

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

Tese de Doutorado

CULTURA POLÍTICA E PERCEPÇÃO TRIBUTÁRIA:
uma análise sobre a sustentação da democracia brasileira

Orientador: Prof. Dr. Marcello Baquero

Bianca de Freitas Linhares

Porto Alegre, abril de 2011.

Bianca de Freitas Linhares

CULTURA POLÍTICA E PERCEPÇÃO TRIBUTÁRIA:
uma análise sobre a sustentação da democracia brasileira

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marcello Baquero

Porto Alegre

2011

Bianca de Freitas Linhares

CULTURA POLÍTICA E PERCEPÇÃO TRIBUTÁRIA:
uma análise sobre a sustentação da democracia brasileira

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em 19 de abril de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcello Baquero – UFRGS (Orientador)

Prof. Dr. Aaron Schneider – Tulane University

Prof.^a Dr.^a Maria Salete Souza de Amorim – UFBA

Prof. Dr. Hemerson Luis Pase – UFPel

Prof. Rodrigo Stumpf González – UFRGS

A todos os brasileiros que, com seus impostos, têm financiado – mesmo sem saber – a formação de inúmeros profissionais em todas as áreas do conhecimento, dedico.

Agradecimentos

A caminhada que finda com este trabalho foi longa e árdua, mas feliz. Tenho consciência de que ela não iniciou há quatro anos, pois foi uma construção gradual desde o período da minha graduação. E essa caminhada não teria sido tão feliz e menos penosa se eu não tivesse ao meu lado pessoas que possibilitaram momentos memoráveis da minha vida profissional. Por outro lado, há também pessoas que me deram a sustentação emocional para trilhar esse caminho, e por elas inicio meus agradecimentos.

Agradeço a orientação de meus pais, Elenir Marcanth de Freitas e José Derli Ribeiro Linhares, que ensinaram a mim e aos meus irmãos a importância de sermos pessoas corretas, que nos incentivaram a estudar e a lutar por uma vida e um mundo melhor. Aos meus irmãos, Adriana, Juliana e Mário Bruno, peço desculpas pela minha ausência desde o período da minha graduação e agradeço imensamente o amor que sei que me dedicam.

Ao meu companheiro e colega, Martín César Tempass, obrigada pelos inúmeros momentos de discussão teórica, pela paciência, pelo carinho. Muito do que discutimos resultou em questões que julgo importantes nesta tese.

Gostaria de agradecer também a alguns colegas da UFRGS que foram fundamentais para que hoje eu esteja concluindo essa etapa profissional. Ao Mauro Meirelles, que me “apresentou” a metodologia com que tenho trabalhado; aos colegas Patrícia Meinhardt Justo, Thiago Ingrassia Pereira e Douglas Santos Alves pela experiência (e momentos inesquecíveis) em campo na pesquisa que, ainda na graduação, despertou meu interesse pela temática que tenho abordado desde então; aos colegas do NUPESAL, onde meu aprendizado foi constante e imensurável; aos colegas da pós-graduação, pelas reflexões que enriqueceram minhas perspectivas.

Faço um agradecimento especial ao professor Marcello Baquero, que me orientou na graduação, no mestrado e aceitou continuar me orientando no doutorado. Além da orientação, fico grata pelo seu respeito e pela sua amizade.

Não poderia deixar de agradecer a todos os cidadãos brasileiros que aceitam responder questionários de pesquisas, que são a base desta tese, e que mantêm o Estado com seus impostos. É graças a eles que concluí o ensino superior, o mestrado, e estou concluindo mais essa etapa profissional que é o doutorado. Sem seus impostos muito possivelmente eu não teria acesso a esse nível de ensino, e nem a CAPES, a quem também agradeço, poderia ter me financiado com bolsa esses anos de estudo no doutorado.

Os impostos representam os nervos do Estado.
Cícero

Resumo

A desconfiança tem sido uma característica constante em vários países democráticos. Um forte motivo para esse comportamento é que em diversas sociedades os cidadãos não mostram satisfação com atividades governamentais, tais como disponibilização ou o acesso a bens e serviços. Mas, para que governos possam ofertar esses bens e serviços, é necessário que a população cumpra alguns deveres na relação Sociedade-Estado. Faz parte dessas obrigações o pagamento de impostos, previsto na teoria do contrato social, que define direitos e deveres mútuos para os atores acima referidos. O dever do Estado é buscar o bem comum. Contudo, pesquisas de opinião têm revelado a fragilidade da relação supracitada, o que pode colocar em risco a estabilidade democrática. Esta tese se propõe a pesquisar, a partir da teoria da cultura política, as relações entre a percepção tributária e as bases de sustentação da democracia (o apoio e a satisfação dos brasileiros em relação à democracia no Brasil), aspectos fundamentais para a manutenção do contrato social e do equilíbrio democrático. A pesquisa tem natureza quantitativa, com uso de bancos de dados de diferentes pesquisas realizadas em âmbito nacional. Os resultados do estudo sugerem que a atual percepção tributária da população brasileira favorece atitudes e comportamentos deletérios para as bases democráticas do país.

Palavras-chave:

Cultura Política; Percepção Tributária; Contrato Social;
Democracia; Metodologia Quantitativa; Brasil.

Abstract

Distrust has been a constant characteristic in many democratic countries. A big reason for this behavior is that citizens in different societies do not show satisfaction with government activities, such as availability or access to goods and services. But, for governments can offer such goods and services, it is necessary that the population meets some duties in the relation State-Society. Part of those obligations is to pay taxes, predicted by social contract theory, which defines mutual rights and duties for the actors mentioned above. The state's duty is to seek the common good. However, polls has revealed the fragility of the relationship above, which can endanger democratic stability. This dissertation aims to explore, from the theory of political culture, relations between taxes perceptions and the bases of sustentation for democracy (the support and the satisfaction of Brazilians regarding democracy in Brazil), essential aspects for the maintenance of the social contract and democratic balance. The research is quantitative, using databases from different surveys conducted nationwide. The study results suggests that the current tax perception of the population favors deleterious attitudes and behaviors to the democratic foundations of the country.

Keywords:

Political Culture; Tax Perception; Social Contract;
Democracy; Quantitative Methodology; Brazil.

Lista de ilustrações

Imagem 1 - Matriz de componentes rotada_____	50
Imagem 2 - Divisão Regional do Brasil segundo o IBGE_____	114
Imagem 3 - Divisão regional geo-econômica, proposta por Geiger_____	116
Imagem 4 - Gráfico da participação das regiões na arrecadação total - 2003 a 2009 (%)	119
Imagem 5 - Gráfico sobre a consciência dos cidadãos quanto a seus direitos e deveres X Região (%)_____	121
Imagem 6 - Gráfico da insatisfação com serviços por Região (%)_____	125
Imagem 7 - Gráfico sobre o cumprimento do contrato social X legitimação de partidos e congresso nacional_____	131
Imagem 8 - Ondas de Percepção Tributária Negativa no Brasil (%)_____	168
Imagem 9 - Gráfico da carga tributária global brasileira – 1947 a 1996 (% do PIB) _____	188

Lista de Tabelas

Tabela 1- Informações sobre os bancos de dados utilizados_____	40
Tabela 2 - Metodologia utilizada nas pesquisas_____	41
Tabela 3 - Questões utilizadas_____	42
Tabela 4 - Confiança interpessoal no Brasil (%)_____	56
Tabela 5 - Participação efetiva em manifestações/protestos X Opinião sobre esse tipo de participação – Brasil (%)_____	62
Tabela 6 - Identidade Nacional - Quanto é orgulhoso da nacionalidade (%) _____	67
Tabela 7 - Políticas Governamentais (%)_____	67
Tabela 8 - Índice de pós-materialismo no Brasil (%)_____	69
Tabela 9 - Arrecadação per capita por região – 2005 a 2009 (R\$)_____	118
Tabela 10 - O quanto se justifica evadir impostos? X Os cidadãos são conscientes de seus direitos e deveres? – BRASIL (%)_____	122
Tabela 11 - Caracterização dos impostos X Região (%) _____	124
Tabela 12 - O quanto se justifica não pagar impostos, se tiver a chance? X Região (%)_____	127
Tabela 13 - Adesão à democracia X Região (%)_____	128
Tabela 14 - Cumprimento do Contrato Social pelos Cidadãos X Legitimação de Partidos e Congresso Nacional (%)_____	130
Tabela 15 - Escolaridade e satisfação com os serviços públicos (%)_____	141
Tabela 16 - Renda e Satisfação com serviços públicos (%)_____	142
Tabela 17 - Escolaridade e avaliação dos impostos em relação aos serviços públicos (%)_____	145
Tabela 18 - Renda e avaliação dos impostos em relação aos serviços públicos (%)_____	147
Tabela 19 - Escolaridade e opinião se os impostos são bem gastos (%)_____	153
Tabela 20 - Renda e opinião se os impostos são bem gastos(%)_____	154
Tabela 21 - Escolaridade e opinião sobre o valor dos impostos (%)_____	157
Tabela 22 - Renda e opinião sobre o valor dos impostos (%)_____	158
Tabela 23 - Escolaridade e opinião se é justificável não pagar impostos se tiver a chance (%)_____	160
Tabela 24 - Renda e opinião se é justificável não pagar impostos se tiver a chance (%)_____	163
Tabela 25 - Escolaridade e opinião sobre principal cobrança de impostos (%)_____	170
Tabela 26 - Renda e opinião sobre principal cobrança de impostos (%) _____	170
Tabela 27 - Satisfação com a democracia e Opinião se o dinheiro dos impostos é bem gasto, segundo a Escolaridade (%)_____	176
Tabela 28 - Satisfação com a democracia e Opinião se o dinheiro dos impostos é bem gasto, segundo a Renda (%)_____	178
Tabela 29 - Percepção tributária (%)_____	185
Tabela 30 - Cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos (%)_____	189
Tabela 31 - Satisfação com os serviços públicos (%)_____	192
Tabela 32 - Confiança institucional (%)_____	194
Tabela 33 - Apoio à democracia (%)_____	197
Tabela 34 - Satisfação com a democracia (%)_____	198
Tabela 35 - Efeitos diretos e indiretos sobre o Apoio à democracia_____	202
Tabela 36 - Efeitos diretos e indiretos sobre a Satisfação com a democracia_____	204

Lista de Quadros

Quadro 1 - Categorização final da variável Escolaridade_____	43
Quadro 2 - Categorização final da variável Renda_____	44
Quadro 3 - Conceitos e indicadores do índice de desempenho governamental_____	71
Quadro 4 - Motivações que levam à Percepção Tributária Negativa_____	84
Quadro 5 - Resumo das principais idéias das obras dos contratualistas clássicos_____	92
Quadro 6 - Escala de obrigações_____	99
Quadro 7 - Algumas propostas de divisão regional do Brasil_____	108
Quadro 8 - A evolução da divisão regional brasileira oficial_____	111
Quadro 9 - Modelo de trajetória ao Apoio à Democracia_____	182
Quadro 10 - Modelo de trajetória à Satisfação com a Democracia_____	183
Quadro 11 - Análise de Trajetória da Percepção Tributária ao Apoio à democracia_____	201
Quadro 12 - Análise de Trajetória da Percepção Tributária à Satisfação com a democracia_____	203

Lista de Siglas e Abreviaturas

ESG	Escola Superior de Guerra
CESOP	Centro de Estudos de Opinião Pública
CO	Região Centro-Oeste
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
DataUFF	Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense
ESEB	Estudo Eleitoral Brasileiro
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.
IDS	Institute of Development Studies
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LB	Latinobarómetro
MP	Medida Provisória
N	Região Norte
NE	Região Nordeste
Niem	Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher
NUPESSAL	Núcleo de Pesquisa sobre a América Latina
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PESB	Pesquisa Social Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
S	Região Sul
SE	Região Sudeste
SPSS	Statistical Package for Social Sciences
SUS	Sistema Único de Saúde
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
WVS	World Values Survey

Sumário

1 - Introdução	14
1.1 - Tema e Problema de Pesquisa	19
1.2 - Justificativa	21
1.3 - Objetivos	24
1.3.1 - Geral	24
1.3.2 - Específicos	24
1.4 - Hipóteses	25
1.4.1 - Hipótese Central	25
1.4.2 - Hipóteses Operacionais	25
1.5 - Estrutura da Tese	25
2 - Metodologia	28
2.1 - Selecionando a Metodologia	29
2.2 - Análise Empírica	34
3 - Referencial Teórico	54
3.1 - Cultura Política	54
3.1.1 - Cultura Política: origem, trajetória e críticas	54
3.1.2 - Cultura Política no Brasil	74
3.2 - Contrato Social	85
3.3 - Percepção Tributária	96
4 - A percepção dos impostos nas regiões brasileiras	102
4.1 - Conceito de região	104
4.2 - Um histórico das regiões brasileiras	107
4.2.1 - As cinco regiões brasileiras	111
4.2.2 - Uma divisão regional alternativa	114
4.3 - As regiões brasileiras, as percepções tributárias e o apoio à democracia	116
5 - Escolaridade e renda como vieses da percepção tributária	134
5.1 - Qual a relação existente entre escolaridade e renda?	135
5.2 - Níveis de escolaridade e renda como diferenciadores da percepção tributária	139
6 - A percepção tributária dos brasileiros e as bases de sustentação da democracia	181
6.1 - As variáveis que compõem a trajetória da percepção tributária	184
6.2 - O peso das trajetórias da percepção tributária sobre a democracia brasileira	199
7 - Conclusão	208
Referências	217
Anexos	232

1 - Introdução

O imposto é a arte de pelar o ganso fazendo-o gritar o menos possível e obtendo a maior quantidade de penas

(John Garland Pollard).

Uma característica das sociedades democráticas latino-americanas contemporâneas é a pouca confiança que a população deposita nas instituições políticas. Estudos têm constatado que muitos cidadãos, em diversos países, duvidam da capacidade dos governos em solucionar problemas ligados ao bem-estar da população (FAGEN e TUOHY, 1972; LOPES, 2002; MOISÉS, 2010; PARAMIO, 2002; ZOVATTO, 2002). Igualmente, pesquisas como o *World Values Survey - WVS* (1991, 1997 e 2006) e o *Latinobarómetro* (1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010), também têm detectado essa regularidade negativa a qual pode comprometer a finalidade dos governos que, segundo Bobbio (2000), é realizar o bem comum.

Não é apenas a desconfiança, mas também a pouca participação política dos cidadãos tem se manifestado em notável crescimento no contexto global. Isso é facilmente percebido, por exemplo, nos baixos índices de participação eleitoral nos países em que o voto não é obrigatório. Países como os Estados Unidos da América¹ e França², com suas democracias consideradas há muito consolidadas, são exemplos dessa baixa participação política da população, pois o comparecimento às urnas nesses locais tem ocorrido abaixo do esperado. Além disso, as diferentes formas de participação não convencional que ocorrem nos diversos

¹ A última eleição para presidente dos Estados Unidos, em 2008, foi uma exceção, pois cerca de 66% da população apta a votar compareceu às urnas (UOL, 2008). O aumento no número de eleitores foi creditado ao “fenômeno Obama”, que na ocasião se elegeu presidente. Segundo pesquisa realizada pela CNN (2008), dentre os eleitores que não costumam votar, mas que excepcionalmente votariam no pleito de 2008, 72% afirmaram que votariam em Barack Obama e apenas 27%, em John McCain.

² Apesar de ter havido um aumento de 4,2% no eleitorado francês em 2007, o Ministério do Interior da França considerou o aumento normal para eleições presidenciais, pois houve um maior número de jovens que chegou à maioria e há ainda as medidas de incentivo de participação (G1, 2007).

países, como o confronto de jovens pobres filhos de imigrantes contra policiais na França em 2005 e em 2007, mostram como a relação entre cidadãos e Estado tem se complexificado. E isto está relacionado com a falta de confiança da população em seus governantes.

Esse quadro que abarca tanto a pouca participação política da população quanto as relações conflituosas fomentadas pela desconfiança também é constatada na América Latina, onde as democracias são consideradas recentes. Em qualquer democracia a representação política precisa ser uma relação de confiança entre a população e os políticos, tendo em vista ser esse elemento fundamental para a legitimidade e a estabilidade governamental. A esse respeito, Power e Jamison (2005) demonstraram que a desconfiança nos políticos na América Latina representa apenas um dos aspectos da síndrome de baixa confiança generalizada, na qual três causas se destacam: o baixo desempenho econômico, os escândalos de corrupção e a utilização das instituições para fins particulares pelos políticos. Como produto da síndrome de baixa confiança generalizada, tem-se o fraco apoio à democracia na América Latina. Esse quadro é consubstanciado no baixo apoio às instituições políticas, mesmo que o apoio à democracia enquanto valor seja mais forte (MOISÉS e CARNEIRO, 2010).

A exemplo da América Latina, no caso brasileiro várias pesquisas, como o Latinobarómetro (1995, 1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010), o WVS (1991, 1997 e 2006) e a Pesquisa Social Brasileira - PESB (2002), constataram um quadro de cultura política no qual predomina a desconfiança da população nos políticos e nas instituições políticas, e ainda, entre os próprios cidadãos³. Verifica-se também baixa participação da população em atividades políticas e não políticas, o que leva à fragilidade das relações tanto entre cidadãos e Estado quanto entre as pessoas. Transferindo as questões sugeridas por Power e Jamison (2005) para o caso brasileiro é compreensível que haja uma erosão na relação Estado-cidadãos na medida em que, cotidianamente, surgem notícias de escândalos de corrupção e mau uso das instituições para fins particulares de políticos⁴. Esse comportamento tende a comprometer ainda mais a qualidade da democracia⁵, produzindo um maior desgaste da confiança da população em

³ Esses dados, entre outros, serão tratados nos capítulos 4, 5 e 6.

⁴ Embora não se constate o baixo desempenho econômico que, somado aos aspectos apresentados acima (escândalos de corrupção e utilização das instituições com interesses particulares), configuram o quadro de baixa confiança generalizada (POWER e JAMISON, 2005).

⁵ A qualidade da democracia é o resultado de uma série de avaliações que consideram as instituições e as atividades a serem desenvolvidas pelo Estado e pelos cidadãos. Diamond e Morlino (2004) identificaram oito dimensões que, juntas, indicam a qualidade da democracia: a conservação do Estado de Direito (primado da lei), a participação da população, a livre competição, *accountability* vertical, *accountability* horizontal, o respeito a liberdades civis e políticas, a busca pelas igualdades política, social e econômica, e a responsividade dos atores do Estado. Esta última será tratada mais detidamente no capítulo 6.

relação à política, incidindo, também, na forma como os cidadãos percebem a democracia e suas funções.

Uma dessas funções, essencial aos governos democráticos, se refere ao bem comum, ou seja, a necessidade do Estado atuar no que considera ser melhor para a população. Para explicar a noção de “bem comum” aqui utilizada, se faz uma retrospectiva das concepções sobre democracia clássica de Aristóteles (2004). Este filósofo diferencia as formas de governo em virtuosas ou degeneradas e utiliza dois critérios para classificá-las: o número de governantes (um, minoria ou todos) e o princípio pelo qual o governo é direcionado (a busca do bem comum ou a procura por interesses privados). Para Aristóteles, nas formas virtuosas de governo, o corpo dos cidadãos tem poder supremo nas organizações dos Estados⁶.

A supremacia pode residir ou num homem, ou na minoria, ou em todos. Sempre que ou o Um, ou a Minoria, ou Todos governam, tendo em vista o bem-estar comum, estas constituições são justas; mas, se procuram apenas o benefício de uma das partes, seja ela o Um, a Minoria ou Todos, estabelece-se um desvio. Pois ou dizemos que aqueles que participam não são cidadãos ou eles devem partilhar o bem comum (ARISTÓTELES, 2004, p. 223-224).

Assim, o bem comum é a finalidade das formas virtuosas de governo, inclusive da forma em que a supremacia do poder está em Todos. Esse pensamento vigorou durante a idade média, até o século XVII. Com as novas compreensões acerca do Estado e suas atividades, o bem comum passou a ter um significado diferenciado. Na teoria da democracia moderna, com base no pensamento liberal, o bem comum passou a referir-se à proteção de direitos como os civis (séculos XVII e XVIII) e os políticos (entre os séculos XVIII e XIX). Mais tarde, mas ainda no século XIX e começo do século XX, tendo por base o pensamento socialista, a democracia passaria a preocupar-se, também, com os direitos sociais. Os direitos sociais buscam, mesmo que em longo prazo, diminuir as desigualdades em uma nação. Crawford B. Macpherson (1966) tratou diferentes formas da democracia e afirmou que ela pode ser aplicada também em países comunistas. Segundo esse autor, a democracia deve “prover as condições para o pleno e livre desenvolvimento das capacidades humanas essenciais de todos os membros da sociedade” (MACPHERSON, 1966, p. 37). Com isso, pode-se dizer que, atualmente, o bem comum em uma democracia engloba uma série de direitos civis, políticos e sociais que, em conjunto, visam o bem comum, ou bem de todos. No Brasil são explícitos na Constituição Federal como direitos sociais: a educação, a saúde, a

⁶ A organização do Estado “(...) é a forma mais elevada de comunidade e engloba tudo o mais, objetiva o bem nas maiores proporções e excelências possíveis” (ARISTÓTELES, 2004, p. 143).

alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1997).

Então, isso diz respeito a bens e serviços considerados essenciais para garantir uma boa qualidade de vida aos cidadãos. Mas, para que o Estado alcance esse objetivo é preciso uma espécie de contrapartida das pessoas. Uma dessas contrapartidas diz respeito à contribuição financeira, materializada em tributos. A nomenclatura “tributos” abrange o conjunto de cobranças aceitas institucionalmente pelo Estado e impostas à sociedade. No Brasil os tributos dispostos na Constituição de 1988 são os impostos, as taxas e as contribuições⁷. Os impostos, de caráter pessoal, devem ser calculados, preferencialmente, de acordo com a capacidade contributiva dos cidadãos e considerando seu patrimônio, rendimentos e atividades econômicas. As taxas são cobradas sobre serviços públicos específicos utilizados ou apenas colocados à disposição dos cidadãos. As contribuições são tributos incidentes sobre melhorias em obras públicas (BRASIL, 1997). O Estado arrecada o que a população lhe concede e, em troca, lhe fornece bens e serviços.

Atualmente, os cidadãos sustentam o Estado com contribuições financeiras, mas no passado essa contribuição também se dava na forma de produtos e serviços. A relação entre cidadãos e Estado, que repercute as relações entre indivíduo e sociedade, é tão antiga que no seu advento os sistemas monetários ainda não estavam consolidados ou eram pouco empregados. Assim, no passado, por exemplo, um cidadão repassava ao Estado uma parte dos grãos/alimentos que produzia ou então trabalhava na abertura de uma estrada, na construção de uma ponte ou na segurança de sua comunidade como forma de contribuição para o estabelecimento e a manutenção do bem comum.

Essa relação, que hoje envolve dinheiro e serviços, precisa ocorrer não só enquanto obrigação formal, mas com base na confiança entre os atores. Ou seja, os brasileiros proporcionam ao Estado uma arrecadação financeira que permite proporcionar bens e serviços aos primeiros e a manutenção da máquina pública ao último. Assim, a confiança se constitui no fundamento da ação da população para pagar impostos. Os tributos exercem, portanto, papel crucial para o equilíbrio governamental (econômico e administrativo) e a manutenção do contrato social (LINHARES, 2006).

O contrato social pode ser compreendido sob diferentes teorias, como as de Hobbes (1999), de Locke (1983), de Rousseau (1978) e, contemporaneamente, de Rawls (2002), entre

⁷ Nesta tese utilizam-se as palavras tributos, taxas, impostos e contribuições correspondendo à idéia de recolhimento financeiro do Estado junto à sociedade. Nesse sentido, para esta tese, as expressões acima citadas não apresentam diferença para a contextualização da temática tratada.

outros. Considerando o funcionamento de uma sociedade-nação, a questão principal sobre o contrato social aqui tratada é a de que o Estado objetiva o bem-estar das pessoas possibilitando que elas tenham acesso a bens e serviços essenciais. Nesse pacto, em contrapartida, o papel dos cidadãos é fornecer tributos para o funcionamento da máquina estatal.

Entretanto, como em muitas democracias, no Brasil os cidadãos não percebem o cumprimento dessa relação por parte do Estado. Segundo pesquisas realizadas, a maioria dos brasileiros tem a opinião de que o Estado não tem conseguido proporcionar satisfatoriamente serviços básicos, pois estes apresentam déficits de qualidade e de acesso (ESEB 2002; LATINOBARÓMETRO, 2003, 2005; ACLAME, 2005). No resultado dessas pesquisas reside um dos principais argumentos para caracterizar a relação Estado-cidadãos no Brasil: a desconfiança nas instituições políticas. Acredita-se, com base nesses dados, que existe uma relação entre a desconfiança da população e o pagamento de tributos, produzindo uma cultura política antagonica e um contrato social fragilizado.

Nesta tese, o pagamento de tributos é compreendido como parte fundamental do contrato social. Pressupõe-se que, mesmo que as pessoas continuem a efetivar o pagamento de tributos no Brasil, isso não significa que o façam como um dever cívico. Para exemplificar essa afirmação tomam-se por base alguns dados obtidos em pesquisa em Porto Alegre/RS, os quais mostram que os porto-alegrenses classificam o pagamento tributário como uma obrigação, e não como um dever cívico no qual a contribuição se dá com a finalidade de alcançar um bem coletivo (LINHARES, 2006).

Os cidadãos são obrigados a pagar os seus impostos – eles sofrem penalidades caso não o façam. Em outras palavras, as pessoas pagam tributos por temor de serem punidas, não avaliando, portanto, a importância que os tributos têm na geração do bem comum. Para o fato de sentirem-se “obrigados” a fazer algo que não fariam espontaneamente, uma das causas pode ser atribuída aos *outputs* do Estado, considerados insuficientes ou de qualidade duvidosa. Na medida em que os *outputs* produzem mal-estar aos indivíduos, os cidadãos passam a questionar a legitimidade da democracia, tendo como base a sua percepção sobre a arrecadação de tributos.

Com base no exposto, no quadro em que a população desconfia ou está descontente com o uso que o Estado faz dos recursos dos tributos, pode-se sugerir um “contrato social assimétrico” no Brasil. Assimétrico porque só um dos dois lados da relação Estado-cidadão recebe o que deseja ou necessita. O Estado recebe os recursos dos tributos, mas os cidadãos consideram que não recebem o correspondente em produtos e serviços para assegurar o seu

bem estar. E essa assimetria é estabelecida, mantida ou reforçada porque somente o Estado tem o direito à coerção, como já observaram vários autores clássicos. O povo paga seus impostos por temer punições.

Deste “contrato social assimétrico” advém uma cultura política ambivalente, da qual pode-se decompor a percepção tributária negativa observada na população. Essa percepção é fruto do desequilíbrio, percebido pelos cidadãos, entre os tributos recolhidos e os *outputs* governamentais. A percepção tributária negativa vem a somar-se com a síndrome de baixa confiança generalizada, patente nos países latino-americanos, criando um ambiente instável de apoio à democracia. Considerar esse ambiente político em estudos como o proposto aqui é fundamental, pois, segundo Easton (1970), os contextos influenciam os sistemas políticos que objetivam o equilíbrio. Neste caso estudado, a percepção dos brasileiros é influenciada pelo meio em que é gerada. Dentre outros fatores contextuais a serem considerados destacam-se as ações governamentais. Elas contribuem para a construção da percepção tributária da população, que é importante para a manutenção do contrato social. A percepção tributária construída pode incidir diretamente no comportamento político da população, resultando no apoio – ou não – à democracia.

1.1 - Tema e Problema de Pesquisa

A construção da temática desta tese teve como fator inicial a pesquisa “Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre/RS”, *survey* realizado no ano de 2003 pelo Núcleo de Pesquisas sobre a América Latina (NUPESAL) da UFRGS, em parceria com a University of Sussex⁸. O levantamento bibliográfico que sustentou a pesquisa mostrou a escassez bibliográfica sobre o tema “tributos” no Brasil, na perspectiva da cultura política. Constatou-se que este tema, considerado crucial no fortalecimento do Estado e também da democracia, é estudado em outros países, mas pouco trabalhado no Brasil.

Partindo desta lacuna de pesquisas sobre cultura política e tributos, esta tese problematiza, no campo da Ciência Política, a relação entre a percepção da população

⁸ A pesquisa foi coordenada pelos professores Marcello Baquero (UFRGS) e Aaron Schneider (na ocasião, professor do Institute of Development Studies - IDS, da University of Sussex), e financiada pelo IDS. A pesquisa foi realizada entre os meses de maio e junho de 2003 pela equipe do Nupesal e do Niem (Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher) da UFRGS. A equipe era composta pelos então alunos do curso de Ciências Sociais da UFRGS, Douglas Santos Alves, Thiago Ingrassia Pereira, Patrícia Meinhardt Justo e Bianca de Freitas Linhares. Alguns resultados da pesquisa podem ser acessados em Baquero, Schneider, Linhares et al (2005); Schneider e Baquero (2006); Baquero e Schneider (2009) e Linhares (2006, 2008, 2009a).

brasileira sobre impostos e o seu comportamento político democrático, aspectos indispensáveis para a manutenção do contrato social e a estabilidade política do Estado.

Pressupõe-se que a tributação arrecadada em uma sociedade precisa ser investida na promoção do bem comum e, assim, fortalecer o contrato social. Para isso, o pagamento de impostos precisa ocorrer dentro de uma relação de confiança entre Estado e cidadãos. Com base nessa premissa, conceitua-se o pagamento de tributos como um dever cívico (LINHARES, 2006, 2009b). No entanto, pesquisas mostram que as pessoas podem caracterizar o pagamento de impostos negativamente, ou seja, como uma “obrigação” – aqui entendida como característica de uma cultura política assimétrica, ou ainda não comprometida totalmente com o contrato social. Por outro lado, o “dever cívico” é a forma positiva de percepção tributária por parte dos contribuintes. Nesse sentido, os cidadãos percebem a relevância da sua contribuição, pois bens e serviços são disponibilizados à comunidade a partir desse montante arrecadado. Estes cidadãos são conscientes do seu papel no contrato social. A percepção do pagamento de tributos como uma “obrigação” mostra o perfil de cidadãos descrentes quanto à validade da contribuição financeira com o Estado, o que minimiza o fomento ao contrato social.

Quando o pagamento de tributos é percebido como uma obrigação tal situação sinaliza para dificuldades no funcionamento do contrato social vigente em uma comunidade e, portanto, para a sua governança e governabilidade⁹. A ausência tanto de governança quanto de governabilidade contribui para reforçar comportamentos e atitudes individualistas, incidindo na instabilidade democrática. Ou seja, se o governo não consegue resolver as necessidades da população, tal comportamento do Estado pode afetar a governança na medida em que as pessoas podem vir, por exemplo, a sonegar impostos de diferentes formas (e isso afetará a governança do Estado). Esse comportamento da população seria resultado da insatisfação com os serviços do Estado (problema da governabilidade). Então, sendo a cultura política compreendida como resultado também de fatos do cotidiano, os problemas atuais de governabilidade, que podem desembocar em questões de governança, vão insuflar os cidadãos a terem uma menor confiança institucional.

Nessa direção, pesquisas apontam que os brasileiros não estão satisfeitos com o sistema tributário do país (ACSP, 2005; ACLAME, 2005), indicando a existência de predisposições negativas das pessoas em relação aos tributos no Brasil. Essa predisposição traz preocupação, pois o ação fiscal é, talvez, uma das mais importantes que mantêm o

⁹ A governança é a capacidade financeira e administrativa de o governo colocar em prática as suas decisões. A governabilidade é a capacidade política de o governo tratar interesses (BRESSER PEREIRA, 2004).

Estado, e que permitem a coesão do contrato social. Em outras palavras, o pagamento tributário é um importante aspecto do contrato social. Pagar tributos diz respeito a uma forma de confiança interpessoal, mas principalmente, institucional. Essa confiança institucional agrega maior valor à democracia, devido ao pacto que se dá entre sociedade e Estado (imbuído de confiança) favorecendo a estabilidade democrática. Assim, o pagamento de impostos legitima as ações do Estado, por meio da valorização da democracia. Contudo, o quadro de desconfiança em que se encontra o Brasil suscita questões sobre a estabilidade democrática ao se pensar na percepção tributária dos brasileiros.

Nesse sentido, o problema de pesquisa a ser analisado nesta tese é:

Qual a relação existente entre a percepção tributária dos brasileiros e a sustentação da democracia no país, considerando aspectos de cumprimento do contrato social?

1.2 - Justificativa

São poucos os trabalhos na área da cultura política brasileira que tratam o tema tributos. As poucas pesquisas que examinam esta temática na área das ciências humanas privilegiam aspectos econômicos ou históricos. Na vertente culturalista são quase inexistentes as pesquisas que apresentam dados que focam nas opiniões da população em relação à tributação. E estas opiniões contam muito no jogo político. Dar voz às pessoas nas pesquisas políticas amplia e completa a capacidade de análise tanto de conjunturas quanto longitudinalmente. As opiniões das pessoas podem explicar muito dos comportamentos da população em relação ao contexto político. Essas opiniões, se consideradas, podem significar desde o sucesso na implantação de uma nova política pública até a manutenção de um político – ou grupo político – no poder. E, mais que isso, as opiniões dos cidadãos são fundamentais para desvendar o contexto político atual.

Esta é a razão pela qual pesquisas desta natureza viriam a complementar a compreensão da cultura política brasileira, fato importante já que, conforme o Dicionário Electoral (2000), o conceito de cultura política é um instrumento neutro, que se dispõe a analisar a diversidade de matrizes culturais. Tais matrizes orientam, entre outros comportamentos, a atividade política da população de um país ou sociedade. Na presente tese a percepção tributária é abordada enquanto parte da matriz cultural brasileira, uma vez que ela pode influenciar atitudes e comportamentos dos cidadãos quanto à política (está diretamente

relacionada com a confiança e a satisfação da população com o Estado), pois resulta dos eventos históricos que tomam parte na composição do perfil político da população.

Tanto a cultura política quanto a percepção tributária têm as suas origens na forma de socialização dos indivíduos que compõem a população brasileira. Apesar de estudos como o de Przeworski, Cheibub e Limongi (2003) afirmarem que as instituições são suficientes para gerar comportamentos democráticos, isso não ocorre no Brasil, como pode ser verificado por meio de pesquisas. O Brasil tem como regime político a democracia, mas isso até o momento, não tem gerado cidadãos democráticos. As instituições, definidas “de cima para baixo”, não impõem uma nova concepção política aos brasileiros que, desde o período de domínio de Portugal, se vêem em uma sociedade que não garante democracia em todos os aspectos. Nesta tese, defende-se que é a partir de uma convergência entre atitudes e comportamentos da população que vão ao encontro do cumprimento do contrato social é que se podem ter instituições fortalecidas e estáveis. Na atuação da população sobre o contrato social, a cultura política e, especificamente, a percepção tributária são de suma importância. Aqui se concorda com Schneider, que afirma que

Na relação entre receitas e benefícios, pode-se avaliar a durabilidade de regimes, seu grau de adequação a etapas de desenvolvimento capitalista e a natureza da legitimidade. A relação precisa entre receitas e benefícios é de fundamental importância para serem entendidas essas características do regime e da cultura (SCHNEIDER, 2011, p. 141).

A percepção tributária constitui-se, portanto, em um importante traço da cultura política de um grupo e, se analisada com outras variáveis, pode oferecer um mapa compreensivo do comportamento e das opiniões da sociedade frente a questões como política, economia, qualidade de vida, meio ambiente, subjacentes ao contrato social vigente. O estudo da percepção tributária é importante visto que ela é uma característica da população e que pode influenciar a predisposição do apoio dos cidadãos ao regime político, pois os assuntos fiscais apresentam associação com relações sociais (e internacionais) que possibilitam serem caracterizados padrões que sustentam o regime de um país e sua inserção na economia internacional (SCHNEIDER, 2011). Se as pessoas verificam no pagamento de impostos uma atividade positiva, tenderão a agir e a pensar a favor da democracia. Caso contrário, os traços autoritários verificados historicamente no Brasil passam a ter maior peso na estruturação da cultura política brasileira. Por isso é importante tratar a percepção tributária e o apoio à democracia: a primeira pode influenciar a segunda.

A importância da análise da percepção tributária pode ser vista em estudo de Durlauf e Fafchamps (2004). Ao mostrarem a ligação entre capital social e desenvolvimento, os autores indicam que em países com economia subdesenvolvida, no qual o estado se apresenta fraco e, portanto, subfinanciado, não se pode garantir o bem público a todos. Mas:

Because of the possibility that revenues may be collectively raised via taxation, public goods can in principle be organized by the state at lower cost in terms of public mobilization and leadership skills. As North (1973, 1990) has argued, the rise of the Western world is precisely due to the invention of institutions that protect property rights and make the state more effective at delivering public goods (DURLAUF e FAFCHAMPS, 2004, p. 13)¹⁰.

Para Durlauf e Fafchamps (2004), redes de cooperação podem auxiliar na melhoria da economia e do alcance de bens públicos, mas essa é a segunda melhor solução para a falta destes bens. A primeira é, sem dúvida, desenvolver um melhor funcionamento das instituições legais e organizações estatais. Por isso,

Public good delivery is best accomplished when the power of the state to tax and mobilize resources is combined with trust and community involvement. [...] without some form of voluntary acceptance by the public, government efforts to provide public goods are likely to fail (DURLAUF e FAFCHAMPS, 2004, p. 14)¹¹.

O sistema político representa um entrelaçamento complexo da cultura política com outros aspectos – formais e informais – do sistema político (VERBA, 1969). Entre tais aspectos, se encontra o pagamento de impostos e o financiamento do próprio Estado. Além disso, Pye e Verba (1969) afirmam que a cultura política de uma sociedade é o aspecto mais significativo de um sistema político. E que ela pode explicar o apoio (e também a não adesão) ao regime político.

Nesse sentido, esta tese desenvolve um estudo com base em dados de *surveys* realizados no Brasil por institutos de pesquisa e grupos acadêmicos, que abordam questões sobre a cultura política, a percepção tributária e o apoio à democracia. Especificamente, se

¹⁰ “Devido à possibilidade de que as receitas podem ser levantadas coletivamente através dos impostos, os bens públicos podem, em princípio, ser organizados pelo Estado a um custo menor em termos de mobilização pública e habilidades de liderança. Como North (1973, 1990) argumentou, a ascensão do mundo ocidental ocorreu precisamente devido à invenção das instituições que protegem os direitos de propriedade e por tornar o Estado mais eficaz no fornecimento de bens públicos” (DURLAUF e FAFCHAMPS, 2004, p. 14, tradução livre).

¹¹ “Fornecer bens públicos é melhor realizado quando o poder do Estado para tributar e mobilizar recursos é combinado com confiança e participação comunitária.[...] sem alguma forma de adesão voluntária do público, os esforços governamentais para prover bens públicos tende a falhar” (DURLAUF e FAFCHAMPS, 2004, p. 14, tradução livre).

utilizam dados do Latinobarómetro, do Latin American Public Opinion Project (LAPOP), do Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), do World Values Survey (WVS) e do Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP). As perguntas pertinentes a esta tese, que constam nas pesquisas, e as especificidades de cada uma dessas pesquisas estão descritas no capítulo 2 (Metodologia).

1.3 - Objetivos

1.3.1 - Geral

A cultura política dos brasileiros pode ser qualificada como apática (BAQUERO, 2004). Ao lado desse comportamento, é sabido que a população estudada mostra insatisfação com o pagamento de impostos por diversos motivos. A partir dessa constatação, o objetivo desta tese é:

Compreender o papel da percepção tributária na lógica da sustentação democrática dos brasileiros a partir da sua percepção tributária.

1.3.2 - Específicos

Além do objetivo central, esta tese apresenta como objetivos específicos:

- 1) caracterizar o perfil da percepção tributária no Brasil;
- 2) examinar possíveis diferenças geográficas e demográficas no que tange a percepção dos tributos;
- 3) examinar a participação dos brasileiros no contrato social e a sua relação com a percepção tributária;
- 4) avaliar a opinião da população brasileira sobre serviços públicos básicos e sua relação com a percepção tributária;
- 5) analisar a confiança institucional e a sua relação com a percepção tributária dos brasileiros;
- 6) avaliar o cumprimento do contrato social na visão da população.

1.4 - Hipóteses

As hipóteses testadas nesta tese são divididas entre hipótese central e hipóteses específicas.

1.4.1 - Hipótese Central

A forma como os brasileiros percebem os impostos incide em seu apoio e em sua satisfação com a democracia brasileira.

1.4.2 - Hipóteses Operacionais

- As populações das regiões que mais recolhem impostos no Brasil têm menor tolerância aos impostos;
- A escolaridade dos brasileiros incide inversamente na tolerância aos impostos;
- A renda familiar dos brasileiros incide inversamente na tolerância aos impostos;
- A percepção tributária da população está associada à qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado;
- A percepção sobre os impostos influencia a confiança institucional.

1.5 - Estrutura da Tese

A tese apresenta, além do capítulo introdutório, mais cinco capítulos. O segundo capítulo é referente à “Metodologia” utilizada. Além de indicar a importância de estudos que utilizam bases de dados quantitativos, são apresentadas questões fundamentais para a compreensão da utilização dos dados em cada capítulo da tese. Este capítulo foi concebido baseando-se na preocupação de tornar mais acessíveis e compreensíveis as terminologias quantitativas, principalmente aos leitores não familiarizados com esta metodologia.

No terceiro capítulo, “Referencial Teórico”, são expostas as teorias e os conceitos que balizaram esta tese. São abordadas as teorias da cultura política e do contrato social. Também se apresenta a construção do conceito da percepção tributária, fundamental à tese. Com base

nos conceitos desenvolvidos, é apresentado o modelo teórico por meio do qual esta tese se orienta.

No quarto capítulo, “A percepção dos impostos nas regiões brasileiras”, é iniciada a análise empírica desta tese. Primeiramente é abordado o conceito de região a ser utilizado para orientar o capítulo, pois tal conceito apresenta grande flexibilidade ao longo do tempo, como se verá. A seguir, um histórico das regiões brasileiras auxilia a compreender raízes culturais e mesmo ambientais que auxiliam a promover diferenciações de comportamento e de opiniões das populações nas cinco regiões geográficas do Brasil. A partir disso, são tratados os dados de pesquisa sobre as percepções tributárias dos brasileiros relacionados à sustentação democrática. Objetiva-se verificar se existem diferenças atitudinais sobre a percepção tributária e sua incidência no apoio e satisfação com a democracia entre as populações das regiões mais ricas e menos ricas.

Saindo de uma avaliação em um nível mais amplo (regiões), em que o local de habitação iguala as pessoas enquanto grupo e também as diferencia de outros justamente devido ao recorte geográfico, passa-se a tratar a população brasileira a partir de um nível de diferenciação pessoal, em nível micro. Nesse sentido, as variáveis escolaridade e renda são os pontos de diferenciação aqui tomados.

Assim, no quinto capítulo, “Escolaridade e renda como vieses da percepção tributária”, são tratados os perfis tributário e político-cultural dos brasileiros, com dados que abrangem o período de 1991 a 2008. No início do capítulo é abordada a relação entre as variáveis estudadas e a motivação de utilizá-las separadamente, posto que havia a possibilidade de aglutiná-las estatisticamente com apoio de base teórica. A seguir, são expostos os dados quantitativos para testar se realmente a população mais escolarizada e a de maior renda são as que mais possuem percepção tributária negativa. Também é avaliado se os níveis de escolaridade e/ou renda apresentam diferenças na relação entre percepção tributária e apoio/satisfação com democracia. Os dados longitudinais permitem que se observe a possibilidade de haver uma regularidade em atitudes e comportamentos da população.

Uma vez que a relação da percepção tributária com as sustentações da democracia (apoio e satisfação) foi estudada em nível macro (considerando diferenças regionais) e em nível micro (com níveis pessoais de escolaridade e renda), por fim essa relação é analisada na população brasileira como um todo. No capítulo seis, “A Percepção tributária dos brasileiros e as bases de sustentação da democracia”, são trazidos dois modelos de trajetória a serem analisados. Objetiva-se verificar se e quanto a percepção tributária dos brasileiros incide sobre o apoio e a satisfação com a democracia que se apresenta no Brasil. Com suporte teórico, a

construção da trajetória da percepção tributária até as bases de sustentação da democracia passa por considerações da população acerca do contrato social atualmente verificado no Brasil.

Em todos os capítulos empíricos são tratadas as opiniões dos brasileiros sobre a qualidade dos serviços públicos ofertados; a confiança política dos brasileiros; a participação dos brasileiros no contrato social; e a percepção dos cidadãos sobre o contrato social vigente no país.

Ainda é relevante alertar a quem for realizar a leitura completa da tese que algumas passagens nos diferentes capítulos podem parecer um tanto repetitivas. Contudo, a formulação da tese desta maneira foi proposital. Isso porque se sabe que muitas vezes há o interesse, de alguns leitores, em ler apenas um determinado capítulo. Assim, questões pontuais, mas fundamentais para a compreensão das idéias aqui apresentadas, são retomadas sempre que necessário. E tópicos que são relatados nos capítulos, mas que são abordados mais detidamente em outro, são referenciados em notas de rodapé indicando as partes que podem vir a interessar aos leitores que farão a leitura parcial.

O último capítulo traz as principais conclusões alcançadas na presente tese. Também são indicados os limites encontrados durante a sua redação. Além disso, são apresentadas sugestões de futuros trabalhos que virão a elucidar as questões que ao longo da composição da tese surgiram, mas que fogem do escopo desta pesquisa.

Nos apêndices constam os resultados de testes estatísticos que subsidiaram as tabelas e gráficos desta tese.

2 - Metodologia

Um século de reforma é sempre fecundo em impostos
(Thomas Macaulay).

Conforme Earl Babbie (1999), o interesse por um determinado fenômeno quase nunca é espontâneo. Normalmente esse interesse resulta de uma pesquisa anterior, desenvolvida pelo próprio pesquisador ou não, onde se verifica a possibilidade de desenvolver mais, ou de forma diferente, algo que suscita dúvidas ou inquietações no pesquisador. Foi nesse sentido que o projeto de pesquisa que deu origem à presente tese foi concebido. De 2003 a 2006, ao trabalhar com um banco de dados em nível local (Porto Alegre/RS) sobre tributos¹, verificou-se a falta de estudos que dessem atenção à percepção dos brasileiros sobre os tributos e desta questão relacionada com outros assuntos importantes para o cotidiano do país, especialmente a relação dessa percepção com a estabilidade democrática. Assim, percebeu-se esse amplo espectro que ainda está para ser descortinado que, como já argumentado, é fundamental para a compreensão da cultura política brasileira.

Para determinar a metodologia de pesquisa mais adequada para esta tese, foram consultados autores como Earl Babbie (1999), Marcello Baquero (2009), Jack Levin (1978), Morris Rosenberg (1976), Achim Schrader (2002) e Sidney Siegel (1975). Esses autores, além de contribuir para a determinação da metodologia a ser utilizada nesta tese, também foram considerados na escolha dos métodos a serem empregados, que serão especificados a seguir². Também eles foram importantes para esboçar o desenho de pesquisa aqui aplicado. Essa atenção aos aspectos metodológicos, embasada na leitura dos autores acima citados, visa um uso responsável da metodologia, que é fundamental para que os fenômenos sociais sejam

¹ Informações sobre a pesquisa “Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre/RS” estão referenciadas no capítulo um desta tese, “Introdução”.

² Segundo Baquero, muitas vezes metodologia e método são confundidos. Os métodos são as técnicas e os procedimentos definidos para a coleta e análise dos dados. Já a metodologia “se preocupa com a lógica, as potencialidades e as limitações de métodos de pesquisa” (BAQUERO, 2009, p. 23).

corretamente medidos e descritos. E, para que isso seja possível, como indica Schrader (2002), é necessário trabalhar com indicadores de fácil compreensão.

Este capítulo da tese foi pensado e escrito para uma compreensão completa da metodologia aqui utilizada. Não apenas para os que na leitura da presente tese buscam conhecer os resultados da pesquisa desenvolvida, mas também – e é esse o objetivo deste capítulo – para os leitores que desenvolvem ou pretendem desenvolver pesquisas de igual teor possam entender como os dados foram obtidos e trabalhados metodologicamente. Para tanto, este capítulo não apresenta apenas uma descrição curta do que foi metodologicamente realizado, ou quais bancos de dados foram consultados. Aqui se pretende ter uma compilação de todas as técnicas utilizadas ao longo da tese. A fim de melhor se compreenderem as técnicas, houve uma preocupação em trazer as explicações necessárias para o leitor não familiarizado com a metodologia quantitativa, inclusive acerca das terminologias estatísticas. Para aqueles que estão começando os estudos sobre metodologia quantitativa, uma opção para entender mais facilmente as informações deste capítulo é primeiramente ler um capítulo empírico e, em seguida, retomar as informações constantes neste capítulo. Para o leitor interessado apenas nos dados e resultados alcançados, e não como se chegou a eles, é possível passar diretamente a eles, nos demais capítulos da tese. Seguem as considerações sobre a metodologia aqui utilizada.

2.1 - Selecionando a Metodologia

A pesquisa científica pode ser realizada a partir de duas metodologias: a qualitativa e a quantitativa, que podem ser empregadas separadas ou conjuntamente. Apesar de os cientistas terem essas duas possibilidades, uma não pode ser concebida como melhor do que a outra. Ambas possuem características e objetivos próprios que podem, dependendo do desenho de pesquisa desenvolvido, se complementar³. Conforme Baquero

Uma boa pesquisa, ou seja, uma pesquisa científica pode ser qualitativa ou quantitativa. Todo e qualquer dado quantitativo está baseado em julgamentos qualitativos; e todos os dados qualitativos podem ser descritos e manipulados quantitativamente (BAQUERO, 2009, p. 9).

³ Atualmente, pesquisadores têm se utilizado dos *Mixed Methods* para nomear os desenhos de pesquisa que combinam as metodologias qualitativa e quantitativa, a fim de obter melhores resultados sem, com isso, perder o rigor metodológico.

Babbie corrobora nesse ponto afirmando que “Comportamento social agregado também pode ser medido sistematicamente. [...] Atitudes também podem ser medidas, embora este seja um ponto de muito desacordo” (1999, p. 58-59). Para Schrader (2002), os métodos qualitativos foram criados como *mainstream* (corrente principal) da pesquisa social, sendo fundamentais para determinados tipos de pesquisa; enquanto os métodos quantitativos procuram reconhecer tendências sociais, mostrar estruturas sociais e apontar associações em fenômenos sociais.

Independentemente do protocolo de conhecimento a ser utilizado, uma característica importante da ciência é a sua capacidade de generalização. Busca-se explicar as razões de eventos através de um mínimo de variáveis possíveis – mesmo aceitando que essas causas sejam múltiplas (BABBIE, 1999).

Nesta tese utiliza-se a metodologia quantitativa, que objetiva, sobretudo, explicar e prever o comportamento social e político das pessoas (BAQUERO, 2009). Nesse sentido, “regularidades sociais representam padrões probabilísticos, e uma relação geral entre duas variáveis não precisa ser verdadeira em 100% dos casos observáveis” (BABBIE, 1999, p. 61). Portanto, utilizam-se pesquisas de tipo *survey*⁴. O método de pesquisa tipo *survey* permite estudar uma população a partir de uma amostra desta população, por meio de um questionário aplicado em entrevista pessoal, ou por meios como telefone ou carta (hoje, também por Internet). O questionário tem as respostas codificadas e registradas de forma quantitativa, que são analisadas e generalizadas para a população estudada (BABBIE, 1999).

Nesta tese as pesquisas de tipo *survey* utilizadas são disponibilizadas por institutos de pesquisa como o *World Values Survey* (WVS), o *Latinobarómetro* e o *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP). Também são utilizados dados de pesquisas disponibilizados pelo Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), e realizadas por institutos de pesquisa como o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), o Núcleo de Pesquisas Sociais Aplicadas, Informações e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (DataUFF) e pelo IPSOS-OPINION. Os bancos de dados possuem amostra representativa da população⁵. Isso significa que, pelo “processo de amostragem, o pesquisador busca generalizar (conclusões) de sua amostra (o

⁴ *Survey* é um método de pesquisa que objetiva, fundamentalmente, descrever, explicar e explorar fenômenos de um universo pesquisado a partir de uma amostra da população, podendo generalizar seus resultados (BABBIE, 1999).

⁵ Exceto os bancos de dados Latinobarómetro de 1996 (que é representativo de 33% da população brasileira), de 1998 e de 2000 (ambos representativos de 11,58% da população urbana do país).

grupo pequeno) para a população toda (o grupo maior), da qual essa mesma amostra foi extraída” (LEVIN, 1978, p. 100).

É importante deixar claro que para a presente tese não foi realizada, por parte da autora, uma pesquisa *survey* para a obtenção dos dados. Não foi elaborado e aplicado um questionário específico para uma amostra representativa dos brasileiros. Isso não foi realizado por limitações estruturais e financeiras, questões necessárias a uma pesquisa de grande porte como a proposta. No entanto, os objetivos e hipóteses de pesquisa foram contemplados e verificados a partir de pesquisas já realizadas e disponibilizadas por institutos, como exposto acima.

As pesquisas utilizadas foram aplicadas a partir de 1991, período próximo ao da primeira eleição direta para presidente da República – um marco da história democrática brasileira. Assim, essas pesquisas começaram a serem produzidas e disponibilizadas com informações pertinentes à presente tese. O ano de 1991, data do banco de dados mais antigo aqui utilizado, também é pertinente porque, historicamente, mostra percepções e opiniões de cidadãos que experimentaram as então recentes consequências da redemocratização e descentralização fiscal no Brasil, o que favorece a identificação do perfil da percepção tributária dos brasileiros na atualidade.

Inúmeras pesquisas foram consultadas e seus questionários analisados em busca de questões que pudessem contribuir para os objetivos desta tese. Contudo, apenas uma pequena parcela das pesquisas e, destas, apenas algumas poucas questões se mostraram úteis para a pesquisa proposta. Este trabalho de busca das questões, que acaba não aparecendo no montante da tese e que toma muito tempo do pesquisador, foi realizado com base nos pressupostos teóricos e metodológicos previamente levantados e em consonância com o projeto de pesquisa. Felizmente, a maior parte dos bancos de dados já estão disponíveis na Internet, o que muito facilita o trabalho do pesquisador, evitando gastos e deslocamentos que, por vezes, podem não ser úteis.

Os *surveys* são aqui utilizados porque servem para descobrir regularidades em atitudes e comportamentos das pessoas acerca de

determinados assuntos, aliado a técnicas sistemáticas específicas de análise. Nesse sentido [...] *surveys* estão preocupados com as características demográficas, o ambiente social, as atividades, ou as opiniões e atitudes de um grupo de pessoas (BAQUERO, 2009, p. 33).

A utilização de diferentes *surveys* nesta tese poderia causar alguns problemas de interpretações por terem sido aplicados em diferentes momentos. No entanto, a análise realizada não evidenciou grandes oscilações de posicionamentos dos respondentes sobre as questões pertinentes à tese no período analisado. Pode-se dizer, portanto, que os bancos de dados que forneceram as informações para esta tese possuem uma homogeneidade contextual.

Nesse sentido, Rosenberg (1976) chama atenção sobre o necessário rigor da análise dos dados coletados. Para este autor, em pesquisas quantitativas corre-se o risco de haver um trabalho meticuloso e rigoroso no planejamento e na coleta de dados, mas a última etapa da pesquisa, a análise dos dados resultantes das primeiras fases, pode não ser tão intensa quanto as demais. Com isso, o autor afirma que tão importante quanto o fato de os dados serem bons é o que fazer com eles, como trabalhá-los. Portanto, ainda sobre o método utilizado, a análise realizada nesta tese diz respeito a análise univariada, à análise bivariada, usando teste estatístico associativo, e à análise multivariada (fatorial e de trajetória)⁶. A análise de trajetória foi utilizada para compor variáveis que indicassem a percepção tributária, direitos e deveres, avaliação de serviços públicos e confiança nas instituições. No caso da análise de trajetória, foi avaliado o quanto certas variáveis (como percepção tributária, direitos e deveres, avaliação de serviços públicos e confiança nas instituições) podem incidem em outras variáveis (no caso, estas variáveis dependentes indicam, em seu conjunto, a estabilidade democrática no Brasil).

Sobre a estatística descritiva, utilizada em partes desta tese, ela descreve características da população, sem inferir qualquer questão. Com ela, se obtém a distribuição das respostas às perguntas de forma clara e precisa, mostrando tendências e características sociais. Com isso, os recursos estatísticos permitem que sejam verificados modelos na população estudada, por meio da avaliação de seus valores (LEVIN, 1978).

A escolha das variáveis sobre percepção tributária nos bancos de dados deu-se por meio da menção ao assunto tributos, independentemente de se tratar especificamente de impostos, taxas ou contribuição. Isso porque, quando se fala em tributos, de maneira geral não

⁶ A análise univariada apresenta a análise da distribuição dos casos em uma só variável. Aqui utiliza-se o que em estatística se chama frequência, que nada mais é do que a contagem de respostas dos indivíduos em cada categoria de interesse (ou possibilidade de resposta à questão proposta), e pode ser indicada com seu valor absoluto ou em porcentagem. O teste associativo aqui utilizado como análise bivariada, qui-quadrado, mostra se duas variáveis estão associadas, ou seja, se uma resposta depende da outra variável para ser definida. A análise multivariada abrange um conjunto de técnicas que se utilizam para tratar várias variáveis. São exemplos de análise multivariada, e utilizadas nesta tese, a análise de trajetória (mostra relações causais entre variáveis) e a análise fatorial (busca, por método algébrico, reduzir um número de variáveis definindo dimensões as quais um conjunto de variáveis se relaciona ao se referirem ao mesmo conceito/dimensão) (BABBIE, 1999; LEVIN, 1978; PESTANA e GAGEIRO, 2000; BRYMAN e CRAMER, 2006).

se distinguem as categorias de contribuição – no cotidiano o pagamento de tributos é referido como o ato de "pagar os impostos". O que é identificado pela população é o ato de financiar o Estado, como apontam Baquero, Schneider, Linhares et al (2005) e Almeida (2010), independentemente do tipo de tributação ou esfera administrativa para a qual a arrecadação é dirigida. Ao mesmo tempo, as variáveis tratadas, apesar de procederem de bancos de dados e de anos diferentes, possuem equivalência funcional, ou seja, buscam medir percepções e opiniões sobre uma mesma questão, mesmo quando redigidas de maneiras distintas e aplicadas em momentos diferentes. Também foram selecionadas questões que versam sobre cultura política, variáveis demográficas e geográficas, bem como as de qualificação de ações do Estado e da democracia. Para a análise foi utilizado o software SPSS, *Statistical Package for Social Sciences*.

Importante ressaltar, ainda, que para alguns capítulos (como os capítulos 4 e 5), são utilizados bancos de dados de diferentes anos e instituições. Nesse caso, houve uma grande dificuldade para recategorizar algumas variáveis, a fim de que passassem a oferecer o mesmo número de respostas e na mesma direção (sentido ascendente ou descendente de valoração), ação necessária para realizar determinados testes. Isso ocorreu porque não há um padrão de resposta sobre determinadas variáveis-chave, como as variáveis demográficas. Por exemplo, sobre as variáveis escolaridade e renda verificaram-se diversos formatos de respostas. Alguns institutos solicitam a escolaridade de um respondente em anos correntes de estudo, outros como o último ano escolar formal, outros, ainda, em faixas de instrução, e essas faixas de instrução não são, necessariamente, as mesmas de uma instituição para outra ou de uma mesma instituição em pesquisas aplicadas em períodos diferentes. O mesmo acontece com o questionamento sobre a renda. Frequentemente é solicitada a renda mensal familiar. Mas, nem sempre se indaga o número de pessoas que dependem dessa renda, o que seria indispensável para verificar a renda per capita e, assim, avaliar de forma mais realista possível as diferenças econômicas entre os pesquisados. Algumas pesquisas solicitam, além da renda familiar, a renda pessoal. Mas, também não há uma padronização de respostas que possibilite levar a cabo comparações sem, antes, ser necessário um tratamento das respostas. Para a variável renda também há várias possibilidades de anotações das respostas: renda absoluta, por número de salários mínimos, por salários mínimos em faixas (tal como a escolaridade, também as faixas de salário mínimo não são padronizadas, modificando-se, se não por instituição, de acordo com o ano de aplicação da pesquisa) ou por faixas de US\$100,00 convertidos em moeda nacional. Também se enfrentaram limitações que exigiram cuidado e detalhamento, como no caso em que os questionários foram realizados pouco antes do aumento do salário

mínimo e que, por isso, em seus dados as faixas de salário mínimo estão “defasadas” para o respectivo ano, ou quando os salários não são indagados diretamente, mas por meio de uma escala de 1 (mais baixo) a 10 (mais alto). Esse tipo de dificuldade não é raro de ser encontrado em pesquisas comparativas, nas longitudinais, e nas que utilizam diferentes bancos de dados, como é o caso desta tese. Nesse sentido, é mister estabelecer em pesquisas de opinião pública um padrão de respostas para as variáveis demográficas. Aqui se entende que a forma de perguntar certas questões e as possibilidades de respostas oferecidas aos entrevistados variam de uma região para outra, e que essa diversidade precisa ser respeitada. Uma solução razoável para o problema, especificamente sobre as variáveis demográficas, é adotar a anotação em números absolutos para escolaridade, renda e idade. Também é importante ser indicada a unidade geográfica básica utilizada para selecionar as unidades de análise – no caso de pesquisas regionais ou nacionais, a cidade é imprescindível. Depois, se for a necessidade do pesquisador, as variáveis demográficas podem ser categorizadas em classes (as cidades podem ser agrupadas, por exemplo, em regiões, mesorregiões ou microrregiões). No entanto, nas anotações metodológicas da pesquisa, se faz necessário que sejam apontados dados oficiais da região estudada, como o valor do salário mínimo⁷ no período em que a pesquisa foi realizada, como a instrução formal estava organizada, e a que unidade geográfica pertencia a unidade geográfica básica em que foram coletados os dados. Esse tipo de conduta vai beneficiar os pesquisadores que se lançam ao desafio de utilizar dados secundários para levar a cabo os seus estudos.

Uma vez que para cada capítulo da tese é utilizada uma técnica diferente, a seguir especificam-se as técnicas empregadas.

2.2 - Análise Empírica

O capítulo 4 traz a análise das atitudes e comportamentos dos cidadãos sobre o pagamento de tributos em cada uma das grandes regiões brasileiras. Como cada região participa de forma diferenciada da arrecadação financeira total brasileira, supõe-se que há diferenças de cultura tributária entre os cidadãos das cinco regiões, e que essas diferenças têm relação com a legitimação da democracia. Neste capítulo foi usado principalmente o banco de dados do Latinobarómetro, 2005 (embora outros sejam utilizados para melhor ilustrar as

⁷ No Brasil há outro limitador da anotação em números absolutos do salário mínimo, que é o salário mínimo regional (este não pode ser inferior ao salário mínimo federal). O salário mínimo regional não se refere à abrangência das regiões geográficas brasileiras, mas a determinados estados da federação. Assim, possuem leis que regulamentam o salário mínimo regional os estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Paraná, Ceará e Rio Grande do Sul e, portanto, nestas localidades o salário mínimo é maior do que o definido para os demais estados pelo governo federal.

questões tratadas). A pesquisa de 2005 foi aplicada no Brasil pelo IBOPE, com amostra probabilística em 2 etapas, por cotas na etapa final, com erro amostral de 2,8% e intervalo de confiança de 95%. Foram entrevistadas 1204 pessoas nas 5 regiões do país em 92 cidades (ver lista no Anexo 1).

Neste capítulo foram utilizadas frequências e cruzamentos de dados, com a aplicação do teste qui-quadrado. Este é um teste não-paramétrico de significância, possível de ser aplicado em variáveis ordinais e nominais. O fato de este ser um teste não-paramétrico significa que para aplicá-lo não é necessária uma hipótese especificamente sobre os parâmetros (característica) da população. Um teste de significância estatística mostra se uma dada relação entre variáveis resulta de erro de amostragem. Para aplicar a prova do qui-quadrado é necessário que as frequências esperadas em cada uma das células da tabela resultante do cruzamento das variáveis não sejam muito pequenas, e que não seja considerada a ordem das variáveis na hipótese levantada (o teste mostra apenas se há relação entre as variáveis estudadas e não a direção em que ela se dá) (LEVIN, 1978; SIEGEL, 1975).

Na composição do último gráfico apresentado no capítulo 4, foram selecionadas questões que pudessem ser agrupadas em dois grupos: um representando a legitimação da democracia (apoio difuso) e outro, o cumprimento do contrato social pela população estudada, com os recortes regionais. Para a legitimação da democracia foram tratadas as variáveis de apoio a PARTIDOS POLÍTICOS e ao CONGRESSO⁸, por meio de análise fatorial de componentes principais.

A análise fatorial é um instrumento que possibilita organizar a maneira como os sujeitos interpretam as coisas, indicando as que estão relacionadas entre si e as que não estão. Esta análise permite ver até que ponto diferentes variáveis têm subjacente o mesmo conceito (factor). [...]

A análise fatorial permite avaliar a validade das variáveis constitutivas dos factores, indicando em que medida se referem aos mesmos conceitos, através da correlação existente entre elas. [...]

A análise de componentes principais é um método estatístico multivariado que permite transformar um conjunto de variáveis quantitativas iniciais correlacionadas entre si (x_1, x_2, \dots, x_0) noutra conjunto com um menor número de variáveis não correlacionadas (ortogonais) e designadas por componentes principais (y_1, y_2, \dots, y_0), que resultam de combinações

⁸ As perguntas originais do Latinobarómetro (2005) utilizadas para essa análise foram: 1) “Hay gente que dice que sin Partidos Políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?” e 2) “Hay gente que dice que sin Congreso Nacional no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?”. Os bancos de dados disponibilizados pela Corporación Latinobarómetro encontram-se em inglês ou em espanhol. A fim de facilitar a leitura das questões para os leitores que não dominam o idioma inglês, optou-se por apresentar as perguntas utilizadas dos bancos de dados em espanhol.

lineares de variáveis iniciais, reduzindo a complexidade de interpretação dos dados. Os coeficientes (loadings ou pesos) a_{ij} , $i = 1, \dots, p$; $j = 1 \dots p$, definem cada uma das novas variáveis, sendo escolhidos de modo que as variáveis derivadas (componentes principais) expliquem a máxima variação nos dados originais e não estejam correlacionados entre si (PESTANA e GAGEIRO, 2000, p. 389).

A análise fatorial do capítulo 4 mostrou que as duas questões (apoio a partidos políticos e apoio ao congresso) são passíveis de serem estudadas com um só valor. Como as respostas às variáveis são nominais, se atribuíram valores às respostas para que pudesse ser realizada a análise fatorial. Foi preciso, ainda, inverter os valores das respostas, de forma que indicasse uma ordem crescente, em que o menor valor apontasse o menor apoio democrático e o maior valor, maior apoio. Dessa forma, quanto menor o valor da resposta, menor o apoio à democracia.

Como a análise fatorial gerou um só componente (as duas questões medem o mesmo conceito), não foi feita a matriz rotada, que objetiva definir cada variável em um só fator (ou dimensão) por meio de interações que carregam o peso (*loading*) de cada variável ao máximo. Ou seja, o apoio a partidos políticos e ao congresso medem uma mesma dimensão valorativa da população brasileira, e por isso não foi preciso fazer a rotação que “força” as variáveis a estabilizarem-se em uma dimensão. Com isso, optou-se por trabalhar com as médias das duas questões por caso (indivíduo) para compor uma terceira variável, chamada LEGITIMAÇÃO DE PARTIDOS E CONGRESSO.

Para definir os valores das variáveis nominais, foi adotado o valor 1 para as respostas: “sem partidos PODE haver democracia” e “sem congresso PODE haver democracia” e; o valor 2 para as respostas: “sem partidos NÃO PODE haver democracia” e “sem congresso NÃO PODE haver democracia”. A seguir, com o auxílio do *software* SPSS, foi gerada a média das duas perguntas para cada caso. Como o peso de cada resposta foi definido anteriormente, se tem a seguinte matriz de respostas:

		Partidos	
		1	2
Congresso	1	1,0	1,5
	2	1,5	2,0

A matriz de respostas mostra que a média 1,0 significa que nenhuma das duas instituições é considerada pelos entrevistados como necessária para que haja democracia. A

média 1,5 indica que, enquanto uma instituição é considerada importante, a outra não o é. Já a média 2,0 mostra a opinião de que ambas as instituições são imprescindíveis para a democracia. É possível denominar os casos de média 1,0 como de “Baixo Apoio Difuso à Democracia; os casos de média 1,5 como de Apoio Difuso Misto à Democracia; e os com média 2,0, de Alto Apoio Difuso à Democracia. Foi definido, portanto, o quanto equivale a LEGITIMAÇÃO DE PARTIDOS E CONGRESSO para cada entrevistado. A partir desses dados foi separada a média para cada Região.

A média da LEGITIMAÇÃO DE PARTIDOS E CONGRESSO por Região foi calculada da seguinte forma:

1) a partir da frequência das respostas Baixo Apoio Difuso à Democracia, Apoio Difuso Misto à Democracia e Alto Apoio Difuso à Democracia, foi multiplicado o número de casos de cada resposta pelo peso da resposta;

2) os valores dessas multiplicações foram somados e;

3) o total dessa segunda multiplicação, então, foi dividido pelo número de casos total verificados em cada região.

Os resultados, por região, são os seguintes, considerando que o intervalo vai de 1 a 2:

Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Média	1,56	1,59	1,53	1,48	1,41

Já para chegar ao que se denominou CUMPRIMENTO DO CONTRATO SOCIAL PELOS CIDADÃOS, foram utilizadas 4 variáveis conjuntamente: a escala de justificação de evasão de impostos; opinião se os cidadãos cumprem as leis; se os cidadãos sabem/exigem seus direitos e se eles têm consciência de suas obrigações⁹.

Uma análise fatorial para compor diferentes fatores mostrou que essas questões podem ser agregadas em um só valor. A única variável que destoou na análise foi a escala de evasão de tributos, que obteve na matriz de componentes o valor 0,015 (valor inferior ao corte adotado, 0,5). Mas, uma vez que ela é considerada importante teoricamente no estudo do cumprimento do contrato social e o valor apresentado em *communalities* foi alto (0,994), optou-se por mantê-la na análise¹⁰. Como as variáveis podem ser reunidas em um só fator, e

⁹ As perguntas originais no Latinobarómetro (2005) são: 1) En una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable”, ¿cuán justificable cree Ud. que es evadir impuestos?; 2) ¿Diría Ud. que los (nacionalidad) cumplen las leyes?; 3) ¿Diría Ud. que los (nacionalidad) son exigentes de sus derechos?; 4) ¿Diría Ud. que los (nacionalidad) son conscientes de sus obligaciones?

¹⁰ As explicações sobre essas decisões são extensamente apresentadas nas páginas adiante.

só haviam essas na análise, desconsiderou-se a matriz rotada de componentes e optou-se por uma formulação com base nas médias das respostas apresentadas.

Como as respostas às variáveis são nominais, a exemplo das variáveis sobre Legitimação, se atribuíram valores às respostas, sendo preciso, ainda, inverter os valores. Assim, o menor valor das respostas mostra menor cumprimento do contrato social. No caso da escala, além de inverter a ordem das respostas ainda foi preciso agregar respostas, a fim de se obterem 4 alternativas, tal como as demais perguntas utilizadas na composição da variável CUMPRIMENTO DO CONTRATO SOCIAL PELOS CIDADÃOS. Dessa forma, a escala que antes afirmava que 1 significava “nada justificável” e 10, “totalmente justificável”, foi invertida (1 passou a ser totalmente justificável e 10, nada justificável). Com as 10 possibilidades de resposta recodificadas, mais uma recodificação foi feita para obter 4 respostas em que:

- O valor 1 refere-se às respostas de 1 a 2. Passaram a referir as respostas que eram muito favoráveis a se evadir impostos (ou seja, NADA a favor do contrato social);
- O valor 2 substitui os valores de 3 a 5, sugerindo as respostas bastante favoráveis à evasão (UM POUCO contra o contrato social);
- O valor 3, antes definido como os valores de 6 a 8, refere-se às respostas que indicam um comportamento apenas um pouco favoráveis à evasão (mais a favor do cumprimento contrato social, que consideramos BASTANTE);
- O valor 4, antes valores de 9 a 10, representa as respostas que indicam não serem nem um pouco favoráveis a evadir impostos (ou seja, MUITO a favor de se cumprir o contrato social).

Permaneceu a idéia de que quanto menor o valor, menos favorável ao cumprimento do contrato social.

Da mesma forma que na explicação sobre a LEGITIMAÇÃO, para a adoção de valores das variáveis nominais, e da escala, foram adotados os seguintes valores:

- 1 para as respostas NADA;
- 2 para as respostas UM POUCO;
- 3 para as respostas BASTANTE;
- 4 para as respostas MUITO.

A seguir, no SPSS foi gerada a média das 4 variáveis para cada caso. Com o peso de cada resposta definido, se tem 16 possibilidades de respostas, que vão do valor 1 a 4. De modo geral, pode-se considerar que quanto mais próximo de 1, o cumprimento do contrato social está péssimo. Quanto mais próximo de 2, está ruim. Médias perto de 3 indicam um bom cumprimento do contrato social. E, quanto mais próximo de 4, está ótimo. Após a definição do quanto vale o CUMPRIMENTO DO CONTRATO SOCIAL PELOS CIDADÃOS, foi calculada a média por Região. O intervalo de 1 a 4 foi dividido em 4 níveis:

- 1 – de 1 a 1,7525 (Cumprimento de direitos e deveres = PÉSSIMO)
- 2 – de 1,7526 a 2,5051 (Cumprimento de direitos e deveres = RUIM)
- 3 – de 2,5052 a 3,2577 (Cumprimento de direitos e deveres = BOM)
- 4 – de 3,2578 a 4,0 (Cumprimento de direitos e deveres = ÓTIMO).

A média do CUMPRIMENTO DO CONTRATO SOCIAL PELOS CIDADÃOS por Região foi calculada da seguinte forma:

- 1) a partir da freqüência das respostas dos 4 níveis, foi multiplicado o número de casos de cada resposta pelo peso do nível;
- 2) os valores dessas multiplicações foram somados;
- 3) o total, então, foi dividido pelo número de casos total da região.

Os resultados, por região, são os seguintes, considerando que o intervalo vai de 1 a 4:

Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Média	2,44	2,48	2,42	2,28	2,18

De posse das médias para a LEGITIMAÇÃO e de CUMPRIMENTO DO CONTRATO SOCIAL por região, foi feito um gráfico no SPSS (*Scaterplott*) a fim de verificar diferenças comportamentais das regiões estudadas na relação ora estudada.

Na análise das atitudes e comportamentos dos cidadãos brasileiros sobre os tributos considerando-se as diferentes escolaridades e faixas de renda (Capítulo 5), supõe-se que há diferenças de cultura tributária entre os cidadãos de acordo com essas variáveis uma vez que existem distinções entre esses grupos tanto no momento em que se dá a arrecadação tributária quanto no momento em que políticas públicas são decididas para o benefício de um ou outro grupo. Da mesma forma, se presume que a relação entre percepção tributária e base de

sustentação à democracia também apresenta diferenças quando analisada segundo faixas de escolaridade e de renda.

Neste capítulo foram utilizados bancos de dados de diferentes instituições, cujas pesquisas abrangem o período de 1991 a 2008, com representatividade de toda a população brasileira. As especificações destas pesquisas, bem como as questões utilizadas em cada uma, encontram-se a seguir.

Tabela 1 - Informações sobre os bancos de dados utilizados

Ano	Disponibilização dos dados	Instituição de aplicação	Erro amostral	Período de aplicação	N ¹¹
1991	WVS	GALLUP	-	01/10/91-31/01/92	1782
1997	WVS	GALLUP	-	01/06/97-30/06/97	1149
1999	CESOP (1263)	IBOPE	-	13/07/99	2000
1999	CESOP (1265)	IBOPE	-	02/11/99-29/11/99	2000
2002	CESOP (1864 - Pesb)	DATAUFF	3%	18/06/02-31/10/02	2365
2002	CESOP(1838- Eseb)	CESOP/Unicamp/UFF	2%	31/10/02-28/12/02	2513
2003	LB	IBOPE	2,8%	02/08/03-07/08/03	1200
2005	LB	IBOPE	2,8%	05/08/05-16/08/05	1204
2006	CESOP (2489- Eseb)	Ipsos-Opinion	3,2%	17/12/06-27/12/06	1000
2006	WVS	UnB	-	01/11/06-26/12/06	1500
2007	Lapop	UFG	2,8%	12/07/07-26/08/07	1214
2008	Lapop	UnB	2,53%	02/03/08-29/04/08	1497

¹¹ O “N” é o número de casos da pesquisa, ou seja, aqui é o número de questionários aplicados, representando a amostra calculada.

Tabela 2 - Metodologia utilizada nas pesquisas

Ano	Disponibilização dos dados	Desenho amostral
1991	WVS	Amostra probabilística aleatória.
1997	WVS	Amostra probabilística aleatória e por cotas.
1999	CESOP (1263)	Sem informação.
1999	CESOP(1265)	Sem informação.
2002	CESOP(1864 - Pesb)	Probabilística com três estágios de seleção (primeiramente, municípios, em segundo lugar as unidades secundárias de amostragem nos município e na terceira fase, os domicílios). Nos domicílios uma pessoa adulta foi selecionada de forma aleatória.
2002	CESOP(1838-Eseb)	Amostra probabilística estratificada em 3 estágios: município (Unidade Primária de Amostragem, através de sorteio por unidade administrativa), setor censitário (Unidade Secundária de Amostragem) e domicílio (Unidade Terciária de Amostragem).
2003	LB	Amostra probabilística em três estágios, sendo probabilística em duas e por cotas na final.
2005	LB	Amostra probabilística em três estágios, sendo probabilística em duas e por cotas na final.
2006	CESOP(2489-Eseb)	Amostra estratificada em três estágios: primeiro por municípios (os auto-representativos e os sorteados por amostra sistemática, estratificado por Região Administrativa), em seguida por sorteio de setores censitários dentro dos municípios, e por último, nos setores foi realizada a amostra por cotas (idade, escolaridade, PEA ¹² , sexo), segundo dados da PNAD ¹³ 2003.
2006	WVS	Amostra em 4 etapas. Primeiro foram selecionadas 119 cidades, para então determinar 150 conglomerados (122 urbanos e 28 rurais). Após isso, foram sorteados domicílios nos conglomerados e, então, nos domicílios foi selecionada uma pessoa segundo alguns requisitos (ser ali domiciliada, ser alfabetizada e ter 18 anos ou mais).
2007	Lapop	Amostra, auto-ponderada, consiste em pessoas a partir de 18 anos, residentes no Brasil, segundo cotas de gênero, idade e distribuição geográfica.
2008	Lapop	Amostra com 60 unidades primárias de amostragem (municípios) e 178 unidades de amostragem finais. Amostra estratificada e por conglomerado, sendo estratificada por regiões e por áreas urbana e rural. Os selecionados para a amostra o foram, segundo conglomerados, de 6 a 8 em áreas urbanas e de 10 a 12 em áreas rurais.

¹² População economicamente ativa.

¹³ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE.

Tabela 3 - Questões utilizadas

Ano	Disponibilização dos dados	Questões utilizadas (coluna "NAME" do banco de dados)
1991	WVS	V298 V375 (Escolaridade) V363 (Renda familiar)
1997	WVS	V194 V217 (Escolaridade) V227 (Renda familiar)
1999	CESOP (1263)	p21 inst (Escolaridade) rend (Renda familiar)
1999	CESOP (1265)	p21 inst (Escolaridade) rend (Renda familiar)
2002	CESOP (1864 - Pesb)	13d escolar (Escolaridade) p169 (Renda familiar)
2002	CESOP(1838- Eseb)	p124 q125a – q125k p159 (Escolaridade) p176 (Renda familiar)
2003	LB	p28n p30nb p66stb s18 (Escolaridade) p90st (Renda familiar)
2005	LB	P18st p77st p79st p80st reeduc (Escolaridade) s1 (Renda familiar)
2006	CESOP (2489- Eseb)	q56a – q56k instru (Escolaridade) renda1 (Renda familiar)
2006	WVS	V152 V200 V238 (Escolaridade) V253 (Renda familiar)
2007	Lapop	SGL1 VS2 (Escolaridade) VS13 (Renda familiar)
2008	Lapop	sd1 – sd12 braimp4 ed (Escolaridade) Q10 (Renda familiar)

Para iniciar a análise estatística deste capítulo foi necessário recategorizar todas as variáveis demográficas a serem utilizadas, a fim de formar categorias semelhantes, comparáveis.

Como apontado anteriormente, os bancos de dados das diferentes instituições apresentam maneiras diversas de respostas a essas questões, que são fundamentais para traçar

comparações. Primeiramente verificaram-se essas diferentes formas de respostas à escolaridade e à renda. Na maior parte dos casos, as respostas encontram-se codificadas em respostas intervalares, cujos intervalos quase nunca coincidem.

Fez-se um exame criterioso das possibilidades de recategorização das respostas, de forma que não se perdesse informação de nenhum banco de dados, ou quando isso fosse preciso, que se efetivasse minimizando essas perdas. Considerando essa necessidade, a escolaridade dos respondentes foi recategorizada em quatro faixas, para a maior parte dos bancos de dados. As exceções são os bancos de dados do WVS, que tiveram essa resposta recategorizada em três faixas, dado que estes bancos não disponibilizam a divisão do ensino fundamental em duas partes. Nos demais bancos de dados foi mantida a distribuição em quatro faixas, uma vez que se acredita haver diferenças de percepções entre as pessoas que possuem escolarização até a primeira metade do ensino fundamental e os indivíduos que chegaram à segunda metade. A escolaridade ficou assim definida:

Quadro 1 - Categorização final da variável Escolaridade

Escolaridade	
4 categorias	3 categorias
1. Sem escolarização formal até a 4ª série do ensino fundamental completo ou incompleto.	1. Sem escolarização formal até a 8ª série do ensino fundamental completo ou incompleto.
2. Da 5ª série a 8ª série do ensino fundamental completo ou incompleto.	
3. Da 1ª série a 3ª série do ensino médio completo ou incompleto.	2. Da 1ª série a 3ª série do ensino médio completo ou incompleto.
4. Ensino superior completo ou incompleto ou mais.	3. Ensino superior completo ou incompleto ou mais.

Seguindo a orientação de não perder informação ao recategorizar as respostas, a renda familiar mensal dos entrevistados foi a questão que mais apresentou dificuldades para se estabelecer uma categorização uniforme entre os bancos de dados. Devido às diferentes formas de apresentar a renda, comentadas acima, os bancos de dados precisaram passar por uma recategorização e ainda, serem renomeados. Nos casos em que a renda foi fornecida em dados absolutos, a primeira recategorização visou a uma distribuição por salários mínimos em três faixas. Desse modo, essas três faixas foram renomeadas para comparações. Em outros casos, a renda familiar mensal foi fornecida como variáveis nominais e também intervalares. Considerando a equivalência funcional para esses casos, também neles as respostas passaram por uma recategorização em três faixas e uma renomeação, como apresentado a seguir.

Quadro 2 - Categorização final da variável Renda

Renda	
Em faixas de salários mínimos	Categorias finais de análise
Até 2 salários mínimos	Renda baixa
Acima de 2 até 5 salários mínimos	Renda média
Acima de 5 salários mínimos	Renda alta

Também passaram por um processo de recategorização a maioria das demais variáveis utilizadas neste capítulo. A escolha da bateria de questões esteve ligada à propensão de resposta às hipóteses levantadas na introdução desta tese. Para perguntas com equivalência funcional, mas com distribuição de respostas diferenciadas, foi preciso definir novas categorias, com o mesmo número de respostas para serem comparadas.

Apesar de esta ter sido a aplicação de recategorização para quase todas as variáveis não-demográficas, em três questões o tratamento das variáveis foi outro. É o caso das variáveis que atestam a satisfação quanto aos serviços públicos ofertados, presentes nos bancos de dados Eseb 2002, Eseb 2006 e Lapop 2008. Nos casos dos bancos de dados Eseb 2002 e 2006, foi indagado aos entrevistados sobre a satisfação com os seguintes serviços: a) coleta de lixo; b) policiamento; c) limpeza das ruas e calçadas; d) manutenção das ruas e calçadas; e) controle dos camelôs, mesas de bar e bancas de lojas; f) quadras, praças e espaços de lazer na cidade; g) escolas públicas; h) serviços de saúde pública; i) iluminação das ruas e praças; j) serviços de água; k) serviços de esgoto. A resposta para cada item deveria ser dada em termos de uma nota de 0 (menos satisfeito) a 10 (mais satisfeito). Com essas notas, foi construída uma média da satisfação com os serviços públicos sugeridos para cada respondente, sendo somadas as notas de cada serviços e, então, essa soma foi dividida pelo total de serviços. Com isso, se teve uma escala de satisfação e, a seguir, essa escala foi dividida em 3 categorias, com níveis de satisfação: Insatisfeito = 0,0 - 4,99; Regular = 5,0 - 5,99; Satisfeito = 6,0 - 10,0.

No banco de dados do Lapop 2008, perguntou-se sobre a satisfação com os seguintes serviços públicos: a) sistema de transporte; b) ruas, avenidas e estradas; c) o sistema educacional e as escolas; d) a qualidade do ar; e) a qualidade da água; f) a disponibilidade de serviços médicos e de saúde de qualidade; g) a disponibilidade de habitações boas e a preços acessíveis; h) a beleza física do lugar; i) o fluxo do trânsito; j) as calçadas ou calçadões; k) a disponibilidade de parques, praças e áreas verdes; l) a disponibilidade de lugares públicos para a prática de esportes. Uma vez que cada variável é dicotômica (apresenta apenas duas respostas, antagônicas: satisfeito ou insatisfeito) as respostas aos serviços não apresentavam valores, como nos bancos de dados anteriormente citados. Para solucionar esta questão,

optou-se por adotar um valor para cada resposta. Assim, a resposta satisfeito recebeu o valor 1 e a opção insatisfeito, o valor 2, em cada variável. Com os valores definidos, pode-se realizar uma média da satisfação dos serviços para cada respondente, que resultou em uma escala de 1 a 2. Essa escala foi recategorizada em três níveis: Satisfeito = 1,0 - 1,39; Regular = 1,40 - 1,59; Insatisfeito = 1,60 - 2,0.

Preferiu-se trabalhar com a média da satisfação dos serviços públicos do que com a questão direta sobre satisfação dos serviços, como ocorreu no banco de dados do Lapop 2007 (nesta versão não aparece a questão desmembrada por serviços públicos). Isso porque uma escala, ou uma média de respostas, traz mais subsídios para se compreender estas opiniões do que uma resposta fechada de satisfação ou insatisfação. Isso foi verificado quando comparadas as duas variáveis, que apresentaram respostas díspares. Assim, optou-se por trabalhar com as escalas e médias de satisfação com os serviços públicos ofertados.

O próximo passo foram os testes estatísticos. No capítulo 5, basicamente fez-se uso do teste qui-quadrado, de associação entre as variáveis, anteriormente explicado. Para finalizar o capítulo foi feito um teste qui-quadrado estratificado por faixas de escolaridade e de renda.

No capítulo 6 foi utilizado o banco de dados do Latinobarómetro 2003. A amostra, que contou com 1200 entrevistados, sendo constituída por amostra probabilística modificada em duas etapas e por cotas no final, é representativa de toda a população brasileira, e tem erro amostral de 2,8%. A pesquisa ficou a cargo da empresa IBOPE, que a aplicou entre os dias 02 e 07 de agosto de 2003 em 93 cidades nas 5 regiões brasileiras.

Para a análise, foram primeiramente selecionadas variáveis que mostravam em seu enunciado alguma relação com os objetivos a serem alcançados no capítulo. Assim, as seguintes questões foram selecionadas¹⁴:

P28N. Considerando todo, ¿cree Ud. que los niveles de impuestos que se pagan en (país) son muy altos, altos, bajos o muy bajos, o están bien como están?

P30NA. ¿Tiene Ud. confianza en que los impuestos serán recaudados con imparcialidad?

P30NB. ¿Tiene Ud. confianza en que el dinero de los impuestos serán bien gastados por el Estado?

¹⁴ As questões não estão em português porque a base de dados disponibilizada está, originalmente, em espanhol. Manteve-se o idioma para que seja facilitada a procura das questões por aqueles que desejarem verificá-las no banco de dados disponibilizado pela instituição.

P66STB. En una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable” cuan justificable cree Ud. que es: Evadir impuestos.

P22GB.B. Por el bien del país, ¿la gente debería estar preparada para sacrificar su interés personal?

P58ST. Algunas personas dicen que la manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro. Otros dicen que independientemente de cómo vote, no hará que las cosas sean mejor en el futuro. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?

P12ST. Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello. Diría Ud. que el Estado puede resolver...?

P65ST. En general, Ud. diría que la gente debe obedecer las leyes sin excepción o hay ocasiones excepcionales en los que la gente puede seguir su conciencia aunque signifique quebrar la ley.

P67STA. ¿Diría Ud. que los (nacionalidad)... Cumplen las leyes.

P67STB. ¿Diría Ud. que los (nacionalidad)... Son exigentes de sus derechos.

P67STC. ¿Diría Ud. que los (nacionalidad)... Son Conscientes de sus obligaciones y deberes.

P25NA. ¿Diría Ud. que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con la... Salud a la que tiene acceso.

P25NB. ¿Diría Ud. que se encuentra muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con la... Educación a la que tiene acceso.

P21STB. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en.... Policía./carabinero.

P21STD. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en.... Los partidos políticos.

P21STE. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en.... El Poder Judicial.

P21STF. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en.... El Congreso Nacional/Parlamento.

P21STG. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en... Fuerzas Armadas.

P23STC. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en... Presidente.

P23STG. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en... Gobierno.

P59ST. Hay gente que dice que la política y los políticos han perdido credibilidad y no parece que la puedan recuperar. Otra gente dice que la política depende de las personas que ocupan los cargos y cada cual tiene la oportunidad de recuperar esa credibilidad.

P14ST. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? (La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno).

P15ST. En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?

As respostas a essas perguntas foram recodificadas de forma a serem medidas na mesma direção, da reação mais positiva à mais negativa. Após uma primeira análise fatorial de componentes principais, foram retiradas da análise as questões P59ST, P14ST, P15ST, P58ST, P12ST, P22GBB, P66STB e P65ST por não apresentarem correlação significativa com nenhum fator.

Com as questões restantes foi realizada novamente uma análise fatorial de componentes principais, com rotação ortogonal Varimax (ver Anexo 2). A rotação ortogonal significa que cada fator não tem correlação com os demais. O método de rotação utilizado, Varimax, minimiza o número de variáveis em cada fator de acordo com a sua maior carga em um só fator (PESTANA e GAGEIRO, 2000; PEREIRA, 2004). A matriz de correlações, que “mede a associação linear entre as variáveis através do coeficiente de correlação de Pearson” (PESTANA e GAGEIRO, 2000, p. 396) mostrou correlações significativas entre quase todas as variáveis, ao nível de 0,05. Aquelas que mostraram correlações não tão significativas permaneceram no modelo devido à elevada carga que geraram nos fatores.

Paralelamente à análise fatorial de componentes principais, para essas questões foram realizados outros testes para a confirmação da possibilidade de junção das questões em um fator e da qualidade dos mesmos.

Assim, foi realizado o teste de esfericidade de Bartlett, que testa se a matriz de correlação é a matriz identidade (matriz quadrada em que a diagonal é 1, ou seja, a relação de uma variável com ela mesma é perfeita, e os demais valores são 0) (PEREIRA, 2004). Se a matriz de correlação for a matriz identidade, pode, na realidade, não haver correlação entre as variáveis, e o modelo fatorial estaria prejudicado. Para verificar se a matriz de correlações é ou não a matriz identidade precisa-se verificar o nível de significância do teste de esfericidade de Bartlett, que deve ser menor ou igual a 0,05 (nível que favorece a afirmação de que a matriz de correlação não é a matriz identidade) (PESTANA e GAGEIRO, 2000). No teste realizado o nível de significância encontrado foi 0,000, valor que permite o prosseguimento do modelo fatorial.

Juntamente com o teste de esfericidade de Bartlett foi realizado o teste KMO (Kaiser-Meyer-Olkin)¹⁵. Este teste tem por objetivo comparar as correlações simples com as correlações parciais do modelo. Os coeficientes parciais estimam as correlações entre fatores únicos (que não admitem inter-correlações), e quanto menores, menores os efeitos das demais variáveis sobre a variável analisada, o que indica que a análise fatorial realizada pode ser utilizada. O teste KMO varia de 0 a 1. Quanto mais perto de 1, menores são os coeficientes de correlações parciais (PESTANA e GAGEIRO, 2000). Na avaliação realizada, teste KMO indicou o valor 0,815, o que significa que a análise fatorial tem uma boa qualidade.

Também foi gerada uma matriz anti-imagem, que é uma matriz das correlações parciais. Ela adequa a amostra em cada variável para compor a análise fatorial. Seu valor, assim como o KMO, vai de 0 a 1 e quanto maior, mais significativo para o modelo fatorial adotado (PESTANA e GAGEIRO, 2000; PEREIRA, 2004). Na matriz anti-imagem gerada fica claro que nenhuma das variáveis pode ser descartada, pois os valores da diagonal (que vão de 0,0 a 1) não são inferiores a 0,703, chegando a 0,902.

Por sua vez, “a communality avalia a contribuição da variável ao modelo construído pela análise fatorial” (PEREIRA, 2004, p. 124). Nas comunalidades são trazidas, para cada variável, a variância explicada pelos componentes principais, antes e após a sua composição. As comunalidades variam de 0 a 1, e quanto mais perto de 1, mais a variância da variável estudada é explicada pelos fatores comuns (PESTANA e GAGEIRO, 2000; PEREIRA, 2004). O menor valor das comunalidades verificadas para as variáveis refere-se à questão P28N (Considerando todo, ¿cree Ud. que los niveles de impuestos que se pagan en (país) son muy

¹⁵ O KMO é uma medida de adequação de dados, resulta da divisão da adição dos quadrados das correlações das variáveis analisadas pela adição dessa primeira soma com a dos quadrados das suas correlações parciais (PEREIRA, 2004).

altos, altos, bajos o muy bajos, o están bien como están?), que obteve o valor 0,278. Mesmo com valor baixo, a variável se manteve na análise dado suporte teórico que evidencia a importância da questão formulada. Todas as demais variáveis têm valores superiores a 0,418, sendo que o valor crítico recomendado para comunalidades é 0,5.

Ao analisar o total da variância explicada das variáveis indicadas, é aconselhado que sejam retidos 4 fatores (indicados abaixo). Isso ocorre porque são esses os grupos de variáveis, agora chamados fatores, com valor total (*Initial Eigenvalues*) maior que 1, seguindo o critério de Kaiser que sugere ser os autovalores iguais ou maiores que 1 os estatisticamente significativos. São esses 4 fatores que explicam a variação de 55,273% das respostas antes ou depois da rotação das variáveis.

Finalmente, chega-se à matriz rotada de componentes (Imagem 1), que é o resultado de interações das variáveis, realizadas até estabilizarem, buscando assim elevar ao extremo os valores das suas cargas e, então, obrigar que cada variável se assente em um só fator.

Como a derivação dos fatores pela análise de componentes principais se dá por uma sucessão de rotações de eixos que melhor expressa a dispersão dos dados [...], no modelo fatorial final [Rotated Component Matrix] as variações das medidas estão maximizadas e as relações entre as dimensões suavizadas. Por isso, o pesquisador deve preferir buscar informações sobre as relações entre os fatores e as variáveis originais numa matriz fatorial rodada (PEREIRA, 2004, p. 129).

Os 4 fatores indicados pela matriz rotada foram nomeados segundo o conjunto das variáveis que os compõem, ficando da seguinte forma:

F1=Confiança Institucional

F2=Percepção Tributária

F3=Cumprimento de Direitos e Deveres

F4=Satisfação com Serviços Públicos

Imagem 1 - Matriz de componentes rotada

Rotated Component Matrix^a

	Component			
	1	2	3	4
P21STF. CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL / PARLAMENTO	,753			
P23STG. CONFIANZA EN EL GOBIERNO	,744			
P21STE. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL	,717			
P23STC. CONFIANZA EN EL PRESIDENTE	,690			
P21STG. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS	,648			
P21STD. CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	,622			
P21STB. CONFIANZA EN LA POLICÍA / CARABINEROS	,617			
P30NA. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS SERAN RECAUDADOS CON IMPARCIALIDAD		,828		
P30NB. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS DINERO DE IMPUESTOS SERAN BIEN GASTADOS		,802		
P28N rec Os impostos são		,488		
P67STC. SON CONSCIENTES DE SUS OBLIGACIONES Y DEBERES			,721	
P67STB. EXIGEN SUS DERECHOS			,716	
P67STA. ¿LOS CIUDADANOS NACIONALES CUMPLEN CON LA LEY?			,698	
P25NA. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA SALUD A LA QUE TIENE ACCESO				,853
P25NB. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA EDUCACIÓN A LA QUE TIENE ACCESO				,830

Extraction Method: Principal Component Analysis.
 Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.
 a. Rotation converged in 5 iterations.

Fonte: elaboração própria, com base no banco de dados LB (2003).

Além desses fatores, utiliza-se mais um, o de apoio à democracia. Este fator, da mesma forma que os fatores anteriormente citados, foi construído por meio de análise fatorial, que permitiu, com os mesmos passos, que fossem reunidas algumas variáveis para compor o a dimensão denominada “apoio à democracia” (ver Anexo 2). Foram utilizadas as seguintes questões:

P14ST. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

P16ST. B Le daría un cheque en blanco a un líder salvador que resuelva los problemas.

P16ST. C La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno.

P22N. A Prefiero la democracia a un líder que tenga todo el poder sin el control de las leyes.

PN22N. D La democracia es el único sistema con el que (país) puede llegar a ser desarrollado.

P39N. Por favor mire esta tarjeta y dígame ¿cuánta confianza tiene Ud. en...? La democracia como sistema de gobierno para que su país llegue a ser un país desarrollado.

Com os dados classificados em fatores, eles foram calculados em escalas de forma a apresentar as respostas das mais positivas às mais negativas.

A partir disso, foi realizada uma análise de trajetória (*path analysis*), que decorre do uso mútuo do modelo de regressão linear múltipla com a teoria causal (BABBIE, 1999; BRYMAN e CRAMER, 2006; PESTANA e GAGEIRO, 2000). Essa é uma técnica da modelagem causal¹⁶. A análise de trajetória não substitui a visão do pesquisador sobre as relações entre as variáveis, apenas mostra o padrão das suas relações (ASHER, 1976; BABBIE, 1999; BRYMAN e CRAMER, 2006). E, por isso, a teoria utilizada é determinante para a definição do modelo de trajetória.

No modelo de trajetória são definidas, portanto, a ordem em que cada variável infere sobre as demais, em uma só direção, com suas prováveis conexões. A direção e as conexões são representadas por setas. No modelo são determinadas também as variáveis exógenas, endógenas e a dependente¹⁷ (que recebe efeitos diretos e indiretos das demais variáveis). As variáveis exógenas causam efeitos diretos nas dependentes, mas também indiretos posto que elas incidem sobre as endógenas que, então, afetam a variável dependente. Da mesma forma, as variáveis endógenas causam efeitos diretos e indiretos na dependente (as relações causais conectam também as variáveis endógenas, que produzem relações indiretas com a variável dependente).

Um modelo de trajetória objetiva

¹⁶ Há três condições para afirmar que existe relação causal entre variáveis. Segundo Asher (1976, p. 11-12, tradução livre): “a primeira condição diz que deve haver variação concomitante ou covariação entre X e Y, enquanto que a segunda condição requer uma assimetria temporal ou ordenação temporal entre os dois. [...] A terceira condição afirma que [...] a covariação entre X e Y não deve desaparecer quando os efeitos de variáveis de controle - variáveis que afetam as variáveis X e Y anteriormente ao experimento - são removidas”.

¹⁷ Para Asher (1976), esta variável também pode ser considerada endógena, por sofrer efeitos de outras variáveis.

descrever a estrutura total das ligações existentes entre as variáveis dependentes e independentes assim como avaliar a seqüência lógica do modelo estrutural, formalizado com base na teoria causal. Esta teoria especifica a ordem existente entre as variáveis que reflecte uma presumível estrutura de ligações causa-efeito (PESTANA e GAGEIRO, 2000, p. 509).

Todas as variáveis que são afetadas por outras possuem uma variância não explicada pelas relações definidas no modelo causal. Nesse caso, a variância não explicada é chamada de resíduo ou erro (simbolizado por “e”). O resíduo indica o quanto outras variáveis, que não estão presentes no modelo, incorrem sobre determinada variável. Também é possível dizer que os resíduos são variáveis imensuráveis, uma vez que não fazem parte da observação (ASHER, 1976).

Essa análise conjunta do grupo de variáveis vai mostrar se as exógenas e as endógenas determinam a variável dependente de forma conjunta ou separada. Para definir a importância de cada variável nas relações que se especificam, utiliza-se a técnica de análise de regressão. A partir dela, se obtêm os coeficientes de trajetória, que são os coeficientes de regressão padronizados. Estes mostram a força das relações entre as variáveis (BRYMAN e CRAMER, 2006; BABBIE, 1999). O modelo utilizado é recursivo (unidirecional), não havendo ligações recíprocas entre as variáveis. Isso porque, segundo Simon (1957 apud ASHER, 1976), havendo uma relação causal entre duas variáveis, é possível *a priori* definir qual a direção dessa relação. Ademais, os resíduos das duas variáveis em questão não se relacionam, o que significa que não existem “*confounding variables*” (variáveis imensuráveis que influenciam as mensuráveis do modelo) sobre as variáveis medidas. Portanto, a medida da trajetória entre duas variáveis é a correlação entre elas.

Para a análise de regressão foi utilizado o método ENTER que, através de base teórica, força as variáveis a entrar em equações estruturais¹⁸. Com tais coeficientes definidos, são calculados os efeitos diretos e os indiretos sobre a variável dependente. De forma geral, de acordo com Rosenberg (1976) são três os objetivos da análise de variáveis endógenas com as exógenas sobre a dependente: 1) verificar se a relação entre as variáveis exógenas e a dependente é espúria; 2) examinar essa mesma relação sob diferentes condições, ou seja, com as variáveis endógenas; 3) verificar se as variáveis exógenas e as endógenas influenciam a dependente de forma independente, qual delas influencia mais e se elas, em conjunto, explicam melhor a variável dependente do que de forma isolada.

¹⁸ O método normalmente utilizado em análise de regressão é o *Stepwise*, que seleciona as variáveis que devem ser incluídas e as que devem ser excluídas das equações. Por isso, aqui é utilizado o método *Enter*, pois se alguma variável fosse excluída devido aos critérios do *Stepwise*, os coeficientes de trajetória não seriam calculados (BRYMAN e CRAMER, 2006).

Uma vez discutidos os métodos utilizados na tese, passa-se a discutir o quadro de referencial teórico.

3 - Referencial Teórico

As promessas de ontem são os impostos de hoje
(William Lyon Mackenzie King).

Neste capítulo são apresentadas as linhas teóricas que respaldam os objetivos desta tese: cultura política, contrato social e percepção tributária. A cultura política é utilizada para apreender a importância de valores, crenças, atitudes e comportamentos dos cidadãos frente ao Estado e também em relação aos seus concidadãos. Entender a cultura política da sociedade pode permitir uma perspectiva mais compreensiva da qualidade das relações que se apresentam no pacto social vigente do grupo estudado. Tais relações de trocas mútuas entre Estado e cidadãos mantêm o contrato social. Por sua vez, o contrato social e a percepção tributária incidem na estruturação da cultura política. Dessas relações, que se retroalimentam, surge uma questão fundamental tratada nesta tese: a estabilidade político-democrática brasileira.

3.1 - Cultura Política

3.1.1 - Cultura Política: origem, trajetória e críticas

A noção e a definição do conceito de cultura política são difíceis de serem determinadas. Para Almond (1989), a noção de cultura política tem em suas raízes a existência política da humanidade e está explícita em obras de grandes pensadores clássicos como Platão, Aristóteles, Maquiavel, Montesquieu, Rousseau e Tocqueville¹. Apesar da

¹ Platão colocou os homens e a política derivados de estrutura e performances características de valores, atitudes e de experiências socializadoras. Aristóteles observou importância de variáveis de cultura política em relação com estratificações sociais e variadas estruturas e performances. Maquiavel mostrou de forma não explícita a importância de variáveis político-culturais, valores morais, sentimento de identidade e comprometimento/participação para fortalecer a política. Para Montesquieu, o triunfo romano deu-se em função

origem desta noção ser longínqua, seu uso por cientistas sociais para compreender fenômenos políticos e sociais de diferentes comunidades é recente. Para Inglehart (1988), por exemplo, a partir dos anos 1960, a principal explicação quanto ao funcionamento da política foi a teoria da escolha racional, sendo deixada de lado a explicação culturalista. Contudo, presentemente, se percebe que estudos que não consideram a variável cultural apresentam imperfeições em seus modelos explicativos. Essa argumentação vai ao encontro do que Almond (1994) determinou como as três fases da cultura política: 1ª - final dos anos 1950 e início dos 1960, surgiu como resposta ao reducionismo psicológico e antropológico dominantes da primeira metade do século XX; 2ª - nas décadas de 1960 e 1970 foram muitas as críticas à teoria culturalista, pois correntes de esquerda acreditavam haver nesta teoria uma defesa da ideologia capitalista, enquanto correntes de direita a tinham como dispendiosa e desnecessária; 3ª - 1980 aos dias de hoje, uso mais freqüente devido à maior flexibilização do conhecimento. Assim, a partir da institucionalização da abordagem da cultura política, pode-se dizer que é impossível explicar performances de países sem mencionar fatores culturais, já que “cultural factors may play an extremely significant role in both political and economic development” (INGLEHART, 1988, p. 1219)².

A despeito do que afirma Inglehart (1988) sobre a predileção da teoria da escolha racional para explicar o funcionamento da política, o estudo da cultura política vem crescendo no meio acadêmico cada vez mais, desde que Gabriel Almond e Sidney Verba, em 1963, publicaram o livro *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*, o qual traz inovações em termos de teoria social e de metodologia.

O primeiro contato que Almond teve com estudos de natureza culturalista foi com os escritos de Charles Merriam, que retratou o quão significativo foi o papel do nacionalismo, do etnicismo, da língua e da religião na redefinição das fronteiras européias no pós I Guerra Mundial. Segundo Almond (1996), o que hoje se denomina cultura política Merriam denominava “Treino Cívico” ou “Educação Cívica”, pois refletia uma moral racional.

Em *The Civic Culture*, o ponto de partida de Almond e Verba (1963) está ligado à expansão democrática no pós II Guerra Mundial. Os autores objetivaram encontrar os componentes subjacentes à estabilidade de uma democracia. Inglehart (1988), ao analisar o

do patriotismo de cidadãos com base na religião, da busca de conquistas militares e mesmo pelo antagonismo entre plebe e patriciado. O declínio teria resultado da introdução de cultura heterogênea não-italiana e da introdução de outras religiões. Rousseau liga a cultura política à moralidade, costume e opinião, que colocam leis como óbvias no cotidiano das pessoas, que as obedecem, não porque são impostas, mas porque estes crêem nelas. Tocqueville utiliza a palavra “*customs*” para indicar regras tradicionais, sendo, portanto, a condição moral e intelectual de uma pessoa (ALMOND, 1989, p. 2-6).

² “factores culturais podem desempenhar um papel extremamente importante no desenvolvimento político e econômico” (INGLEHART, 1988, p. 1219, tradução livre).

renascimento da cultura política, afirma que, para manter uma democracia, a cultura política requer uma série de hábitos e atitudes. A forma mais básica desses hábitos e atitudes é a confiança interpessoal³, que favorece a participação em associações secundárias (fundamentais para a efetiva participação política nas democracias). O livro de Alexis de Tocqueville, *A Democracia na América* (1962), indica esse sentido. A leitura explicita a importância de cultivar na comunidade costumes como “hábitos do coração” e “hábitos do espírito”, pois são os costumes que favorecem a manutenção das instituições políticas (TOCQUEVILLE, 1962). Numa linha semelhante de análise, Inglehart afirma que “A sense of trust is also required for the functioning of the democratic rules of the game” (INGLEHART, 1988, p. 1204)⁴. Contextualizando ao caso brasileiro constata-se a baixa confiança interpessoal da população, o que, segundo Inglehart, não propiciaria um relacionamento cívico da população com as instituições políticas. A tabela 4 traz dados sobre a confiança interpessoal dos brasileiros.

Tabela 4 - Confiança interpessoal no Brasil (%)

Ano	Pode-se confiar nas pessoas	Não se pode confiar nas pessoas	Total	N
1996	14	86	100	1092
1997	3	97	100	1141
1998	5	95	100	994
2000	4	96	100	991
2001	2	98	100	992
2002	3	97	100	981
2003	4	96	100	1182
2004	4	96	100	1188
2005	6	94	100	1195
2006	6	94	100	4385
2008	6	94	100	1479

Fonte: LB (1996, 1998, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005); WVS (1997, 2006); Lapop (2008).

No livro de Almond e Verba, *The Civic Culture*, no qual cinco países são comparados (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália e México), os autores abordam os diferentes tipos de cultura política, as subculturas daí advindas e a cultura cívica. Além desta análise,

³ Para Inglehart (1988), apenas confiança não é o suficiente para se obter uma democracia estável. O autor crê na relação de causa recíproca entre fatores culturais e econômicos. Inglehart testou a relação entre essas duas variáveis em nove países em que é aplicado o Eurobarômetro e encontrou resultado positivo. Também encontrou correlação das variáveis de satisfação com a vida e satisfação política com a estabilidade democrática: “democracia estável reflete a interação de fatores econômicos, políticos e culturais” (INGLEHART, 1988, p. 1220, tradução livre).

⁴ “Um sentimento de confiança também é necessário para o funcionamento das regras do jogo democrático” (INGLEHART, 1988, p. 1204, tradução livre).

uma contribuição importante dessa teoria foi a introdução da pesquisa tipo *survey* para identificar as percepções das pessoas sobre a política. E é este último, talvez, o aspecto mais significativo da contribuição de Almond e Verba à cultura política: a metodologia quantitativa proposta. Almond (1996) tributa o uso de tal método a um estudo quantitativo anterior, realizado por Harold Gosnell⁵, sobre o comportamento político no qual são realizados experimentos com uso de estatística e métodos de *survey*.

Em relação às diferentes culturas políticas, Almond e Verba (1963) apontam uma tipologia baseada nas dimensões cognitiva, afetiva e avaliativa. A primeira está ligada ao grau de conhecimento que os indivíduos têm da política, ou seja, a informação obtida é transformada por um conjunto de elementos que formam uma estrutura, tida como matriz do conhecimento. A segunda está ligada ao grau de proximidade da pessoa com a política. E a última relaciona-se a orientações de caráter moral do indivíduo. Essa tipologia leva a três tipos de cultura política: paroquial, súdita e participativa.

A cultura política paroquial é encontrada em sistema político onde não se verifica um sentimento de pertencimento e não se sabe como funciona a política. Há a subjugação total do sujeito a uma elite que se encontra no poder. Em outras palavras, não há a ativação das dimensões cognitiva, afetiva e avaliativa. A cultura política tipo súdita mostra certo grau de conhecimento dos indivíduos quanto ao sistema político e também certa proximidade com a política. No entanto, são negativas as orientações em relação à participação ativa na política. Por outro lado, na cultura política participativa encontram-se os cidadãos orientados explicitamente ao sistema, às estruturas política, administrativa e de processos; eles possuem papéis protagônicos na política. Mas, é relevante frisar, tais tipos de cultura política não são encontrados de forma pura. Ocorre que as culturas políticas se misturam, apresentando em cada lugar uma característica mais marcante⁶.

Nesses processos se encontra a cultura cívica, tipo de cultura política mista, que Almond e Verba colocam como “participant political culture in which the political culture and political structure are congruent” (1963, p. 30)⁷. Nesse âmbito, é premente apresentar a

⁵ Provavelmente o autor se refira àquele que é possivelmente o primeiro estudo eleitoral dos Estados Unidos, *Non-voting: Causes and Methods of Control*, de Charles Merriam e Harold Gosnell publicado em 1924. Esses autores realizaram uma análise estatística das razões para os indivíduos não votarem.

⁶ O caso brasileiro foi considerado como de cultura política apática, na qual os cidadãos não possuem participação política ativa, apesar de terem predisposições para isso (BAQUERO, 2004). No mesmo sentido, Moisés (2008) caracteriza a cultura política brasileira como ambivalente, em que os cidadãos, a despeito de elegerem a democracia como melhor forma de governo, apresentam baixos níveis satisfação com seu desempenho.

⁷ “cultura política participante na qual cultura política e estrutura política são congruentes” (ALMOND e VERBA, 1963, p. 30, tradução livre).

importância da congruência entre atitudes e comportamentos⁸. Quando os cidadãos manifestam incongruências entre suas atitudes e seus comportamentos, a consequência é de igual incoerência entre o que se diz (atitudes) e o que se faz (comportamentos). Assim, os brasileiros podem afirmar que preferem a democracia como regime político, mas terem atitudes autoritárias no cotidiano. Outro exemplo é declarar ser contra atitudes de corrupção, mas apresentar práticas como sonegar impostos.

Para Almond e Verba (1963), a cultura cívica é o resultado de uma mistura entre modernidade e tradição. Nesse sentido, no estudo de Almond e Verba, Grã-Bretanha e Estados Unidos são tidos como melhores exemplos de cultura cívica, ou seja, de uma cultura política em que atitudes e comportamentos são congruentes. Esse posicionamento rendeu muitas críticas aos autores, como as de Pateman (1989), Street (1994), Chilcote (1998), Wiatr (1989) e Jackman e Miller (1996b).

A autora Carole Pateman (1989) apresenta críticas contundentes ao livro de Almond e Verba (1963). Ela coloca como limitadores deste trabalho a falta de elaboração na análise quanto à forte relação entre os fatores gênero, classe/status e participação. Para a autora, tais variáveis são essenciais na avaliação do quão competentes as pessoas se sentem na sociedade em que vivem. Ademais, a eleição do modelo de democracia da Grã-Bretanha e dos EUA a ser seguido (modelo estável) também é criticada. Em nenhum momento, como Pateman (1989) indica, os próprios autores mostram que a cultura política de um grupo tem clivagens diferenciadas como por educação e por gênero. Há, assim, em um mesmo país, mais do que uma única cultura política. Para esta autora, a maior fraqueza da teoria da cultura cívica é a análise de dados realizada.

Apesar das críticas, Pateman refere uma virtude no trabalho de Almond e Verba (1963), mas logo desfaz dos seus resultados: "... they treat liberal democracy as a system and aim to elucidate the relationship between the civic culture and the political structure. They are not successful in this aim, however, because their theoretical perspective runs counter to any such endeavor" (PATEMAN, 1989, p. 59)⁹. Por exemplo, ao pensar nas três dimensões que compõem a cultura política, a interação entre cultura política e estrutura política deveria ser mais estudada. Assim, para a autora, dimensão cognitiva se refere a conhecimentos e crenças

⁸ As diferenças entre atitudes e comportamentos são apresentadas por Baquero e Prá (2007, p. 107-108), para os quais, "No estudo da cultura política, valores e normas devem ser diferenciados de atitudes e crenças por se tratarem de disposições psicológicas que desempenham diversas funções. Enquanto valores e normas dizem respeito a padrões internalizados de comportamento, atitudes e crenças se referem à avaliação ou convicção da pessoa a respeito de um objeto específico".

⁹ "... eles tratam a democracia liberal como um sistema e objetivam elucidar a relação entre a cultura cívica e a estrutura política. Eles não são bem sucedidos neste objectivo, no entanto, porque a sua perspectiva teórica contraria qualquer esforço" (PATEMAN, 1989, p. 59, tradução livre).

individuais sobre a estrutura política, ou seja, existe impacto da estrutura sobre a cultura, o que torna a orientação cognitiva imprescindível de ser analisada. Contudo, Almond e Verba (1963) concentram seus esforços nas outras duas orientações. Outra questão sobre a relação cultura-estrutura surge, uma vez que esta é visualizada como aspecto significante da estabilidade política. Para Pateman (1989), Almond e Verba (1963) posicionam-se sobre o assunto no sentido de que cultura política e estrutura política em democracias liberais devem desenvolver-se juntas, a exemplo do desenvolvimento gradual da cultura cívica.

Moreover, they take the United States and Great Britain as their model of “stable” democracies, and it is hard to see how this stability could have been maintained if political structure and political culture did not “fit” each other; it is the lack of such nice congruence that poses problems for stability in, say, Italy or Mexico. Almond and Verba seem to see neither how circular their arguments are nor that the problem of fit is hardly a problem at all (PATEMAN, 1989, p. 67, grifos da autora)¹⁰.

Por sua vez, John Street (1994) critica a forma como a relação entre cultura e estrutura política é tratada por Almond e Verba (1963). Street posiciona-se nesse debate entendendo que essa relação é melhor compreendida ao se verificar a cultura, que é um fenômeno coletivo, como resultante de comportamentos individuais analisados de forma agregada e que possuem relação com o funcionamento do sistema político. Assim, a estrutura política deveria ser vista como variável independente, enquanto a cultura política, como dependente.

Em relação a esse tipo de crítica, Almond responde:

What we learned from *The Civic Culture Revisited* was that political culture is a plastic many dimensioned variable, and that it responds quickly to structural change. It was not that Verba and I failed to appreciate structural variables. Somewhere in *The Civic Culture* (in the chapter on methodology) there is the observation that our study had to be view as a dated “snapshot”. But we surely did not appreciated how quickly, and how steep the curves of change were going to be (ALMOND, 1996, p. 5-6, grifos do autor)¹¹.

¹⁰ Além disso, eles tomam os Estados Unidos e a Grã-Bretanha como seu modelo de democracias “estáveis”, e é difícil ver como esta estabilidade poderia ter sido mantida se a estrutura política e cultura política não se “encaixam” uma na outra; é a falta dessa congruência que coloca problemas de estabilidade, digamos, na Itália ou no México. Almond e Verba parecem não ver quão circular são seus argumentos nem que o problema de ajuste é, em rigor, um problema de todos (PATEMAN, 1989, p. 67, grifos da autora, tradução livre).

¹¹ O que aprendemos do *The Civic Culture Revisited* foi que a cultura política é uma variável maleável multidimensional, e que responde rapidamente à mudança estrutural. Não é que Verba e eu falhamos ao avaliar variáveis estruturais. Em algum lugar no *The Civic Culture* (no capítulo sobre a metodologia), há uma observação de que nosso trabalho tinha que ser visto como um período “instantâneo”. Mas nós, certamente, não estimamos quão rapidamente, e quanto exageradas as curvas de variação seriam” (ALMOND, 1996, p. 5-6, grifos do autor, tradução livre).

Rennó (1997) defende a relação entre cultura e estrutura de Almond e Verba, baseando-se em testes estatísticos que têm mostrado a importância da cultura, pela permanência de valores políticos em sociedades que apresentaram processo radical de mudança estrutural.

Um ponto a ser considerando mais detidamente é a cultura cívica, modelo a ser seguido, como apontam Almond e Verba (1963). Para Chilcote (1998), não é aceitável que a cultura cívica só seja atingida, ou seja mais propensa, em países democráticos industrializados. A leitura que Pateman (1989) faz sobre a cultura cívica segue nessa mesma direção. A autora indaga qual o momento em que a cultura cívica emerge, como mantê-la como característica e reforçá-la em países onde sua existência não é definitiva. Nesse sentido, Wiatr (1989) também discorda do uso da democracia anglo-americana como medida padrão, pois não há como ter esse modelo como base de comparações em detrimento das características de cada país. Em artigo posterior a essas críticas, Almond (1996) recapitula o momento histórico no qual a pesquisa para o *The Civic Culture* (1963) foi executada. Como uma forma de resposta à crítica sobre o modelo democrático eleito pelos autores, Almond fornece a idéia do período em que foi realizada a pesquisa como o momento mais brilhante da história dos Estados Unidos - era o momento do *welfare state*.

Para Pateman, a cultura cívica contém evidências do processo de socialização, no qual atitudes individuais são desenvolvidas. “This evidence is crucial to a critique of empirical theory and to the development of a democratic theory that can move decisively beyond its theoretical inadequacy and political complacency” (PATEMAN, 1989, p. 58)¹². Portanto, a cultura política é aprendida, havendo duas formas para isso: 1) as experiências não políticas que traçam atitudes em relação a objetos políticos (experiências pré-adultas na família, na escola, entre amigos, no trabalho) e; 2) experiências políticas (contatos com políticos ou pessoas do governo), também chamadas de memória política (VERBA, 1969). Nessa direção, Inglehart (1988) e Putnam (2005) assinalam que o componente cultural reflete as experiências históricas do país. Por exemplo, estabilidade econômica traz a sensação de satisfação, o que favorece uma cultura política mais positiva, transmitida entre as gerações por meio da socialização. Também para Lucian Pye (1969) na noção de cultura política as atitudes, os sentimentos e as cognições que informam e governam o comportamento político das pessoas não se dão ao acaso. Tudo resulta de um modelo coerente que se adapta e se reforça ao

¹² “Essa evidência é crucial para uma crítica da teoria empírica e para o desenvolvimento de uma teoria democrática que pode mover-se decisivamente para além de sua inadequação teórica e complacência política” (PATEMAN, 1989, p. 58, tradução livre).

mesmo tempo. Cada geração adapta os valores recebidos de acordo com o seu momento histórico (RENNÓ, 1997). A socialização, portanto, refere-se a experiências pelas quais a cultura política passa de geração para geração, podendo ser modificada, mas também mantida¹³, em longo prazo.

Uma crítica importante a ser considerada é a de Jackman e Miller (1996a), que diz respeito a como os valores culturais podem variar em função de modelos de curto ou longo prazo. Por exemplo, a utilização da caracterização da cultura política de 1990 não pode ser a mesma da cultura de 1960 para uma mesma comunidade. Isso porque os momentos históricos são diferentes e podem, mesmo em curto tempo, refletir comportamentos também distintos na população¹⁴.

Um dos elementos que tradicionalmente têm sido pouco explorados no âmbito da ciência política, produzindo distorções sobre as predisposições dos cidadãos em relação à política se refere a atitudes e comportamentos. Na definição de cultura política existem dois componentes: as atitudes e os comportamentos em relação à política e suas instituições. As atitudes derivam de opiniões. Já os comportamentos são ações explícitas. Nesse sentido, a cultura política explica o processo de construção democrática a partir de percepções comportamentais (temporárias) e estruturais (permanentes). Para Almond (1990), separar pensamento e comportamento político é a melhor decisão para avaliar as modificações na cultura e na estrutura política. Isso pode estar ligado à diferença cabal existente entre opinião e a cultura política: a primeira tem caráter temporário, a segunda depende da frequência de um acontecimento ao longo do tempo. Quando uma regularidade de comportamento passa a ser caracterizada como normalidade do sistema político, então ela passa a fazer parte da estrutura da cultura política. Como crítica a esse pensamento, Rennó (1997) lembra que para a teoria da escolha racional, a estrutura e o comportamento são explicados através de cálculos de interesse e, portanto, a cultura política seria desnecessária. Contudo, em uma análise mais detida é possível defender que a cultura política importa. Isso fica mais claro quando se avalia, por exemplo, no Brasil, a desconfiança das pessoas no Estado, nos políticos e nos concidadãos, o que mostra uma disparidade entre atitudes e comportamentos dos brasileiros. Essa distância provoca uma lacuna na explicação da escolha racional, uma vez que o cálculo de interesse não explica completamente o comportamento das pessoas. Para exemplificar essa

¹³ Inglehart (1971) mostra a mudança de valores intergeracional, na qual valores materialistas (sustento físico) são substituídos por valores pós-materialistas (auto-expressão e qualidade de vida). Essa teoria será retomada logo adiante.

¹⁴ Isso resulta do fato de a cultura ser dinâmica.

questão, a tabela 5 apresenta a diferença entre atitudes e comportamentos dos brasileiros sobre participar de manifestações ou protestos.

**Tabela 5 - Participação efetiva em manifestações/protestos
X Opinião sobre esse tipo de participação – Brasil (%)**

Participação		Opinião sobre participar		N
		Aprova (65,9)	Desaprova (34,1)	1023 (100)
Alguma vez na sua vida o sr/sra participou de manifestação ou protesto público?	Algumas vezes	12	7	108
	Quase nunca	6	3	50
	Nunca	82	90	865
TOTAL		100	100	
N		674	349	1023

p = 0,001

Fonte: LAPOP (2007).

Percebe-se que, mesmo a maioria da população sendo favorável à participação em manifestações ou protestos, é uma minoria que realmente participa desse tipo de ação (menos de 20% dos que a aprovam). No Brasil, atitudes e comportamentos nem sempre andam juntos. Ocorre uma valorização do que é politicamente correto em detrimento da ação propriamente dita. Ou seja, nem tudo o que se fala, se faz. Por isso a análise de atitudes e comportamentos, conjuntamente, é fundamental para a compreensão da cultura política de um grupo.

Se no Brasil atitudes e comportamentos caminhassem na mesma direção, proporcionariam as bases para o surgimento e a sustentação de uma cultura cívica. Nesse sentido, Pateman (1989) afirma que é irrealista tratar a cultura cívica com base em uma concepção de democracia tradicional e de cidadãos democráticos, como ela crê que Almond e Verba (1963) o fazem. Almond (1989) afirma, então, que o modelo de cultura política adotado por ele e Verba, no livro de 1963, possui componentes de várias correntes intelectuais¹⁵. Dentre essas correntes estão as teorias iluminista e liberal, das quais foi utilizado o modelo de racionalidade-ativista da cidadania democrática. Isso significa que é necessário o envolvimento ativo de todos os cidadãos na política, e que essa participação seja informada, analítica e racional. Para Almond (1989) esse é um dos componentes da cultura cívica, mas não o único.

Como não há momentos históricos idênticos que propiciem comportamentos iguais em sociedades diferentes, Pateman (1989) indica a necessidade de superar o modelo de democracia indicado: “... it is hard to see how this stability could have been maintained if

¹⁵ O estudo da cultura política sofreu influência da sociologia européia (com base nos escritos de Saint Simon, Comte, Marx, Durkheim, Pareto, Weber e Parsons), da psicologia social e da psico-antropologia (ALMOND, 1989).

political structure and political culture did not ‘fit’ each other” (PATEMAN, 1989, p. 67, grifos da autora)¹⁶. A superação do modelo de democracia de Almond e Verba se daria por meio da atuação ativa dos sujeitos, pois não é suficiente ter mecanismos institucionalizados e propor um papel mínimo a ser desenvolvido pelos cidadãos, como o indicado pela democracia liberal (em que há uma clara definição da função do cidadão, embora esta seja mínima), tendo como produto final o governo representativo. É necessária uma democracia participativa, pois dessa forma seria possível democratizar a cultura cívica (PATEMAN, 1989). Entretanto, Verba (1969) afirma que não existe cultura política que enfatize um tipo polarizado de participação ou não participação, pois mesmo em um sistema político que valorize a participação, talvez, ao mesmo tempo, valorize um governo autoritário. E os valores em um sistema autoritário podem envolver um papel participante para os cidadãos.

Nesse sentido, Pye (1969) afirma que, assim como há uma grande diversidade de países, existe uma ampla variedade de estruturas de cultura política. Para Inglehart (1988), essas diferenças apresentam conseqüências políticas e possuem estreita relação com a viabilidade de instituições democráticas. Apesar de cada sociedade apresentar uma cultura política diferente, nelas são passíveis de serem verificadas algumas generalizações comuns a todas. Entre elas está o fato de não existir qualquer sociedade que possua apenas uma cultura política. Em todas há ao menos uma distinção fundamental, qual seja a cultura da elite e a das massas (PYE, 1969). Embora, em muitos países, no passado e no presente, a ideologia política de alguns detentores do poder tivesse como objetivo superar as distinções entre massa e elite.

Lúcio Rennó (1997), em artigo que recapitula a corrente da cultura política e suas críticas, traz as contribuições de vários autores para o debate. Ruth Lane (1992) aponta três falhas nos estudos que utilizam a teoria da cultura política utilizada por Almond e Verba (1963). A primeira é que os estudos não diferenciam as duas tradições de análise da cultura política – *The Civic Culture* (ALMOND e VERBA, 1963) e *Political Culture and Political Development* (PYE e VERBA, 1969). O segundo erro está relacionado à utilização do conceito, que acaba por classificar países e deixa de explicá-los¹⁷. A última falha se traduz no seu poder manipulador para criar novas culturas. Frente a essas críticas, Lane (1992) propõe o uso da cultura política como método de análise de grupo, interpretando sua rede de crenças, e não para fazer classificações, afinal, “political culture is not a static conceptual cage for

¹⁶ “... é difícil ver como esta estabilidade poderia ter sido mantida se a estrutura política e cultura política não tivessem se “encaixado” uma na outra” (PATEMAN, 1989, p. 67, grifos da autora, tradução livre).

¹⁷ Aqui se pode acrescentar que, além de explicá-los, também seria interessante mapear as relações de influência política entre esses países. Isso pode ser determinante na dinâmica da cultura política.

classifying nations, but contains living principles that constantly interact in the political marketplace of daily political life” (LANE, 1992, p. 375)¹⁸. Sobre esses apontamentos, defende-se que é possível que entre os dois estudos referenciados não haja tantas diferenciações quanto complementaridades. Um exemplo disso é que, como todo conceito encerra em si uma lógica explicativa, os motivos pelos quais algumas características se sobressaem em um grupo podem ser explicados pela ótica da socialização, questão cara a Pye e Verba (1969), e que complementa os estudos de Almond e Verba (1963).

Outro crítico, Wildawsky (1987), propõe um modelo de racionalidade cultural, que visa explicar o funcionamento e a elaboração de valores e atitudes, além de descrevê-los (que é o que a teoria da cultura política faz). Esse modelo tem base em quatro pontos principais: 1) a cultura política não é uma alternativa ao comportamento racional, mas um tipo de racionalidade; 2) a cultura política é formada por processos causais que geram mudanças; 3) cada país é formado por um conjunto de culturas; 4) há um número limitado de culturas, pois existem padrões de ordenamento social e político. O modelo de Wildawsky busca explicar a relação entre motivação interior e a atuação política em um grupo. O raciocínio deste autor tem razão de ser. Atualmente, não basta apenas diagnosticar situações. É preciso compreendê-las. Mas os pontos defendidos por Wildawsky não são inteiramente exatos. Mesmo ao colocar a cultura política como um tipo de racionalidade, porém, ela não pode ser classificada como pertencendo à Teoria da Escolha Racional, sendo uma vertente sua. O que pode ocorrer é que, se uma pessoa é socializada em um meio no qual ela é estimulada a fazer uso da escolha racional, ela terá mais probabilidade de fazê-lo. Caso contrário, não, e agirá conforme a cultura política herdada e, diariamente, trabalhada. Quanto ao segundo ponto, é possível que alguns processos causais gerem mudanças se há terreno fértil para isso. Existem processos causais que simplesmente se auto-reforçam, mantendo-se com determinada(s) característica(s). Sobre o terceiro ponto, é preciso mostrar que a necessidade de pontuar que em um país existem várias culturas pode fazer com que se esqueça um dos objetivos de Almond e Verba, que é comparar países. Quando se caracteriza um país com uma determinada cultura política, se está buscando (inclusive estatisticamente), não uma homogeneidade, mas um traço dominante naquela sociedade. Não se afirma, necessariamente, que um país possui uma só cultura política, mas que a dominante é que a vai caracterizar.

Sobre a metodologia, Eckstein (1988) defende no estudo da cultura o uso de elementos etnográficos. Além disso, critica o fato da cultura (variável coletiva) ter sido tratada a partir de

¹⁸ “cultura política não é uma jaula conceitual estática para classificar as nações, mas contém princípios de vida que interagem constantemente no mercado político da vida política diária” (LANE, 1992, p. 375, tradução livre).

medidas individuais. O argumento de Eckstein seria válido se os estudos sobre cultura política estivessem retidos em espaços determinados e bastante limitados espacialmente. Como no trabalho etnográfico é fundamental que o próprio pesquisador colete os dados a partir da observação participante, e com isso não é recomendado o uso de dados secundários, o universo de pesquisa para a caracterização de uma cultura sempre será pequeno. E, no caso de estudos em grande áreas/populações, quando o etnógrafo atingir o critério da saturação dos dados, provavelmente os primeiros dados coletados já apresentarão alguma defasagem, pois, sendo a cultura dinâmica, os dados também o são. E, para realizar estudos comparativos de vários anos/períodos, para cada um deles este trabalho deve ser repetido, o que dificulta muito a realização deste tipo de pesquisa. Mesmo se aceitando a idéia de que alguns métodos qualitativos são interessantes para complementar a pesquisa *survey*, como grupos focais e entrevistas em profundidade, não seria viável executar uma etnografia para, por exemplo, o Brasil. Essa questão fica clara quando Kuschnir e Piquet Carneiro afirmam que:

Os estudos de *cultura política* enfatizam a inserção dos indivíduos em unidades sociais mais amplas, pressupondo uma maior possibilidade de generalização do que nos estudos de orientação tipicamente antropológicas. Nestes, pela própria opção do método etnográfico, prevalecem análises que procuram enfatizar a heterogeneidade e a diferenciação das inserções e papéis sociais (KUSCHNIR e PIQUET CARNEIRO, 1999, p. 243, grifos dos autores).

Verificando essas críticas, Almond fez uma análise sobre as transformações ocorridas no mundo, desde o lançamento do *The Civic Culture*, mais de 30 anos antes (ALMOND, 1996). Para ele, as mudanças na estrutura social e internacional foram muito importantes na mudança da cultura política, sendo a demografia (representada por idade, sexo, crescimento da população e concentração urbana) um desses fatores. Outro ponto importante que sofreu alteração e merece maior atenção é a demografia social em relação ao gênero, com a entrada das mulheres no mercado de trabalho com seu maior nível educacional, o aumento do divórcio e a desestruturação do modelo tradicional de família (fatores que dificultam o processo de transmissão de normas e ideologias, por exemplo). Não são deixadas de lado as mudanças econômicas, que são qualificadas como transformações que atingem a estrutura de classe. Ainda não se pode esquecer a revolução na comunicação: tornou-se comum que eventos nacionais e internacionais estejam dentro das casas exercendo poder e impacto

emocional, agindo também sobre políticas públicas¹⁹ (ALMOND, 1996, p. 7-8). Com isso, é possível dizer, na mesma direção de John Street (1994), que a socialização não é o único fator explicativo da cultura política. Para Rennó (1997), a análise de 1963, de Almond e Verba, ficou prejudicada também porque testes mais complexos eram muito caros, sendo analisadas apenas associações de primeiro nível.

No estudo da cultura política de um grupo apresentam-se quatro dimensões significativas para avaliar possíveis mudanças: 1) Identidade Nacional; 2) Identificação com os Concidadãos; 3) Políticas Governamentais e 4) Processo de Tomada de Decisão (VERBA, 1969). A primeira dimensão, a Identidade Nacional, envolve crenças individuais que são estendidas a todo conjunto que se considera membro do Estado – Nação. Esta pode ser uma das crenças que definem um indivíduo. Isso explica porque só é possível haver confiança e lealdade generalizada se os membros de uma sociedade se auto-identificarem como pertencendo ao sistema. A segunda dimensão, a Identificação com os Concidadãos, é uma forma horizontal de identidade nacional²⁰. Em outras palavras, essa é a capacidade de ver os outros indivíduos como membros do mesmo sistema, é ter o senso de integração com as demais pessoas pertencentes a esse sistema político. A dimensão das Políticas Governamentais diz respeito aos *outputs*, expectativa de membros de um sistema político. Um importante aspecto dos *outputs* é que nem todos eles se referem a bens e serviços, pois muito do que o governo faz consiste em regular o comportamento dos indivíduos ou mesmo o uso desses bens e serviços por essas pessoas. Nesse sentido, percebe-se o governo como corpo decisório de autoridade legítima, pois os membros o reconhecem e obedecem. Quanto à última dimensão, o Processo de Tomada de Decisão, o autor afirma que, talvez mais importante do que o consenso sobre *outputs* do processo político seja o consenso sobre as regras que determinam estes *outputs*. Aqui tem relevância a crença sobre o papel do próprio indivíduo como membro da sociedade no processo político. Com isso, o desempenho governamental está ligado ao problema de mobilização de confiança: caso o desempenho do governo vá ao encontro do que a população espera, cria-se um ambiente de confiança no sistema político e vice-versa (VERBA, 1969). Cabe salientar que estas dimensões não são estáticas, podendo ser modificadas ao longo do tempo, com as mudanças geracionais propostas por Inglehart (1971, 1988 e 1997) e Inglehart e Abramson (1999). As tabelas 6 e 7 exemplificam, para o Brasil, as dimensões propostas por Verba (1969).

¹⁹ Vide a recente onda de protestos no Egito (influenciadas pela revolta da Tunísia), em 2011, que culminou com a renúncia do presidente Hosni Mubarak, e influenciou outros protestos em vários outros países da região.

²⁰ Existe também uma forma vertical da identidade nacional, que é o senso de ligação que os indivíduos têm com alguma unidade política e com os seus símbolos (VERBA, 1969).

Tabela 6 - Identidade Nacional - Quanto é orgulhoso da nacionalidade (%)

Opinião	Anos		
	2000	2005	2006
Muito/bastante	79	85	85
Não muito/nada	21	15	15
TOTAL	100	100	100
N	1185	980	4404

Fonte: LB (2000, 2005); WVS (2006).

Tabela 7 - Políticas Governamentais (%)

Opinião	Qualidade da saúde	Qualidade da educação
Progredindo	26	22
Estagnado	19	28
Em retrocesso	55	50
TOTAL	100	100
N	1096	1092

Fonte: Latinobarómetro (1996).

Pelos dados da tabela 6, existe no Brasil uma considerável parcela da população que se orgulha de ser brasileiro. Esse sentimento, quando partilhado por um grupo de pessoas, como é o caso, traz consigo a identificação com esse grupo. Tal caracterização é importante porque, além do que foi mencionado anteriormente, está ligada à preservação do contrato social. Pertencer a um grupo implica direitos e deveres, além de fortalecer a unidade da comunidade. Já os dados da tabela 7 indicam um descontentamento dos brasileiros com alguns serviços públicos básicos. Esse posicionamento pode gerar desconfiança em relação às instituições políticas, dado, principalmente, que saúde e educação são serviços materiais essenciais em qualquer grupo. Mas, há também necessidades não materiais a serem oferecidas e garantidas à população pelo Estado, como a liberdade de expressão e a participação política.

Como premissas do pós-materialismo, afirma-se que as pessoas que tiveram uma socialização com condições relativamente estáveis tendem a mostrar uma relativa preferência a valores pós-materialistas (INGLEHART, 1971; INGLEHART e ABRAMSON, 1999). Essa mudança de comportamento materialista para pós-materialista tem base em duas hipóteses: a da Escassez e a da Socialização (CLARK e INGLEHART, 1990). A hipótese da escassez indica que as necessidades das pessoas refletem o meio socioeconômico em que vivem, enfatizando os objetos e necessidades que faltam, que são escassos às pessoas. Já a hipótese da socialização traz a noção de que os valores prioritários das pessoas advêm do seu aprendizado anterior à vida adulta, e não se adaptam imediatamente ao meio socioeconômico. De forma geral, prosperidade prolongada encoraja valores pós-materialistas; por sua vez, o

declínio econômico implica em necessidades, em valores materialistas (CLARK e INGLEHART, 1990).

A teoria do pós-materialismo foi desenvolvida por Ronald Inglehart (1971), teórico da modernização, com base na teoria de Abraham Maslow sobre a hierarquia das necessidades humanas (DIEZ-NICOLAS, 2000). Também influenciaram o pensamento de Inglehart os escritos de Marx e Weber (CAPISTRANO, 2006). Considerando a cultura um fator essencial na compreensão de fenômenos sociais, Inglehart valoriza o estudo da cultura política para entender as transformações valorativas de populações.

A teoria elaborada por Inglehart afirma que em sociedades pós-industriais se verifica uma mudança intergeracional de valores (mudança na cultura política), dada em um longo período de tempo. Isso teria ocorrido inicialmente devido à grande prosperidade de países ocidentais no pós II Guerra Mundial, somada a ausência de guerras a partir daí. Uma vez tendo asseguradas a integridade física, econômica e as necessidades básicas, a população poderia preocupar-se com outro tipo de necessidades (DIEZ-NICOLAS, 2000). As pessoas mais antigas, que viveram o processo de escassez material, por terem tais lembranças e por terem sido socializadas em um meio em que as necessidades básicas não eram garantidas, tenderiam a desenvolver um comportamento mais “materialista” do que os mais jovens. Assim, a população caracterizada como materialista é mais preocupada com questões, por exemplo, de economia, de saúde, da educação e da oferta de trabalho. A população pós-materialista se preocupa mais com a liberdade de expressão, a participação política e a manutenção do meio ambiente.

Tal comportamento não significa que os mais antigos não possuam valores pós-materialistas, mas sim que em uma hierarquia de metas, esta parte da população considera mais importantes as ações classificadas como materialistas (de aquisição) do que as pós-materialistas. Isso é fácil de compreender, pois somente após alcançados e garantidos níveis básicos de sobrevivência (como segurança, alimentação, educação e saneamento básico), as pessoas almejam outras metas, outras preocupações (como proteger o meio ambiente).

Já aqueles que não viveram o período pós II Guerra Mundial, por terem sido socializados em um ambiente mais abundante, tanto em relação à segurança física e econômica, quanto de acesso a bens e serviços, não verificam possibilidades de perda dessas questões “já resolvidas”. Este grupo da população tenderia a ter preocupações mais direcionadas ao pós-materialismo, pois a resolução das necessidades básicas se encontra consolidada (INGLEHART, 1988).

Para classificar um grupo como materialista ou pós-materialista, Inglehart (1971) elaborou questões com 4 respostas (duas indicam motivações materialistas e duas, pós-materialistas) que classificam os grupos em materialistas puros, mistos, ou pós-materialistas puros, a chamada escala de materialismo-pós-materialismo.

A primeira questão utilizada por Inglehart para estudar o perfil valorativo da população solicitava aos entrevistados que apontassem dentre quatro alternativas, as duas mais importantes para o seu país, para o que se apresentaram as seguintes respostas: (1) Manter a ordem; (2) Dar às pessoas mais oportunidade de participar de decisões política importantes; (3) Lutar contra aumentos de preços; (4) Proteger a liberdade de expressão. As respostas (1) e (3) indicam valores que, primeiramente, Inglehart (1971) chamou de aquisitivos e, mais tarde, materialistas. Já as respostas (2) e (4) indicam valores inicialmente denominados pós-burgueses, que passaram a se chamar pós-materialistas. Claro está que as demais combinações de respostas indicam valores mistos, que terminam por compor a escala de pós-materialismo. Com esta escala, Inglehart mede prioridades valorativas quanto à ordenação, e não quanto à qualificação. Pode-se compreender melhor essa idéia a partir do exemplo descrito nos parágrafos anteriores, de que os mais antigos priorizam valores materiais, apesar disso não significar que eles não possuam valores pós-materialistas.

A tabela 8 mostra os dados referentes ao Brasil quanto ao índice de pós-materialismo. Nela se verifica que no Brasil prevalece o grupo caracterizado com cultura política mista, pois como as necessidades básicas não estão completamente resolvidas para a maior parte da população, não existe um ambiente favorável para muitas pessoas preocuparem-se com questões não-materiais. Contudo, elementos de pós-materialismo, como a preocupação com o meio ambiente, já estão ocupando espaço nas atitudes das pessoas. Há, então, uma mistura da necessidade de alcançar elementos materiais, mas, também, alguns não materiais para a população brasileira.

Tabela 8 - Índice de pós-materialismo no Brasil²¹ (%)

Opinião	1991	1997	2006
Pós-materialistas	9	12	11
Mistos	54	57	57
Materialistas	37	31	32
TOTAL	100	100	100
N	2931	1149	1500

Fonte: WVS (1991, 1997, 2006).

²¹ Índice composto por 4 itens: manter a ordem; aumentar a participação dos cidadãos nas decisões importantes; combater o aumento de preços; proteger a liberdade de expressão.

Assim, o pós-materialismo tem por base valores que transcendem a questão material (saúde, educação, moradia, segurança), ou seja, as necessidades básicas dos indivíduos. Podem ser classificados como valores pós-materialistas a preocupação com a participação, com a qualidade de vida, com a livre expressão, com o meio ambiente, entre outros. A teoria pós-materialista indica uma transformação, pois deixa-se de priorizar valores aquisitivos/materiais, para se valorizar questões que estão além destas. O pós-materialismo indica uma situação em que se buscam objetivos mais coletivos em detrimento dos individuais na medida em que a questão material está razoavelmente resolvida. Nesse sentido, percebe-se a importância da ligação entre variáveis econômicas e culturais nos estudos de Inglehart (1971, 1988, 1997 e 2000), pois a questão econômica vai influenciar os valores e as crenças, a cultura política da população. A esse respeito, Clark e Inglehart (1990) mostram a emergência de uma nova cultura política, na qual grupos, não ligados à diferenciação de classe, se orientam em torno das questões pós-materialistas (como as de gênero, etnia, sexualidade, ecologia e de participação) com dados válidos para Estados Unidos e França²².

Nessa linha de análise, o estudo de Robert Putnam, *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna* (2005), é outro marco no campo da cultura política. Ao indagar os motivos pelos quais alguns governos democráticos têm bom desempenho, Putnam especifica que vai tratar do desempenho institucional: “Quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes?” (PUTNAM, 2005, p. 22). Essa análise levou em conta procedimentos e crenças dos cidadãos italianos, além dos procedimentos institucionais, pois Putnam baseou-se em três pontos: 1) As instituições moldam a política; 2) As instituições são moldadas pela história; 3) O desempenho prático das instituições recebe influências do contexto social.

Putnam (2005) examinou as mudanças ocorridas na política em nível local em 20 regiões da Itália desde 1970, comparou seus processos de tomada de decisão para, então, chegar à explicação dessas diferenças. Nesse último ponto, é considerada a relação entre

²² Essa nova cultura política tem como principais características: 1) a transformação da dimensão direita-esquerda (as definições não estão mais ligadas à classe social, mas a conquistas sociais ou definição da intervenção estatal); 2) assuntos sociais e econômico-fiscais são diferenciados (embora os autores afirmem que os assuntos sociais implicam nos fiscais; ao contrário, no modelo político de classe, os assuntos fiscais dominam os sociais); 3) proeminência de assuntos sociais sobre os econômico-fiscais (maior preocupação pós-materialista); 4) aumento do individualismo social e de mercado (o individualismo social trata a relação indivíduo-sociedade a partir das necessidades e vontades do primeiro para definir o papel que a sociedade irá preencher nessa relação); 5) questionamento do *welfare state* (se tem compreendido que governo centralizado não é o mais indicado para muitos serviços, defendendo-se a descentralização); 6) declínio das organizações políticas hierárquicas (novas demandas tiram da população o papel de cliente, os colocando como entes protagônicos no processo político e social) e; 7) ocorre em grupos mais jovens, com maior educação e maiores salários (CLARK e INGLEHART, 1990).

desempenho e natureza da vida cívica, ou comunidade cívica. Esta vem a ser uma comunidade composta “por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (PUTNAM, 2005, p. 31). O autor buscou compreender, através de pesquisa histórica, os motivos que levam uma comunidade a ser mais cívica do que outra. Por fim, foi feita a análise dos motivos da influência do engajamento cívico sobre o governo eficaz e por que tradições cívicas são estáveis por longos períodos de tempo.

O desempenho institucional visa, segundo Putnam, “capacitar os atores a resolver suas divergências da maneira mais eficiente possível, considerando suas diferentes preferências. Tal concepção [...] não esgota o papel das instituições na vida pública” (PUTNAM, 2005, p. 24). Além disso, a percepção do autor sobre o desempenho das instituições democráticas inclui a verificação de fatores sócio-econômicos e sócio-culturais. Essa complementação da definição de desempenho institucional teve por base a leitura de Almond e Verba (1963) e de Tocqueville (1962).

Para avaliar o desempenho governamental, Putnam utiliza três conceitos, formados ao todo por doze indicadores, esquematizados no quadro 3 abaixo, que resultam no índice de desempenho governamental.

Quadro 3 - Conceitos e indicadores do índice de desempenho governamental

		Conceitos		
Indicadores	Continuidade administrativa	Deliberações sobre as políticas	Implementação de políticas	
	Estabilidade do governo	Legislação reformadora	Criação de creches públicas	
	Presteza orçamentária	Inovação legislativa	Clínicas familiares	
	Serviços estatísticos e de informação ²³		Instrumentos de política industrial	
			Capacidade de efetuar gastos na agricultura	
			Gastos com sanitário local	
			Habitação e desenvolvimento urbano	
			Sensibilidade da burocracia	

Fonte: Elaboração própria, com base em Putnam (2005).

²³ Um bom governo se preocupa com a correta aplicação de seus recursos, com o atendimento às necessidades de sua população e com seu desempenho. Para isso, as pesquisas são uma boa maneira de o Estado saber o que fazer e como fazer para oferecer uma boa qualidade de vida aos cidadãos. A avaliação de seu desempenho é indicador, por exemplo, da qualidade dos serviços públicos. Pesquisas auxiliam a desenvolver o bom governo (WILDAVSKY, 1984 e 1992).

No quadro 3 é possível notar que o último conceito é, na realidade, uma avaliação da oferta de bens e serviços públicos básicos à população. A integração e o eficiente funcionamento dessas três dimensões, segundo Putnam (2005), auxiliam na construção de uma comunidade cívica.

A definição de comunidade cívica de Putnam (2005) leva em conta a participação cívica, a igualdade política, a solidariedade, a confiança e tolerância e a existência de associações informais. A participação cívica é a atuação no debate público com vistas ao bem comum. A igualdade política refere-se, além de direitos e deveres iguais a todos os cidadãos, às relações horizontais de cooperação e reciprocidade na comunidade. O conjunto formado pela solidariedade, confiança e tolerância permite à comunidade agir coletivamente e não de forma individualista, que impera quando há desconfiança no grupo. Já as associações contribuem para estabilidade democrática, pois são estruturas de cooperação. Para cada ponto acima mencionado, Putnam (2005) buscou dados governamentais, como o comparecimento às urnas como forma de participação. Assim, ao compor o índice de comunidade cívica, o autor considerou quatro indicadores que afirma possuírem estreita relação: o voto preferencial (a uma pessoa), o comparecimento a referendo, a leitura de jornais e a escassez de associações desportivas e culturais.

Ao se analisar o caso do Brasil, dados de pesquisas como o WVS (2005), o Latinobarómetro (2006) e o LAPOP (2007), indicam que os brasileiros participam pouco na política; não percebem importância da sua participação política; consideram que a classe política, entre outras classes, atua com finalidades privadas (então a população não percebe igualdade política); desenvolveram certa solidariedade e confiança, mas não de forma generalizada e consideram importante a existência de associações, embora a maioria não participe delas. Portanto, esses dados sugerem que o Brasil enfrenta obstáculos para constituir uma comunidade cívica, capaz de promover maior desenvolvimento democrático.

Ao avaliar a correlação entre comunidade cívica e desempenho institucional na Itália, Putnam mostra uma “coincidência entre o desempenho de um governo regional e o grau de participação na vida social e política de uma região” (PUTNAM, 2005, p. 112). Com base na correlação apresentada, o autor qualifica a comunidade cívica como fator mais forte do que o desenvolvimento econômico para se chegar a um governo eficaz.

Contraopondo-se aos estudos de Inglehart e Putnam surgiram os trabalhos de Robert Jackman e Ross Miller (1996a e 1996b). No artigo *A renaissance of political culture?* (1996b) os autores salientam a importância do estudo de 1963 de Almond e Verba. Entretanto, caracterizam a cultura política com a prevalência de um grupo de valores nas sociedades, mas

que o modelo cultural reflete, na verdade, atitudes individuais. Para Jackman e Miller (1996b) algumas evidências dos estudos de Inglehart e de Putnam não são tão persuasivas quanto parecem, como segue abaixo.

Sobre os estudos de Inglehart, Jackman e Miller (1996b) examinam as suas medidas de cultura política e a relação delas com outros fatores para verificar a sua validade. Assim, ao tratarem a correlação que deveria existir entre os sete indicadores de cultura política de massa²⁴, os críticos de Inglehart não a encontraram. Nos testes de Jackman e Miller (1996b) foi encontrada correlação apenas entre dois pares de indicadores, o que representa 10% dos 21 pares analisados. Outra questão levantada é que, pela análise de Inglehart, a virtude cívica não é tão sensível a condições de curto prazo ou temporárias (como o desemprego). Jackman e Miller (1996b) fizeram então uma regressão com seis variáveis²⁵ que tratam dessa situação, supondo que as variáveis explicativas fornecessem resultados similares para as seis variáveis tratadas. Mas, para cada variável foi encontrado um resultado diferente. Portanto, os testes que os autores fizeram indicam que “The six “components” of political culture do not form a coherent general structure: instead, they are sensitive to different factors” (JACKMAN e MILLER, 1996b, p. 648, grifo dos autores)²⁶. Por sua vez, a crítica dos autores acerca da relação entre cultura cívica e crescimento econômico envolve a análise da composição de seus indicadores, seus testes e seus resultados. Os autores sustentam que as associações de Inglehart refletem uma covariação entre cultura e estabilidade, mas não entre cultura e performance democrática. Da mesma forma, a relação entre cultura e crescimento econômico (verificada por meio de regressão) é fraca ou inexistente. Assim, os autores afirmam que não há relação sistemática entre qualquer indicador de cultura política e taxa de crescimento econômico atual.

Em relação à análise de Putnam, Jackman e Miller (1996b) levantam dúvidas quanto à análise estatística do efeito da cultura política no governo democrático. Esta análise foi realizada com três variáveis (desempenho institucional, comunidade cívica e tradições cívicas). Cada conceito encerra em si vários indicadores, que passaram pela análise estatística de componentes principais. A dita limitação do trabalho se encontra no sentido de que Putnam extrai apenas uma medida de cada uma das três variáveis, assumindo, assim, que estas variáveis seriam unidimensionais. A questão levantada pelos críticos é saber se essas

²⁴ São eles: satisfação, confiança, base para mudança revolucionária, base para a manutenção da ordem social, nível de debate político, nível de valores pós-materialistas e população protestante.

²⁵ Foram utilizadas as seguintes variáveis: satisfação, confiança, base para mudança revolucionária, base para a manutenção da ordem social, nível de valores materialistas e pós-materialismo (*women discussing*).

²⁶ “Os seis “componentes” da cultura política não formam uma estrutura geral coerente: em vez disso, eles são sensíveis a diferentes fatores” (JACKMAN e MILLER, 1996b, p. 648, grifo dos autores, tradução livre).

variáveis, que são compostas, possuem mais informações do que as apresentadas. Forçar um só componente, como parece ter sido o que Putnam fez, gera uma composição ininterpretável, segundo Jackman e Miller (1996b, p. 637-640). Outra dúvida surge ao se reanalisar a ligação entre desempenho institucional e cultura política. Jackman e Miller afirmam que as conclusões de Putnam tornam-se obscuras quando cada variável que compõe o indicador de cultura é analisada individualmente (a única variável que afeta sistematicamente o desempenho institucional é o resultado de referendos/eleições). Em suma, os dados de Putnam, quando refeitos por Jackman e Miller, não indicaram ligação entre valores culturais e performance política. Para Jackman e Miller (1996b), Putnam coloca as normas culturais refletidas em um senso de comunidade cívica, responsáveis pelas performances econômica e política.

Interpretação distinta acerca dos estudos sobre a consolidação democrática e a teoria da cultura política é proposta por Rennó (1997), que indica cinco pontos de relação entre esses dois conceitos: 1) a cultura política não é pré-condição para surgir a democracia (não existe apenas um tipo de cultura democrática); 2) a cultura política das elites é importante para a transição democrática; 3) para consolidar a democracia é preciso a sua legitimidade, ou seja, uma valorização de seus atributos; 4) para caracterizar uma cultura cívica é necessário tolerância e moderação; 5) a estabilidade do regime depende mais da cultura política das massas do que das elites. Como defendido por Rennó (1997), a cultura política é flexível para a democracia se manter, para que seja possível se adaptar às diferentes circunstâncias.

3.1.2 - Cultura Política no Brasil

Nesta seção examinam-se estudos de caráter nacional e sua influência na construção da teoria da cultura política no Brasil. Estudos de caráter nacional são antigos, remontam a obras como as de Montesquieu (1996) e Tocqueville (1962). No Brasil, houve um esforço de interpretação e análise da organização social e política utilizando categorias sociológicas no início do século XX. Apesar de não terem base em pesquisas científicas, sendo mais inclinados a uma espécie de exposição de estereótipos, os estudos de caráter nacional apontam características generalizadas para a população (BAQUERO, 1997; SOUZA, 1989).

As profundas transformações sociais, econômicas e políticas do Brasil de 1889 a 1930 (como o fim da escravidão e da monarquia, o surgimento da República, o nascimento do governo dos Estados, o processo de industrialização, as repercussões da I Guerra Mundial) estimularam uma análise incisiva por parte de pensadores da época, engajados nos problemas

nacionais. Neste propósito destacaram-se Alberto Torres (1914a e 1914b), Oliveira Vianna (1952, 1955 e 1956) e Azevedo Amaral (1934 e 1938). Preocupados com os motivos da frustração da república brasileira, estes autores buscaram responder qual era o problema do Brasil e como solucioná-lo. Nas análises de Torres (1914a e 1914b) e Oliveira Vianna (1952, 1955 e 1956) estão encadeadas noções da caracterização que se encontrava no Brasil no período estudado do que hoje chama-se cultura política. Como resposta comum destes pensadores para solucionar o problema brasileiro encontra-se o estímulo a elementos do que compreendemos hoje por cultura cívica. Dos estudos de Azevedo Amaral (1934 e 1938) percebem-se as caracterizações da cultura política da época, embora o autor não prime pela participação da população nos assuntos públicos. Com isso, defende-se que em tais estudiosos encontra-se a origem de estudos de cultura cívica no Brasil, posto que as suas sugestões para o maior desenvolvimento do país perpassam noções de cultura cívica. Além desses autores, Gilberto Freyre (1986 e 2006) e Sérgio Buarque de Holanda (1995) também buscaram identificar o caráter nacional brasileiro. As principais idéias que compõem os primeiros estudos sobre cultura cívica encontram-se abaixo, em uma análise da contribuição de cada um destes autores para a compreensão da realidade brasileira.

Os livros de Alberto Torres *O Problema Nacional* (1914a) e *A Organização Nacional* (1914b) são importantes contribuições para a análise a ser realizada nesta tese. Para Torres (1914a) a origem dos problemas do Brasil poderia ser resumida em uma frase: a formação histórica brasileira não trouxe à população a idéia de nacionalidade. Falta no Brasil, ou ao menos faltava até 1914, um auto-reconhecimento enquanto nação. Isso é resultado, em parte, da grande extensão territorial do país que, ao ter uma sociedade despreparada quanto a laços que possam unir os diversos grupos aí existentes, não consegue se reconhecer como uma única sociedade.

Essa grande extensão de terra, que hoje forma o Brasil, não foi um problema enfrentado, por exemplo, pelos Estados Unidos na construção de sua nação. Contudo, a comparação dos resultados políticos deste país com os resultados encontrados no Brasil não é possível de ser feita por um fator contundente: o povoamento brasileiro só ocorreu muito após seu “descobrimento”. Nesse sentido, Alberto Torres indica mais um ponto que determina a falência da idéia de nação no Brasil, qual seja, a falta de alcance das fronteiras territoriais pelos governos. Para Torres (1914b), o fortalecimento do Estado só se completa quando ele

consegue chegar às fronteiras de seu território²⁷. Caso contrário, tem-se a desorganização tanto social, quanto política e econômica do país.

A principal constatação de Torres (1914a e 1914b), portanto, é a desorganização nacional. O Brasil foi visto como um país sem orientação política, social e econômica; sem consciência de unidade social e nacional e de participação da vida pública. Apesar de a população ser considerada patriota (pelo seu amor ao país e suas riquezas), Torres (1914a e 1914b) apontou que esse sentimento se limitava a manifestações de adoração à pátria que não estimulavam uma real participação, algo de caráter reflexivo. Em outras palavras, o amor à pátria não coincidia com atuação política²⁸.

Quanto ao comportamento eleitoral no Brasil, Torres (1914a e 1914b) afirma que um verdadeiro regime eleitoral pressupõe uma mentalidade coletiva e resulta de troca de opiniões, que tem base no grau de cultura e civismo da população. No entanto, quando dos estudos de Torres, a maioria da população era analfabeta e os poucos intelectuais da época não se preocupavam em propor soluções aos problemas apresentados, pois seu preparo profissional não englobava questões de responsabilidade social. Como solução para esse círculo vicioso, que propiciava a permanência deste estado político letárgico, os intelectuais deveriam desempenhar importante papel na formação de uma corrente de informação e formação de opinião entre as massas.

Já Oliveira Vianna, em seus estudos, ao procurar fugir de modelos estrangeiros e do pensamento jurídico e dedutivista usados até então para compreender a realidade política e social, partiu do realismo sociológico para chegar a uma reflexão sociológica. As suas grandes contribuições, *Populações Meridionais do Brasil* (1952), *Instituições Políticas Brasileiras* (1955) e *Evolução do Povo Brasileiro* (1956), são análises aprofundadas sobre os fatos sócio-históricos mais marcantes da política brasileira.

A parte mais notável de sua obra é a do estudo das instituições políticas brasileiras. Ao pensar na formação de um estado mais moderno, o autor considerou, além das instituições, a necessidade de um novo tipo de homem na sociedade, que tivesse sentimento e consciência coletiva, diferentemente do pensamento liberal socializado até então. Concomitantemente, o Estado deveria representar o poder geral da nação, ou seja, os interesses gerais da nação

²⁷ De certa forma, mas não completamente, as fronteiras do país foram alcançadas com o Projeto Rondon (1967-1989, e a partir de 2005). Este projeto buscou levar atividades assistenciais a comunidades carentes e isoladas do país através do trabalho de estudantes universitários.

²⁸ E isso, de certa forma, segue ainda nos dias atuais, quando o ápice do orgulho e da identidade nacional ocorre durante as Copas do Mundo de Futebol.

deveriam estar acima da instância individual (o sistema político não poderia representar uma facção, para não levar à distorção do poder).

Oliveira Vianna (1952, 1955 e 1956) caracterizou esta idéia (do resultado da relação entre atuação das instituições e a atuação em relação ao interesse geral X particular) como um conjunto de fatores da evolução brasileira. Estes fatores dificultaram a formação da consciência coletiva e o desenvolvimento de instituições de solidariedade social ao mesmo tempo em que facilitaram a sobrevivência de grupos políticos que representavam uma facção e a falta de representatividade no sistema político. Um desses fatores é o latifúndio que, ao lado da distância e da dificuldade de transporte, favoreceu o isolamento da população agrária e o espírito particularista que persistia em nossa cultura. A solidariedade existente na época era desenvolvida e se solidificava apenas internamente, nos pequenos grupos que a distância não separava.

Com a Independência do Brasil, surgiram os partidos políticos democráticos, para o que, segundo Vianna, o povo brasileiro não estava preparado. Assim, simultaneamente, surgiram os clãs eleitorais. O sistema partidário é apontado por Oliveira Vianna como uma criação artificial, que servia como instrumento dos chefes locais, utilizado para seu benefício (utilização do público como algo privado). Portanto, os partidos falharam como instrumento de agregação de interesses, agentes de organização política, como formadores e organizadores de opinião.

Oliveira Vianna (1952, 1955 e 1956) apresentou a busca por uma nova mentalidade corporativa da sociedade e o desenvolvimento de instituições de solidariedade social como uma parte da solução dos problemas das instituições políticas do Brasil. Para esse fim, a ação educativa, obra do Estado, promoveria o sentimento de coletividade para integrar a nação. Para reorganizar o poder no país, seria imperativo o fortalecimento do poder central e o aperfeiçoamento dos mecanismos de intervenção do Estado. Oliveira Vianna ainda propôs que o governo fosse orientado por diretrizes técnicas e pela institucionalização da participação corporativista.

A importância de sua obra reside no apontamento de falhas no sistema político brasileiro já no início de sua formação. Ao mesmo tempo, levantar a questão da falta de coletividade entre os homens que fazem parte da nação assinalou o ideal coletivista deste pensador. E é neste ponto que seu pensamento atinge a grande conclusão: somente quando as pessoas se libertarem dos pensamentos individualistas e passarem a atuar efetiva e conjuntamente, inclusive na esfera política, o país poderá ter menos vícios e oferecer mais qualidade de vida à população.

Azevedo Amaral (1934 e 1938), por sua vez, indica que os problemas enfrentados pelo Estado brasileiro eram incompatíveis com a democracia liberal vivenciada. Um posicionamento seu, que vai ao encontro de Oliveira Vianna, é ser contrário à importação de padrões políticos estrangeiros visando solucionar os problemas verificados no Brasil. No caso de não ser possível evitar essa importação, seria necessária uma adaptação à nova realidade, pois parâmetros históricos díspares produzem resultados diferentes.

Na organização do Estado, Azevedo Amaral (1934 e 1938) aponta o município como ente mais propício a efetivar a unificação da população. Isso porque é a unidade mais concreta para as pessoas, é a mais próxima a elas. Mas, para Azevedo Amaral, quem realmente vai construir a nação é o próprio Estado. Sobre o sistema representativo, instituído pela Constituição de 1891, Azevedo Amaral (1938) o coloca como prejudicial ao Brasil. Isso porque as condições culturais reais encontradas no país impediram a plenitude do sistema. A população não mantinha interação com assuntos políticos e nem tinham esse interesse, pois a principal necessidade era a manutenção da vida privada.

Na obra *Casa Grande e Senzala* (1986), Gilberto Freyre trata a formação do povo brasileiro com base em três “raças”, como eram chamadas as etnias formadoras do Brasil. Por meio da mestiçagem delas se chegou aos ecléticos hábitos brasileiros, fruto positivo da mistura de costumes alimentares, de vestuário, e da língua das diferentes etnias. Em *Sobrados e Mucambos* (2006), o autor deixa as diferenças biológicas de lado para, de forma complementar, compreender a formação do Brasil a partir de uma ótica cultural binária e, às vezes, a partir da instituição de um tripé comparativo. Nos dois livros a casa grande é considerada o lugar fundamental de aprendizagem de valores e comportamentos, tendo a função de agregar as pessoas da sociedade que ao seu redor se consolidava. Em *Casa Grande e Senzala*, a casa grande era o centro de atividades política, religiosa e social. Nesse sentido, para Freyre o patriarcado surgido na casa grande estruturou o país, com base em relações pessoais. Foi a partir do patriarcado que todo um conjunto de pessoas, com diferentes papéis na sociedade, criou laços a fim de se manter e, com isso, estava assegurada essa forma de organização social. No entanto, em *Sobrados e Mucambos*, o patriarcado aparece menos fortalecido, e a casa grande vai perdendo aos poucos suas atribuições. A concentração de poder na casa grande, que se verifica na obra *Casa Grande e Senzala*, vai se esvaecendo com o deslocamento da estrutura patriarcal para uma estrutura burguesa no Brasil. Em outras palavras, relações pessoais dão lugar a relações mais profissionalizadas, e o patriarcado é remodelado no país. Para Gilberto Freyre, essa transição, sem fortes rupturas, verificada no Brasil só foi possível devido ao fator ambiental do país, no qual os trópicos exercem

influência. Portanto, os brasileiros são compreendidos por Freyre como um povo avesso a rusgas e inclinados às acomodações das situações.

Nessa direção, Sérgio Buarque de Holanda (1995), em *Raízes do Brasil*, busca a forma de governo mais adequada à população. Por isso, trata nessa obra o caráter nacional brasileiro. Como uma herança cultural, os brasileiros adotaram os modos de vida transplantados da Europa. Nesse sentido, Holanda seleciona a não-cooperação como um dos principais legados ibéricos, resultado do personalismo. Essa reverência à personalidade recai sobre outra característica ibérica e, por conseguinte, brasileira de beneficiar pessoas que apresentem laços hereditários com “personalidades”. Com isso, o privado e o público passam a se confundir no momento em que a aristocracia rural passou à administração política, pois a forma de trabalhar desse grupo estava imbuída de orientações pessoais/familiares provenientes do patriarcado. Com a transição para a cafeicultura, e o progressivo aparecimento de vida urbana, esses traços foram se transformando, mas não perderam suas principais características. Com base nessas premissas, o brasileiro é tido por Holanda como o homem cordial, ligado a relações emocionais e não impessoais. Com isso, se rechaça toda e qualquer situação conflituosa, que não vá ao encontro da tranquilidade e da paz. Portanto, por ser cordial, o brasileiro também é, segundo Holanda, acomodado.

Com base nos estudos de Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Gilberto Freyre e Sérgio Buarque de Holanda, identificam-se os principais aspectos da cultura política brasileira:

1- a falta de identidade nacional, favorecida pela extensão territorial do país - além de ser elemento desagregador, dificultou o desenvolvimento de laços de solidariedade no país;

2- a dificuldade de alcançar uma consciência coletiva das massas (facilitada pela falta de identidade) resultou em falta de participação;

3- apesar de ser considerada a importância de instituições no Brasil o seu papel é caracterizado como falho, provavelmente por atuarem longe da população, mas também por não conseguirem atuar na maior organização dela;

4- para solucionar o problema brasileiro é necessária à população uma identificação nacional, maior consciência coletiva, atuação mais participativa, melhor atuação de instituições e, no caso de modelos políticos “importados”, que estes sejam adaptados para a realidade nacional²⁹.

²⁹ A importação de modelos políticos para o Brasil é uma prática longínqua. Isso também ocorre com frequência para as explicações da realidade brasileira. Teorias importadas, sem qualquer diferenciação teórica ou metodológica, foram utilizadas para tentar se compreender o Brasil. Mas, da mesma forma que modelos políticos

Numa perspectiva diferente, o caráter nacional foi estudado pela Escola Superior de Guerra (ESG). Segundo Ayda Souza (1989), a ESG procurou o caráter nacional brasileiro seguindo os Objetivos Nacionais Permanentes³⁰. Mais uma vez, a caracterização dos brasileiros foi descritiva, seguindo padrões europeus de caráter nacional. Para a ESG os brasileiros eram individualistas, maleáveis quanto à adaptação e improvisação, pacíficos, cordiais e emotivos. Mas, outras formas de verificar características psicológicas de um povo foram criadas, dentre elas a “personalidade básica”, proposta por Abram Kardiner (1950 apud SOUZA, 1989). Mesmo sendo uma análise subjetiva, foram elencados quatro traços da personalidade básica brasileira: “a) a primazia do sentido sobre a razão; b) a primazia do teórico sobre o prático; c) a primazia da improvisação sobre a planificação; d) a primazia do talento sobre o esforço” (D’ÁVILA, 1973 apud SOUZA, 1989, p.147). Estes traços da cultura política vão relacionar as características da personalidade básica aos seus efeitos políticos.

Como pode ser observado, os estudos sobre o caráter nacional foram os primórdios do que hoje, aperfeiçoado, são os estudos sobre cultura política no Brasil.

A conceptualização de cultura política, pois, sucedeu à de caráter nacional e ganhou em rigor e precisão científica ao ser conceituada através de pesquisas tipo “*survey*” realizadas em diferentes países.

Este conceito parece estar menos sujeito às dificuldades e ambigüidades que cercam o conceito de caráter nacional, pois se refere aos padrões modais de orientações e/ou atitudes em relação a objetivos políticos específicos [...]. “Modal” é a adjetivação do conceito estatístico de “moda” que é uma medida de tendência central, isto é, o que é mais típico, o que ocorre mais freqüentemente. Quando se fala em caráter nacional, sugere-se que todos os indivíduos apresentam tal ou qual característica. Quando se fala em cultura política fica implícito que a afirmação deriva de resultados obtidos empiricamente através de pesquisa e se refere a uma maioria de indivíduos. Quando se fala em caráter nacional sugere-se uma permanência no tempo que, na realidade, não ocorre [...]. Cultura política subentende modificações no tempo e no espaço. Ela pode variar de uma geração para outra e pode fragmentar-se em subculturas regionais (SOUZA, 1989, p. 154).

Na linha de análise da cultura política no Brasil, vários estudos têm sido produzidos nas últimas décadas (como os de MOISÉS, 1985, 1990, 1995, 2001, 2005 e 2010; BAQUERO, 1997, 1998, 2000, 2004 e 2007; ALMEIDA, 2007). Como a cultura política

importados não podem ser simplesmente “encaixados” no país, as explicações teóricas do funcionamento político e social brasileiro, quando formuladas em outros países, também devem ser adaptadas. Hoje em dia há uma compreensão por parte dos teóricos sociais de que é indispensável pensar a realidade brasileira por meio de teorias e metodologias que condizem com ela.

³⁰ Os Objetivos Nacionais Permanentes são vontades e interesses coletivos que surgem em um dado momento histórico do país, e que persistem no tempo. De acordo com a ESG, são seis os objetivos: Democracia, Soberania, Paz Social, Progresso, Integração Nacional e Integridade do Patrimônio Nacional (COIMBRA, 2000).

possui raízes históricas, argumenta-se que no Brasil essa base originária advém da época do “descobrimento” do país. É possível dizer que a forma como se deu o início do povoamento europeu no Brasil tenha suscitado traços importantes da cultura política de seu povo, ou seja, individualismo, desconfiança e distanciamento político. Isso porque as pessoas que vinham para o Brasil, muitos degredados, ficavam à sua própria sorte, sem poder contar com o auxílio do Estado para sobreviver³¹.

Já que não é objetivo nesta tese uma análise de cada período histórico do país, enfatizam-se os fatores considerados estruturais da cultura política brasileira, sendo eles o clientelismo, o patrimonialismo e o coronelismo (MOISÉS, 1990 e 1995; OKUNEVA, 1998; BAQUERO, 1997; AMORIM, 2006). Para José Álvaro Moisés (1990 e 1995) e Pinheiro e Souza (2001) são características do sistema político brasileiro a oligarquização do sistema de poder e a marginalização do povo do espaço público. Sendo assim, e tendo como base o artificialismo das leis (as leis criadas no papel não correspondem à realidade da sociedade) e a concepção tutelar do poder (passividade das massas, que esperam *outputs* da elite que comanda o Estado), a população brasileira caracteriza-se pela alienação política, uma vez que vê a política como atividade do outro, pois acredita que não possui qualificação para atuar nessa arena (MOISÉS, 1990).

Com essa concepção, a participação popular ficou restrita a simbologias criadas por quem conta a história. Esse é o caso descrito no livro *Os bestializados – o Rio de Janeiro e a República que não foi*, de José Murilo de Carvalho (1987), no qual fica claro que a participação popular no episódio da Proclamação da República é uma falácia. Outro episódio é relatado por Moisés (1990), por ocasião do golpe militar de 1964. Para o autor, embora na primeira fase do regime autoritário tenha existido uma resistência ao golpe por parte de intelectuais, do movimento estudantil, de sindicatos e de setores da classe política, não é possível afirmar que houve participação popular na vida política nem uma adesão massiva da população à resistência. A participação mais “real” por parte da população é a eleitoral, que é obrigatória.

No caso brasileiro o papel da cultura política é tido como fundamental no processo de transição democrática, pois houve certa modificação na consciência e nos valores e objetivos

³¹ Oliveira Vianna (1952, 1955 e 1956) justifica o comportamento egoísta do brasileiro com a constituição histórica do país. Por exemplo, ainda no período colonial os habitantes viviam dispersos num território gigantesco e a estrutura aristocrata da época (dependente e antidemocrática) não favoreceu uma convivência coletiva, que visasse o bem comum. Em lugar disso, foram cultivados pensamentos e comportamentos individualistas. Este autor não encontrou nos períodos colonial nem imperial qualquer instituição que preparasse as pessoas para a democracia.

da sociedade. Segundo Moisés (1990), a campanha das *Diretas Já* mobilizou milhões de pessoas que almejavam cidadania plena, mudanças econômicas e sociais, uma vez que

se manifestou publicamente a demanda de romper limites de uma forma de fazer política que cindia essencialmente a participação e a representação: as massas que se reuniam na praça pública não desejavam apenas a mudança do governo do dia, mas queriam influir na mudança das políticas que, doravante, seriam adotadas pelo Estado (MOISÉS, 1990, p. 31).

Para Pinheiro e Souza (2001), a consolidação democrática³² é o momento da atuação da sociedade civil que pode redesenhar a política e a economia do Brasil e deve ocorrer em cinco instâncias políticas: sociedade econômica, sociedade civil, sociedade política, aparato estatal e estrutura legal. Nessas instâncias é preciso uma sociedade ativa e autônoma, pois

Não há processo democrático sem a participação da sociedade civil, não obstante os problemas teóricos que o uso do conceito suscita. É preciso propor o robustecimento da sociedade civil como espaço da articulação democrática entre as esferas do Estado e do mercado (PINHEIRO e SOUZA, 2001, p. 155).

No entanto, a redemocratização não suscitou na população um comportamento que mostrasse seu apoio à democracia e às instituições políticas (MOISÉS, 1995; BAQUERO, 1997). Para Baquero (1997), no Brasil as pessoas têm sentimentos positivos em relação à democracia, mas não compreendem sua dinâmica. Em outras palavras, existem atitudes que sustentam a democracia (muitas vezes colocada como melhor forma de regime político, embora imperfeita), mas não comportamentos (necessários que os cidadãos coloquem em prática). Nessa direção Moisés (1995) mostra que no Brasil há rupturas e continuidades políticas, pois de forma geral a população apóia a democracia (primeiramente em sua idéia sobre as regras do jogo e depois pelos ideais igualitários), mas tem pouca participação na vida política. O comportamento democrático que é preciso ser colocado em prática, conforme afirma Baquero (1997), não é verificado na população brasileira. Segundo Moisés isso ocorre porque os cidadãos têm uma “incapacidade crônica de relacionar-se com exigências fundamentais da vida democrática: informar-se e decidir-se sobre as alternativas políticas diante das quais estão colocados” (MOISÉS, 1995, p. 153).

As pessoas não participam dos processos necessários para lhes trazer benefícios. Elas esperam que aqueles que estão no poder (as elites) façam algo que vá ao encontro de suas

³² Segundo Pinheiro e Souza “Sociedade civil, Estado e Mercados são as três esferas que constroem as sociedades democráticas” (2001, p. 201).

necessidades. Por exemplo, a população pode apresentar insatisfação quanto aos serviços públicos, mas continuam agindo dentro de um padrão de clientelismo e patrimonialismo³³. Com isso volta-se às bases históricas do sistema político brasileiro, que coloca o caráter histórico da cultura política como fator muitas vezes decisivo no comportamento de uma população. Nesse caso, o comportamento político dos brasileiros continua sendo o da indiferença, da desconfiança e do distanciamento da política.

Há outras duas explicações complementares para esse comportamento. Para Ayda Souza (1989), como as concepções de instituições foram importadas para o Brasil, e não criadas pela sociedade, seu funcionamento se dá de forma diversa do que deveria. As instituições seriam formais e legais, mas não reais (SOUZA, 1989). Essa diferença se explica em parte pelo afastamento das estruturas e o funcionamento real da sociedade e também pela incongruência entre atitudes e comportamentos, resultante da socialização. Para Moisés (1990 e 1995), as seguidas frustrações da sociedade com a política (que também podem ser transmitidas pela socialização) e com a democracia (na qual a corrupção pode exercer importante papel) podem auxiliar na melhor compreensão do comportamento dos brasileiros. Um exemplo foi o momento da transição para a democracia, quando Tancredo Neves (oposicionista do regime) foi eleito, mas por ocasião de seu falecimento assumiu José Sarney (que anteriormente havia apoiado o regime autoritário) e “Cinco anos depois do nascimento da Nova República, os resultados são medíocres e a frustração popular é enorme [...] ameaçando um dos principais fatores da consolidação democrática: a crença popular nos princípios e métodos democráticos” (MOISÉS, 1990, p. 31). Sobre a questão da corrupção, o autor aponta que casos impunes são reforçados com outros episódios e resultam em falta de apoio popular à democracia. Estes pensamentos de Moisés vão ao encontro daquele de Inglehart (1988) sobre o componente cultural em uma sociedade: longos períodos de expectativas frustradas dão base para atitudes de insatisfação e isso é transmitido às gerações através da socialização.

Para a análise a ser realizada aqui, acredita-se na complementaridade desses diferentes enfoques, que resultam no perfil de distanciamento, baixa satisfação e pouca participação política. Esse perfil da sociedade brasileira pode trazer a erosão da democracia no país. A erosão democrática é consequência do enfraquecimento dos valores democráticos. Tais valores tendem a ser atenuados devido às ações dos atores envolvidos no contrato social

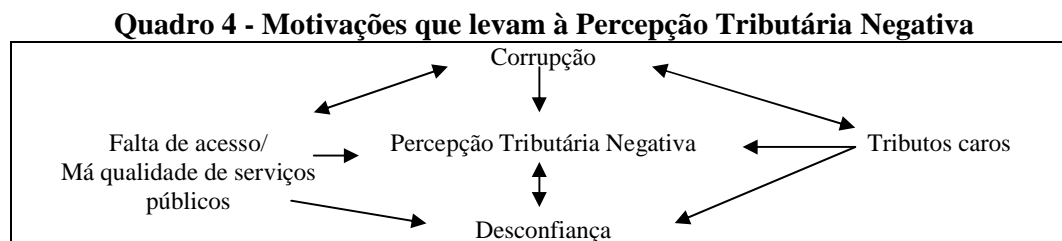
³³ Pinheiro e Souza (2001) afirmam que há no Brasil os espaços públicos incivis, que são espaços coletivos, mas sem qualidade ou condições para o desenvolvimento de relações sociais de cidadania, de serviços públicos ou infra-estrutura comercial.

(tanto a sociedade quanto o Estado), que não têm propiciado uma boa avaliação do decurso da democracia no país. Assim, aos poucos, a base de sustentação popular da democracia diminui. Se essa tendência não for revertida, o regime pode perder completamente sua sustentação, sendo necessário, nesse caso, ou a troca de regime ou a reformulação da democracia como ela é exercida hoje.

Da mesma forma que os cidadãos não têm um comportamento democrático, não sendo possível caracterizar a sociedade com cultura cívica (com preocupações coletivas), o pagamento de tributos passa a ser entendido como um ato que é realizado devido ao autoritarismo do Estado. Pagam-se impostos não por haver uma concordância de que os impostos servem para o bem comum ou porque acredita-se no Estado. Neste caso, o comportamento de pagar impostos por obrigação incentiva as percepções negativas dos tributos. A percepção dos impostos, uma vez sendo negativa, é um fator que corrói a estabilidade do Estado³⁴. Como são as instituições do Estado que determinam o gasto público,

se essas [instituições] funcionam mal ou se revelam desaparelhadas para processar demandas percebidas socialmente como relevantes, isso inviabiliza a crença de que a democracia tem meios para que a sociedade resolva os seus conflitos básicos (MOISÉS, 1995, p. 76).

A percepção negativa dos tributos pode ocorrer em virtude de três principais motivos: a falta de acesso ou má qualidade dos serviços públicos; o valor dos tributos, tidos como altos; e o nível de corrupção do país (que desvia os recursos necessários à garantia de bons serviços à população). Estas motivações podem ter relação entre si ou não e resultam na falta de confiança da população (quadro 4):



Fonte: Elaboração própria.

³⁴ Foi nesse sentido que Henry Thoreau (1848), escritor norte-americano, notificou sua insatisfação com o pagamento de impostos e sua rejeição ao papel desenvolvido pelo Estado norte-americano. Thoreau escreveu seu ensaio, intitulado *Desobediência Civil*, incitando a população daquele país, a seu exemplo, a não pagar ao coletor de impostos os tributos devidos: “E não há outra forma mais simples, mais efetiva e, na conjuntura atual, mais indispensável de lidar com o governo neste particular, de expressar sua pouca satisfação ou seu pouco amor em relação a ele: é preciso negá-lo, naquele local e momento” (THOREAU, 1848). O motivo para isso é que, segundo o autor, o Estado estava agindo contra princípios que considerava serem os corretos, e também porque o governo já não mais executava a vontade dos cidadãos – objetivo para o qual foi eleito.

No esquema apresentado no quadro 4 observa-se que a percepção tributária negativa de uma população é resultado da corrupção percebida na sociedade, dos tributos considerados altos e/ou da falta de acesso ou da má qualidade dos serviços públicos oferecidos para a população, que resultam na desconfiança generalizada (esta também influencia a percepção tributária). Ao serem relacionadas essas argumentações para se compreender a percepção tributária negativa dos cidadãos, considera-se que as ações de corrupção (tanto dos governantes quanto da própria população – destes últimos, por exemplo, ao sonegar impostos conscientemente) provocam a imposição de tributos mais altos para a população, pois quanto mais se desviam recursos, mais impostos são necessários para atender às necessidades da população. Da corrupção também resulta a falta de acesso e/ou a má qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos. Ao mesmo tempo, a falta de acesso e os altos tributos cobrados incitam ações de corrupção entre os cidadãos, tais como a não emissão de nota fiscal. São ações que se retroalimentam, favorecendo a desconfiança bem como a percepção tributária negativa.

A caracterização negativa da tributação tem relação com a falta de apoio à democracia uma vez que as instituições democráticas e as elites políticas não têm conseguido fornecer condições básicas de sobrevivência à maioria da população brasileira. Serviços públicos de saúde, educação e segurança, ou seja, de resolução de questões materiais, não têm sido supridas de forma satisfatória. Como Moisés (1995) afirma, o pacto político fundacional é decisivo nos regimes democráticos. Para isso é preciso o bom funcionamento das instituições democráticas e também uma cultura política democrática. Nesse último aspecto compreende-se o comportamento no qual os cidadãos cumpram com seus deveres. Portanto direitos e deveres da população e do Estado em uma sociedade são de suma importância. Isso está explícito nas teorias do contrato social.

3.2 - Contrato Social

O conceito “contrato social” é examinado nesta tese não apenas na perspectiva da formação do Estado, mas, principalmente “como recurso prático capaz de produzir a democracia e o consenso [...]” (FERREIRA, 1980, p. 75).

A teoria da soberania popular e a teoria do contrato social estão estreitamente ligados, por duas razões, pelo menos: o *populus* concebido como *universitas civium* é ele mesmo, na sua origem, o produto de um

acordo (o chamado *pactum societatis*); uma vez constituído o povo, a instituição do Governo, quaisquer que sejam as modalidades da transmissão do poder, total ou parcial, definitivo ou temporário, irrevogável ou revogável, acontece na forma própria de contrato (o chamado *pactum subjectionis*). Através da teoria da soberania popular, a teoria do contratualismo entra de pleno direito na tradição do pensamento democrático moderno e torna-se um dos momentos decisivos para a fundação da teoria moderna da democracia (BOBBIO, 2007, p. 322).

O contrato social também é conhecido como pacto social, o que, por sua vez, pressupõe consenso entre os contratantes, legitimando a relação entre o Estado e a Sociedade. Desta relação será tratado, mais especificamente, o pagamento de tributos, com base nas principais teorias do contratualismo.

São considerados como os fundadores do contratualismo social clássico Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Eles descreveram sob quais condições é formado e mantido um Estado. No pensamento contratualista contemporâneo destaca-se John Rawls, que busca a justiça como equidade para se alcançar uma democracia constitucional. No quadro 5, apresentado mais adiante, encontram-se as informações sobre os momentos históricos nos quais foram escritas as teorias clássicas e as suas principais idéias.

No quadro 5, verifica-se que os autores clássicos convergem em alguns aspectos, que são diferentemente interpretados por eles, como a noção de estado de natureza e a motivação coletiva para o pacto social, formador do Estado. No âmbito dessas reflexões teóricas, o que é mais significativo para esta tese diz respeito à geração de direitos e deveres para a manutenção do Estado. Nessas obras clássicas são especificados direitos e deveres para a população e também para quem governa. Tais noções, embora sejam alegorias para a compreensão da fundação do Estado, podem ser transportadas para os dias atuais, auxiliando o entendimento não só das relações entre Estado e sociedade, mas, também no que concerne ao pagamento tributário.

Thomas Hobbes (1999) defende o direito de arrecadação por parte do Estado ao longo de sua obra. Ao argumentar sobre os direitos do soberano, o qualifica como ilimitado, uma vez que assim lhe foi consentido pelo povo quando da aceitação do pacto. Referindo-se às competências da soberania, o direito de decidir por guerra ou paz está ligado ao direito de cobrar impostos da população. Hobbes assevera que a má vontade de contribuir leva a que o soberano obrigue altas quantias de arrecadação em tempos de paz para ter meios de subsistir em períodos de guerra ou de necessidades.

Porque todos os homens são dotados por natureza de grandes lentes de aumento (ou seja, as paixões e o amor de si), através das quais todo pequeno pagamento aparece como um imenso fardo; mas são destituídos daquelas lentes prospectivas (a saber, a ciência moral e civil) que permitem ver de longe as misérias que os ameaçam, e que sem tais pagamentos não podem ser evitadas (HOBBS, 1999, p. 151).

Essa argumentação vai ao encontro de muitos discursos que são proferidos atualmente em defesa do aumento de impostos ou da manutenção de altas taxas. Ou seja, como o grau de sonegação tende, naturalmente, a não ser pequeno se faz mister colocar altas taxas de tributação para manter o Estado. Com isso procura-se sanar o problema de falta de financiamento estatal.

A arrecadação é tão importante que Hobbes (1999) apontou a sua falta como um dos seis fatores que podem dissolver um Estado. A doutrina de que cada pessoa tem propriedade absoluta sobre tudo o que possui, no pensamento hobbesiano, é uma falácia. Os indivíduos possuem absoluta propriedade frente a outros indivíduos, mas não ao Estado que, na verdade, é quem mantém esse direito entre as pessoas.

Para Hobbes (1999) os impostos são o alimento da sociedade, o que lhe dá vida e movimento. Nesse sentido, os impostos podem circular de duas maneiras: da população para os cofres públicos e dos cofres públicos para “efetuar pagamentos públicos” (HOBBS, 1999, p. 199). Aqui são nítidos os direitos e deveres mútuos entre Estado e Sociedade para a manutenção do bem comum. O soberano representante, quando criado por aceitação do contrato, tem como obrigação o respeito à vida da população. Isso abarca a defesa do país às questões externas, a promoção da paz no território, a possibilidade de crescimento financeiro, a liberdade. Para tanto, é dever do Estado a instrução pública; a segurança que, ligada à justiça, deve ser administrada igualmente aos cidadãos; a manutenção dos inválidos/incapazes; fazer boas leis; promover ações que levam à boa vida como o lazer (HOBBS, 1999 e 2006). Para Hobbes, os impostos devem ser, assim como a justiça, igual para todos, posto que, essa

igualdade não depende da igualdade dos bens mas da igualdade da dívida que todo homem deve ao Estado para sua defesa. [...]. Pois os impostos que são cobrados ao povo pelo soberano nada mais são do que os soldos devidos àqueles que seguram a espada pública para defender os particulares no exercício de várias atividades e profissões. [...]. Dado isto, a igualdade dos impostos consiste mais na igualdade daquilo que é consumido do que nos bens das pessoas que o consomem (HOBBS, 1999, p. 257).

Contudo, há ocasiões em que a tributação arrecadada é desviada de seu objetivo, funcionando como uma doença para o Estado. Isso ocorre quando o dinheiro fica retido por algum motivo nas mãos de indivíduos particulares. Esse tipo de ação traz sérios problemas para o bom funcionamento da sociedade, pois produz no presente, assim como no passado, a corrupção na política. Ao relacionar a dinâmica da arrecadação atual à idéia de corrupção de Hobbes, fica mais compreensível o quadro 4 - Motivações que levam à Percepção Tributária Negativa, sobre a formação da percepção tributária da população, apresentada anteriormente.

O segundo contratualista clássico examinado nesta tese é John Locke (1983). O seu pensamento tem por base a definição de poder político, que significa o direito de se fazerem leis em prol do bem público. Para Locke, a primeira lei estabelecida é a que institui o poder legislativo, que detém o poder de fazer as leis. Essas devem ser obedecidas por todo cidadão que se encontre dentro do território do Estado, tendo posses ou gozando de qualquer parte do governo, o que é chamado dever de obediência.

O legislativo possui alguns deveres, como governar segundo as leis estabelecidas; suas leis devem objetivar o bem comum e não transferir o poder de legislar; mas, a que aqui é cara se refere aos impostos. Nesse sentido, Locke defende que o legislativo não deve cobrar impostos sobre a propriedade sem haver consentimento da população ou de seus representantes. Em outras palavras, há o direito de cobrar impostos para a manutenção do Estado, mas conjuga-se a isso o dever de se realizar tal tarefa conforme definido por lei.

Verdade é que os governos não podem sustentar-se sem grande dispêndio, sendo natural que todos quantos gozam de uma parcela da proteção paguem do que possuem a porção necessária para mantê-lo. Todavia, será ainda com seu próprio consentimento, isto é – o consentimento da maioria, dado diretamente ou por intermédio dos seus representantes (LOCKE, 1983, p. 89-90).

Paralelo a esse aspecto de atuação do legislativo, a população também possui direitos e deveres. No caso dos direitos, o povo tem o direito de alterar o poder legislativo ou afastar dele qualquer representante sempre que este não aja com o intuito de atingir o bem comum. A comunidade mantém, assim, o poder (e o dever) de resguardar a si e a seus bens daqueles que atuam apenas para benefício próprio.

Quando Locke (1983) disserta sobre as possibilidades de dissolução do governo, coloca o fato de o legislativo agir de forma contrária para a qual foi instituído, tornando-se árbitro das propriedades das massas. Para o autor, quando o povo se encontra miserável devido ao poder arbitrário, ele busca se organizar para livrar-se desse fardo que o oprime.

Uma possibilidade para levar a cabo essa idéia é a revolução, que pode ocorrer devido a abusos do poder.

Considerando tal abordagem de Locke (1983) na atual conjuntura tributária brasileira, é possível considerar que a população possa se organizar não como uma rebelião explícita, mas como uma rebelião velada. Essa maneira de protestar ou de se rebelar pode ocorrer na forma de sonegação, pois a população considera a tributação como uma carga que não se justifica em função dos resultados apresentados³⁵. Em pesquisas do Latinobarómetro (1996 e 2004) e do WVS (2006), constatou-se que a população brasileira não está satisfeita com a atuação dos dirigentes políticos, por considerar que suas ações visam apenas benefícios privados. Além disso, os brasileiros caracterizam a tributação como excessiva (ACLAME, 2005; ALMEIDA, 2010), o que pode ser mais uma motivação a burlar esse aspecto do contrato social no Brasil.

Por sua vez, o contratualista Rousseau (1978), argumenta que o pacto social dota o corpo político de um poder absoluto dirigido pela vontade geral (o que se pode chamar de soberania) e que deve sempre perseguir o bem comum, que é uma noção coletiva. Essa noção coletiva deve guiar as ações de todos os cidadãos, pois se as ações dentro do corpo social se dão mutuamente, então todos agem por cada um e cada um, por todos. Nisso está contida a noção de igualdade no pacto.

A igualdade compromete todas as pessoas nas mesmas condições, que devem gozar os mesmos direitos. Assim sendo, quem está no poder “[...] jamais tem o direito de onerar mais a um cidadão do que a outro, porque, então, tornando-se particular a questão, seu poder não é mais competente” (ROUSSEAU, 1978, p. 50-51). Mesmo assim, há a possibilidade da existência de privilégios. No entanto, eles devem ser determinados pela lei e não podem ser nominais.

Ao defender que Estados territorialmente menores são mais facilmente governados, Rousseau (1978, p. 62-63) enumera os motivos da sua predileção. Para ele, os Estados menores: 1) são proporcionalmente mais fortes que os maiores; 2) possuem administração mais fácil; 3) têm mais força e presteza para cumprir leis; 4) cultivam os mesmos costumes, o mesmo ambiente climático e lhes convêm uma determinada forma de governo; 5) têm população com mais afeição e confiança entre ela própria e entre ela e o corpo político,

³⁵ Desde a “invenção” do Brasil, a história brasileira é repleta de episódios que têm como pano de fundo a insatisfação com os impostos. Inclusive alguns deles desencadearam conflitos armados. Esses episódios podem ser consultados em Amed e Negreiros (2000).

possuindo ainda maior amor à pátria; 6) são menos onerosos. Já a administração de Estados grandes, segundo Rousseau (1978)

Torna-se também mais onerosa na medida em que multiplicam seus graus, pois, 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. Longe de serem melhor governados por todas essas ordens diferentes, o são muito menos do que se houvesse uma só acima deles. No entanto, mal restam recursos para os casos extraordinários e, quando se tem de recorrer a eles, o Estado está sempre à borda da ruína (ROUSSEAU, 1978, p. 62).

Os itens 4 e 5 (dos motivos de Rousseau preferir Estado menores) têm ligação com o conceito de cultura política tratada nessa tese, uma vez que abordam relações de identidade e de confiança, que podem gerar um melhor governo e maior desenvolvimento do país. Nesse sentido, para Rousseau há quatro tipos de leis: as políticas; as civis; as penais; e as dos usos, costumes e de opinião. Esta última é a mais importante, segundo o autor, dado que o sucesso das demais depende dela. Nesse sentido, é importante considerar que usos e costumes são as ações habituais, já a opinião é o lado racional da moral que o homem pratica dia a dia. A ordem da sociedade depende do que a educação cala na consciência do homem e consegue ou não modelar em seu comportamento (pois a moral não é imposta por leis) (ROUSSEAU, 1978).

O item 6, que trata estritamente de tributação, evidencia um tipo de administração defendida por Rousseau que abole qualquer forma do que em nossos dias atuais compreende-se por descentralização administrativa (que pode ter como consequência a descentralização fiscal). Nessa direção, o autor defende que tudo o que deve ser entregue ao Estado refere-se ao que reste às pessoas, após considerar sua subsistência; em outras palavras, o que render do trabalho além das suas necessidades.

Então, a circulação dos tributos tem início³⁶. Ocorre que, segundo Rousseau, essa circulação pode ocorrer de duas formas (rápida ou lentamente) que vão determinar se o ônus da contribuição é maior ou menor para a população. No caso da circulação se dar de forma rápida, a importância de a quantia tributada ser alta ou baixa se perde, pois o povo estará

³⁶ Rousseau não é favorável ao pagamento de impostos, pois “Num Estado verdadeiramente livre, os cidadãos fazem tudo com seus braços e nada com o dinheiro; longe de pagar para se isentarem de seus deveres, pagarão para cumpri-los por si mesmos. Distancio-me bastante das idéias comuns, pois considero as corvéias menos contrárias à liberdade do que os impostos” (ROUSSEAU, 1978, p. 107).

amparado e a leitura que fará da arrecadação tende a ser positiva (no sentido de que tão logo a tributação foi entregue, já estavam disponibilizados bens e serviços). Mas, se a circulação for lenta, à medida que o tempo passa e a população não vê o retorno do que despendeu ao Estado, mesmo que seja pouco, não estará mais disposta a manter essa relação e “o Estado jamais será rico e o povo sempre será miserável” (ROUSSEAU, 1978, p. 94). Segundo o autor, é com base no bem comum que qualquer sociedade deve ser governada.

Vários pontos destacados da teoria de Rousseau se apresentam no caso brasileiro. A Constituição do país preconiza que todos os brasileiros são iguais, mas a realidade mostra o excesso de privilégios em todos os âmbitos. Alguns deles estão em lei, outros ocorrem por herança cultural. Em relação ao tamanho do Estado, para uma melhor administração, o Brasil faz uso da descentralização que, por outro ângulo, pode estreitar a relação da sociedade com o governo e, assim, facilitar a atividade política da população. Mas, através da visão de Rousseau, não há como negar que a carga tributária onera pesadamente a população, principalmente se levado em conta que circulação tributária ocorre lentamente no Brasil, demorando a se converter em bens e serviços públicos, produzindo a percepção negativa sobre o pagamento tributário.

Quadro 5 - Resumo das principais idéias das obras dos contratualistas clássicos

	Thomas Hobbes	John Locke	Jean-Jacques Rousseau
☆ - ✚	1588 – 1679	1632 – 1704	1712 - 1778
Origem	Inglês de família pobre, conviveu com a nobreza e conseguiu estudar.	Inglês de família burguesa e comerciante.	Genebrino que viveu na França, filho de relojoeiro sem muitas posses. Amigo de importantes pessoas da época.
Principais obras	-De Cive -Leviatã.	-Segundo tratado sobre o governo civil.	-Do contrato social -Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.
Momento histórico	Século XVII, absolutismo em vias de ser ultrapassado; o capitalismo comercial tem o apoio da burguesia (aspirante à livre economia); laicização do pensamento; muitos movimentos revolucionários agitam a vida política.	Século XVII, absolutismo reina na França; na Inglaterra há revoluções lideradas pela burguesia para limitar a atuação dos reis. O absolutismo monárquico finda com a Revolução Gloriosa (1688), que colocou o executivo em posição subordinada ao legislativo.	Século XVIII, movimento de emancipação de algumas colônias são bem sucedidos (EUA), outros não (Conjuração Mineira- 1789- e Baiana - 1798). A Revolução Francesa (1789) busca "igualdade, liberdade e fraternidade".
Objetivo da teoria	Unidade do poder. Para tanto, seria preciso dar plenos poderes ao soberano (rei ou parlamento), que teria poder absoluto, ilimitado.	Centralizar as funções administrativas do poder público e garantir direitos individuais, de segurança jurídica e os direitos de propriedade.	Verificar a legitimidade do poder, distinguindo "soberano" e "governo", mantendo liberdade e igualdade.
Estado de natureza	Os homens viviam movidos por suas paixões e tinham direito a tudo o que conseguissem alcançar ou possuir. Qualquer que fosse o objetivo (prazer ou comodidade) não existiam obstáculos para alcançá-los. O homem era egoísta e agia por sua ânsia de poder. Espaço de desordem e violência. Guerra de todos contra todos.	O homem já era proprietário no estado de natureza. Era dono, no mínimo, de seu corpo e capacidades, bem como do resultado de seu trabalho. O estado de natureza era o da sociedade pré-política na qual a razão fazia os homens se respeitarem (relativa paz e tranquilidade para o uso da propriedade). Como nem todos eram razoáveis, havia desestabilidade nas relações humanas.	Momento anterior à fundação da sociedade civil, todos os adultos tinham total independência sendo livres de qualquer autoridade humana. O homem é um ser racional, que segue leis naturais dadas pela razão visando a preservação. Introduzida a propriedade privada, gerou-se a desigualdade entre as pessoas e um falso contrato (pessoas corrompidas pelo poder e tomados pela violência).
Frase	O homem é o lobo do homem.	Um espírito são em um corpo são é uma descrição breve, porém completa, de um estado feliz neste mundo.	O homem é bom por natureza, a sociedade é que o corrompeu. (O bom selvagem).
Contrato social	Para estabelecer a ordem, preservar a vida e manter a segurança de todos. Deu origem à sociedade civil, constituída por homens livres e iguais. Contrato como uma troca de direitos e deveres, fazendo com que a sociedade siga leis e normas para manter a paz, a vida e a segurança. Caberia ao soberano a manutenção e Segurança do grupo.	Feito para trazer segurança, tranquilidade e liberdade, respeito à propriedade e seu pleno gozo. Traz leis que regulam o direito de posse, de responsabilidade de um corpo legislativo (que deve refletir a vontade da maioria). O soberano é, portanto, o corpo de cidadãos que elegem os representantes.	Como o falso contrato protegia só os proprietários, seria necessário um verdadeiro contrato social, o que criou uma autoridade superior às vontades individuais. Valorização da comunidade em lugar do individualismo. É preciso ter participação intensa, o que faz do povo parte súdito e parte soberano. O que importa aqui é a vontade geral, e não da maioria.
Observação	Soberano ter poder absoluto significa que suas decisões são soberanas. Não cabe aos súditos as discutirem, pois foram eles mesmos que passaram o poder ao soberano, inclusive à propriedade.	No contrato todos abririam mão de sua liberdade natural a favor de regras iguais e universais (isso inclui os legisladores). O poder é um depósito de confiança. Se legislador não visa o bem comum, pode ser substituído. Estado pode arrecadar dinheiro e deve retribuir em serviços para o povo.	Para haver democracia direta (sem representantes) é preciso que o Estado tenha território pequeno. A democracia direta não permite alienação, já que todos participam e suas opiniões são importantes. A cidadania é calcada em direitos e deveres e todos dever ter igual participação.

Fonte: Elaboração própria com base em Hobbes (1999 e 2006), Locke (1983) e Rousseau (1978).

Para vários autores (LESSA, 1980; AFFONSO, 1985), o Brasil é o país com sistema tributário mais injusto do mundo³⁷. “A regressividade do sistema tributário brasileiro é absolutamente espantosa” (LESSA, 1980, p. 14). Rui Affonso (1985) indica uma pesquisa realizada em 1985, na qual se verificou que, na época, quem ganhava salário mínimo pagava sobre ele 35,9% de impostos ao Estado em um mês, enquanto quem ganhava mais de cem salários pagava o valor referente a 14,1%. Outra discrepância apontada por Carlos Lessa (1980) é que no Brasil os bens são mais tributados que os serviços. Constitui-se em uma discrepância porque quanto maior a renda, mais serviços são usados e, assim, quanto maior a renda menor a incidência média de tributação indireta.

No final dos anos 1980, a população brasileira deparou-se com um problema que persiste na atualidade, o problema da governabilidade. Para Régis Andrade (1988), esse problema nasce da defasagem entre as demandas do governo (expectativas históricas e atuais, reivindicações ao governo) e os recursos para atendê-las (depende dos recursos econômicos e institucionais). Mas é entendido que o não atendimento de demandas pode estar ligado ao mau uso dos recursos que chegam aos cofres públicos ou, também, ao aumento de reivindicações. Além da questão da corrupção, o autor apresenta outra possibilidade para que os recursos não sejam suficientes para atender a demanda da população: a máquina do Estado é inchada, burocrática e ineficiente, trazendo desigualdade à população, o que, pela Carta Magna, não deveria ocorrer.

Nesse sentido, é importante a visão da justiça de Rawls (2002), a qual firma-se no princípio de igual liberdade como princípio de participação. Para o autor,

Ele [o princípio] exige que todos os cidadãos tenham um direito igual de participar no processo constituinte, estabelecendo as leis às quais eles devem obedecer, e de determinar o seu resultado final. A justiça como equidade começa com a idéia de que, quando princípios comuns são necessários e trazem vantagens a todos, eles devem ser formulados a partir do ponto de vista de uma situação inicial de igualdade, adequadamente definida, na qual cada pessoa é representada de maneira equitativa. O princípio da participação transfere essa noção da posição original para a constituição,

³⁷ Uma breve revisão da tributação no Brasil foi realizada por Lessa (1980). Em linhas gerais, o autor identifica os seus principais traços históricos a partir do século XIX, começando ao afirmar que no país os tributos sobre comércio exterior prevaleceram desde o século XIX até os anos 1920. Em 1934 viu-se formalizar o Imposto de Vendas e Consignação (IVC), que antecedeu o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Na Constituição de 1946 consolidou-se o sistema tributário com padrão de discriminação dos impostos, que serviu para o “salto da indústria pesada”, mas, a crise econômica de 1960 mostrou a “disfuncionalidade daquele padrão” (LESSA, 1980, p. 12). Isso provocou, em 1965, o reajuste do sistema tributário, que findou com a Constituição de 1967. Em 1969 o órgão de planejamento do governo federal passou a controlar a liberação de Imposto de Renda (IR) e Imposto de Produtos Industrializados (IPI), retirando a autonomia de estados e municípios.

tomada como o mais alto sistema de normas sociais para estabelecer normas (RAWLS, 2002, p. 241).

Essa noção de participação ativa na formação da constituição de uma sociedade não se deu no Brasil por ocasião da constituinte de 1985-1988. Conforme Moisés (1985) a constituinte foi elitista, com escassa participação popular, o que facilitou que as decisões de poucos fossem impostas com maior facilidade. Assim, apesar da constituição brasileira ser conhecida como a Constituição Cidadã, a realidade sinaliza que alguns interesses foram privilegiados, criando uma desigualdade política e econômica no país.

Os princípios da justiça, acordados em uma situação inicial de equidade, são o que norteiam todo o pensamento contratualista contemporâneo de John Rawls. A proposta do autor é a construção de uma democracia constitucional (democracia que satisfaz o princípio da participação), pois, para ele, o pensamento utilitarista não dá conta de explicar “as liberdades e direitos básicos dos cidadãos como pessoas livres e iguais, uma exigência de importância absolutamente primordial para uma consideração das instituições democráticas” (RAWLS, 2002, p. XIV). São as liberdades e direitos básicos que garantem, a qualquer cidadão, as condições necessárias para desenvolver o seu senso de justiça e a sua disposição ao bem.

A justiça é compreendida por Rawls (2002) como a primeira virtude das instituições sociais. As instituições que apresentam injustiças devem ser abolidas. Isso porque, já que a sociedade é um todo, com vistas ao bem coletivo, deve-se buscar a liberdade entre os homens, mas em estado de igualdade de condições. E isso só é possível com a manutenção da justiça nas instituições.

Segundo Rawls, as instituições sociais mais importantes definem direitos e deveres dos cidadãos e também influenciam seus projetos de vida. Dado que nas sociedades, como o Brasil, dificilmente se encontra em igual patamar a liberdade e a igualdade, as pessoas já nascem em posições sociais diferentes, o que favorecerá projetos de vida muito díspares. Nesse sentido, o autor propõe um conceito de justiça que se ampare na atribuição de direitos e deveres, mas também em uma divisão apropriada de vantagens sociais. A questão não é que todos atuem igualmente na sociedade, mas fornecer igualdade de oportunidades para que sejam feitas escolhas.

Um dos princípios de justiça apresentado por Rawls (princípio da liberdade), aponta direitos que a população possui: liberdade política e liberdade de expressão e reunião; liberdade de consciência e de pensamento; integridade psicológica e física; direitos à

propriedade privada; proteção contra prisão arbitrária; distribuição de renda e riqueza (deve ser vantajosa para todos); acesso irrestrito a organizações. Sobre o segundo princípio (igualdade), uma estrutura que satisfaça o princípio da eficiência terá como consequência uma distribuição justa, independentemente de como é feita. De maneira equitativa serão distribuídas renda, riqueza, autoridade e responsabilidade, resultantes da atribuição de direitos e deveres nessa estrutura.

Considerando estritamente a justiça política e a constituição, o princípio da participação (fundamental para uma democracia constitucional), instiga os que estão no poder a serem sensíveis às necessidades da população, desde que justas. Essa participação não se refere à atuação individual, pois “O fato de tomar parte da vida política não torna o indivíduo dono de si mesmo, mas antes lhe dá uma voz igual a dos outros na determinação de como se devem ordenar as condições sociais básicas” (RAWLS, 2002, p. 255).

Quanto a essas condições, são considerados bens primários as necessidades imediatas das pessoas como cidadãos, membros de uma comunidade. Sendo assim, busca-se o bem comum, e não preferências individuais. Para atingir esse objetivo, as instituições básicas deveriam se organizar como um só corpo, regulado por uma estrutura na qual seriam aplicados os princípios de justiça. Essa estrutura garantiria liberdades de cidadania e do processo político de forma justa, mantendo os investimentos em matérias sociais para fornecer oportunidades semelhantes às pessoas, zelando pela igualdade no acesso a atividades econômicas e garantindo um mínimo social.

Para garantir esse atendimento, e o estabelecimento das instituições básicas, o governo se divide em quatro setores: 1) setor de alocação – mantém a competitividade do sistema de preços dentro de um limite aceitável; 2) setor de estabilização – busca criar pleno emprego razoável; 3) setor de transferências – responsável pelo mínimo social, analisando e comparando necessidades; 4) setor da distribuição – fazer justiça com o que advém da tributação estabelecendo instituições básicas justas (RAWLS, 2002, p. 304-306).

Conforme Rawls (2002), o setor da distribuição deve ser verificado sob dois diferentes aspectos. O primeiro refere-se a um ajuste na distribuição da riqueza. São dois os tipos de financiamento aos quais estão vinculados a esse aspecto. O primeiro refere-se aos tributos sobre heranças e doações, restringindo o direito de doação. Como afirmado acima, o intuito é realizar uma distribuição da riqueza e a diminuição da concentração de poder (e não aumentar as receitas) que podem ser nocivas à liberdade política equitativa e à igualdade de oportunidades equitativa. O segundo aspecto diz respeito mais especificamente ao sistema tributário que o governo deve ter:

O governo deve receber uma parte dos recursos da sociedade, para que este possa fornecer os bens públicos e fazer os pagamentos de transferências necessários para que o princípio da diferença seja satisfeito. Esse problema pertence ao setor da distribuição, já que a carga tributária deve ser partilhada de forma justa e esse setor tem por objetivo criar organizações justas. (RAWLS, 2002, p. 307).

Como afirma Rawls, esses dois aspectos correspondem aos seus dois princípios de justiça:

O imposto sobre a herança e sobre a renda a taxas progressivas (quando necessário), e a definição legal dos direitos de propriedade devem assegurar as instituições de liberdade igual em uma democracia da propriedade privada, assim como o valor equitativo dos direitos estabelecidos por elas. Os impostos proporcionais sobre as despesas (ou sobre a renda) devem fornecer receita para manter os bens públicos, o setor de transferências e o estabelecimento da igualdade equitativa de oportunidades na educação, e em outros campos, de modo a implementar o segundo princípio (RAWLS, 2002, p. 309).

Essas idéias de Rawls vão ao encontro do que alguns autores têm defendido, como a necessidade de reforma tributária no Brasil que abarque: a progressividade de impostos, a taxaço das grandes riquezas e heranças, a não-cumulatividade de impostos, a taxaço considerando a essencialidade dos bens e serviços, a partilha dos tributos, entre outros (MORHY, 2003). O objetivo primordial dessa transformação seria a melhoria do sistema político, social e econômico do país como um todo, no qual todos ganhariam. Essas e outras ações poderiam auxiliar em uma melhor percepção tributária dos brasileiros.

3.3 - Percepção Tributária

De maneira geral, há um consenso de que nenhuma pessoa gosta de pagar impostos. Como já preconizava Maquiavel (2002), é sábio não mexer com as mulheres ou no bolso dos súditos. Contudo, em todo o mundo, o pagamento de impostos é uma realidade e dela ninguém escapa.

Mesmo existindo alguns tipos de isenção, dificilmente uma pessoa deixa de pagar qualquer tipo de tributo, mesmo que pense que isso é possível. No caso brasileiro, por exemplo, mesmo uma pessoa que não pague impostos diretos (como imposto de renda) vai contribuir indiretamente com o Estado quando comprar bens ou pagar serviços. De qualquer

maneira, tendo ou não consciência de que contribuem, as pessoas não gostam de pagar impostos, pois esses são imbuídos de sentido pejorativo.

Mas isso não chega a ser um problema, pois em nenhum país as pessoas estão totalmente satisfeitas em pagar impostos. O problema se dá quando isso começa a ameaçar a possibilidade do governo perseguir o bem comum, comprometendo a oferta de bens e serviços aos cidadãos e, por conseguinte, a manutenção do regime de governo. Essa ameaça pode ter por base a sonegação tributária consciente ou inconsciente e provavelmente é fomentada por avaliações negativas dos governos em virtude, por exemplo, da corrupção, da má qualidade e da falta de acesso a bens e serviços. Assim, pode-se dizer que a percepção tributária é um dos ingredientes que governam as ações dos indivíduos.

A este respeito, o estudo publicado em 2007 por Giorgio Coricelli et al, testou a hipótese de que o cumprimento das obrigações fiscais estaria ligado a questões emocionais. “We assume that emotions [...] constitute a driving force of behavior. In other words, the emotions associated with reporting, audit and sanctions can influence further compliance” (CORICELLI et al, 2007, p. 3)³⁸. Ou seja, aceita-se que as emoções dirigem preferências e decisões. Nesse estudo, os autores ainda sugerem que, em alguns casos, o pagamento tributário pode trazer satisfação ao contribuinte. Os resultados da pesquisa indicaram que a evasão diminuiu quando os sonegadores recebem sanções financeiras e não financeiras (no experimento, os sonegadores tiveram suas fotos publicadas para todos os participantes da pesquisa).

Outro estudo sobre pagamento tributário aponta relevante resultado: a percepção em relação à ação tributária de terceiros influencia o seu pagamento. Quando as pessoas consideravam que seus concidadãos estavam fazendo a sua parte, então os entrevistados apresentaram mais disposição para contribuir e perceberam a evasão fiscal negativamente. Os autores ainda colocam que na literatura sobre contribuição espontânea a confiança é importante razão pela qual as pessoas pagam impostos (HAMMAR, JAGER e NORDBLOM, 2005).

Os brasileiros desenvolveram historicamente uma relação conflitiva com o Estado. Os cidadãos estiveram afastados das esferas de decisão em momentos politicamente importantes. Esse comportamento possivelmente tenha ocorrido, entre outros fatores, quando foram definidos os tributos e suas formas de cobrança ao longo da história do Brasil. Com esse

³⁸ “Presumimos que as emoções [...] constituem uma força motriz do comportamento. Em outras palavras, as emoções associadas com relatórios, auditoria e sanções podem influenciar positivamente o cumprimento [das regras fiscais]” (CORICELLI et al, 2007, p. 3, tradução livre).

distanciamento, o Estado apresenta determinadas posturas que podem ir de encontro às possibilidades financeiras da população. Como a maior parte dos cidadãos brasileiros não se dispõe a se organizar e protestar sobre o assunto, o Estado faz “ouvidos moucos” para as poucas vozes que se levantam³⁹.

Entretanto, pesquisas de opinião recentes têm sido realizadas para subsidiar com mais argumentos os grupos que têm pressionado o Estado a realizar uma reforma tributária no país ou, no mínimo, a revisão de algumas questões relacionadas com o assunto (ACSP, 2005; ACLAME, 2005; ALMEIDA, 2010). Essas pesquisas têm mostrado a concepção da população de ampla descrença no contrato social tributário que se dá no Brasil. A relação de direitos e deveres que deveria ser mútua entre sociedade e Estado, considerando-se os tributos, está sendo alimentada apenas de uma parte. É essa a percepção da população brasileira: os cidadãos contribuem, mas o Estado não retribui. Essa noção pode prejudicar a manutenção do Estado, pois “Compliance is also greater when the individuals perceive some benefits from a public good funded by their tax payments, while changes in fine rates appear to have little effect on tax compliance behavior” (ALM, JACKSON e MCKEE, 1992, p. 112)⁴⁰.

A democracia do Estado brasileiro, que deveria garantir uma série de direitos, não tem conseguido dar conta nem mesmo das necessidades básicas da população. Pode-se falar em democracia política, mas dificilmente de democracia social. Assim, sustenta-se que esses sentimentos construídos em relação aos tributos podem interferir no apoio e na crença da população quanto à democracia. “Recentes estudos apontam que confiança e normas sociais são importantes fatores para explicar por que as pessoas pagam (ou não) impostos” (HAMMAR, JAGER e NORDBLOM, 2005, p. 6).

Os sentimentos acerca dos tributos podem ter origem na própria socialização dos indivíduos, sendo reforçados ou modificados ao longo da vida, constituindo no que aqui se denomina percepção tributária. Este conceito diz respeito à forma como as pessoas dão sentido ao pagamento de impostos. Conforme apontado em estudo anterior

Esta percepção pode ser classificada de duas maneiras: como um dever cívico ou como uma obrigação. O dever cívico diz respeito a uma

³⁹ Atualmente grupos são organizados para realizar protestos e/ou para informar a população sobre o que definem como abuso do governo quanto aos tributos no Brasil. Alguns desses grupos foram abordados em Linhares (2006).

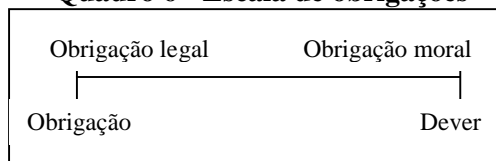
⁴⁰ “O cumprimento também é maior quando os indivíduos percebem alguns benefícios a partir de um bem público financiado pelo seu pagamento de impostos, enquanto mudanças nas taxas de multa parecem ter pouco efeito sobre o comportamento quanto ao cumprimento das obrigações fiscais” (ALM, JACKSON e MCKEE, 1992, p. 112, tradução livre).

aceitação do papel de contribuinte e à espera do retorno do dinheiro em bens e serviços. Já a percepção do pagamento de tributos como uma obrigação mostra o perfil de alguém que não crê na validade da contribuição como fomentadora da relação Estado-Cidadão.

Quando ocorre a ausência de benefícios sociais, mesmo havendo o pagamento de impostos, a contribuição pode figurar para os cidadãos como uma obrigação que precisa ser cumprida para evitar penalidades jurídicas. Caso a tributação não seja bem vista pela população, por qualquer motivo, as pessoas podem ser estimuladas a sonegá-la, ou ainda desconfiar da utilização que está sendo feita dos valores arrecadados, influenciando, assim, na sua desconfiança nos políticos e nas instituições políticas (LINHARES, 2006, p. 20).

As definições das percepções tributárias positiva e negativa estão calcadas, portanto, nas noções de pagamento de tributos por dever cívico e como obrigação, respectivamente. Para compreender as diferenças das terminologias dever e obrigação tratadas nesta tese, embora as duas palavras tenham mesma conotação semântica na gramática de língua portuguesa, é apresentada a concepção de que as duas palavras representam idéias diferentes, quase opostas. Aqui elas fazem parte de uma mesma escala contínua, que se refere a algo que precisa ser cumprido. Contudo, as palavras “obrigação” e “dever” fixam-se nas duas extremidades do contínuo, sendo que a primeira está ligada a uma idéia de imposição, de obrigação legal, enquanto a segunda, a uma obrigação moral, à concepção de que é necessário fazer algo visando um bem maior.

Quadro 6 - Escala de obrigações



Fonte: elaboração própria.

Assim, a percepção tributária dos cidadãos pode ser classificada como positiva (quando encarada como dever cívico) ou como negativa (quando vista apenas como obrigação), levando em conta o contexto em que ocorre. A percepção tributária também evidencia o apoio (ou falta dele) quanto ao uso dos recursos enviados ao Estado. Dependendo de como é percebida a utilização dos tributos teremos maior ou menor apoio ao contrato social vigente e, por conseguinte, à democracia.

Com base nas questões apontadas até aqui, pode-se afirmar que a percepção tributária é a forma como as pessoas qualificam as ações do Estado em relação ao ato de pagar tributos

(em seus diferentes âmbitos – impostos, taxas, contribuições), considerando os períodos anteriores e posteriores à coleta fiscal. A percepção tributária pode ser compreendida por meio de um conjunto de variáveis que, assim como a cultura política, resulta de fatores históricos e conjunturais, também exercendo influência em processos políticos e sociais. Nesse sentido, a socialização exerce importante papel na definição da percepção tributária de uma sociedade.

* * *

Em suma, a partir do pressuposto teórico de que, sendo a percepção tributária uma importante parte da matriz cultural de uma sociedade, ela auxilia a explicação da estabilidade democrática resultante do comportamento político de sua população, considerando o cumprimento do pacto social. O pagamento de tributos, que pode ser compreendido pela população como obrigação ou como dever cívico, faz parte da relação estabelecida por meio do contrato social entre os cidadãos e o Estado. Entende-se que, ao prever direitos e deveres mútuos entre esses dois atores, a maneira mais sensata de manter o contrato social e a estabilidade política seria classificar a percepção tributária como um dever cívico. Mas, essa caracterização por parte dos cidadãos é possível apenas quando se tem, por exemplo, a ausência ou a minimização da corrupção e o acesso a bons serviços públicos⁴¹.

A relação entre cidadãos e Estado é fomentada pela socialização dos indivíduos na comunidade, que é um dos componentes da cultura política. Além da socialização, fatores históricos e também acontecimentos do cotidiano complementam o perfil da cultura política de um grupo. Portanto, a percepção tributária também deve ser compreendida como uma característica de uma comunidade, construída ao longo de sua história e que pode ser reforçada ou modificada de acordo com o ambiente político no qual se vive.

Assim, pode-se afirmar que a cultura política e a percepção tributária se constituem e se reforçam mutuamente⁴². Por sua vez, é no contrato social que o Estado tem as bases para se manter, sendo que a democracia desfruta das definições pactuadas. A democracia sem o pacto social não se sustenta. Nesse sentido, a caracterização da cultura política dos brasileiros, mais especificamente da sua percepção tributária, surge como um indicativo do posicionamento

⁴¹ Se as pessoas possuem acesso a serviços públicos de qualidade possivelmente não classificarão os tributos como abusivos. Essa percepção negativa é reforçada, conforme indicado anteriormente, por um conjunto de elementos que envolvem a verificação de corrupção, que resulta em serviços públicos aquém das necessidades da população.

⁴² Justamente pela percepção tributária ser parte da cultura política, esta só existe por se constituir das várias partes que a compõem. Por isso os movimentos de constituição e manutenção de ambas as esferas podem ser entendidos como mútuos.

desses cidadãos sobre a democracia no Brasil e traz, por conseguinte, a compreensão desses cidadãos sobre o contrato social vigente. Esse entendimento é que vai dar maior ou menor sustentabilidade à democrática.

O próximo capítulo aborda as percepções tributárias dos brasileiros nas diferentes regiões brasileiras, buscando verificar se há diferença entre elas. Trata também sobre a sustentação da democracia em cada região geográfica e a sua relação com a percepção tributária.

4 - A percepção dos impostos nas regiões brasileiras

*A maneira de recolher os impostos é cem vezes
mais onerosa que o tributo em si*
(Voltaire).

Um governo eficiente requer, entre outros aspectos, o funcionamento correto de instituições a fim de que elas garantam à população o acesso a bens e serviços públicos, estes, financiados por tributos. No Brasil os tributos são recolhidos junto a instituições e à população. No entanto, enquanto a população entrega ao Estado os impostos devidos, o poder público negligencia avaliar a percepção dessa mesma população sobre esse assunto. Esquece-se que caso haja uma percepção mais favorável à arrecadação pública possivelmente haverá mais cidadãos com posturas cívicas no país, apresentando maior participação política e social (o que envolve maior fiscalização). Tal quadro favoreceria a estabilidade democrática e, ao mesmo tempo, diminuiria as desigualdades sociais, pois uma maior arrecadação permite mais investimentos sociais.

Uma vez que a percepção tributária da população do Brasil, de forma geral, não é aferida, menos ainda são avaliados os diferentes pontos de vista das populações em cada região do país – se é que eles existem. Isso porque, em um país de dimensões continentais como o Brasil, muito provavelmente seja necessário falar em culturas políticas, e não em uma única cultura política, na qual se perdem diferenças que são o aporte para se tratar o país em termos de regiões. Nesse sentido Sani (2007, p. 307) afirma que “O fato de se poder legitimamente falar, a nível de macroanálise, de uma sociedade global e de a podermos caracterizar de um modo geral não deve, no entanto, levar-nos ao erro de pensar na cultura política como em algo homogêneo”. Aqui a base geográfica pode ser uma das diferenciações que desemboca no desenvolvimento histórico das forças políticas.

Nesse sentido, é importante pensar nos diferentes “recortes de pesquisa” aos quais os pesquisadores estão acostumados. Ao se realizar uma pesquisa, é necessário definir a

população a ser estudada. Com isso, são também deliberados os limites aos quais a população está circunscrita. Isso é fundamental para determinar questões como o universo de pesquisa, e, em pesquisas quantitativas, a amostra. Assim, são definidos os limites geográficos da pesquisa, como um ou mais bairros de uma cidade, município(s), estado(s), região(ões) ou país(es). No entanto, mesmo esses limites geográficos sendo oficialmente aceitos, eles são, de certo ponto de vista, arbitrários¹. A cultura política, e outras características populacionais, não se diferenciam de forma crítica de um grupo para outro devido a fronteiras geográficas. Por exemplo, tendo como marco divisório de dois municípios um rio, os valores e os costumes das populações dos dois lados do rio não são necessariamente diferentes. O que se pode encontrar é, antes de duas culturas políticas díspares, uma transição para outra forma de cultura política, com algumas diferenciações. No entanto, para objetivos como os administrativos, esta divisão do território é fundamental e não se pode negá-la mesmo como fator de identificação regional e nacional da população.

Portanto, o objetivo deste capítulo é analisar as percepções tributárias dos cidadãos das cinco regiões brasileiras e a sua relação com a democracia. Inicialmente, se apresentam algumas concepções sobre o conceito de região e a importância de realizar estudos regionais. A seguir, é realizado um apanhado histórico dos estudos da divisão regional brasileira, que abarca a evolução dessas divisões regionais até a adotada atualmente. Também são descritos os principais aspectos físicos, ecológicos, econômicos e sociais das cinco regiões brasileiras, que incidem na caracterização da cultura política desses grupos. Na sequência, dada a importância dos estudos regionais, é apresentada uma divisão regional alternativa à utilizada usualmente. Isso é importante porque mostra que a definição das regiões brasileiras segue um critério de aproximação de características, que são deliberadas por um grupo. Deste modo, fica claro que aqui são tratadas as regiões oficialmente reconhecidas pelo Estado e que as demais divisões regionais propostas podem ser adotadas por pesquisadores conforme suas necessidades e objetivos. Por fim, são analisados os dados de pesquisas quantitativas sobre as opiniões dos brasileiros, considerando a população do Brasil como um todo e também separada pelas diferenças regionais, sobre o pagamento de impostos. A partir das opiniões e das atitudes da população sobre a democracia, a última seção examina a relação entre percepção tributária regional e o apoio à democracia no Brasil.

¹ Para alguns grupos populacionais, a delimitação de fronteiras é um problema que pode influenciar a sua sobrevivência cultural (LINHARES e TEMPASS, 2007).

4.1 - Conceito de região

O conceito de território foi inicialmente tratado nas ciências naturais, onde estabeleceu a relação entre domínio de espécies animais ou vegetais com uma determinada área física. Posteriormente foi incorporado pela geografia, que relaciona espaço, recursos naturais, sociedade e poder. Em seguida, diversas outras disciplinas passaram a incorporar o debate, entre elas a sociologia, a antropologia, a economia, a ciência política (FLORES, 2006, p. 4)

A palavra *região* tem origem no termo do latim *regio*. Para Bourdieu (1989), esta é uma palavra que define e determina por lei uma descontinuidade na continuidade dada pela natureza. Nesse sentido, também faz alusão ao todo político-territorial do Império Romano (AMORIM, 2007). *Regere fines* significa o ato de traçar fronteiras em linha reta, sendo esta uma divisão legítima (porque feita por uma autoridade) do mundo social. Complementando tal idéia, Cassiano Amorim (2007) afirma que o verbo *regere* tem como significado o ato de governar, numa referência à questão política que a definição encerra. Ainda segundo esse autor, no período do Império Romano, a expressão *região* era utilizada para áreas que, mesmo com administração local, devia obediência às decisões de Roma, que detinha a centralização do poder. Essa centralização mostrava que os administradores locais possuíam autonomia restrita, posto que estavam subordinados Roma quanto à obediência e ao envio de impostos.

A definição do conceito de região pode variar muito de uma disciplina para outra, ou diferir mesmo entre profissionais de uma mesma área, dependendo da corrente teórica à qual cada profissional se filia. Mas, indiscutível é o fato de que o conceito ora tratado foi profundamente estudado entre os geógrafos. Os estudos sobre região, ou até sobre o que é uma região, têm origem com a própria Geografia, que foi encarada como ciência no século XIX (AFFONSO DA SILVA, 2009).

O estudo da região, enquanto conceito, teve como precursores: Vidal de La Blache, Carl Sauer e Richard Hartshorne. De forma sucinta, seguem algumas idéias que caracterizam os trabalhos desses autores. Para La Blache, a região devia ser encarada como um corpo vivo, único. A região natural foi entendida como um recorte básico para a geografia na qual deveria desenvolver-se. A metodologia defendida por este autor é a descrição. Para os pesquisadores que estudam o legado de La Blache, este teve dois momentos acadêmicos: o tradicional, em que tratou a região a partir da região natural – a ligação com a terra; e o moderno, quando passou a deter-se nos arranjos territoriais. Já Sauer enfatizou a geografia cultural e rompe com a escola em vigor, que se apoiava no determinismo geográfico. Colocou a geografia com o

estudo da diferenciação das áreas (regiões). Sua metodologia comparativa buscou a compreensão dos fenômenos como formas integradas entre si. Por sua vez, Hartshorne compreendeu a região como um produto mental, motivo pelo qual a região variaria de acordo com os objetivos de cada pesquisador² (AMORIM, 2007).

Affonso da Silva (2009) afirma que, a partir de 1970 surgem novos conceitos e teorias para os estudos sobre regiões. Isso porque as cidades tornam-se centros polarizadores de desenvolvimento, o que cria uma relação hierárquica entre as cidades. Nesse processo, então, passam a serem fundamentais as idéias de *modo de produção*, de *processo social* e de *metropolização*.

Para os estudiosos marxistas, os elementos da estrutura econômica e social do modo de produção³ são a base para a evolução do *regionalismo*. Nessa linha de estudos, a região é entendida como um ente puramente territorial, não se tornando importante por não ser um fenômeno social. A não ser que encerre um conflito, o conceito de região não é relevante para os marxistas. Quando se verifica um conflito, a compreensão das motivações que levaram a ele é o objetivo de se definir *região*. Então, em lugar da expressão “região”, utiliza-se a palavra *regional*, que subordina o espacial ao social e permite estudar a questão sociológica em uma região. O regionalismo é visto, portanto, como fenômeno social (MARKUSEN, 1981).

Nesse caso, então, tratar a realidade a partir da região servia para compreender a desigualdade de desenvolvimento no país. Amorim (2007) também indica que as relações (sociais e de trocas) contemporâneas, muito mais complexas do que as de antigamente, não permitem mais que apenas os limites físicos e sensíveis sejam o delimitador do que seja *local*. Portanto, o desenvolvimento técnico, que acompanha a complexificação das relações, também explica os fenômenos sócio-espaciais.

Atualmente, “A nova geografia regional entende as regiões como constituídas por processos amplos, processos múltiplos e que muitas vezes se sobrepõem” (AMORIM, 2007, p. 13). Com isso, os estudos sobre regiões estão sendo revalorizados, defendendo-se a importância de verificar as discontinuidades existentes dentro da própria região. Ao mesmo tempo, torna-se relevante considerar a forma como as regiões são definidas. Flores (2006) aponta que há dois tipos de territórios: os *dados*, determinados através de uma decisão

² Curiosamente, Freyre (1955, p. 31-32) identificou três regiões *culinárias* principais no Brasil: a baiana, a nordestina e a mineira. As outras regiões culinárias, consideradas menos importantes, são: região do extremo norte, região fluminense e norte paulista, região gaúcha, região do sertão, e a região das florestas.

³ Tais elementos são a estrutura de classe, o padrão dos setores de produção, os diferentes graus das forças produtivas e do desenvolvimento das relações sociais de produção nas regiões (MARKUSEN, 1981, p. 68).

política-administrativa e que busca aplicar políticas de desenvolvimento pré-definidas; e os territórios *construídos*, nos quais são decisivos para a sua formação os atores sociais, com suas relações sociais, as quais são a base de uma identidade com o espaço, bem como de solidariedade com outros atores.

O conceito de região utilizado pelo IBGE, e mantido nesta tese, busca interconexões entre os pontos acima apresentados. A divisão regional em macrorregiões do IBGE (2010b) foi realizada com base numa perspectiva histórico-espacial. Ao mesmo tempo, essa divisão busca realçar a divisão inter-regional da produção (conforme destacada acima a importância da produção), com suas conseqüências positivas e negativas, frente ao processo capitalista.

Nessa tese, compreende-se a importância das regiões por diferentes enfoques. Para o IBGE, é importante a “elaboração de modelos de divisões regionais, [pois são] necessárias à apreensão das diferenças e das diversidades espaciais, utilizando escalas geográficas adequadas aos fenômenos analisados” (IBGE, 2010b). Na ótica sócio-política, é imprescindível para a aplicação de políticas públicas. Afinal, nem sempre é conveniente aplicar uma mesma política pública, da mesma forma, em um território que possui regiões com necessidades e hábitos diferenciados. Na questão cultural, só é possível chegar a uma compreensão do que seja identidade nacional a partir do estudo regional (OLIVEN, 2006). Complementando essa visão, para Câmara Cascudo (apud Amorim, 2007), é impossível compreender os mitos populares sem levar em conta as diferenças regionais. “A mentalidade popular, antes de ser alguma entidade nacional, tem suas raízes e particularidades em cada região” (AMORIM, 2007, p. 11). É o ambiente local (físico-geográfico e de relações interpessoais), a porção mais próxima das pessoas, que vai exercer maior influência na sua formação, nos seus valores e nas suas crenças. Nesse sentido, o estudo de Putnam (2005) sobre as regiões da Itália mostra a importância deste recorte de pesquisa. Para o autor,

Assim como o botânico pode estudar o desenvolvimento das plantas medindo o crescimento de sementes geneticamente idênticas em terrenos diferentes, também o estudioso do desempenho governamental pode examinar a evolução dessas novas organizações, formalmente idênticas, em seus diversos ambiente sociais, econômicos, culturais e políticos (PUTNAM, 2005, p. 23).

Além disso, Oliven (2006) defende que o regionalismo⁴ é importante de ser estudado devido ao fato de o *nacional* ter adquirido uma importância diferente pela mundialização da

⁴ Região, regionalização e regionalismo designam fenômenos diferenciados para o autor. O regionalismo pode ser entendido como a distinção cultural de um povo (OLIVEN, 2006). Para os estudos marxistas, o regionalismo

cultura, somada à globalização econômica e que, obviamente, pelo tamanho do Brasil, há no país grandes diferenças culturais e regionais. Por fim, a relevância de se avaliar questões pontuais em termos de regiões pode ser bem ilustrada através das palavras ainda atuais de Freyre (1955), que afirma que antes de ser um conjunto de estados, o Brasil é um conjunto de regiões. Além disso, a República substituiu as Províncias por Estados, que até hoje lutam entre si e com a União (o que é perigoso para a unidade nacional), e que

Essa desorganização constante parece resultar principalmente do fato de que as regiões vêm sendo esquecidas pelos estadistas e legisladores brasileiros, uns preocupados com os *direitos dos Estados*, outros, com as *necessidades de união nacional*, quando a preocupação máxima de todos deveria ser a de articulação inter-regional. Pois de região é que o Brasil, sociologicamente é feito, desde os seus primeiros dias. Regiões naturais a que se sobrepuseram regiões sociais. Sílvio Romero, nos seus dias de discípulo de Le Play, aproximou-se dessa realidade brasileira: a realidade regional brasileira. Faltou-lhe porém o apoio de um estudo sociologicamente de campo do problema em seus aspectos mais sérios que os folclóricos. É o momento de empreender-se este estudo dentro de um critério não estaticamente regional, como o de Le Play - Romero, mas dinamicamente inter-regional (FREYRE, 1955, p. 17, grifos do autor).

4.2 - Um histórico das regiões brasileiras

Os estudos para a divisão regional do Brasil começaram no início do século XX, sendo caracterizados por trabalhos em setores e em escala de grandes regiões. Nas décadas de 1920 e 1930, a maior preocupação era com a possibilidade de separatismo no território brasileiro, uma vez que não existia integração econômica, política, cultural e de comunicação (OLIVEN, 2006). A aposta era de que quanto maior a descentralização, mais fortalecida a unidade nacional, pois a finalidade da descentralização é assegurar a unidade mais organicamente e menos coercitivamente (OLIVEN, 2006; MARIÁTEGUI, 1971).

Em 1938 houve estudos que tinham por objetivo a integração econômica do país. Em 1940, o Brasil era representado com 5 grandes regiões. Estas eram as regiões Norte (Território do Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí); Nordeste (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas); “Este” (“Baía”, Sergipe e Espírito Santo); Centro (Mato Grosso, “Goiaz” e Minas Gerais) e Sul (Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Em 1941, com novas propostas de divisão territorial, o IBGE

é uma reivindicação política de um grupo de pessoas identificadas territorialmente frente a mecanismos do Estado (MARKUSEN, 1981). A regionalização é o próprio processo de formação e de transformação de regiões (AMORIM, 2007). A região é um determinado espaço que compartilha determinadas características.

objetivou sistematizar as divisões propostas e, assim, obter estatísticas unificadas dessas regiões para se alcançar o maior desenvolvimento do país com base na idéia de região natural (IBGE, 2010a).

Entre os anos de 1942 e 1943 foram criados os Territórios Federais de Fernando de Noronha (em 1942), Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguazu (em 1943), o que trouxe modificações para a geografia política do país. É importante salientar que de 1945 a 1970, as divisões territoriais regionais foram acatadas levando em consideração as Zonas Fisiográficas, que tinham como seu critério fundamental a economia, para agrupar municípios (IBGE, 2010a).

Quadro 7 - Algumas propostas de divisão regional do Brasil

Autor	Composição	Observações Gerais
Delgado de Carvalho – 1913	5 regiões	- Divisão em “regiões naturais”: baseada no relevo, clima e vegetação; - Presença de subdivisões devido à heterogeneidade das grandes regiões; - Mantém unidade política; - Elaborada para fins didáticos.
Anuário Estatístico do Brasil – 1938	5 regiões	- Baseada na divisão realizada pelo Ministério da Agricultura; - Adotada pelo IBGE.
Conselho Técnico de Economia e Finanças – 1939	5 regiões	- “Regiões geo-econômicas”.
IBGE – 1942	5 regiões	- Baseada na proposta de Delgado de Carvalho; - Grandes regiões: critérios físico/naturais; - Subdivisões: critérios sócio-econômicos; - Mantém a unidade política; - Elaborada para fins estatísticos.

Fonte: AFFONSO DA SILVA (2009, p. 1).

Então, em 1945, o Brasil não contava mais com 5 regiões, mas com 7: Norte (Território do Acre, Território do Guaporé, Amazonas, Território do Rio Branco, Pará e Território do Amapá); Nordeste Ocidental (Maranhão e Piauí); Nordeste Oriental (Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas); Leste Setentrional (“Baía” e Sergipe); Leste Meridional (Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais e Espírito Santo); Centro-Oeste (Mato Grosso, Goiás e Território de Ponta Porã) e Sul (São Paulo, Paraná, Território do Iguazu, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) (IBGE, 2010a).

Logo a seguir, em 1946, foram extintos os territórios de Ponta Porã e Iguazu. Assim, em 1950 o Brasil encontrava-se novamente com 5 grandes regiões. A região Norte passou a conter os Territórios do Acre, do Rio Branco, do Amapá e de Guaporé, e os estados Amazonas e Pará. A região Nordeste foi unificada e, então, contou com os estados Maranhão,

Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas. A região Leste era formada pelos estados de Minas Gerais, Bahia, Sergipe, Espírito Santo, Distrito Federal e Rio de Janeiro. O Centro-Oeste não sofreu muita alteração, pois o Território de Ponta Porã foi anexado a Mato Grosso e Goiás. Da mesma forma, a região Sul incorporou o Território do Iguazu ao Paraná, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (IBGE, 2010a).

As modificações provocadas em 1956 e 1960, como a mudança da nomenclatura do Território de Guaporé para Território Federal de Rondônia (em 1956), a inauguração de Brasília e a criação do estado da Guanabara (ambas em 1960) não trouxeram muitas alterações em termos de divisão regional para esses territórios. O estado da Guanabara, assim como no período em que seu território era Distrito Federal, ficou localizado na região Leste. No entanto, durante a década de 1960 já se verificavam transformações do espaço no território brasileiro, o que fomentou novos estudos para uma nova redefinição das regiões brasileiras. Por exemplo, em 1962 o Território Federal do Acre tornou-se estado e o Território Federal do Rio Branco foi rebatizado como Território Federal de Roraima, o que não interferiu na distribuição territorial da região brasileira à qual esta pertence. A região Nordeste, além dos estados que já faziam parte, contém, então, os estados da Bahia e do Sergipe (IBGE, 2010a). Assim, em 1967 o IBGE lançou o estudo *Panorama Regional do Brasil*, com o intuito de mostrar um painel atualizado de características intra e inter-regionais de Amazônia, Nordeste, Sudeste, Brasil Meridional e Centro-Oeste. Nesse estudo o IBGE queria propor uma nova divisão regional baseado na evolução do conceito de região em Geografia, uma divisão mais adequada para aplicação de políticas de planejamento e desenvolvimento, e à transformação decorrida da urbanização e industrialização aliadas ao maior conhecimento do território brasileiro (AFFONSO DA SILVA, 2009).

Mas foi com a publicação de *Subsídios à Regionalização*, de 1969, que o IBGE calçou as bases da nova divisão regional brasileira. Este estudo considerou sete temas principais: domínios ecológicos⁵, população⁶, regiões agrícolas⁷, indústrias⁸, transportes⁹, atividades terciárias¹⁰ e centralidade¹¹. Tal estudo gerou três modelos de divisão regional para o Brasil. O primeiro a ser mencionado tinha como critério as relações na área de influência e hierarquia urbana, sendo seu objetivo auxiliar na descentralização administrativa e nas políticas de

⁵ Elementos do quadro natural.

⁶ Distribuição quantitativa e qualitativa e seus aspectos dinâmicos.

⁷ Elementos das atividades de produção.

⁸ Atividades de alguns gêneros.

⁹ Infra-estrutura e acessibilidade.

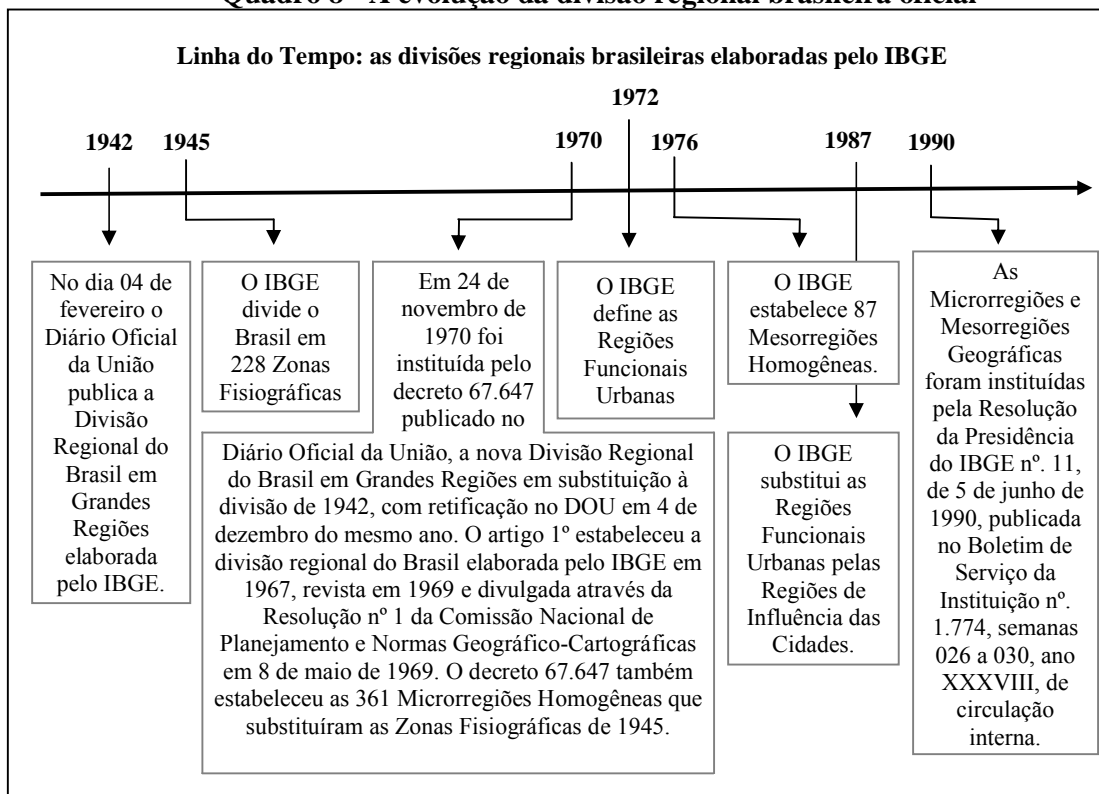
¹⁰ Análise em sete categorias.

¹¹ Relações entre cidades quanto a serviços em uma conexão hierárquica.

desenvolvimento local, regional e federal. O segundo modelo buscou um planejamento para políticas de desenvolvimento regional pela definição de áreas de implantação de órgãos de desenvolvimento regional. O terceiro modelo foi concebido tendo como critério a homogeneidade; tem objetivos estatísticos, de ensino da Geografia e de regionalização das ações do Estado. O terceiro modelo tem dois níveis hierárquicos: Microrregiões Homogêneas (grupos de municípios com base na homogeneização da produção e nas questões físicas, sociais e econômicas) e Macrorregiões Homogêneas (combinação de questões naturais, sociais e econômicas) (AFFONSO DA SILVA, 2009). Nessa repartição, os limites dos estados coincidem com os limites das regiões.

Foi esse último modelo que, em 24 de novembro de 1970, foi adotado no Brasil e que gerou uma nova redistribuição das regiões que permanece até hoje: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste. No entanto, são contínuas as modificações territoriais. Ainda na década de 1970, o Centro-Oeste era a região dos dois grandes estados, Mato Grosso e Goiás. O Sudeste passou a abranger Minas Gerais e Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara e São Paulo. A região Sul passou a ser composta por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Até a década de 1980 importantes questões administrativas ocorreram: os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro fundiram-se em um só (em 1974), permanecendo na região Sudeste; e foi criado o estado do Mato Grosso do Sul (em 1977), na região Centro-Oeste. É importante destacar que até o início da década de 1990 ainda se observaram mudanças territoriais: na região Norte, o Território de Rondônia foi elevado à categoria de estado em 1981, bem como os Territórios de Roraima e do Amapá, ambos em 1988. Além disso, foi criado o estado de Tocantins, em 1988, com parte considerável do território de Goiás (IBGE, 2010a).

A evolução dos estudos acerca das regiões brasileiras pode ser verificada no quadro elaborado por Simone Affonso da Silva (2009), apresentado a seguir.

Quadro 8 - A evolução da divisão regional brasileira oficial

Fonte: AFFONSO DA SILVA (2009, p. 15).

4.2.1 - As cinco regiões brasileiras

A divisão do Brasil em regiões auxilia hoje em questões decisivas para o bem estar da população. Portanto, a elaboração de políticas públicas, a determinação da localização de atividades relacionadas à economia, ao bem estar social, aos tributos, a atenção às diferentes estruturas das regiões espaciais (como as metrópoles e outras formas de aglomerações), são mais facilmente executáveis quando se trata do Brasil em termos de regiões. A regionalização também serviu como ponto de partida para o planejamento do desenvolvimento de determinadas áreas.

Uma das idéias aplicadas em planejamento é a de dirigir a regionalização, débil ou inexistente nas áreas mais arcaicas. Trata-se de estimular o processo através da criação ou o fortalecimento dos chamados “pólos de crescimento” e de políticas de isenções que favoreçam a localização de indústrias em determinadas regiões. Torna-se claro que quando o planejador tem diante de si determinado território por estudar, necessita verificar em que medida as condições daquela área apontam, como instrumento importante do desenvolvimento, o estímulo à concentração de investimentos numa

estruturação de tipo polarizado, ou em que medida é necessário apenas ampliar o aproveitamento dos recursos do território, mesmo com empreendimentos dispersos (GEIGER, 1967b).

Conforme defende Câmara Cascudo (apud AMORIM, 2007), o homem é psicologicamente regional, apesar de fisiologicamente universal. Isso auxilia a compreensão e a composição diferenciada da(s) cultura(s) política(s) no Brasil, que está(ão) ligada(s) a questões como a identidade. A identidade é uma construção humana. Nesse sentido, um território com uma identidade regional resulta de diferenciações culturais-sociais (as quais o próprio grupo define para se diferenciar de outros grupos), que acabam por estabelecer fronteiras territoriais. Assim, diferenças culturais definem limites territoriais e estes também influenciam naqueles (BOURDIEU, 1989; FLORES, 2006).

O estabelecimento das (macro)regiões do IBGE, conforme apontado anteriormente, tenta ir ao encontro dessa concepção. As cinco regiões brasileiras fixadas pelo IBGE buscam incorporar em sua definição questões históricas, culturais, econômicas, naturais, físicas e identitárias. A seguir são apresentadas as principais características delas.

Região Norte

É formada pelos estados Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Juntos, estes estados detêm 45,27% do território brasileiro e apenas 7% da população total, possuindo a menor densidade demográfica do país. Cerca de 58% da população da região vive na zona urbana. A região possui clima equatorial; relevo em 3 níveis de altitude definidos pelo volume da água dos rios, sendo eles os igapós (permanentemente inundados), as várzeas (inundadas nas épocas das cheias) e os baixos platôs (partes altas, que não são afetadas pelas cheias). A base da economia nortista é o extrativismo vegetal (látex, açaí, madeiras e castanha), mineral (ouro) e de minérios (ferro e manganês). A energia consumida pela população se dá por usinas hidrelétricas e ainda por geradores a óleo diesel. O rendimento médio mensal do trabalho¹² em 2009 nesta região era de R\$ 921,00 (IBGE, 2010c, p. 71).

Região Nordeste

É composta pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. A extensão total do território corresponde a 18,26% do

¹² Média dos rendimentos mensais provenientes de trabalho (ou seja, excluindo outros rendimentos) no ano de 2009.

território brasileiro, que conta com 29% da população total. Cerca de 61% da população da região vive na zona urbana. Com diferentes características físicas, a região é estudada a partir de 4 sub-regiões: Zona da Mata (mais urbanizada, mais povoada e com indústrias, possui clima tropical úmido e solo fértil), Agreste (entre a Zona da Mata e o Sertão, tem minifúndios que detêm a área mais fértil), Sertão (clima semi-árido, chuvas escassas, solos rasos e com muitas pedras, vegetação de caatinga) e Polígono das Secas (presente em quase todos os estados do Nordeste, a sub-região foi delimitada em 1951 para combater as secas). A economia nordestina é movida pela agroindústria do açúcar e do cacau, pelas plataformas de petróleo do litoral, e pelo turismo. O rendimento médio mensal do trabalho no Nordeste em 2009 era de R\$ 734,00 (IBGE, 2010c, p. 71).

Região Centro-Oeste

É constituída pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. A região possui 18,86% do território brasileiro e apenas 6% da população total. A maior parte da população da região (cerca de 81%) vive na zona urbana. A região possui clima tropical semi-úmido, sendo freqüentes as chuvas de verão; e relevo com predominância dos chapadões (terrenos antigos e aplainados pela erosão), mas há também a depressão do pantanal do Mato Grosso, atingida pelas águas nas épocas de cheia. A vegetação é variada, com preponderância do cerrado. Hoje a base da economia da região é a pecuária e, aos poucos, o turismo vem ganhando espaço. O rendimento médio mensal do trabalho em 2009 nesta região era de R\$ 1.309,00 (IBGE, 2010c, p. 71).

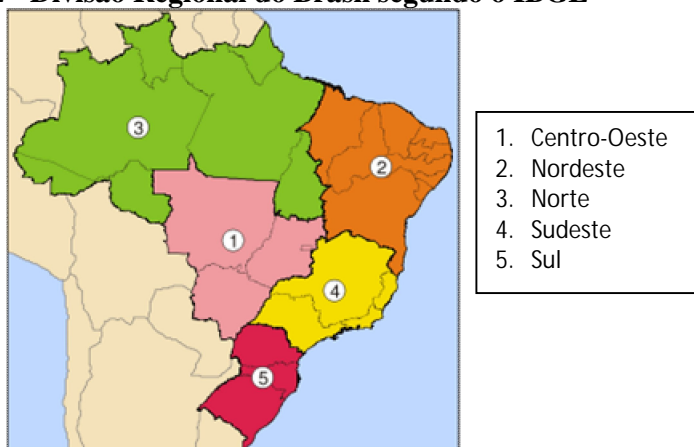
Região Sudeste

É formada pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Com apenas 10,86% do território brasileiro, conta com 43% da população total, possuindo a maior densidade demográfica do país. Cerca de 90% da população da região vive na zona urbana. A região possui clima tropical atlântico no litoral e nos planaltos, o tropical de altitude com geadas ocasionais; o seu relevo conta com planaltos, com muitos morros, o que gera um grande potencial elétrico. A sua economia é a mais desenvolvida do país e conta com muitas indústrias, criação de gado, agricultura, além do extrativismo de ferro, manganês e petróleo. A energia consumida pela população se dá por usinas hidrelétricas e ainda por geradores a óleo diesel. O rendimento médio mensal do trabalho em 2009 no Sudeste era de R\$ 1.255,00 (IBGE, 2010c, p. 71).

Região Sul

É composta pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Esses três estados somam 6,75% do território brasileiro e 15% da população total. Pouco mais de 80% da população da região vive na zona urbana. A região possui em sua maioria clima subtropical (no norte do Paraná predomina o clima tropical); apresenta dois tipos de relevo: planaltos elevados (baixas temperaturas, com vegetação de araucárias) e planície dos pampas (temperaturas mais elevadas e com vegetação de gramíneas). A economia sulista tem por base a agricultura, a pecuária, o setor de indústrias e o extrativismo vegetal (madeiras) e de carvão mineral. O rendimento médio mensal do trabalho em 2009 nessa região era de R\$ 1.251,00 (IBGE, 2010c, p. 71).

Imagem 2 - Divisão Regional do Brasil segundo o IBGE



4.2.2 - Uma divisão regional alternativa

Apesar de a divisão oficial do Brasil ser em 5 regiões, há propostas alternativas a ela, sendo a de Pedro Pinchas Geiger uma das principais. A divisão do Brasil a partir de três grandes regiões geo-econômicas (Amazônia, Nordeste e Centro-Sul) foi proposta por Geiger em 1967. Os estudos de Geiger (1967a, 1967b, 1969 e 1970) mostram as bases nas quais este pesquisador se apoiou para propor as regiões geo-econômicas. Esta divisão considera aspectos naturais, humanos, econômicos, históricos e físicos – da influência do homem no meio – (e suas inter-relações) na formação do território brasileiro, sendo que seus limites não coincidem, necessariamente, com os limites dos estados que compõem as regiões. Para Geiger (1967a), a região geográfica é um espaço organizado pela ação humana e, se o limite físico for interessante para aquele grupo, então ele será considerado limite regional.

Região geo-econômica Amazônia

Composta por todos os estados da região Norte do IBGE, exceto a parte sul de Tocantins, e acrescido do oeste do Maranhão e da maior parte do Mato Grosso. Com isso, a região possui 60% do território brasileiro, mas é a região menos populosa. O clima predominante é o equatorial úmido. A economia é impulsionada pelo extrativismo vegetal e mineral, pela pecuária, possuindo ainda algumas indústrias.

Região geo-econômica Nordeste

Compreende todo o Nordeste do IBGE, exceto a metade oeste do Maranhão, e soma ainda o norte de Minas Gerais. Essa região representa 15% do território nacional. Sobre o clima, destacam-se quatro tipos: o tropical litorâneo (litoral do Nordeste), o tropical (entre o semi-árido e o litoral), o semi-árido (a maior parte da região) e o meio-norte (parte oriental do Maranhão). A economia vem sendo alavancada com a instalação de indústrias de vários artigos, mas ainda resistem a indústria açucareira e do petróleo. Também se verificam a expansão do turismo e de incentivos na área da agropecuária.

Região geo-econômica Centro-Sul

Abrange os estados das regiões do IBGE Sul, Sudeste (menos o norte de Minas Gerais), os estados Mato Grosso do Sul, Goiás, Distrito Federal e a porção sul de Tocantins. Soma-se 25% do território brasileiro. Com as estações do ano bem definidas, pode-se dizer que há três climas predominantes em diferentes partes desta região: o clima subtropical é encontrado em toda Região Sul e em parte do estado de São Paulo; o clima tropical se encontra em grande parte do Centro-Sul e o tropical de altitude pode ser verificado nas serras de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Possui a economia mais diversificada do país, com destaque para a indústria e a agricultura de exportação.

Imagem 3 - Divisão regional geo-econômica, proposta por Geiger



A apresentação da divisão proposta por Geiger mostra que ela seria mais propícia para o presente estudo, pois trata aspectos que vão ao encontro da construção da cultura política de um grupo. Ao considerar os enfoques humanos e históricos para a determinação das suas regiões, Geiger traz à baila a importância da cultura regional, herdada e dinamicizada pelos acontecimentos cotidianos. No entanto, uma vez que os dados disponibilizados se restringem às regiões adotadas pelo IBGE, esta divisão é a base de análise das seções seguintes.

4.3 - As regiões brasileiras, as percepções tributárias e o apoio à democracia

O conceito de “bom governo” é polissêmico. Dentre as diferentes noções, um aspecto central de um bom governo, defendido nesta tese, é este ser um governo eficiente. E por isso requer o bom funcionamento das instituições. Nelas são colocadas em prática as ações definidas pelos representantes políticos e que, de acordo com os objetivos do bom governo, devem orientar-se ao bem comum. Ao mesmo tempo, o bom funcionamento das instituições está ligado à eficiente utilização dos recursos públicos. Esse procedimento vai possibilitar à população o acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Tal acesso, hipotetiza-se, pode favorecer o apoio à democracia.

Antes de as instituições terem de utilizar os recursos financeiros, elas precisam receber tais recursos. De maneira geral, passadas as ondas de colonização e as invasões territoriais que visavam saques, é a população de um país que financia seu Estado. Os cidadãos fornecem seus recursos financeiros (até então privados) que, unidos aos demais, são transformados em recursos públicos. Espera-se, com isso, que o Estado retorne o financiamento dos cidadãos em bens e serviços públicos à população. Essa troca mútua entre sociedade e Estado retoma a

noção de contrato social, na qual ambos os atores têm papéis bem definidos sobre arrecadação e serviços.

Nessa relação recíproca, o Estado precisa da arrecadação tributária para atingir seus objetivos. Para este fim, foram desenvolvidas formas de investigar e descobrir possíveis fraudadores e/ou sonegadores¹³. Isso porque as pessoas não gostam de pagar impostos, o que já traz um grande problema ao Estado e também aos cidadãos. Ao Estado porque, se os cidadãos não verificam o lado positivo dos tributos e, então, optam por não efetuar seu pagamento, os recursos públicos se tornarão escassos para manter a máquina estatal e para apresentar ações de bem comum. Aos cidadãos porque quanto mais se sonega, mais pesada fica a carga tributária para os indivíduos que pagam os impostos. O não pagamento de tributos é ruim para todos, pois incide na baixa qualidade de vida da população.

Nesse sentido, a percepção tributária da população é uma variável que compõe a matriz cultural de um grupo. Isso se dá porque a percepção tributária retém características comuns a outras variáveis de matriz cultural, como a capacidade de influenciar atitudes e comportamentos dos cidadãos quanto à política. Essas características decorrem de eventos históricos, determinantes na composição do perfil político de uma população.

Assim, é importante considerar a percepção tributária de uma população pela sua relação direta com a confiança e a satisfação da população com o Estado. No caso da percepção tributária ser positiva ela favorece a confiança, a satisfação e a arrecadação do Estado que, por sua vez, poderá oferecer mais benefícios aos cidadãos. Essa conduta é compreendida aqui como resultado de uma percepção dos cidadãos de que o pagamento de tributos é um dever cívico a ser posto em prática. Considerando esse raciocínio, mais benefícios podem trazer menos desigualdades e, portanto, mais apoio à democracia. Ou seja, a percepção tributária de uma população pode incidir sobre seu apoio à democracia, sendo “un buen indicador de la legitimidad del régimen” (LATINOBARÓMETRO, 2003, p. 51).

Ocorre que no Brasil, segundo os dados do Latinobarómetro (2005), o apoio à democracia é baixo (37%), considerando a média para a América Latina (53%). Ao mesmo tempo, a arrecadação tributária no Brasil tem atingido recordes ano após ano, enquanto os serviços públicos não são bem avaliados pela população, como veremos a seguir. Como o Brasil é um país de extensão continental e as suas cinco regiões geográficas possuem configurações heterogêneas de desenvolvimento econômico e social, as regiões possuem

¹³ Um exemplo disso foi a criação da DEMAC (Delegacia de Maiores Contribuintes), pela Receita Federal do Brasil, em abril de 2010. Essas delegacias visam combater elisão, sonegação e crimes tributários de grandes empresas do país (VALOR, 2010).

patamares diferenciados de contribuição tributária para com o Estado Nacional. Isso fica explícito na tabela 9, que apresenta a arrecadação tributária per capita por região, e no gráfico da imagem 4, que traz a participação das regiões na arrecadação total de 2005 a 2009¹⁴.

Tabela 9 - Arrecadação per capita por região – 2005 a 2009 (R\$)

Região	Arrecadação						
	2003*	2004*	2005*	2006**	2007**	2008***	2009***
Sudeste (SE)	2.154,95	2.885,17	3.268,36	-	-	8.674,33	8.664,07
Centro-Oeste (CO)	2.516,36	3.012,14	3.081,36	-	-	6.596,33	7.908,87
Sul (S)	1.053,20	1.384,54	1.491,73	-	-	5.163,44	5.308,38
Norte (N)	397,56	491,37	472,43	-	-	2.405,27	2.312,46
Nordeste (NE)	269,67	335,30	399,03	-	-	1.740,79	1.852,39
BRASIL	1.354,99	1.776,37	1.977,02	4.379,39	4.943,15	5.572,76	5.706,36

Fonte: *Amaral et al (2006) – Arrecadação da Receita Federal do Brasil.

** Amaral et al (2008).

***Amaral et al (2010).

Os dados da tabela 9 mostram que há uma grande diferença de contribuição entre as regiões. A região Sudeste é a maior arrecadadora per capita entre os anos 2005 e 2009. Antes disso, em 2003 e 2004 a região Centro-Oeste era a primeira colocada, considerando que o Distrito Federal concentra a arrecadação de órgãos federais e de empresas estatais¹⁵. A região Sul, para todo o período analisado, é o terceiro maior arrecadador. As regiões Norte e Nordeste são as que possuem arrecadação per capita menor, sendo a Nordeste a que menos arrecada. Considerando a média nacional no período analisado (R\$ 3.277,50), a população da região Sudeste arrecadou 56% a mais e a do Centro-Oeste arrecadou 41% a mais. Os cidadãos da região Sul têm arrecadação per capita um pouco abaixo da média nacional (aproximadamente 12% menor). Já as regiões Norte e Nordeste possuem arrecadação per capita muito inferior à média nacional. Na região Norte a população arrecadou cerca de 63% menos, e na Nordeste, 72% menos que a média para todo o Brasil. Os diferentes patamares de arrecadação das regiões brasileiras mostram o quão díspares são suas condições econômicas e, por consequência, sociais. Então, um produto produzido em um estado menos “desenvolvido” tem menores chances de ocupar o mercado de consumo porque precisa ter lastro financeiro (mais facilmente ofertado em regiões mais desenvolvidas) para pagar o fisco na saída e na entrada de diferentes localidades. Não há uma integração entre os estados, o que beneficia que as regiões desenvolvidas sejam mais ricas, e as menos desenvolvidas, permaneçam neste

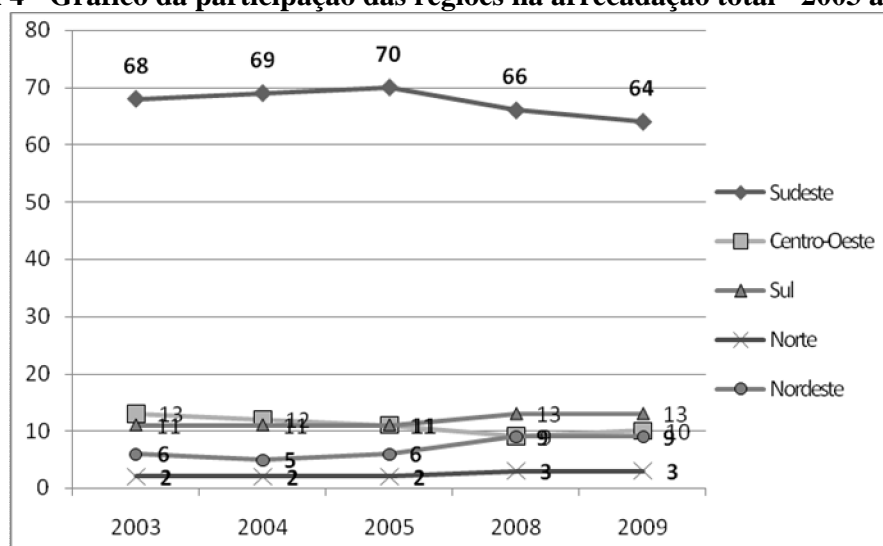
¹⁴ A arrecadação total de 2005, que é a base do gráfico da imagem 4, é de R\$ 364.136.084.094 (AMARAL et al, 2006, p. 5). Em trabalho posterior esse valor foi revisto (Cf. AMARAL et al, 2010).

¹⁵ O Distrito Federal é considerado nessa tabela uma vez que fez parte da amostra utilizada para análise neste capítulo.

patamar. Para Lagemann (2004), em uma alusão à integração econômica entre países, mas que serve para os estados brasileiros, é preciso substituir o imposto sobre o consumo que se tem hoje, por um que apresente a técnica do valor adicionado. Desta forma, são tributados os produtos ou na origem, ou no destino. A situação atual é fruto da Constituição de 1988. Esta buscou o fortalecimento da federação brasileira através da maior autonomia fiscal dos estados e municípios, da descentralização fiscal, e do deslocamento de algumas obrigações sociais para as demais esferas administrativas (SOUZA, 2004).

Assim, a distribuição da arrecadação per capita por região difere da participação desses territórios no total arrecadado no Brasil, como pode ser visto na imagem 4.

Imagem 4 - Gráfico da participação das regiões na arrecadação total - 2003 a 2009 (%)



Fonte: Elaborado com base em Amaral et al (2010).

O gráfico acima indica que o Sudeste lidera a arrecadação absoluta, sendo responsável por cerca de 67% em média da arrecadação brasileira, no período analisado. Em seguida vêm as regiões Sul e Centro-Oeste. A região Sul foi responsável por 12% em média da arrecadação entre 2003 e 2009. Já a Centro-Oeste, por 11%. Da mesma forma que na arrecadação per capita, as regiões Norte e Nordeste são as que menos contribuem. A região Nordeste respondeu por 7% da arrecadação brasileira no período analisado, e a Norte, por 3%. De acordo com Schneider (2011), regiões mais desenvolvidas (com mais economia urbana e comercial) geram mais receitas e, com isso, potencializam a força do Estado. As discrepâncias verificadas nas tabelas acima são uma consequência dos diferentes níveis de desenvolvimento das regiões brasileiras resultantes de anos de falta de atenção e planejamento do poder federal para com algumas regiões. Nesse sentido, pode-se dizer que “o pacto federativo brasileiro é

essencialmente conservador, ou seja, preserva a unidade nacional [...] mas sem enfrentar concretamente a questão das desigualdades regionais” (SOUZA, 2004, p. 42).

Quanto às desigualdades nacionais é possível dizer que regiões com mais desenvolvimento e, conseqüentemente, mais infra-estrutura, conseguem barganhar mais facilmente com empresas para sua instalação. Isso a princípio deve gerar mais empregos, o que melhora o fluxo econômico e, portanto, favorece ainda mais o desenvolvimento dessas regiões (que já possuem bom desenvolvimento frente às demais). Esse quadro desfavorece duplamente as regiões pouco desenvolvidas, pois estas perdem investimentos e ainda vêm aumentadas as desigualdades regionais. Para Maria Aparecida Souza (2004) o maior problema da federação é superar o “federalismo predatório”, exemplificado por lutas por recursos entre municípios e a guerra fiscal entre os estados. Para isso, a autora propõe a instituição do “federalismo cooperativo”, que garante um jogo “ganha-ganha” entre os entes da federação. Ainda segundo Souza, sendo as desigualdades regionais (econômicas e sociais) um dos principais problemas da federação, estas deixam mais complexas as negociações para manter o pacto federativo.

Levando-se em conta a importância da percepção tributária e os diferentes patamares de arrecadação, é de se supor que os cidadãos em cada região possuam visões diferenciadas sobre os impostos e, talvez, da democracia. Nesta perspectiva, objetiva-se caracterizar a percepção tributária das populações das regiões brasileiras, bem como avaliar a existência de relação entre essa percepção e o apoio à democracia.

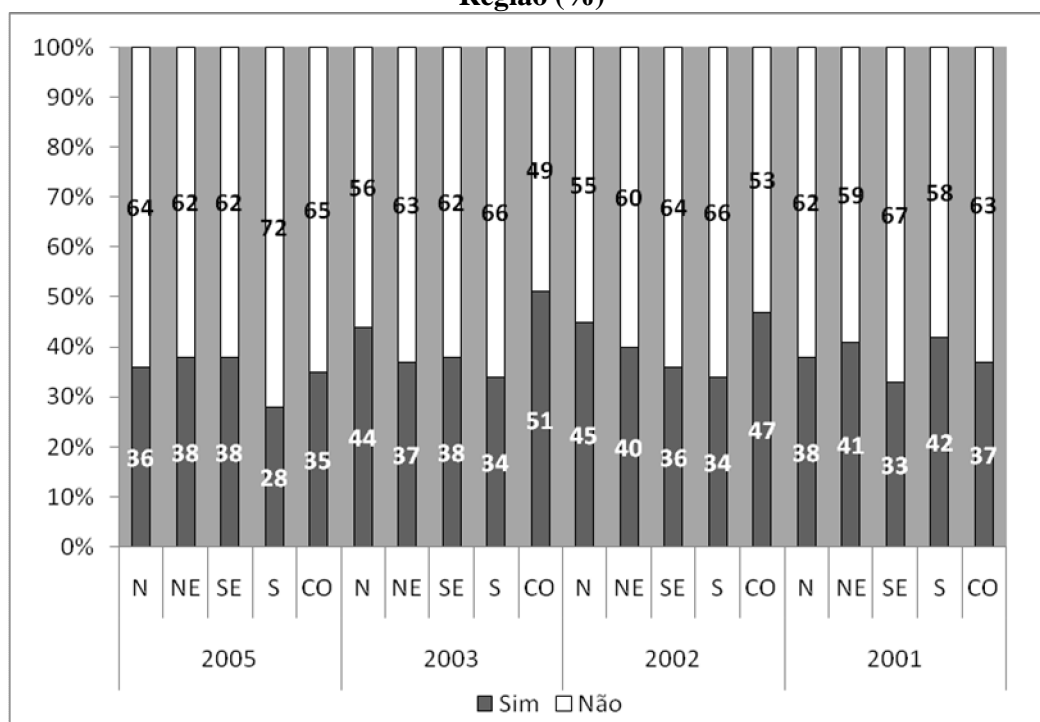
A percepção tributária faz parte de uma compreensão holística da cultura política de uma sociedade. A forma como as pessoas interpretam o ato de pagar impostos está imbuída de heranças culturais que se perpetuam e se modificam ao longo do tempo. As bases que orientam a relação existente entre a sociedade e o Estado remetem à idéia do contrato social que, embora interpretado de diferentes formas por Hobbes (1999), Locke (1983) e Rousseau (1978), aqui é compreendido como determinante de direitos e obrigações tanto para o Estado quanto para a sociedade. Assim, pensar em contrato social é remeter a uma via de mão dupla, em que sociedade e Estado precisam um do outro para a sua manutenção.

Como o objetivo dos governos é o bem comum, essa inter-relação das idéias dos contratualistas mostra que Estado e sociedade realmente possuem papéis determinados para se chegar a esta finalidade. Conforme apresentado anteriormente, a população fornece impostos ao Estado para que lhe sejam fornecidos bens e serviços públicos. Essa relação ficou muito clara no Brasil quando do período da redemocratização, quando ao Estado foi imposta pela pressão da sociedade civil, via seus representantes, uma série de deveres como os gastos

sociais. O Estado captou mais responsabilidades sociais e precisou, ainda, manter seus compromissos em relação ao desenvolvimento, sendo necessário que os governos conjugassem bem suas ações enquanto Estado-Investidor e Estado de Bem Estar Social – o que exige maior carga tributária (FRANCO, 2004). De fato, a arrecadação tributária no país tem sido superada a cada ano¹⁶.

No Brasil, portanto, o papel do Estado na sua relação com a sociedade é evidente. Porém, para a população também é claro o seu papel? Os cidadãos das diferentes regiões do país, com suas desigualdades econômicas e sociais, possuem tal noção, essa consciência de que têm direitos, mas que também precisam cumprir obrigações? A resposta a estas indagações estão no gráfico seguinte.

Imagem 5 - Gráfico sobre a consciência dos cidadãos quanto a seus direitos e deveres X Região (%)



Fonte: Latinobarómetro (2005) N= 1167
 Latinobarómetro (2003) N= 1171
 Latinobarómetro (2002) N= 964
 Latinobarómetro (2001) N= 962

Os dados do gráfico contido na imagem 5 mostram que as diferentes regiões possuem níveis similares de consciência de direitos e deveres nos anos analisados. Destaca-se a região

¹⁶ A carga tributária passou de R\$ 553,179 milhões em 2003 para R\$ 1,092 bilhão em 2009 (AMARAL et al, 2010).

Sul que, dos entrevistados, em média 65% afirmam que os brasileiros não sabem de seus direitos e deveres. A segunda região que mais afirma que os concidadãos não têm consciência de seus direitos e deveres é a Sudeste, na qual 64% dos respondentes em média afirmam este posicionamento. Tal quadro é preocupante: para as cinco regiões durante o período analisado, uma média de apenas 39% da população afirma que as demais pessoas têm algum nível de consciência sobre seus direitos e deveres. De maneira geral, a tônica nas cinco regiões é de que pouco se sabe a respeito. Da mesma forma, e em sentido complementar, quando perguntados acerca do cumprimento das leis pelos cidadãos, a resposta mais indicada foi de que as leis pouco são cumpridas (75% no Norte; 72% no Nordeste; 62% no Sudeste; 67% no Sul e 44% no Centro-Oeste), segundo pesquisa do Latinobarómetro em 2005.

Tais respostas indicam que o contrato social não é claro para os cidadãos nas regiões do país. No momento em que as pessoas não possuem uma clara consciência sobre seus direitos e deveres, e ainda que cumpram de certa forma as leis, mostra-se um quadro problemático para a manutenção do país. Se as leis não são cumpridas com consciência, a própria noção de contrato social se esvai, não garantindo questões essenciais como a eficiência das instituições que visam o bem comum. Entretanto, dentre as poucas obrigações na sociedade de que as pessoas têm consciência e cumprem, figura o pagamento de impostos conforme mostra a tabela 10.

Tabela 10 - O quanto se justifica evadir impostos? X Os cidadãos são conscientes de seus direitos e deveres? – BRASIL (%)

O quanto se justifica evadir impostos?	Consciência sobre direitos e deveres							
	1998				2005			
	Muito	Bastante	Pouco	Nada	Muito	Bastante	Pouco	Nada
Nada justificável	83	80	83	76	74	70	74	57
Justifica-se às vezes	8	8	9	6	13	20	15	27
Totalmente justificável	9	12	8	18	13	10	11	16
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Latinobarómetro (1998) N=983 $\chi^2 = 12,704$ $\alpha=0,05$ $p= 0,048$

Latinobarómetro (2005) N=1078 $\chi^2 = 16,497$ $\alpha=0,05$ $p= 0,011$

O pagamento de impostos é um dever que, de maneira geral, é cumprido mesmo que as pessoas não percebam, como no caso dos impostos indiretos. Mas, o gráfico da imagem 5 indicou que há, em algum grau, a consciência da população sobre o pagamento de impostos nas diferentes regiões. Em geral no Brasil, verificou-se que das pessoas que afirmam ter muita consciência sobre direitos e deveres, 83% em 1998 e 74% em 2005 são da opinião de que nada justifica deixar de pagar impostos, percentual que cai um pouco para os que dizem ter bastante consciência (80% em 1998 e 70% em 2005). Para os que não sabem de seus direitos

e deveres, 18% em 1998 e 16% em 2005 acham totalmente justificável não pagar impostos (a maior taxa de adesão ao não pagamento tributário nos respectivos anos). Fica claro, portanto, que os brasileiros têm consciência de que é necessário pagar impostos em uma sociedade, mesmo que não saibam inteiramente suas obrigações e direitos. No período analisado, é possível compreender a maior adesão ao não pagamento de impostos por parte da população que sabe muito sobre seus direitos e deveres como um posicionamento crítico ao trabalho desempenhado pelos governantes. Nesse sentido, a pesquisa da ACLAME (2005) corrobora nessa perspectiva, pois mostra que a maioria da população brasileira (80%) não se importa em pagar impostos, desde que eles sejam revertidos para o benefício da população – o que demonstra o lado dos seus direitos; e cerca de 52% afirma que os impostos são essenciais para o desenvolvimento do país – perspectiva do lado dos seus deveres. Outra pesquisa, desenvolvida pelo Instituto Análise¹⁷, mostra cerca de 90% dos brasileiros afirmando que os recursos do governo são oriundos de tributos. Verificando essa afirmativa por região, a população que mais tem essa opinião é a da região Norte/Centro-Oeste (99% deles)¹⁸. Dos cidadãos da região Sul, 92% indica o mesmo. Já para as regiões Sudeste e Nordeste, essa porcentagem cai um pouco, para 88% dos cidadãos. Em outras palavras, existe uma consciência de que os cidadãos devem pagar os impostos ao Estado, e que este se mantém a partir da sua coleta tributária.

Dois conceitos assumem relevância para a manutenção do regime democrático: a governança e a governabilidade. Enquanto a primeira se refere à capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões tomadas no governo, a segunda diz respeito à capacidade política do governo lidar com os diversos interesses – é a forma de garantir sua legitimidade (BRESSER PEREIRA, 2004). O que a tabela 10 mostra é um amplo apoio à capacidade de governança do Estado por parte dos cidadãos, pois estes reconhecem seu dever de contribuir com tributos. Este ato talvez seja o mais emblemático da relação contemporânea entre a sociedade e o Estado, pois enquanto são atingidos recordes de arrecadação no Brasil, também se verificam problemas graves de acesso a serviços básicos como saúde e educação. Nessa conjuntura, a percepção dos cidadãos sobre os impostos é de fundamental importância, uma vez que vai mostrar a capacidade de governança do Estado. Esses dados se encontram na tabela 11.

¹⁷ A pesquisa foi desenvolvida entre março de 2009 e início de 2010, coordenada e publicada por Alberto Carlos Almeida (2010).

¹⁸ Almeida (2010) trata as regiões em 4 grupos: Norte, Sudeste, Sul e a junção de Norte com o Centro-Oeste.

Tabela 11 - Caracterização dos impostos X Região (%)

Impostos são	Região					Total
	N	NE	SE	S	CO	
Altos	87	94	93	94	92	93
Justos	10	3	2	3	7	3
Baixos	3	3	5	3	1	4
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Latinobarómetro (2005). N=1173 $\chi^2 = 21,258$ $\alpha=0,05$ $p=0,006$

Segundo os dados da tabela 11, os cidadãos das regiões Sul e Nordeste são os que mais caracterizam os impostos como altos, embora essa qualificação seja dominante em todas as regiões. O que mais chama atenção na tabela 11 é que os cidadãos da região Sudeste são os que mais afirmam que os impostos são baixos (embora essa porcentagem não passe de 5%) – justamente a população que mais colabora com a arrecadação nacional. Outra questão interessante é que Norte e Centro-Oeste distanciam-se das demais regiões por serem as regiões que mais classificam a contribuição como justa: enquanto nas demais regiões o percentual não passa de 3%, nessas duas regiões esse percentual vai a 10% e a 7% respectivamente.

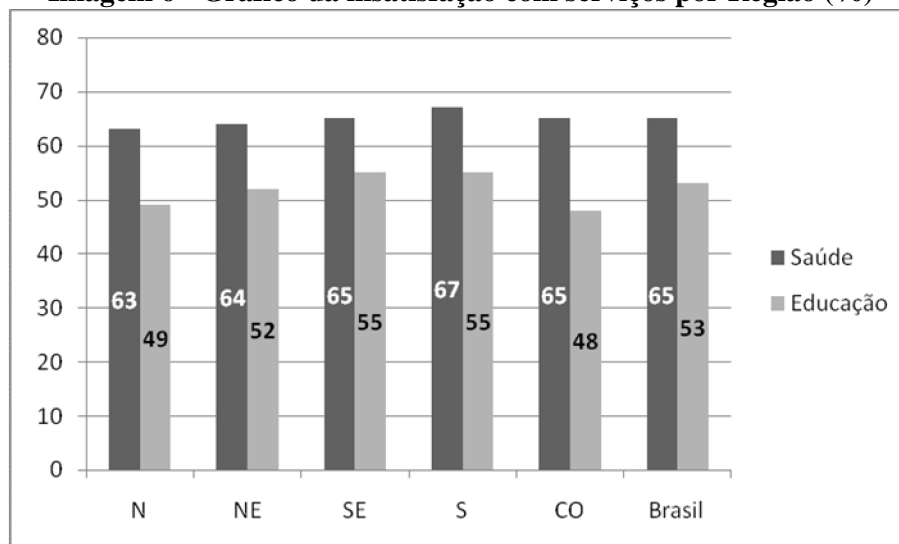
Uma possível explicação para isso é a avaliação quanto à administração da verba arrecadada, que vai refletir no acesso a serviços. A pesquisa do Instituto Análise mostra que grande parte dos brasileiros considera que muito dos valores recolhidos são desperdiçados. Assim, 67% dos entrevistados afirmam ser possível ao Estado diminuir impostos e, ao mesmo tempo, manter o que já oferecem como serviços públicos¹⁹ (ALMEIDA, 2010). Segundo dados de pesquisa encomendada pela ACLAME em 2005, a opinião da população brasileira quanto à condução do montante arrecadado é negativa em sua maioria, independentemente da esfera administrativa (federal, estadual ou municipal) ou região (ACLAME, 2005). Especificamente sobre as regiões, Almeida (2010) aponta que a população da região Sul é a que mais adere à idéia de que é possível diminuir impostos e manter serviços, sendo a favor 83% da população dessa região. Os cidadãos do Norte/Centro-Oeste estão em segundo lugar,

¹⁹ Essa conclusão resulta da escolha pelos respondentes entre duas frases. Uma coloca a redução de impostos com a manutenção dos serviços públicos possível, desde que também seja reduzida a corrupção, a “mordomia” e que seja melhorada a forma de gastar os tributos. Outra aponta a redução tributária como problema, uma vez que faltaria financiamento para programas sociais como o bolsa-família, o pró-jovem, programas de habitação, e para as áreas de saúde e de educação. Nesta tese considera-se que a construção das afirmativas apresentadas aos entrevistados na referida pesquisa não favorece uma análise direta do que elas se propuseram. Isso porque elas misturam uma série assuntos que envolvem diferentes âmbitos, como a confiança institucional, a avaliação da administração financeira, a percepção tributária, a avaliação, aceitação e necessidade de projetos sociais. Apesar da limitação desses dados, eles são utilizados aqui apenas para ilustrar a análise apresentada nesta seção.

sendo 73% de sua população partidária da afirmativa. Já para os brasileiros da região Sudeste essa porcentagem cai para 64% e para os do Nordeste, para 60% (ALMEIDA, 2010).

É mostrado na imagem 6 o grau de insatisfação com os serviços de educação e saúde²⁰ da população brasileira segundo as regiões.

Imagem 6 - Gráfico da insatisfação com serviços por Região (%)



Fnte: Latinobarómetro (2005). N (Saúde)=1199 N (Educação)=1177

O gráfico da imagem 6 mostra o quão expressiva é a insatisfação com os serviços prestados nas áreas de saúde e educação em todas as regiões brasileiras. Também vai ao encontro dos dados da tabela 11, que indica a região Sul como a mais contestadora quanto aos impostos. Sobre as regiões Norte e Centro-Oeste terem a maior caracterização dos impostos como justos (dados da tabela 11), podem ser justificados pois, a população nortista é a que está menos insatisfeita com a saúde, e a do Centro-Oeste, é a que menos está insatisfeita com a educação, apesar dos altos índices de insatisfação com os serviços nas duas regiões também.

A opinião negativa dos serviços prestados pelo governo podem ter como resultado cidadãos mais alheios às questões políticas. Isso, por sua vez, enfraquece as bases da democracia, colocando em risco a governabilidade. De acordo com Souza, uma consciência política

[...] em termos de defesa concreta dos interesses locais e de sua coerência com o sentido nacional da Federação [...] só pode ter como raiz a maior

²⁰ O teste estatístico realizado para verificar se há relação entre a satisfação com os serviços e a caracterização dos impostos foi positivo para o Brasil. Não foi possível verificar o mesmo comportamento por cada região brasileira já que o número de casos por célula colocou em risco a análise do qui-quadrado.

“igualdade” econômica das regiões, concretamente avaliada como acesso de suas populações à educação, saúde e renda mínima, supostos de cidadania, ou seja, de uma ordem efetivamente republicana (SOUZA, 2004, p. 41).

Além dessa conseqüência, é importante compreender os altos índices de insatisfação com os serviços básicos. Educação e saúde são duas áreas prioritárias para qualquer sociedade. O fato de serem tão mal avaliadas pode sinalizar algo mais complexo do que a simples qualificação dos serviços. Essa opinião pode estar ligada à idéia de que o dinheiro entregue ao Estado está sendo mal utilizado. Esse juízo, por sua vez, remete ao entendimento de que há no país muita corrupção (fato histórico verificado no Brasil), bem como indica o mau gerenciamento financeiro.

No es sólo por la corrupción [...] que el estado pierde legitimidad, sino también por este posicionamiento general sobre el poder del estado y los límites del estado de derecho. Un estado débil en poder y en acción no puede ser percibido como gastando los impuestos de manera muy eficiente [...] (LATINOBARÓMETRO, 2005, p. 23).

Nesse sentido, conforme apresenta Almeida (2010), a população nas diferentes regiões brasileiras afirma que para melhorar a área da saúde é mais indicado um melhor uso dos recursos que já são disponibilizados ao Estado do que aumentar a arrecadação. São a favor dessa perspectiva 94% da população da região sul, 73% da região sudeste, 78% da região nordeste e 94% das regiões norte e centro-oeste. Para o autor, o Sul e o Norte/Centro-Oeste apresentam maior apoio à melhor utilização dos recursos do que as outras regiões pois,

uma possível explicação [...] é a tradição mais européia da Região Sul, que teria gerado uma maior massa crítica favorável à eficiência. Movimentos migratórios recentes de tais populações do Sul para inúmeras cidades das regiões Norte e Centro-Oeste podem estar na origem da semelhança entre essas regiões (ALMEIDA, 2010, p. 92).

Independentemente da motivação, todas as alternativas apresentadas implicam em uma menor confiança no Estado e nos representantes políticos, o que pode prejudicar o contrato social vigente, enfraquecendo o apoio ao regime político brasileiro. Afinal, “uma boa governança [...] aumenta a legitimidade do governo e, portanto, a governabilidade do país” (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 117).

Os dados apresentados até o momento (caracterização dos impostos e insatisfação com os serviços) sinalizam uma percepção tributária negativa dos brasileiros. Quando serviços básicos como os indicados não são satisfatórios para a população e existe uma consciência

sobre a arrecadação de impostos (tanto do papel dos cidadãos quanto do Estado), a erosão das bases do contrato social é ampliada, colocando-se em risco a estabilidade política. Afinal, os cidadãos entregam parte de seus ganhos ao Estado, mas, não têm percebido o retorno dos impostos recolhidos. O Estado não cumpre sua tarefa, os representantes não estão propiciando o bem comum e, assim, as pessoas podem se posicionar contra a arrecadação. Nesse caso, o Estado pode encontrar dificuldades para se manter. Os dados da tabela 12 mostram a opinião da população sobre o quanto é justificável não pagar impostos caso as pessoas tenham essa chance.

Tabela 12 - O quanto se justifica não pagar impostos, se tiver a chance? X Região (%)

O quanto se justifica não pagar impostos, se tiver a chance?	Região					Total
	N	NE	SE	S	CO	
Nada justificável	71	80	68	72	66	72
Justifica-se às vezes	19	11	18	18	27	17
Totalmente justificável	10	9	14	10	7	11
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Latinobarômetro (2005). N=1091 $\chi^2 = 22,870$ $\alpha=0,05$ $p= 0,004$

Os dados da Tabela 12 mostram que, em geral, em todas as regiões os brasileiros não são favoráveis à evasão de impostos. As regiões que mais aceitam a idéia de não efetuar o pagamento de impostos (às vezes ou sempre) são a Sudeste e a Centro-Oeste, que são as duas que apresentam maior arrecadação per capita. A região que mais se afasta da idéia de não pagar impostos é a Nordeste. Uma possível explicação para isso é o fato desta região ser alvo prioritário de políticas públicas do governo federal nos últimos anos. Desde sua eleição em 2003, o Presidente Lula apontou a importância de retomar o crescimento da região bem como diminuir as desigualdades que aí se viam em comparação às demais regiões. Um exemplo disso foi a recriação da SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) em 2007.

Apesar de os dados da tabela 12 mostrarem um perfil bastante favorável ao pagamento de impostos, se faz necessário compreender que esta pergunta coloca aos entrevistados um dilema moral. Deste modo, é moralmente aceitável que não se paguem impostos em uma sociedade? É correto que um cidadão “de bem” afirme a outra pessoa que é justificável não pagar os devidos tributos ao Estado? Talvez perguntas com apelo moral já ditem as próprias respostas. Da mesma forma, quando indagados sobre o apoio dado à democracia, um comportamento moral pode ditar as respostas dos entrevistados. A fim de que as respostas a estas questões não fiquem desconexas e percam-se por si, é aconselhável compreendê-las a

partir de uma ótica compreensiva. Para avaliar a relação entre a percepção tributária da população em cada região do Brasil e o seu apoio democrático, são abordados primeiramente os diferentes tipos de apoio à democracia.

Parte-se, agora, para a avaliação do apoio que a população oferece à manutenção da democracia no Brasil, sendo avaliado o apoio democrático específico bem como o apoio difuso (EASTON, 1965). O apoio difuso refere-se à percepção sobre o sistema político em um sentido geral. O apoio específico diz respeito à avaliação, por exemplo, de governos, de suas ações, que trazem conseqüências para o cotidiano, como melhorias nas diversas áreas sociais. Na tabela 13, se apresentam dados a respeito do apoio difuso da população brasileira à democracia, por região.

Tabela 13 – Adesão à democracia X Região (%)

Apoio à democracia	Região					Total Brasil
	N	NE	SE	S	CO	
Democracia é preferível	36	50	44	53	50	47
Tanto faz	56	34	33	32	34	35
Autoritarismo preferível	8	16	23	15	16	18
Total	100	100	100	100	100	100

Latinobarómetro (2005) N=1091 $\chi^2 = 25,272$ $\alpha=0,05$ $p=0,001$

Os dados da Tabela 13 mostram que, considerando todo o Brasil, boa parte das pessoas não se importa com o tipo de regime que se tem no país (35%) ou prefere o autoritarismo (18%). Observando as respostas por região, com exceção das regiões Norte e Sudeste, nas demais regiões brasileiras a maior parte da população prefere a democracia como regime político sempre. O Norte possui a menor porcentagem que prefere a democracia (36%). É importante lembrar que as aprovações da democracia nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste podem mostrar um posicionamento moral da população perante a idéia de democracia. Mesmo nesses casos não há muita diferença percentual entre os que preferem a democracia e os que afirmam que “tanto faz” ou que preferem o autoritarismo. Ademais, é emblemático de um país sem legitimação do seu sistema político que um grupo considerável de indivíduos não afirme a preferência pela democracia. Mesmo o apoio difuso à democracia não traz a adesão da grande maioria da população. Isso é preocupante, pois, segundo Baquero e Prá (2007, p. 164) “há um consenso entre pesquisadores desta temática de que um sistema político democrático não pode sobreviver, por muito tempo, sem o apoio e a confiança da maioria de seus cidadãos”.

Os diferentes graus de apoio à democracia demonstrados pelas populações das regiões brasileiras dão suporte a uma instabilidade latente do regime político do país. O fato de se

verificarem no Brasil ações fundamentais para a manutenção da democracia como eleições periódicas, o funcionamento de partidos e do Congresso Nacional, não replicam a necessária legitimação da democracia pela sociedade. Quando parte substancial da população se coloca como cética em relação ao regime político, este comportamento indica que as bases de sustentação deste regime não estão consolidadas. A falta de apoio da população à democracia contribui para minar ainda mais as bases de legitimidade e estabilidade no Brasil, ou seja, a governabilidade é colocada em xeque.

Este quadro apresentado mostrou, portanto, uma parte do contexto que precisa ser examinado - o apoio difuso dos brasileiros à democracia. A outra parte diz respeito ao apoio específico, referente a ponderações acerca da funcionalidade da democracia e seus efeitos na sociedade.

Para analisar o apoio específico são apresentadas as opiniões dos brasileiros sobre a necessidade de existirem partidos políticos e também o Congresso Nacional para haver democracia (o que chamamos de Legitimação de Partidos e Congresso Nacional), considerando que essa opinião é consequência de avaliações conjunturais pelos cidadãos. A opinião sobre as instituições apontadas são importantes por dois motivos. O primeiro reporta a Dahl (1997), para quem é preciso haver instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e outras formas de explicitar preferências (é uma das oito garantias para se ter democracia). O segundo motivo é que as avaliações indicam o quanto se sustenta o real apoio à democracia, pois elas dão indícios da legitimidade do regime político pela população. Nesse sentido,

A idéia é que as regras constitutivas das instituições, especialmente as relativas à sua justificação, geram expectativas sociais a respeito de seu desempenho, assim como dos responsáveis por sua administração, e isto se reflete na articulação de papéis a eles atribuídos por aquelas regras. A confiança em instituições estaria baseada no fato de os cidadãos compartilharem uma perspectiva comum relativa ao seu pertencimento à comunidade política, uma circunstância implícita na justificação normativa das instituições. Por outro lado, isso ofereceria os fundamentos a partir dos quais os papéis desempenhados pelos responsáveis pelas instituições são estabelecidos. Nessas condições, os julgamentos dos cidadãos para decidir confiar em instituições referem-se à performance destas mas, ao mesmo tempo, tomam por base a avaliação da consistência e da coerência internas de suas normas, mais do que as avaliações estritas do comportamento individual dos seus gestores e administradores (MOISÉS, 2005, p. 42).

Os dados sobre Legitimação de Partidos e Congresso Nacional são mostrados em relação ao que denominamos Cumprimento de Direitos e Deveres pelos Cidadãos (tabela 14).

Antes de analisá-los, porém, são necessários alguns esclarecimentos. Primeiramente, a variável Legitimação de Partidos e Congresso Nacional resulta da junção de duas variáveis que tratam as necessidades dessas instituições em uma democracia²¹. Em segundo lugar, a variável Cumprimento do Contrato Social pelos Cidadãos é produto da análise conjunta de quatro variáveis²². Ambas as agregações foram feitas após serem verificadas as possibilidades estatísticas de se unirem as variáveis em um único fator (como Legitimação ou com Cumprimento). O Cumprimento do Contrato Social pelos Cidadãos mostra uma percepção que engloba a percepção tributária dos brasileiros e suas disposições a cumprir seus deveres cívicos e reclamar seus direitos. Já a Legitimação dos Partidos e do Congresso traz a noção dos brasileiros sobre a validação da democracia no âmbito do seu desempenho.

Tabela 14 - Cumprimento do Contrato Social pelos Cidadãos X Legitimação de Partidos e Congresso Nacional (%)

Legitimação de Partidos e Congresso Nacional	Cumprimento do Contrato Social pelos Cidadãos				Total
	Cumprimento nulo	Cumprimento parcial negativo	Cumprimento parcial positivo	Cumprimento integral	
Legitimação nula	49	35	31	23	34
Legitimação parcial	18	25	28	21	25
Legitimação total	33	40	41	56	42
Total	100	100	100	100	100

Latinobarómetro (2005) N=900 $\chi^2 = 14,821$ $\alpha=0,05$ $p= 0,022$

É possível verificar na tabela 14 que, à medida que o cumprimento do contrato social aumenta, também cresce a legitimação dos partidos políticos e do Congresso Nacional. Os brasileiros que mais cumprem com seus direitos e deveres são os que mais legitimam a democracia. Nesse sentido, é possível afirmar a necessidade de se colocar à população a importância de se levar a cabo direitos, mas também obrigações, na sociedade. Essa atuação sobre direitos e deveres faz com que seja alimentada uma noção de identidade social. Ela, por sua vez, pode respaldar ações dos sujeitos no cotidiano do grupo, sendo compreendidos enquanto indivíduos ativos no bem-estar da população. A atuação mais eficaz dos sujeitos fomenta seu interesse pela política, o que os trazem mais próximos das arenas de decisão.

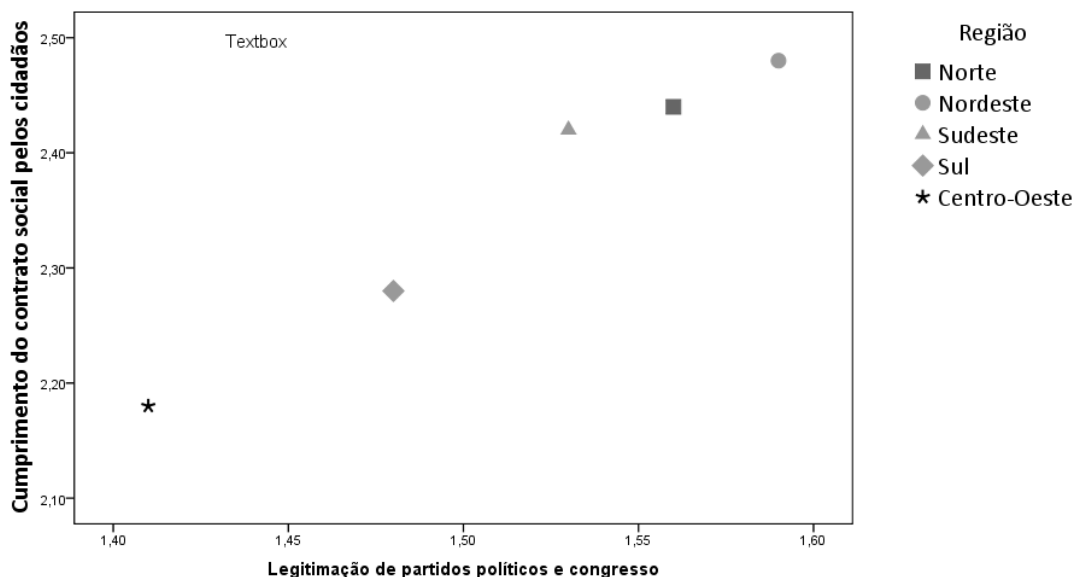
²¹ Perguntas que foram agregadas: 1) “Hay gente que dice que sin Partidos Políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?”; 2) “Hay gente que dice que sin Congreso Nacional no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?”. Mais informações, verificar o capítulo 2 - Metodologia.

²² Perguntas que foram agregadas: 1) “¿Diría Ud. que los (nacionalidad) cumplen las leyes?”; 2) “¿Diría Ud. que los (nacionalidad) son exigentes de sus derechos?”; 3) “¿Diría Ud. que los (nacionalidad) son conscientes de sus obligaciones?”; 4) “En una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable”, ¿cuán justificable cree Ud. que es evadir impuestos?”. Mais informações, verificar o capítulo 2 - Metodologia.

Como a democracia é, segundo Bresser Pereira (2004), além de um valor final, o único regime a garantir estabilidade política e desenvolvimento econômico sustentado, a aproximação dos cidadãos à esfera política tende a aumentar a legitimação da democracia.

Após verificar a associação entre Legitimação e Cumprimento do Contrato Social para o Brasil, passa-se à análise dessa relação por regiões. O gráfico da imagem 7 traz a localização das regiões brasileiras em uma escala de médias entre as variáveis estudadas²³. As médias das respostas sobre o Cumprimento do Contrato Social vão de 1 (menor cumprimento do contrato) a 4 (cumprimento integral). As médias das respostas sobre Legitimação de Partidos e do Congresso vão de 1 (sem legitimação) a 2 (total legitimação).

Imagem 7 - Gráfico sobre o Cumprimento do Contrato Social X Legitimação de Partidos e do Congresso Nacional



A imagem 7 mostra que há certo distanciamento entre as regiões quando analisadas as atitudes e os comportamentos das suas populações sobre o Cumprimento do Contrato Social em relação à Legitimação de instituições democráticas no Brasil. Verifica-se que as regiões Centro-Oeste e Sul são as que menos legitimam as instituições (partidos e congresso) e também as que menos se predispõem a cumprir o contrato social. Nesse contexto, é importante considerar que a região Centro-Oeste recebeu colonização majoritariamente da região Sul, com os gaúchos mantendo tradições da sua terra de origem e procurando reafirmar

²³ O gráfico da imagem 7 apresenta a distribuição das regiões segundo as médias das duas variáveis, calculadas conforme os pesos das respostas. As respostas mais negligentes à democracia e ao cumprimento de direitos e deveres receberam o menor peso, enquanto as mais deferentes aos assuntos receberam maior peso. Para mais esclarecimentos, verificar o capítulo 2 – Metodologia.

sua identidade através da manutenção de sua cultura ancestral (OLIVEN, 2006). A pouca legitimação das instituições e o baixo cumprimento do contrato social dessas duas regiões podem ser resultado, entre outros, da insatisfação com os serviços públicos, principalmente no que se refere à região Sul, como mostra a imagem 6.

A região Sudeste, maior arrecadadora de impostos, mostra um comportamento em que seus cidadãos legitimam os partidos e o Congresso Nacional enquanto não chega à metade da escala de cumprimento de direitos e deveres. A região Nordeste é a que apresenta maior legitimação das instituições democráticas analisadas e, ao mesmo tempo, maior cumprimento do contrato social por parte da população; sendo seguida nesses aspectos pela região Norte. As regiões Norte e Nordeste são as que menos arrecadam per capita (tabela 9) e em absoluto (imagem 4). De maneira geral, considerando-se as escalas utilizadas nas variáveis, no Brasil é baixo o índice de cidadãos que se dispõem a cumprir o contrato social e também é baixa a legitimação dos partidos políticos e do Congresso Nacional.

Contudo, pelos dados apresentados existe uma associação entre as variáveis apresentadas por região brasileira. Quanto maior a legitimação de instituições democráticas (partidos e Congresso Nacional), maior o cumprimento do contrato social pelos cidadãos. As regiões onde são muito baixas a legitimação e o cumprimento do contrato social pelos brasileiros (Centro-Oeste e Sul) precisam ser alvo de incentivos à confiança e ao apoio político. Talvez isso seja uma meta alcançável por meio de melhorias nos serviços públicos e pela conscientização das populações sobre seus direitos e deveres.

As melhorias das condições de vida e a conscientização do papel dos indivíduos na sociedade visam fortalecer a democracia. Renato Janine Ribeiro (2003) e Moisés e Carneiro (2010) vão ao encontro da idéia de Easton (1965 e 1968) ao afirmar que há duas formas de conceber a democracia. Uma é tê-la como valor, outra, é encará-la como procedimento. Buscar a democracia como procedimento para os grupos onde ela não existe é prioridade (RIBEIRO, 2003). Em outras palavras, o que se defende aqui é a necessidade de melhorar os mecanismos pelos quais são embasadas as percepções dos brasileiros sobre os tributos e a democracia. Ao mesmo tempo, não basta que a democracia seja um valor, um julgamento que a moral indica como o mais correto. É preciso que as atitudes, os procedimentos dos cidadãos, vão ao encontro desse perfil. Neste sentido, a percepção tributária das populações das regiões brasileiras aqui apresentada indica um caminho pelo qual se pode começar a pensar em mecanismos de mais qualidade que gerem atitudes e comportamentos convergentes a uma democracia social: melhores *outputs* e comportamentos dos políticos. As atitudes e os comportamentos em relação aos impostos e à democracia apresentam algumas diferenças

regionais apesar de serem generalizadamente negativas sobre estas questões. Elas o são em escalas diferenciadas. Isso mostra a necessidade de se tratar o assunto “percepção de impostos” de forma também diferente em cada região, buscando suprir a falta de compreensão sobre o contrato social em cada lugar de acordo com a sua cultura. Isso é necessário posto que só assim a democracia procedimental, que é uma realidade, pode ser complementada pela democracia social.

Outra forma diferenciada e importante de avaliar a percepção tributária dos brasileiros é tratar suas opiniões a partir de um recorte “micro”, ou seja, a partir de diferenciações pessoais da população. A partir de variáveis demográficas, que transcendem a variável geográfica, é possível entender os comportamentos e as atitudes da população estudada no que se refere à relação que fazem sobre o fisco e a sustentação da democracia. Assim, no próximo capítulo, é tratado o perfil de aceitação tributária dos brasileiros e seu apoio e satisfação com a democracia a partir dos diferentes níveis de escolaridade e renda. Esta análise é feita de maneira longitudinal, buscando regularidades das atitudes e comportamentos dos brasileiros.

5 - Escolaridade e Renda como vieses da percepção tributária

*Todo mundo tem de pagar imposto, seja grande,
pequeno, azul, verde, vermelho. Banco,
quitandeiro, carpinteiro – todos têm de pagar*
(Armínio Fraga).

Escolaridade e renda são duas variáveis demográficas de suma importância para a compreensão de fenômenos sociais em um dado grupo. Essas variáveis são parâmetros da população estudada e, conforme Babbie, “Parte importante da pesquisa por *survey* envolve a estimativa dos parâmetros populacionais baseada em observações amostrais” (1999, p. 124). Uma vez que os parâmetros permitem caracterizar a população estudada, dados como escolaridade e renda se fazem importantes nesta tese, pois, como se verá logo a seguir, eles podem explicar alguma diferença que se possa encontrar na percepção tributária dos brasileiros.

Essas variáveis demográficas foram preferidas às de gênero, idade, etnia, religião ou ocupação por motivos interligados. Primeiramente porque se acredita na associação das duas variáveis com a percepção tributária. Segundo, porque os brasileiros de diferentes níveis educacionais (e, muitas vezes por isso, distintas bases de renda), possuem relações diferenciadas com os tributos, seja de crítica, seja de indiferença ou de crença na sua necessidade. Assim, é provável que a percepção tributária apresente-se de maneiras diferentes de acordo com o grau de escolaridade e/ou nível de renda familiar mensal. Terceiro, porque, de acordo com os dados disponibilizados, essas são variáveis que, de maneira geral, constam nos questionários de pesquisas aplicados¹.

Neste capítulo busca-se captar as distinções quanto à percepção tributária dos brasileiros quando avaliados sob as diversas faixas de escolaridade e renda, pois, lembrando

¹ É possível verificar as limitações técnicas para estudar variáveis demográficas em nível comparativo, em dois ou mais bancos de dados, no capítulo 2 – Metodologia.

Pye (1969), a cultura política não é homogênea; se diferencia principalmente nas culturas da massa e das elites. Também procura-se a existência de associação entre a percepção tributária e uma base de apoio à democracia estratificada por essas variáveis demográficas, já que a democracia pode ter diferentes significados de acordo com a classe. As diferentes culturas políticas em uma sociedade mostram diferentes relações de poder entre grupos, mas também com o Estado, a fim de alcançar melhores receitas para seu grupo, ou mesmo bens e serviços (LIPSET, 1967; SCHNEIDER, 2011).

Os dados apresentados nesse capítulo são provenientes de diferentes bases de dados, de pesquisas em nível nacional aplicadas entre os anos de 1991 e 2008 (para mais detalhes, verificar o capítulo 2 -Metodologia). Dessa forma, se terá uma espécie de painel da percepção tributária segundo dados demográficos.

Para iniciar essa discussão, se considerou relevante abordar mais detidamente a relação entre as variáveis escolaridade e renda, a fim de oferecer uma melhor compreensão dos motivos pelos quais se optou por essas e não as outras variáveis demográficas. Nesta seção também é abordado o porquê de elas serem tratadas separadamente e não de forma conjunta. A seguir, os dados empíricos revelam os posicionamentos dos brasileiros quanto à percepção tributária e à democracia. Nesse sentido, são tratadas questões como satisfação quanto aos serviços públicos prestados; opinião sobre os impostos considerando os serviços públicos; o que pensam os brasileiros sobre a forma que o governo gasta os tributos recolhidos; qualificação dos impostos avaliando a quantidade de tributos requeridos; opinião frente à chance de não pagar os tributos; opiniões sobre taxações específicas. As últimas questões tratadas são uma avaliação da relação entre um componente da percepção tributária e a satisfação com a democracia brasileira. Essas questões são ponderadas em cada estrato de escolaridade e de renda.

5.1 - Qual a relação existente entre escolaridade e renda?

Quando se decidiu tratar nesta tese algumas variáveis demográficas, a proposta foi verificar, inicialmente, quais variáveis poderiam estar ligadas com as questões sobre percepção tributária, aqui trabalhadas. Em trabalho anterior, em nível municipal, foi verificado que não havia associação do então construído índice de percepção tributária com as variáveis demográficas gênero, idade, escolaridade ou classe sócio-econômica (LINHARES, 2006).

No entanto, em um nível mais amplo de pesquisa, das variáveis apontadas, escolaridade e renda são as que mais podem ter relação com a percepção tributária, por uma série de motivos: o grau de escolaridade pode trazer esclarecimentos acerca de alguns assuntos que não são tratados comumente no cotidiano; a escolaridade pode tornar os cidadãos mais críticos; a escolarização formal é uma forma de empoderamento; quanto maior a renda, mais propensão ao pagamento de tributos diretos, como o Imposto de Renda; também quanto maior a renda, mais gastos se tem no dia-a-dia, e então, maiores as chances da população verificar nestes gastos (como na nota fiscal) os impostos recolhidos. Isso tudo permite formar uma avaliação da situação tributária em que a pessoa se encontra, constituindo a sua percepção tributária.

Dessa forma, nos diversos bancos de dados, foram selecionadas as variáveis escolaridade e renda para averiguar se em suas diferentes categorias há alguma diferenciação quanto à percepção tributária dos brasileiros. Nesse ínterim, cogitou-se a possibilidade de agregar estatisticamente essas duas variáveis nos diferentes bancos de dados utilizados. Estatisticamente existe essa possibilidade, que foi potencializada com a *teoria do capital humano*.

A teoria do capital humano surgiu na década de 1950, com estudo sobre o crescimento econômico levado a cabo por seu precursor, Theodore W. Schultz, em 1962 (VAN ZAIST, NAKABASHI e SALVATO, 2008; GONÇALVES, 2007; PAIVA, 2001). Esta teoria colocou a educação como fator propulsor do desenvolvimento das nações a partir de 1965, por Hirofumi Uzawa. Então, alguns modelos colaboraram para se chegar à idéia mais geral pela qual se apresenta a teoria do capital humano, de que há uma relação linear da educação com o desenvolvimento.

Apesar de a educação formal ser forte componente desta teoria, para alguns autores ele não é o único, sendo apontados diferentes fatores na constituição do capital humano. Por exemplo, para Henrique Guimarães (2008), além da educação formal, o treinamento e experiência (no trabalho), a saúde, a nutrição, a habitação e a migração contribuem na composição do capital humano. Por sua vez, Paiva (2001) cita o capital informacional, o capital social e o capital simbólico como elementos do capital humano.

De acordo com Guimarães (2008), a teoria do capital humano pode ser compreendida como um modelo causal, no qual se estando em um meio econômico em equilíbrio, a educação (com ponto principal da teoria do capital humano) incide em mais oportunidades para atingir melhores ocupações. Assim, quanto maior a escolarização, maior a propensão a conseguir melhores cargos, ou seja, os que pagam melhor, apresentam boas condições de

trabalho e oferecem maior permanência. Ao contrário, quanto menor a escolarização a probabilidade é de se ter um ganho mais restrito, com condições de trabalho mais rígidas e com menor estabilidade².

Dessa maneira, para Gonçalves (2007), compreende-se melhor a ligação entre pobreza, desemprego e desigualdade social. Isso porque, sendo o desemprego um dos fatores que resultam na pobreza, e a escolarização produz oportunidades, quanto maior a escolarização, menor o desemprego devido à maior oferta de oportunidades. Mas, é preciso tomar cuidado com a afirmação de que com maior escolaridade não se tem desemprego. Gonçalves (2007) alude para o fato de que pessoas com menor educação formal têm maior tendência ao desemprego, enquanto os com educação média e superior têm menor tendência, mas estes últimos enfrentam o desemprego por maior tempo.

Considerando, então, a teoria do capital humano, a escolarização da população tende a diminuir as desigualdades de renda. Aplicando-se mais gastos em educação, os governos estariam promovendo uma futura equitatividade social, já que com maior escolarização a população tem a possibilidade de aumentar sua renda. Pela teoria do capital humano, a escolaridade tem correlação positiva com a renda dos indivíduos. Assim, a renda é uma função da escolaridade (GRILICHES, 1977 apud VAN ZAIST, NAKABASHI e SALVATO, 2008).

Neste sentido, quanto maior o nível educacional e o treinamento do trabalhador, maior a sua produtividade com mais qualidade. Isso vai incidir em, também, maior renda (GONÇALVES, 2007). Van Zaist, Nakabashi e Salvato (2008) explicitam em seu artigo alguns exemplos de retorno da escolaridade na renda:

[...] Sachsida, Loureiro e Mendonça (2004) estimaram, com base nessa equação [de Griliches], o retorno salarial da educação controlando para diferentes fontes de viés que podem distorcer os resultados. Através dos diferentes métodos de estimação, os autores encontram evidências de que o retorno de um ano adicional de estudo fica entre 12,9% e 16%.

A educação como investimento ou, dito de outra forma, os retornos gerados pela educação também foram analisados por Resende e Wyllie (2006). [...] Os resultados das estimativas com base no procedimento de dois estágios de Heckman indicam que o retorno da escolaridade fica entre 15,9% e 17,4% para os homens e 12,6% e 13,5% para as mulheres [para o Brasil]. Os menores retornos são obtidos quando os autores introduzem uma variável para controlar a qualidade do ensino.

Loureiro e Carneiro (2001) fizeram estimativas do retorno salarial da educação utilizando os dados da PNAD de 1998. Os autores empregaram o

² Contra-argumentando essa defesa, a *teoria da segmentação* afirma que não existe relação entre capital humano e condições de trabalho (ALMEIDA e PEREIRA, 2000).

procedimento de Heckman e separaram os trabalhadores em rurais e urbanos. O retorno estimado para o homem urbano foi de 18,58%, enquanto que para o homem rural foi de 11,35%. Para as mulheres, os valores encontrados foram 23,32% e 18,06%, respectivamente.

Em um estudo comparativo entre os rendimentos dos brasileiros e americanos, Lam e Levinson (1991), utilizando dados da PNAD/IBGE de 1985, estimaram um retorno de mais de 17%. Como seria de se esperar, o retorno estimado da educação no Brasil foi consideravelmente maior do que o dos Estados Unidos (VAN ZAIST, NAKABASHI e SALVATO, 2008, p. 6).

Ao se apropriar dessas noções, seria plausível tratar as duas variáveis demográficas como apenas uma, por meio de tratamento estatístico. Afinal, quanto maior a escolaridade, mais provável é que a renda dos indivíduos seja maior. No entanto, outras informações auxiliaram a decidir sobre a importância do tratamento das duas variáveis separadamente.

Em artigo que trata a validade da teoria do capital humano para o Brasil, os autores Gilson França, Carlos Gasparini e Paulo Loureiro (2005) demonstram que, ao final dos anos 1990, apesar de ter ocorrido um avanço no nível de escolarização dos brasileiros, o mesmo não ocorreu com os seus salários. Contribuíram para isso, segundo os autores, o tempo que é necessário entre melhorar o nível de escolaridade e chegar a melhorar a renda, assim como o período de transição pelo qual o país passava a fim de se tornar uma nação capitalista (e aí sim refletir a teoria do capital humano).

Ao mesmo tempo, os autores apontam que a escolaridade no Brasil aumentou em termos quantitativos. No entanto, qualitativamente ela não progrediu. Dessa forma, mesmo com maior escolaridade, essa população que alcançou um maior patamar de ensino formal não se encontra preparada para se estabelecer em melhores postos de trabalho. Ocorre que, além da qualidade de ensino não ter acompanhado a oferta de vagas na educação formal, as condições do mercado de trabalho modificaram-se. Outros requisitos são agora requeridos para vagas de emprego, e a escolaridade não determina, necessariamente, a colocação no mercado de trabalho.

Na esteira desta idéia, Vanilda Paiva (2001) esclarece que,

[...] num mundo em que o diploma deixou de constituir um bem raro, seu valor caiu, estabelecendo-se muitas vezes a competição na área não escolar por parâmetros não educacionais, mas práticos – que dizem respeito a ser capaz de desempenhar melhor tal ou qual tarefa, essa ou aquela função. O papel socializador da escola e das próprias famílias adquiriu outro peso, uma vez que as características pessoais dos indivíduos, o lado subjetivo da qualificação, bem como as qualidades individuais tornaram-se mais clara e visivelmente decisivos ao bom andamento dos negócios (PAIVA, 2001, p. 187).

Com isso, como afirma Paiva (2001), medir a escolaridade por meio do salário perdeu o sentido. Sendo assim, as duas variáveis demográficas escolaridade e renda, apesar de poderem, em um determinado momento, estarem relacionadas entre si, não o são no momento no Brasil. Essa é a motivação pela qual, apesar de se acreditar que ambas as variáveis tenham relação com a percepção tributária, educação e renda serão analisadas separadamente nesta tese.

5.2 - Níveis de escolaridade e renda como diferenciadores de percepção tributária

Nesta seção são abordadas algumas opiniões dos brasileiros sobre uma série de questões que levam a uma avaliação mais completa da percepção tributária segundo a escolaridade e a renda da população. Conforme citado anteriormente, escolaridade e renda são duas variáveis que não estão, necessariamente, associadas. Atualmente, possuir alta escolaridade não determina, obrigatoriamente, estar na mais alta faixa de renda. Por isso, abordar essas duas variáveis é importante. E, apesar de compreender que foi do embate entre elites e massas que resultou a expansão da cidadania, com uma série de direitos civis e políticos (inclusive, em alguns casos consolidou-se o Estado de bem estar) (SCHNEIDER, 2011), os dados disponibilizados não permitem tratar a variável *classe social* com confiabilidade. Logo, parte-se para a análise das opiniões dos brasileiros segundo as variáveis renda e escolaridade.

Assim, inicialmente observa-se o grau de satisfação dos brasileiros com os serviços públicos. Essas opiniões, em conjunto que permite uma leitura longitudinal, propiciam a verificação de um ambiente em que se pode construir (ou começar a interpretar) as noções de percepção tributária, em cada grau de escolaridade e de renda. Nesse sentido, em seguida os impostos são avaliados levando em consideração a qualidade dos serviços públicos prestados. Qualificar o pagamento tributário em relação aos serviços públicos acessados pode estar ligado não apenas à noção da satisfação com os serviços públicos, mas também com a avaliação do trabalho que o Estado desenvolve. Esse trabalho, que deve buscar o bem de todos e que resulta em políticas públicas, bens e serviços, está atrelado ao financiamento por meio de tributos da população. Esses recursos financeiros são gestados pelo Estado. Assim, examina-se a opinião da população se os impostos arrecadados são bem gastos. Com essa

avaliação, parte-se para uma questão que trata diretamente o conceito que os brasileiros têm dos impostos em termos dos valores monetários pagos. Essas opiniões podem influenciar a próxima questão estudada, referente ao comportamento que os próprios brasileiros teriam ao se deparar com a chance de burlar o fisco. Importante lembrar que todas essas questões são tratadas a partir da análise por faixas de escolaridade e de renda³. Procura-se verificar se existe diferença de atitudes e de comportamentos segundo essas faixas. Nesse sentido, as últimas questões tratadas abrangem os posicionamentos da população sobre algumas características da tributação brasileira, que podem bem ser estudadas justamente ao seccionar os brasileiros nessas variáveis demográficas. Por fim, são tratados dados sobre a satisfação da população, em seus níveis de escolaridade e renda, com a democracia frente à sua avaliação se os impostos são bem gastos.

É conveniente, ainda, fazer uma observação. Após cada conjunto de duas tabelas que tratam uma mesma seriação de anos de pesquisa, relacionadas a primeira à educação e outra à renda, são reportadas algumas situações econômicas, sociais e/ou políticas que venham a explicar a conjuntura das respostas. De acordo com Inglehart (1988), existe relação entre a satisfação com a vida e as experiências econômicas vividas. Assim, torna-se importante estudar os momentos econômico e político que dão suporte a opiniões e comportamentos da população. Da mesma forma, Almond (1996) afirma a relevância de analisar o momento pelo qual a população passou ao apresentar suas atitudes e comportamentos, uma vez que a cultura política é uma variável de muita flexibilidade, segundo os acontecimentos.

Apresentado o encadeamento da reflexão que baliza este capítulo, passa-se à análise da primeira questão. A satisfação com os serviços públicos segundo a escolaridade dos brasileiros encontra-se a seguir (tabela 15), e em relação à renda, na tabela 16.

³ Para fins de melhor comparabilidade, os dados apresentados passaram primeiramente por uma avaliação de equivalência. A seguir, foram recategorizadas, buscando apresentar as mesmas possibilidades de respostas, minimizando os problemas que podem surgir na comparação de dados. Para maiores informações, verificar o capítulo 2 – Metodologia.

Tabela 15 - Escolaridade e satisfação com os serviços públicos (%)

Serviços Públicos	Escolaridade															
	2002*				2006**				2007***				2008****			
	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +
Satisfeito	58	53	44	42	56	54	50	52	64	60	60	61	51	38	27	25
Regular	16	17	21	23	12	14	22	24	22	26	26	23	24	29	28	27
Insatisfeito	26	30	35	35	31	32	28	24	14	14	14	16	25	33	45	48
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte:

*	ESEB (2002)	N=2154	$\chi^2=40,414$	$\alpha=0,05$	$p=0,000$	$gl=6$
**	ESEB (2006)	N=924	$\chi^2=16,411$	$\alpha=0,05$	$p=0,012$	$gl=6$
***	LAPOP (2007)	N=1183	$\chi^2=2,548$	$\alpha=0,05$	$p=0,863$	$gl=6$
****	LAPOP (2008)	N=893	$\chi^2=46,947$	$\alpha=0,05$	$p=0,000$	$gl=6$

O teste qui-quadrado da tabela 15 mostra que há uma associação entre as variáveis estudadas, escolaridade e satisfação com serviços públicos, em três dentre quatro anos avaliados (a exceção é o ano de 2007). Um possível motivo para que isso tenha ocorrido é o fato de que a avaliação dos serviços públicos para os anos 2002, 2006 e 2008 tenha sido feita por média da avaliação de um conjunto de serviços prestados em nível municipal, estadual e federal enquanto no ano de 2007 a pergunta equivalente era a avaliação global dos serviços ⁴.

De maneira geral, ao ser avaliada por escolaridade, a maior parte da população, nos anos de 2002, 2006 e 2007 encontrava-se satisfeitas com os serviços públicos oferecidos. Isso, a despeito de que em 2002 a maior parte da população com ensino médio ou nível superior considerava os serviços regulares ou insatisfatórios. Apenas em 2008 é que a falta de satisfação com esses serviços abrange a maior parte da população em quase todos os níveis de escolaridade. A exceção é a população com até a 4ª série, que é a menos insatisfeita com os serviços públicos (25%) em 2008.

Em todo o tempo analisado, a população que tem até a 4ª série é a mais satisfeita com os serviços públicos. Os brasileiros mais insatisfeitos em quase todo esse período são os que possuem escolaridade superior, provavelmente por expectativas não alcançadas. No ano de 2002 esse grupo de maior escolarização estava tão insatisfeito com os serviços públicos quanto o grupo que possui ensino médio. Mas, em 2006, eles foram os que menos estavam insatisfeitos, enquanto a população com estudos de 5ª a 8ª série foi a mais insatisfeita.

Ao analisar os dados longitudinalmente, verifica-se que a satisfação com os serviços públicos em todos os patamares de escolaridade apresenta-se em ordem crescente de 2002 a 2007, exceto para a população com o primeiro nível de ensino (até a 4ª série). Em 2008, para

⁴ Mais informações no capítulo 2 – Metodologia.

todas as escolaridades, essa avaliação cai bruscamente. Essa queda de 2007 para 2008 atinge a porcentagem de 13% para o primeiro nível de ensino, de 22% para o segundo nível, de 33% para o terceiro e chega a 36% para o quarto e mais alto nível.

Vistos os dados ano a ano, verificando as diferenças entre as classes estudadas, é possível dizer que a satisfação com os serviços públicos declina à medida que a escolaridade aumenta. Por exemplo, para o ano de 2002, enquanto a satisfação da população com até a 4ª série atinge 58% desse grupo, chega a 53% dos com 5ª a 8ª série, cai a 44% dos com ensino médio e a 42% dos com nível superior. Para os anos de 2006 e 2007, esse declínio ocorre até o grupo com ensino médio, quando apresenta uma leve ascendência de 2% ou 1% para a classe com nível superior. O ano de 2008 também apresenta a tendência de descendência da avaliação dos serviços públicos na medida em que a escolarização aumenta.

Complementando essa análise, os dados que seguem, na tabela 16 abaixo, apresentam o quadro da satisfação com os serviços públicos analisados segundo a renda dos brasileiros.

Tabela 16 – Renda e Satisfação com serviços públicos (%)

Serviços Públicos	Renda											
	2002*			2006**			2007***			2008****		
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta
Satisfeito	52	49	53	54	52	58	54	63	67	41	40	21
Regular	16	20	19	14	21	15	30	23	20	27	27	28
Insatisfeito	32	31	28	32	27	27	16	14	13	32	33	51
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte:

*	ESEB (2002)	N=1634	$\chi^2=5,006$	$\alpha=0,05$	$p=0,287$	$gl=4$
**	ESEB (2006)	N=838	$\chi^2=9,648$	$\alpha=0,05$	$p=0,047$	$gl=4$
***	LAPOP (2007)	N=1106	$\chi^2=12,634$	$\alpha=0,05$	$p=0,013$	$gl=4$
****	LAPOP (2008)	N=864	$\chi^2=25,425$	$\alpha=0,05$	$p=0,000$	$gl=4$

Na tabela 16, a avaliação da associação entre as variáveis renda e satisfação com serviço público é verificada para os anos de 2006, 2007 e 2008. Não é apresentada associação apenas para 2002.

Assim como a escolaridade, quando a opinião da população é analisada por níveis de renda verifica-se a satisfação com os serviços públicos por mais da metade das pessoas em quase todo o período estudado, chegando a quase 70% dos brasileiros com renda alta em 2007. A exceção, que na verdade quase chega à metade do grupo, são os que possuem nível de renda médio no ano de 2002. Esses somam 49% que se dizem satisfeitos com os serviços públicos, sendo assim mesmo uma alta porcentagem de satisfação. Mas, é no ano de 2008 que

a porcentagem de alta satisfação declina substancialmente e seu valor mais alto não ultrapassa 41% da população com renda baixa.

No período estudado, o ano em que se observa o maior nível de satisfação é o ano de 2007, para todas as classes de renda. Também é esse o único momento em que a avaliação dos serviços públicos como regular traz valores superiores aos de insatisfação pela população. Por sua vez, é em 2008 que a insatisfação é mais alta, sendo particularmente reclamada pela população com alta renda (51% desse grupo).

É a população com renda alta a que mais se diz satisfeita com os serviços públicos nos anos de 2002, 2006 e 2007. No outro extremo da avaliação para esse mesmo período, os mais insatisfeitos com os serviços são os com renda baixa. Entretanto, em 2008, os papéis se inverteram, e os mais satisfeitos passaram a ser os com renda média e baixa, enquanto os mais insatisfeitos são aqueles com renda alta, como afirmado logo acima.

Ao longo dos anos estudados, a satisfação com os serviços públicos cresce em todas as classes de renda no período 2002 a 2007. De 2002 para 2006 se tem uma elevação tímida da avaliação nas três diferentes rendas. De 2006 para 2007 ela se mantém estável para os cidadãos de baixa renda (54% deles estavam satisfeitos com os serviços públicos oferecidos), mas tem um acréscimo notável nas demais faixas. Nesse sentido, ela aumentou em 11% e 9% para os com renda média e alta, respectivamente.

Da mesma forma que para a análise por escolaridade, a satisfação diminui severamente em todas as faixas de renda no ano de 2008. Para os cidadãos com renda baixa, a porcentagem de pessoas que afirmavam estar satisfeitas com o serviço público diminuiu 13%; para os com renda média, 23%; e para os com renda alta, em 46%. Assim, pode-se dizer que ao longo do período analisado, a queda da satisfação é maior na medida em que a renda aumenta.

Interessante notar que a insatisfação com os serviços públicos para a população de todas as rendas se mantém próxima da casa dos 30% em 2002, 2006 e 2008. A única exceção neste período são as pessoas com renda alta no ano de 2008 (mais da metade afirma estar insatisfeita com os serviços). O ano de 2007, como apontado anteriormente, é o que mostra menor nível de insatisfação com os serviços públicos.

Pode-se compreender a avaliação dos serviços públicos em 2002 como uma resposta aos oito anos de governo FHC. Em parte, a boa avaliação no ano analisado pode ter se dado por conta da área da saúde, que obteve ganhos consideráveis no ano anterior. Em 2001 o país deu início a um processo para quebrar a patente de uma medicação que combate à Aids. Com o ganho da causa, medicação passou a ser produzida por um valor muito mais acessível, que

possibilitou a um número muito maior de pessoas manterem o tratamento. E em função disso, o ministério da saúde esteve muito presente de forma “positiva” nos meios de comunicação. Ainda para a explicação do comportamento em 2002, uma comprovação da análise positiva dos serviços públicos, mais ligados ao investimento na qualidade de vida da população, foi a divulgação do aumento da expectativa de vida dos brasileiros em dezembro de 2001. A média da expectativa de vida passou de 66 anos em 1991, para 68 anos e 6 meses em 2000. Também melhorou o acesso à justiça aos brasileiros. A criação dos juizados especiais, no início de 2002, tornou a justiça mais ágil, além de garantir o acesso do cidadão a esse serviço. A demora em solucionar processos talvez fosse uma das principais questões que desencorajava a população a procurar a justiça. Também pode ter contribuído para a boa avaliação dos serviços públicos a maior qualificação do setor educacional. De acordo com pesquisas do IBGE, da Unesco e do Unicef, naquele momento verificaram-se

mais alunos concluindo ensinos Fundamental e Médio, qualificação docente, pequeno acréscimo de vagas públicas nos ensinos Técnico e Superior, avanços no atendimento de crianças em idade escolar (cerca de 98%) freqüentando o Ensino Fundamental e inclusão de alunos, especialmente do Ensino Médio e Infantil, com maior demanda por vagas (VASCONCELOS, 2002, p.6).

Para os anos de 2006 e 2007, as taxas mais altas de opiniões de satisfação com os serviços públicos, podem ser entendidas, em parte, pela boa avaliação do governo Lula nesse período. No início do ano de 2005, por exemplo, o governo federal anunciou investimentos na área da educação básica, que podem ter sido sentidos pela população nos anos seguintes, ou seja, 2006 e 2007. Logo no início de 2006 foi anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento. Esse programa previu investimentos nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos da ordem de R\$ 503,9 bilhões até o ano de 2010. Assim, provavelmente, os efeitos destes investimentos puderam ser verificados ao longo dos anos posteriores. Mesmo assim, os dados mostram maior insatisfação com os serviços públicos em 2008.

A satisfação com serviços públicos em algum grau para a maior parte da população brasileira, independentemente de escolaridade ou renda, pode estar atrelada ao melhor desempenho de serviços públicos oferecidos ao serem descentralizados. Para Clark e Inglehart (1990), existe um novo grupo que apresenta uma nova cultura política, *New Political Culture*, que não se limita a grupos de classes sociais. Entre as características dessa segmentação encontra-se a valorização da descentralização de serviços. Talvez essa seja uma explicação do

bom desempenho dos serviços avaliados que, descentralizados, podem atender melhor a população. Ao mesmo tempo, esse novo grupo pode estar tomando espaço no cenário da cidadania brasileira em todas as escolaridades e faixas de renda.

Uma vez que uma parte considerável da população se mostra satisfeita com os serviços públicos, passa-se a esperar que haja uma avaliação mais positiva do que negativa dos impostos em relação a esses serviços. Essas respostas poderiam ser colocadas em xeque indagando-se se os brasileiros sabem que pagam tributos em bens e serviços. No entanto, confirma-se que sim, uma vez que nas diferentes faixas de escolaridade mais de 70% das pessoas sabem que pagam impostos em diferentes bens e serviços (ALMEIDA, 2010)⁵.

As tabelas que são apresentadas a seguir tratam a percepção dos brasileiros sobre o que se paga de impostos, levando em consideração os serviços que são prestados, segundo as faixas de escolaridade e de renda.

Tabela 17 - Escolaridade e avaliação dos impostos em relação aos serviços públicos (%)

Impostos em relação aos serviços públicos	Escolaridade							
	1999*				2002**			
	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª – 8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +
Se paga muito	51	50	47	52	89	94	97	97
São justos	46	46	51	47	4	2	1	2
Se paga pouco	3	4	2	1	7	4	2	1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte:

* CESOP 1263- Ibope (1999) N=1934 $\chi^2=7,823$ $\alpha=0,05$ $p=0,251$ $gl=6$
 ** ESEB (2002) N=2393 $\chi^2=52,097$ $\alpha=0,05$ $p=0,000$ $gl=6$

A análise do teste qui-quadrado para a tabela 17 deixa claro que, para o ano de 1999, não há associação entre as variáveis escolaridade e avaliação dos impostos em relação aos serviços públicos prestados. Já para o ano de 2002, o teste indica a associação. Ou seja, ao analisar em 2002 o que pensam os cidadãos sobre os impostos quando se consideram os serviços públicos prestados, a escolaridade exerce papel nesse posicionamento.

Nos dois anos considerados, a tônica é de que, ao pensar nos serviços públicos disponibilizados à população, conclui-se que se paga muito imposto. Em 1999, apesar de uma parte considerável da população ter afirmado que os impostos eram justos, pouco mais da metade das pessoas em quase todos os níveis de escolaridade consideravam que se pagava

⁵ Na pesquisa de Alberto Carlos Almeida, verificou-se que nos diferentes níveis de escolaridade mais de 70% dos brasileiros sabem que pagam impostos quando compram produtos de energia, serviços bancários, produtos de saúde, vestuário, alimentos, telefonia, habitação, higiene, combustível e serviços pessoais (ALMEIDA, 2010, p. 46).

muito imposto frente aos serviços públicos que se tinha. Apenas no grupo de pessoas com ensino médio é que se tem maioria considerando que os impostos eram justos neste ano. A qualificação do pagamento de impostos como pouco, frente aos serviços públicos, em 1999 só chega a 4%, da população de 5ª a 8ª série, e 3%, das pessoas com até a 4ª série.

No ano de 2002, ao contrário de 1999, há pouca oposição à noção de que se paga muito imposto avaliando os serviços públicos oferecidos. O menor grupo que afirma tal posição é o de pessoas com até a 4ª série (89%). Chega-se a ter, na população com ensino médio e também na de nível superior ou mais de escolaridade, 97% de adesão a esse posicionamento. Os impostos como justos oscilam entre 1% (de quem tem ensino médio) e 4% (dos com até a 4ª série). É a população com até a 4ª série que mais defende que, pensando nos serviços públicos, se pagam poucos impostos, sendo dessa opinião 7% deles.

Em todas as faixas de escolaridade, de 1999 para 2002 houve um aumento da percepção de que se paga muito impostos considerando os serviços públicos prestados. O grupo no qual essa opinião menos cresceu é o dos cidadãos com até a 4ª série, em que a percentagem aumentou 38 pontos percentuais. Por sua vez, a categoria na qual mais cresceu esse posicionamento é o das pessoas com ensino médio, com um aumento de 50 pontos percentuais.

Independentemente do quanto em cada categoria de escolaridade se tenha aumentado o número de pessoas que afirmam se pagar muito imposto em relação aos serviços públicos, o fato é que esse aumento indica alguns fatos importantes. Primeiro que, em 2002, a percepção negativa sobre os impostos em relação aos serviços públicos foi muito maior do que em 1999. Em segundo lugar, indica que à medida que a escolaridade aumenta, a opinião de que se paga muito imposto em relação aos serviços prestados também aumenta.

Considerando a satisfação com os serviços públicos prestados em 2002 (na tabela 15), os dados são complementados com os da tabela 17. Uma vez que são os cidadãos com até 4ª série os menos insatisfeitos com os serviços públicos, é de se esperar que também sejam eles os que menos afirmem que se paga muito imposto em relação aos serviços públicos. Da mesma forma, os brasileiros com a 5ª a 8ª série são o segundo grupo que menos afirma estar insatisfeito com os serviços e também ocupa essa colocação quando afirma que os impostos são muitos em relação aos serviços. Seguindo essa linha de pensamento, a população com ensino médio e nível superior é a que mais estava insatisfeita com os serviços públicos e, ao mesmo tempo, a que, avaliando por esses serviços públicos, mais indica se pagar muito imposto.

O que se tem no Brasil é um quadro em que os serviços públicos só poderiam melhorar com a injeção de mais recursos. Mas, segundo defende Almeida (2010), só se podem obter mais recursos para esse fim por meio do aumento da tributação. Na pesquisa de Almeida, a população, em seus diferentes níveis de escolaridade, afirmou no momento da pesquisa que se pagava muito imposto. Assim, o autor defende que não se sustentará, em longo prazo, a combinação de maus serviços públicos, dilapidação dos tributos, ineficiência administrativa, necessidade de mais impostos e defesa, por parte da população, da redução de impostos (ALMEIDA, 2010).

Na tabela a seguir, com a variável renda, será analisado se a avaliação que a população faz sobre os impostos em relação aos serviços públicos segue o mesmo padrão apresentado pelo cruzamento com a escolaridade.

Tabela 18 - Renda e avaliação dos impostos em relação aos serviços públicos (%)

Impostos em relação aos serviços públicos	Renda					
	1999*			2002**		
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta
Se paga muito	45	56	51	90	95	94
São justos	51	43	47	3	2	2
Se paga pouco	4	1	2	7	3	4
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte:

* CESOP 1263- Ibope (1999) N=1845 $\chi^2=25,387$ $\alpha=0,05$ $p=0,000$ $gI=4$
 ** ESEB (2002) N=1815 $\chi^2=10,419$ $\alpha=0,05$ $p=0,034$ $gI=4$

Os testes qui-quadrado apresentados acima, na tabela 18, mostram que existe associação entre as variáveis renda e opinião sobre os impostos em relação aos serviços públicos, para os dois anos analisados. Assim, para 1999 e 2002, na avaliação dos impostos qualificados pensando-se nos serviços públicos, o nível de renda da população deve ser ponderado na definição da resposta.

No período analisado, vigora a impressão de que se paga muito imposto pensando-se os serviços públicos que são oferecidos à população. Em 1999 essa era avaliação da maioria da população das classes com renda média e alta. Para a maioria das pessoas com renda baixa, o pagamento de impostos era visto como justo (51% deles). A designação de que se paga pouco imposto em relação aos serviços públicos acessados é maior entre os respondentes com renda baixa, os quais somam apenas 4%.

No ano de 2002 aconteceu um salto na avaliação de que os impostos eram altos, e a grande maioria da população nos três níveis de renda afirmou que os impostos eram altos em relação aos serviços públicos oferecidos. O grupo que mais defende que se paga muito

imposto é o com renda média, sendo 95% deles partidários dessa opinião. São muito poucos os que consideram justos os valores cobrados a título de impostos, considerando os serviços retornados pelo Estado. Os indivíduos com renda baixa são os que mais afixam esse pensamento (3% deste grupo). Mais uma vez, as pessoas com renda baixa são as que mais declararam que os impostos cobrados são baixos em relação à qualidade e à oferta de serviços públicos (7% deles).

No período analisado, tratando-se a resposta de que se paga muitos impostos em comparação com serviços públicos recebidos, dobrou a porcentagem de respondentes adeptos dessa opinião que possuem baixos rendimentos, chegando a 90% em 2002; aumentou trinta e nove pontos percentuais no grupo de entrevistados com renda média e quarenta e três pontos percentuais na população de renda alta. Refletindo sobre os entrevistados que julgam que se pagam poucos impostos, o maior aumento (de 3 pontos percentuais) ocorreu na população de menor renda. Ou seja, mesmo que se tenha aumentado a percepção de que aquilo que se paga de imposto é muito em todas as classes, na classe com renda baixa há uma inquietação sobre a opinião do pouco pagamento de impostos. Uma explicação para isso é a qualidade dos bens e serviços a que essa população tem acesso. Sendo estes de má qualidade, pode-se ter a impressão de que os demais contribuintes não estão auxiliando o necessário para se alcançar um serviço melhor para todos, que traga qualidade de vida e bem estar à população – sobretudo para os que mais precisam, que são os de menores rendimentos.

Examinando as tabelas 16 e 18, pode-se dizer que elas são complementares. Ao mesmo tempo em que são as pessoas que fazem parte do mais baixo estrato de renda as que mais estão insatisfeitas com os serviços públicos (tabela 16), elas são o grupo que apresentou maior crescimento na avaliação de que são cobrados poucos impostos em relação ao retorno que recebem em bens e serviços (tabela 18). Essa constatação corrobora com a reflexão de que os cidadãos de baixa renda são os que percebem mais do que os outros grupos a falta de infra-estrutura nos serviços que precisam utilizar. E, ao mesmo tempo, sentem falta de mais investimentos nessas áreas para poder ter uma vida com mais qualidade concluindo que, apesar de tudo, os impostos cobrados ainda não são suficientes para dar conta dos serviços para a população. Por outro lado, também é esse grupo que mais cresceu na avaliação de que se paga muito imposto em relação aos serviços públicos de 1999 a 2002, ou seja, a insatisfação com o montante arrecadado agravou-se mais nessa faixa da população. Apesar de parecerem contraditórias essas argumentações, elas são os dois lados de “uma mesma moeda”, na qual uma face indica que a falta de bons serviços resulta de falta de recursos, e a outra face, que essa carência deriva de investimentos mal realizados ou desviados.

Na pesquisa de 1999, os dados indicam que as pessoas de classe média eram as que mais afirmavam que se pagava muito imposto em relação aos serviços recebidos. Em 2002 esse quadro se repetiu. Isso pode ter acontecido porque a classe média tem afirmado que, historicamente, paga mais impostos do que as demais. Ao mesmo tempo em que afirma pagar mais impostos, essa classe alega ser duplamente penalizada pelo Estado pois, apesar de contribuir com o Estado, não consegue desfrutar dos bens e serviços oferecidos pelos governos, devido à má qualidade destes (PEIXOTO, 2003). Portanto, provavelmente as críticas acerca dos impostos sejam mais severas por parte da população com renda média do que por parte das outras faixas populacionais analisadas. Afinal, o nível salarial, combinado com outros fatores (como crescimento econômico estável), propicia um “conservadorismo fiscal”, pois ter mais renda permite mais escolhas e, portanto, a satisfação com o padrão de serviços do Estado pode não ser alcançada (CLARK e INGLEHART, 1990).

A área social, bem como os serviços públicos, são preocupações constantes do Estado tanto pelo lado da oferta quanto do lado da receita. Como afirma Lagemann,

A área social avançou após a II Guerra Mundial, mas se constituiu, no início dos anos 2000, no maior problema do sistema tributário brasileiro, à medida que parte de suas fontes de financiamento eram contribuições incidentes sobre o faturamento [consumo], ocasionando o que se conhece como efeito “cascata”, implicando a acumulação do imposto dentro do preço final, sem que esse valor possa ser claramente quantificado (LAGEMANN, 2004, p. 216)

A esse respeito, cabe lembrar que para Rousseau (1978) os impostos sempre serão mal vistos quando demoram a retornar à população. E esse retorno, segundo o autor, se dá em forma de serviços. Nesse sentido, o ano de 2002 foi marcado por cortes de investimento na educação. No ano em questão, o governo diminuiu em 4,8% o orçamento desta pasta⁶. Sobre o fornecimento de energia elétrica, no país foi necessária uma medida de racionamento em 2001 e 2002 em quase todas as regiões brasileiras⁷. Em abril de 2002, foi criada uma taxa a ser cobrada nas contas de energia a fim de repor perdas das empresas de energia elétrica relativas ao racionamento. Para ambas as áreas, não se verificaram cortes nos tributos. Outra área que trouxe preocupações aos brasileiros em 2002 foi a saúde. Pior ano para a área, desde

⁶ E isso em um momento em que a expectativa era justamente a contrária; esperava-se que o governo federal ampliasse os investimentos em educação.

⁷ A *crise do apagão*, como ficou conhecida, atingiu quase todas as regiões brasileiras, exceto a região Sul, que não enfrentou o problema das secas – um dos motivos da crise. Também o longo período sem investimentos públicos na área propiciaram o agravamento da crise, que obrigou o governo FHC a promover campanhas de racionamento voluntário de energia, para reduzir em 20% o consumo brasileiro de energia.

1994 (início do Plano Real), para o enorme contingente de brasileiros que depende do SUS. No entanto, o orçamento do ministério da saúde em 2002 obteve apenas R\$1 bilhão a mais em relação ao orçamento do início do Plano Real, oito anos antes. Por outro lado, focando o sistema de transporte no período, percebe-se que, apesar de ter havido algum investimento, persistiram graves problemas na malha rodoviária brasileira. E para a opinião pública esse problema se agravou quando se constatou que a arrecadação com multas aumentou, mas benfeitorias nas vias não foram percebidas. Portanto, o brasileiro deparou-se com uma situação em que os investimentos nos serviços diminuíram, mesmo com o crescimento da carga tributária no Brasil. Esses podem ser alguns esclarecimentos das opiniões que os brasileiros manifestaram sobre o pagamento de impostos em relação aos serviços ofertados pelo Estado brasileiro a sua população.

De acordo com Armando Catelli et al (2001), a ineficiência dos serviços públicos acaba por se tornar pesada para a população. Como solução, os autores levantam o paradigma da eficácia gerencial para a gestão pública. Sob essa ótica os cidadãos são vistos como clientes e busca-se a qualidade dos serviços a custos baixos, e o governo se organiza em torno de missões, objetivos e persegue resultados. Por isso, a eficácia gerencial requer um governo por resultados. Para Marcelo Coutinho (2000), a administração pública voltada para o cidadão é um modelo gerencial que objetiva serviços públicos de maior qualidade aos clientes, ou usuários, que em última análise são os cidadãos. Como cidadãos, contribuem com o fisco e recebem benefícios do Estado, cumprindo o ciclo de direitos e deveres. A administração que busca a qualidade total coloca o cidadão como cliente, mas mantém suas características de indivíduos politicamente responsáveis e participativos, como parte da engrenagem do setor público.

Armando Catelli et al apontam ainda que no Brasil o governo por resultados vem sendo implementado desde 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Estado. Essa ação tem sua importância acentuada uma vez que pode impedir uma “rebelião fiscal silenciosa”, resultado da apatia econômica (como sonegação), que leva à diminuição da receita fiscal, verificada em quase todos os países desenvolvidos (DUCKER, 1989 apud CATELLI et al, 2001). Coutinho (2000) e Catelli et al (2001) afirmam que para um governo por resultados ser eficaz são necessárias avaliações de seus serviços pelo próprio governo e pela população que deles faz uso, buscando identificar o que esta última espera dos serviços. E, além disso, visa controlar o volume de tributos arrecadados junto aos cidadãos. Para Catelli et al (2001) esse trabalho agrega valor aos serviços prestados, e assim, quando são disponibilizados à população, retornariam com seu valor aumentado. Mas isso só é verificado quando se

compara o serviço público prestado a outro, não público. Nessa comparação, o serviço público precisa atingir um valor de mercado superior ao melhor prestado por outras alternativas (como os serviços privados).

Por exemplo, o valor dos serviços educacionais prestados por uma escola pública gratuita tem como parâmetro de comparação o melhor valor de mercado praticado por escolas privadas para serviços similares. Essa comparação pode indicar ao gestor público as formas mais eficazes de se produzir um serviço para a sociedade (CATELLI et al, 2001, p. 91).

Mesmo que o Brasil esteja passando a ter um Estado que persiga governos por resultados, na execução dos planos as instituições parecem estar falhando. Os brasileiros, em todas as faixas de escolaridade e de renda não estão verificando essa otimização das atividades burocráticas nem a dos impostos para se ter melhores serviços públicos. Dessa forma, não se alcançou no Brasil, ainda, a geração de valor aos serviços públicos.

Em suma, considerando as análises realizadas sobre os impostos em relação aos serviços públicos, com base em escolaridade e renda, pode-se dizer que a percepção geral é de que se paga muito imposto. Mas, esses serviços são financiados pelos tributos arrecadados pelos governos. Então, o que se tem são serviços em que se falta qualidade, apesar de a arrecadação acontecer. Quando os impostos são rotulados como demasiados, principalmente quando avaliados os serviços públicos que são financiados por esses tributos, pode-se considerar que os impostos não são bem utilizados pelos governantes do Estado, ator que deve gerir os tributos e o bem estar da população. Por exemplo, Alberto Carlos Almeida sustenta que para haver uma melhoria nas áreas de saúde, educação e segurança, 80%, 83% e 84% dos brasileiros (respectivamente) afirmam ser necessário utilizar melhor os recursos já existentes, e não cobrar mais impostos com a justificativa de que a área necessita de mais financiamento (ALMEIDA, 2010, p. 91-93). Por isso, a partir das tabelas 19 e 20 a seguir, será analisada a opinião dos brasileiros sobre o uso eficaz dos recursos arrecadados na forma de impostos.

Quando é solicitada à população uma qualificação da utilização dos recursos públicos pelo Estado, identifica-se a postura dos brasileiros frente a relação entre o que se paga de tributos e o que se obtém de retorno dessa ação. Em outras palavras, mesmo que inconscientemente, as pessoas acabam por oferecer como resposta o seu posicionamento sobre a questão orçamentária/tributária do país. As respostas apresentadas abaixo podem estar compreendendo, então, um raciocínio mais complexo do que a pura opinião sobre os impostos

serem bem gastos. Eles podem mostrar a leitura que os brasileiros fazem sobre o comportamento dos atores envolvidos no planejamento orçamentário.

De acordo com Aaron Wildavisky (1984 e 1992), a formulação do orçamento é um momento complexo, em que os atores envolvidos neste processo travam batalhas para conseguir melhores resultados frente à população e para manter a sua própria estabilidade governamental. Segundo Wildavisky, os atores orçamentários são chamados, muitas vezes, de *guardians* (guardiães) e de *spenders* (gastadores), que agem conforme a posição institucional por eles ocupada. Dessa forma num momento uma pessoa pode estar em uma posição de *guardian*, e em outra época, como *spender*.

Os *guardians* são o que se pode chamar de “guardiães do erário público”, que seriam os representantes políticos que estão presentes no poder legislativo. Esses atores institucionais devem ter conhecimento do que se disponibiliza de receitas, para poder tratar as possibilidades de despesas. Já os *spenders* são os “gastadores do tesouro”. São eles, por exemplo, agências específicas que diagnosticam e buscam solucionar necessidades da população. Para se resolverem essas necessidades são projetados programas, que precisam de financiamento para serem colocados em prática. Daí a idéia de estes atores institucionais serem gastadores do erário público.

Os dois papéis dos atores institucionais são importantes e complementares. Eles dividem funções e responsabilidades na questão do orçamento. São papéis dicotômicos, na medida em que um ator luta por aumentar suas receitas (para cobrir todas as suas demandas), e o outro precisa demonstrar até que ponto isso é possível. Os guardiães precisam, assim, fazer a distribuição do erário de forma que não sejam ultrapassados os recursos disponíveis, mas que as todas despesas sejam, de alguma forma, contempladas (WILDAVISKY, 1984 e 1992).

Nesse sentido, os dados apresentados a seguir podem mostrar, para além da opinião dos brasileiros quanto ao bom uso dos impostos, um posicionamento frente à política orçamentária do país. Essas percepções são sentimentos que fornecem a base para a sustentação das instituições e da própria democracia (INGLEHART, 1988). Pensando nessas questões, as tabelas 19 e 20 trazem as opiniões dos brasileiros sobre a utilização do que é arrecadado segundo sua escolaridade e sua renda, respectivamente.

Tabela 19 - Escolaridade e opinião se os impostos são bem gastos (%)

Impostos são bem utilizados	Escolaridade							
	2003*				2005**			
	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +
Sim	30	17	11	4	20	11	6	14
Não	70	83	89	96	80	89	94	86
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte:

* Latinobarómetro (2003) N=1132 $\chi^2=65,566$ $\alpha=0,05$ $p=0,000$ $gl=3$

** Latinobarómetro (2005) N=1147 $\chi^2=30,913$ $\alpha=0,05$ $p=0,000$ $gl=3$

Na tabela 19, pode-se verificar que o teste qui-quadrado mostra associação entre o nível de escolaridade dos brasileiros e a sua opinião acerca dos impostos serem bem gastos pelos governos, tanto em 2003 quanto em 2005.

A avaliação geral em 2003, em todas as faixas de escolaridade, é de que os impostos não são bem utilizados pelos governos. Da mesma forma se dá essa imagem em 2005, mas com percentuais maiores do que em 2003, exceto para os mais escolarizados.

Em 2003, a população com nível superior foi a que mais deteve a imagem de que os impostos arrecadados não são bem gastos (96%). Por outro lado, a população com até a 4ª série foi a que menos afirmou que o governo desperdiça parte considerável do que é arrecadado (70%), somando, então, 30% de defensores da boa utilização dos tributos – maior porcentagem sobre essa opinião.

No ano de 2005, os mais escolarizados deixam de ser os mais críticos a respeito do uso dos impostos. São os cidadãos com escolaridade em nível de ensino médio que mais afirmam serem mal utilizados os impostos arrecadados. No entanto, permanece neste ano como maior defensora do correto emprego dos impostos a população com até a 4ª série.

Como apontado acima, a variação de 2003 para 2005 foi positiva no que se refere a percepção do mau uso dos impostos. Aconteceu um pequeno aumento dessa opinião nos diferentes grupos até o ensino médio, que foi de dez a cinco pontos percentuais. O maior aumento ocorreu na população com menor escolaridade, e esse acréscimo diminuiu à medida que a escolaridade aumentou. No grupo com nível superior, apresentou-se uma redução de dez pontos percentuais da parcela da população que julga que os impostos não são bem gastos pelo Estado.

A alegação de que os tributos são mal empregados segue uma lógica em 2003 que se diferencia da lógica de 2005. Em 2003, a porcentagem de pessoas que afirmam não ser bem utilizado o dinheiro dos impostos varia de 70% (menos escolarizados) a 96% (mais

escolarizados). Os com escolarização intermediária também somam porcentagens intermediárias sobre essa questão. Para o ano de 2003, então, é possível afirmar que a percepção sobre o uso dos tributos fica mais negativa à medida que se aumenta o grau de instrução. No ano de 2005, essa afirmativa aplica-se apenas para os grupos que detêm até o ensino médio. Isso porque a população com escolaridade superior foi a única que apresentou um aumento (de 10%) na boa avaliação dos gastos dos tributos.

Esse julgamento da utilização dos impostos coincide com dados encontrados por Alberto Carlos Almeida (2010), quando o autor indagou aos seus entrevistados o que o governo deveria fazer quando o prazo para redução do IPI acabasse⁸. Uma das respostas possíveis era que esse imposto voltasse a ser cobrado em sua totalidade, para que os programas sociais tivessem recursos para serem postos em prática. Pois bem, da mesma forma que a população nas diferentes escolaridades opina de forma crescente que os impostos não são bem utilizados, a população na pesquisa de Almeida, tendo a mesma distribuição nas faixas de escolaridade, é minimamente a favor de que o IPI voltasse a fim de garantir programas sociais. Isso é uma consequência da imagem que os brasileiros possuem dos gastos que o Estado faz com os tributos arrecadados.

Na próxima tabela é averiguada a opinião sobre a utilização dos impostos segundo os níveis de renda.

Tabela 20 – Renda e opinião se os impostos são bem gastos (%)

Impostos são bem utilizados	Renda					
	2003*			2005**		
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta
Sim	20	18	18	13	12	15
Não	80	82	82	87	88	85
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte:

- * Latinobarómetro (2003) N=1130 $\chi^2=0,318$ $\alpha=0,05$ $p=0,853$ $gl=2$
 ** Latinobarómetro (2005) N=1135 $\chi^2=0,688$ $\alpha=0,05$ $p=0,716$ $gl=2$

No cruzamento da tabela 20, entre nível de renda e opinião sobre a utilização dos impostos pelos governos, o teste qui-quadrado mostrou que não existe associação entre as variáveis. Ou seja, a resposta sobre os impostos serem bem ou mal administrados independe

⁸ O IPI, incide sobre todos os produtos industrializados, brasileiros ou não, conforme sua tabela (TIPI). A redução do IPI foi uma medida econômica tomada pelo governo federal em 2008-2009, a fim de estimular a economia frente à crise mundial deste ano. A medida, que diminuiu (e até zerou) a tributação sobre alguns produtos, vigorou de 12 de dezembro de 2008 a 31 de dezembro de 2010. Um grupo de produtos que teve seus valores alterados foi a chamada “linha branca” (geladeiras, fogões, máquinas de lavar e tanquinhos). Também tiveram impostos reduzidos automóveis e materiais de construção.

da classe de renda dos brasileiros nos anos estudados. No entanto, verifica-se uma tendência que será comentada a seguir.

No período analisado, predomina a opinião de que os impostos não são bem utilizados, em todas as faixas de renda, sendo que em 2003 a média de brasileiros afeitos a essa opinião foi de 81% e em 2005, 86%. Esse aumento, de 2003 para 2005, da imagem de que os governos utilizam os impostos recolhidos de forma não adequada foi um tanto tímido. Porém, tal acréscimo mostra que, pouco a pouco, os brasileiros estão chegando a um ponto crucial em que, independentemente de nível de renda, a percepção sobre o que se faz com o dinheiro público tem um tom pejorativo. Isso fica claro quando, em 2005, perto de 90% das pessoas nos diferentes níveis de renda afirmam que os tributos não são bem utilizados. Uma questão que exemplifica o motivo dessas opiniões é a aprovação da manutenção da CPMF, em 2003⁹. Essa contribuição deveria auxiliar no melhoramento da saúde pública. No entanto, os serviços de saúde não são nada bem avaliados pelos brasileiros (ver capítulos 4 e 6). E, apesar de em 2005 o governo federal anunciar um aumento no investimento na educação básica (a fim de melhorar a qualidade dos ensinos infantil, fundamental e médio, bem como o investimento na qualificação dos docentes e em equipamentos e infra-estrutura), os indicadores revelam que isso não melhorou a percepção da população quanto à qualidade dos gastos públicos.

Desta forma, a avaliação sobre “gastar bem” o dinheiro dos tributos arrecadados está vinculado à imagem que a população faz dos atores institucionais. Os dados acima são a opinião simplificada dos brasileiros sobre o trabalho desempenhado pela classe política e pelos administradores das instituições que devem prover as suas necessidades. Nos anos analisados, o resultado do trabalho de guardiães e de gastadores não foi bem avaliado pelos brasileiros, em todas as faixas de escolaridade e de renda. Conforme Clark e Inglehart (1990), o grupo que apresenta a nova cultura política quer que a eficiência seja o ponto fulcral nas ações do Estado, preferindo que os impostos sejam diminuídos se os tributos são desperdiçados, mas, aumentando sua confiança no Estado se esse administra bem os recursos fiscais.

De maneira geral, quanto maior a escolaridade, pior é a avaliação dos brasileiros sobre o planejamento orçamentário, tarefa que compete as várias esferas governamentais. Essa má avaliação possivelmente ocorra pela capacidade crítica da população com mais escolaridade.

⁹ A CPMF foi uma contribuição que objetivava auxiliar financeiramente para a melhoria da saúde e da previdência social e, ainda, colaborar com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Vigorou de 23 de janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2007, com um intervalo em que foi suspensa (de 23 de janeiro a 16 de junho de 1999). Suas alíquotas variaram de 0,25% a 0,38% sobre toda e qualquer movimentação financeira realizada durante sua vigência.

Este fenômeno já era prognosticado por Gaetano Mosca (1966, p. 63), para quem os mais abastados têm qualidades especiais conseqüentes de sua educação que fornece “certas tendências intelectuais e morais”. Para Almeida,

Não há a menor dúvida de que as pessoas de escolaridade mais baixa têm menos informação – qualquer informação – sobre o mundo. Trata-se de pessoas que dispõem de menos renda para pagar por informação e também de menos tempo, energia e concentração para lidar com coisas muito distantes da sobrevivência diária (ALMEIDA, 2010, p. 54).

Entretanto, essa constatação não invalida o fato de que em todos os níveis a má avaliação sobre os gastos tributários do governo pode ser verificada. Isso porque a população de menor escolaridade não deixa de ter algum tipo de informação (ALMEIDA, 2010). E, nesse sentido, o ano de 2003, o primeiro ano do governo Lula, figurou como um ano em que a administração federal preocupou-se mais em garantir a estabilidade econômica do que apresentar melhorias na área social. Essa área passou a ter mais atenção nos anos seguintes da administração Lula.

A análise sobre o desempenho dos atores institucionais pode estar ligada aos diferentes objetivos das classes sociais. Os grupos das várias classes sociais buscam diferentes benefícios. As classes mais abastadas se preocupam mais com a proteção de sua riqueza, propriedades e/ou capital humano. Por sua vez, as classes menos abastadas pressionam por condições de trabalho e benefícios (LIPSET, 1967; SCHNEIDER, 2011). Para Clark e Inglehart (1990) uma das características pelas quais se pode verificar o grupo com uma nova cultura política é a diminuição do voto de classe. Assim, em uma nova cultura política a classe média passa a votar em partidos de esquerda por seus valores pós-materialistas, já a classe trabalhadora passa a votar na direita que, então, defende valores sociais. Ou seja, a preocupação das classes mais humildes é com a resolução de seus problemas concretos e imediatos, para a manutenção mínima de sua vida. Por sua vez, a preocupação das classes mais abastadas transcende o seu cotidiano e traz preocupações mais abstratas, sem deixarem de ser importantes.

Uma vez que, no período estudado, os impostos foram caracterizados majoritariamente como mal utilizados, torna-se importante aferir o sentimento da população brasileira em relação ao que se paga de impostos. As tabelas 21 e 22, adiante, trazem dados que elucidam o posicionamento dos brasileiros sobre essa questão.

Tabela 21 - Escolaridade e opinião sobre o valor dos impostos (%)

Impostos são	Escolaridade							
	2003*				2005**			
	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +
Altos	91	93	97	97	91	93	94	94
Justos	5	3	2	2	4	3	3	2
Baixos	4	4	1	1	5	4	3	4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte:

- * Latinobarómetro (2003) N=1166 $\chi^2=13,356$ $\alpha=0,05$ $p=0,038$ $gl=6$
 ** Latinobarómetro (2005) N=1173 $\chi^2=3,512$ $\alpha=0,05$ $p=0,742$ $gl=6$

O teste de associação para as variáveis escolaridade e opinião sobre o valor dos impostos mostra-se positivo para o ano de 2003. Já para o ano de 2005, não há associação entre as variáveis. Assim, ao comentar a perspectiva da população sobre o valor dos impostos, a escolaridade exerce influência nisso para 2003. Em 2005, a análise nas diferentes categorias não explicita necessariamente uma conjunção das variáveis estudadas.

Analisados os dados de maneira ampla, é contundente o posicionamento da maior parte da população, em todos os níveis de escolaridade, de que os impostos cobrados no Brasil são altos. Isso se verifica nos dois anos do período examinado, sendo que a porcentagem nas diferentes escolaridades não fica abaixo de 91%. São pouquíssimos aqueles que afirmam serem os impostos justos ou baixos.

De 2003 a 2005, destaca-se como grupo que mais classifica os impostos como altos os com ensino médio e os com nível superior. Ambos os grupos chegam a ter 97% de adesão a este pensamento. A população que se encontra com escolaridade até a 4ª série é a que mais afirma que os impostos são justos, tanto em 2003 (quanto 5% desse grupo assim se posiciona) quanto em 2005 (quando essa porcentagem caiu para 4%).

Os dados da tabela 21 também mostram que alguns grupos mantiveram seu posicionamento sobre o valor dos impostos. Outros apresentaram uma leve queda na porcentagem da população que define os impostos como altos. Nesse sentido, enquanto os grupos com até a 4ª série e de 5ª a 8ª série mantiveram o mesmo número percentual de indivíduos que consideram altos os impostos, os grupos com ensino médio e escolaridade superior mostram uma queda de três pontos percentuais cada um, no período analisado.

Para o ano de 2003, a parcela da população que menos avalia os impostos cobrados como altos é a que possuía escolaridade mais baixa; seguido pelo grupo das pessoas com escolaridade entre 5ª a 8ª série. São, como apontado anteriormente, as pessoas com ensino

médio de escolaridade e as com ensino superior, as que mais classificam os impostos como altos. Nesse sentido, é possível afirmar que em 2003 a classificação dos impostos como altos, ou não, além de estar vinculado à escolaridade das pessoas, segue a tendência de quanto mais alta a escolarização, maior a qualificação negativa do valor dos impostos cobrados.

Em 2005, apesar de o teste de associação ter revelado que as variáveis não possuem ligação, segue-se a mesma tendência que em 2003. Os menos escolarizados, embora tenham grande parte de seu grupo afirmando que o valor dos impostos é alto, ainda são os que menos aprofundam essa opinião. Isso, a despeito da má qualificação do valor dos impostos pagos ter sofrido uma queda nos grupos mais escolarizados.

Na próxima tabela será considerada a mesma variável, opinião sobre o valor dos impostos, mas confrontada com os níveis de renda dos brasileiros.

Tabela 22 - Renda e opinião sobre o valor dos impostos (%)

Impostos são	Renda					
	2003*			2005**		
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta
Altos	95	94	93	92	95	92
Justos	3	2	6	4	2	4
Baixos	2	4	1	4	3	4
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte:

* Latinobarómetro (2003) N=1163 $\chi^2=5,002$ $\alpha=0,05$ $p=0,287$ $gl=4$

** Latinobarómetro (2005) N=1161 $\chi^2=2,963$ $\alpha=0,05$ $p=0,564$ $gl=4$

Os dados da tabela 22 não apresentam associação entre si nos dois anos pesquisados. Então, o posicionamento da população frente à qualificação do valor pago em impostos, nestes casos, não está condicionado aos níveis de renda dos brasileiros.

O que se tem em 2003 e em 2005 é um quadro em que a maior parte dos brasileiros considera os impostos altos. Mais de 90% da população nas diferentes classes de renda assumem esse posicionamento. São poucas as pessoas que definem os impostos cobrados como justos ou baixos.

Em 2003, o grupo que mais indicou o valor dos impostos como altos foi o de renda baixa. Já os cidadãos com renda alta foram os que mais indicaram esse valor como justo, embora os representantes desse posicionamento sejam apenas 6%. Para o ano de 2005, quem mais afirmou que o valor dos impostos é alto foi a população com renda média.

Embora os percentuais da população que afirma serem altos os impostos tenha se mantido acima de 90%, em todas as faixas de renda no período estudado aconteceu uma

pequena oscilação. A população com renda baixa foi a que apresentou maior decréscimo de favoráveis à definição de que os impostos são altos (3%).

Se em 2003 a percepção tributária de que os impostos são altos apresentou uma compreensão de que essa imagem aumentava quanto maior a escolaridade dos entrevistados, em 2005 essa percepção não se manteve. O que se pode afirmar é que, não obstante essas mudanças de atitude nas diferentes faixas de renda, o entendimento sobre o valor cobrado dos impostos não segue um padrão segundo a renda, conforme se esperava.

Isso vai ao encontro dos dados encontrados por Almeida em pesquisa realizada de março de 2009 até o início de 2010. Sobre esses dados, especificamente, as conclusões são sumariadas da seguinte forma: “A população brasileira de todas as classes sociais (e isso inclui os mais pobres e os menos escolarizados) e regiões do Brasil sabe que paga impostos, acha que são elevados, gostaria que fossem mais baixos [...]” (ALMEIDA, 2010, p. 41)¹⁰.

Um episódio ocorrido em 2003, mas com conseqüências em 2005, e que está ligado à qualificação dos impostos como altos foi a manutenção da alíquota do imposto de renda em 27,5% por mais dois anos. A previsão, que acabou não se concretizando, era de reduzir essa alíquota para 25% no início de 2004. E mesmo com a aprovação da MP 252, que reduziu tributos de setores da economia, a população manteve seu posicionamento classificando os impostos como altos. Para Clair Maria Hickmann (2003), o Estado tem tratado a tributação com a finalidade de maior arrecadação, e não de redistribuição e regulação. Esse papel é preocupante, pois a carga tributária excessiva atrasa o desenvolvimento do país e pode levar até mesmo à diminuição da arrecadação, dificultando investimentos para gerar renda e emprego (QUEIROZ, 2003).

Uma das conseqüências dos descontentamentos com os tributos foi a reforma tributária de 2003¹¹. Com início em janeiro deste ano, o texto enviado ao Congresso foi redigido pelo poder executivo em parceria com os governadores dos estados. Aprovada a reforma tributária (e a da previdência, também), o que os especialistas afirmam é que ela foi uma reforma tímida, que não mexeu em questões que poderiam tirar do Brasil o rótulo de um dos países mais desiguais na sua arrecadação fiscal. Assim, o Brasil está longe de atingir um patamar no qual se tenha um sistema tributário ótimo, que, segundo Maurin Falcão (2003, p.

¹⁰ Almeida segue afirmando que os brasileiros gostariam que os impostos diminuíssem para ter mais dinheiro, consumir mais e “gerar mais empregos pelo aumento do dinamismo da economia” (2010, p. 41). No corpo do texto desta tese, não foi colocado o restante dessa afirmativa de Almeida por não haver dados disponíveis que a confirmem. Do mesmo modo, não se encontrou no texto de Almeida dados que comprovem essa reflexão.

¹¹ A reforma tributária assegurou aos governadores dos estados um fundo de compensação aos estados exportadores e também a divisão da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico entre União, estados e municípios. Mas, ficou para o ano de 2005 a criação de cinco alíquotas de imposto de renda e a unificação das legislações do ICMS, e para 2007 a criação do Imposto sobre Valor Agregado (que agrega ICMS, ISS e IPI).

72), resulta da harmonia de eficiência com equidade e “permite ao governo alcançar objetivos redistributivos e arrecadar o suficiente para financiar os seus gastos ao menor custo possível em termos de eficiência”.

Como as tabelas 21 e 22 mostraram, os impostos não são bem valorados no Brasil. Os brasileiros afirmam que pagam altos valores em tributos. Ao lado disso, opina-se que os impostos arrecadados não são bem gastos e ainda que os cidadãos pagam muito imposto considerando-se os serviços públicos disponibilizados. Com esse panorama, é plausível que os brasileiros não queiram continuar contribuindo com o Estado.

Nesse sentido, nos dados a seguir procura-se verificar as opiniões dos brasileiros frente à possibilidade de não se pagarem impostos, caso se encontre essa chance. Isso é importante uma vez que atitudes como não considerar justificável deixar de pagar impostos é que vai possibilitar uma melhor manutenção do contrato social. Aqui se buscam diferenças de atitudes considerando o nível de escolaridade e de renda dos brasileiros. Nas tabelas 23 e 24 podem ser analisadas essas informações.

Tabela 23 - Escolaridade e opinião se é justificável não pagar impostos se tiver a chance (%)

É justificável não pagar impostos	Escolaridade													
	1991*			1997**			2002***				2003****			
	Até 8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +
Sim	13	17	20	28	23	18	35	38	42	39	2	8	6	5
Não	87	83	80	72	77	82	65	62	58	61	98	92	94	95
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

É justificável não pagar impostos	Escolaridade											
	2005•				2006••				2008•••			
	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +	
Sim	18	15	13	19	21	25	24	65	66	60	57	
Não	82	85	87	81	79	75	76	35	34	40	43	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

Fonte:

*	WVS (1991)	N=1759	$\chi^2=8,023$	$\alpha=0,05$	$p=0,018$	gl=2
**	WVS (1997)	N=1138	$\chi^2=5,817$	$\alpha=0,05$	$p=0,050$	gl=2
***	Cesop (Pesb 2002)	N=2342	$\chi^2=7,790$	$\alpha=0,05$	$p=0,050$	gl=3
****	LB(2003)	N=1187	$\chi^2=12,144$	$\alpha=0,05$	$p=0,007$	gl=3
•	LB (2005)	N=1091	$\chi^2=4,616$	$\alpha=0,05$	$p=0,202$	gl=3
••	WVS (2006)	N=1475	$\chi^2=3,121$	$\alpha=0,05$	$p=0,210$	gl=2
•••	Lapop (2008)	N=1327	$\chi^2=5,620$	$\alpha=0,05$	$p=0,132$	gl=3

O teste qui-quadrado, aplicado na tabela 23, indica que existe associação entre a opinião dos brasileiros sobre evitar pagar impostos e o seu grau de escolaridade para alguns

anos do período em questão. Para os dados a partir do ano de 2005 não existe associação. Assim, as atitudes das pessoas sobre não pagar impostos, nas pesquisas de 1991 a 2003, são influenciadas pelo seu grau de escolaridade.

Nota-se que desde o ano de início da avaliação até o ano de 2006, a maior parte da população, em todos os graus de escolaridade, se mostra contra a idéia de não pagar impostos. Em 2008 ocorre o inverso, e aparece uma maioria a favor dessa prática, caso se encontre uma forma de fazê-la¹².

No período analisado, são as pessoas dos grupos com ensino médio e nível superior as que, por mais vezes, se destacaram opinando ser justificável não pagar impostos. Por outro lado, os brasileiros com escolaridade até a 4ª série e até a 8ª série são os que mais freqüentemente tiveram maioria afirmando não ser justificável tal prática. A maioria de simpatizantes da idéia de evadir impostos que detêm o ensino médio e nível superior aparece nos anos de 1991 (maioria de grau superior), 2002 (ensino médio), 2005 (superior) e 2006 (ensino médio). Já os com menor escolaridade, que defendem não haver justificativa para o não pagamento de tributos, são maioria em 1991 (até 8ª série), 2002 (até a 4ª série), 2003 (até a 4ª série) e 2006 (até a 8ª série). Em 1997 e em 2008 acontece uma situação inusitada frente ao que se verificou até agora: nesses anos, é um dos grupos dos menos escolarizados (até a 8ª série) os que mais afirmam ser justificável não pagar impostos, e os que mais alegam não ser justificável são os com escolaridade superior.

Mas, o que mais chama atenção nos dados da tabela 23 é que em quase todos os graus de escolaridade, de 1991 a 2002, se verifica um crescimento do número de pessoas que acham que é justificável não pagar impostos. A exceção é o grupo dos cidadãos com nível de escolaridade superior, que de 1991 para 1997 apresentaram um pequeno decréscimo de partidários dessa atitude. De 2002 para 2003, em todas as faixas de escolaridade, se verifica para essa atitude uma queda de porcentagem muito grande, que varia de 2% (dos menos escolarizados) a 8% (dentre os com 5ª a 8ª série). A partir de 2005 até o final do período se constata, novamente, uma ascendência a favor da idéia de que é justificável não pagar tributos tendo-se oportunidade para isso. No intervalo de tempo estudado, o ano de 2008 foi o que apresentou maiores porcentagens, nas diferentes escolaridades, a favor de ser entendido como tolerável o ato de não se pagar tributos. Basicamente, de 1991 a 2008 as atitudes dos brasileiros de todas as escolaridades seguiram a mesma tendência, ora aumentando, ora

¹² As informações disponíveis nos bancos de dados não esclarecem tal posicionamento. Assim, não fica exposto que tipo de argumentação leva as pessoas a aceitarem não pagar impostos – se o “jeitinho brasileiro” ou se encontrar uma brecha legal para isso.

diminuindo o consentimento sobre o não pagamento de impostos – independentemente se, segundo a interpretação de cada entrevistado, isso significa evasão de tributos, “jeitinho brasileiro” ou se o não pagamento de impostos ocorre dentro de uma brecha legal.

Em 1991, a base de sustentação à justificativa de não pagar impostos era maior quanto mais alta a escolaridade. Já no ano de 1997 ocorreu justamente o contrário, sendo mais alta no grupo com menor escolaridade e diminuindo à medida que a escolaridade aumentava. Em 2002, da escolaridade mais baixa até o ensino médio se dá um aumento do número de pessoas que acha justificável não pagar tributos, ocorrendo um decréscimo dessa porcentagem para o grupo com escolaridade superior. Em 2003, da escolaridade mais baixa para a escolaridade de 5^a a 8^a série se dá um aumento de indivíduos que julgam o não pagamento de impostos como justificável. A partir do nível de 5^a a 8^a série, a tendência é diminuir a porcentagem de pessoas que encontram alguma justificativa no não pagamento tributário. No ano de 2005, essa porcentagem diminui até o ensino médio, quando aumenta para o nível superior. Em 2006 acontece o contrário, aumentando do nível fundamental para o nível médio, e diminuindo para o nível superior. Para o ano de 2008, os menos escolarizados e os de 5^a a 8^a série possuem quase a mesma porcentagem de pessoas que afirmam ser justificável não pagar impostos, porcentagem que diminui para o grupo com ensino médio, e desse para o grupo com nível superior.

Contrariamente à leitura longitudinal, a análise das atitudes dos brasileiros sobre ser justificável não pagar tributos, tomadas com base em sua escolaridade, ano a ano, mostrou que não existe um padrão exclusivo de comportamento. Apenas se constata que, na maior parte dos anos, do ensino médio para o nível superior há uma diminuição da porcentagem de pessoas que julgam aceitável o não pagamento de impostos (as exceções são os anos de 1991 e 2005). Para as pessoas das demais faixas de escolaridade, as opiniões ora apresentadas não indicam uma medida comportamental. Esse fato não permite que se assevere um padrão que explique a estabilidade do contrato social, pesquisando por nível de formação escolar. Para verificar se isso ocorre por nível de renda, foram cruzados os dados que compõem a tabela 24, que segue.

Tabela 24 – Renda e opinião se é justificável não pagar impostos se tiver a chance (%)

É justificável não pagar impostos	Renda											
	1991*			1997**			2002***			2003****		
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta
Sim	16	18	23	24	27	23	41	39	34	6	3	3
Não	84	82	77	76	73	77	59	61	66	94	97	97
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

É justificável não pagar impostos	Renda								
	2005•			2006••			2008•••		
	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta	Baixa	Média	Alta
Sim	17	15	13	21	25	27	63	66	60
Não	83	85	87	79	75	73	37	34	40
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte:

* WVS (1991)	N=1662	$\chi^2=3,995$	$\alpha=0,05$	$p=0,136$	$gl=2$
** WVS (1997)	N=1092	$\chi^2=0,643$	$\alpha=0,05$	$p=0,725$	$gl=2$
*** Cesop (Pesb 2002)	N=2136	$\chi^2=6,647$	$\alpha=0,05$	$p=0,036$	$gl=2$
**** LB(2003)	N=1186	$\chi^2=4,852$	$\alpha=0,05$	$p=0,088$	$gl=2$
• LB (2005)	N=1081	$\chi^2=1,320$	$\alpha=0,05$	$p=0,517$	$gl=2$
•• WVS (2006)	N=1470	$\chi^2=4,529$	$\alpha=0,05$	$p=0,101$	$gl=2$
••• Lapop (2008)	N=1276	$\chi^2=1,552$	$\alpha=0,05$	$p=0,460$	$gl=2$

Para a tabela 24 o teste qui-quadrado indica que não existe associação entre a opinião se é considerado justificável não pagar tributos e a renda dos pesquisados, para praticamente todos os anos analisados. O único ano em que se verifica essa associação é 2002.

De forma geral, de 1991 a 2002, são maioria, em todas as faixas de renda, as pessoas que defendem não ser justificável o ato de não pagar impostos. No ano de 2003, o número de pessoas que emitem essa opinião cai para 6%, valor máximo que foi observado entre a população com menor faixa de rendimentos. Já em 2005, o percentual de pessoas a favor dessa prática volta a subir. Isso continua acontecendo em 2006 e, em 2008 atingiu o mais alto grau de adesão para o período analisado.

De 1991 a 2008, verifica-se que o grupo que mais vezes afirmou não ser justificável o não pagamento de impostos, no caso de haver essa possibilidade, foi o de renda alta, figurando neste papel nos anos de 1997, 2002, 2003 (neste ano, juntamente com a maior parte das pessoas de renda média), 2005 e 2008. A maior parte da população de renda baixa é a que mais considera ser justificável não pagar impostos em três anos seguidos de pesquisa: 2002, 2003 e 2005. Nos anos de 1991 e de 2006 são mais favoráveis à idéia de evadir impostos a maioria das pessoas com renda alta; no outro extremo, definindo como não justificável, está a

maioria da população de renda baixa. Em 1997 e em 2008, são as pessoas de renda média as que mais aderem à possibilidade de evadir impostos.

Os dados apresentados permitem que se afirme haver em 2008 uma percepção mais negativa quanto ao pagamento de impostos pela população brasileira. Mesmo que as pessoas menos abastadas requeiram mais apoio do Estado, em bens e serviços, elas não estão dispostas a fornecer o financiamento que torne isso possível. Uma das possíveis razões para isso é que ao longo do período analisado ocorreu um aumento no valor dos impostos indiretos, impostos esses que mexem mais no bolso da população com menores rendimentos. Então, “em 2008, os que ganhavam até dois salários mínimos transferiram 53,9% de sua renda ao Estado. Essa proporção era de 29% para os que ganhavam acima de 30 salários mínimos” (NÓBREGA, 2010, p. 22). Portanto, é compreensível que a população de renda e escolaridade mais baixa aceite melhor a idéia de não pagar impostos do que aqueles com renda e escolaridade maior. Além disso, e acordo com Gabriel Almond (1996), as mudanças na estrutura social (e internacional) percebidas em nível global nas últimas décadas incidiram em mudanças políticas em alguns níveis. Destas mudanças, a mais cara para esta tese é um conjunto de ações que vão contra o governo. Entre essas ações estão as atitudes e os comportamentos contra os impostos. Essas ações contra a tributação podem estar calcadas em dois pontos que são a má aplicação dos recursos, com episódio de corrupção, e uma administração tributária retrógrada. Segundo Lopes (2003), se bem resolvidas essas duas condicionantes, elas vão favorecer à população uma boa percepção sobre o Estado e a voluntariedade no pagamento de tributos.

Observando as informações das tabelas sob outra ótica, se tem uma distribuição da opinião sobre evadir impostos, analisadas por faixas renda, em que 1991 e 2006 são idênticas (quem mais aceita é a classe alta e a que menos aceita é a baixa); da mesma forma que 1997 e 2008 (a maior aceitação é de quem tem renda média e a menor, de quem tem renda alta). Mas, entre esses anos há as pesquisas de 2002, 2003 e 2005, que também apresentam a mesma configuração para os três anos (quem mais defende ser justificável não pagar impostos é a população de renda mais baixa e a que mais rejeita essa idéia é a de renda mais alta).

Em todos os níveis de renda, de 1991 a 2002 há um aumento da porcentagem dos que afirmam que não pagariam os seus impostos se tivessem a oportunidade (apenas não aumenta a porcentagem dos entrevistados com maiores rendimentos, que permanece a mesma). Em 2003, também em todas as faixas de renda, a maior parte das pessoas deixa de aceitar essa opção, sendo que o máximo de pessoas que considera essa possibilidade como legítima não passa de 6% dentre os de menor renda. A partir de 2005 o percentual de pessoas que sustenta

a idéia de não pagar impostos volta a crescer. A tendência segue em 2006 e também em 2008. Então, se nota uma tendência ascendente do não pagamento de tributos de 1991 a 2002 e de 2005 a 2008, para todas as faixas de renda.

Analisando os dados ano a ano, constata-se que em 1991 e em 2006 quanto maior a renda, mais aceitável é a predisposição para sonegar impostos. Nos anos de 2007 e de 2008, essa percepção aumenta da população com renda mais baixa para a de renda média, mas, ao mesmo tempo diminui desta para a população com maiores rendimentos. Nas pesquisas realizadas em 2002, 2003 e 2005 verificou-se que quanto maior a renda, menor é a defesa do não pagamento de impostos. Verifica-se, assim, uma regularidade atitudinal dos brasileiros, mas que segue um padrão temporal. A explicação para esse comportamento pode ser melhor compreendida pelos argumentos apresentados a seguir.

Tanto a partir da escolaridade quanto da renda, para a pesquisa do ano de 2002, o aumento da disposição em não pagar impostos pode estar condicionado, além de outros fatores, à desconfiança institucional. Fatos como a violação do painel eletrônico de votação do senado brasileiro, em 2001, por Antônio Carlos Magalhães (então presidente do senado), Jader Barbalho e José Roberto Arruda, mostraram uma face da corrupção existente no centro do poder político, em Brasília¹³. Com o nome na mídia, tanto pelo caso da violação do painel eletrônico quanto por presidir o senado, Jader Barbalho é acusado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Pará por desviar dinheiro do Banpará. Parte do dinheiro desviado da instituição foi encontrada em uma conta particular do então senador. Ao acessar tais informações, é compreensível que os brasileiros considerem, cada vez mais, justificável não pagar impostos se tiverem essa chance. Essa percepção pode ser consequência da avaliação de que os tributos arrecadados são desviados por corrupção, ou (constatação pior) de que a corrupção se materializa na população brasileira e é expressa em suas respostas.

No ano de 2003, a justificativa de não pagar impostos pode ser reflexo, além de outras causas, das paralisações de várias instituições governamentais que prestam serviços fundamentais à população. Com isso, os brasileiros enfrentaram dificuldades para acessar o atendimento no INSS, na Justiça do Trabalho, em Delegacias Regionais do Trabalho, na Justiça Federal, na Receita Federal, além de outras instituições. A greve foi um protesto contra a reforma da previdência, que pretendeu taxar os servidores inativos. Ou seja, mesmo com recordes de arrecadação, o governo não consegue solucionar seus problemas e precisa lançar mão de um estratagema como esse para ter mais arrecadação. Como uma bola de neve,

¹³ O episódio, ocorrido no dia da votação da cassação do senador Luiz Estevão, que a princípio era secreta, resultou na renúncia dos senadores citados. Mas, logo depois, eles voltaram às suas atividades políticas.

a reforma da previdência motivou a paralisação dos servidores, que impediu o acesso da população aos seus serviços, e esses cidadãos se vêem coibidos a se adequar à situação – mas, para todas as partes, a insatisfação só aumenta. Mais uma vez, os brasileiros pagam, mas não levam. Daí o entender deles como justificável não pagar impostos quando tiverem a chance.

Por outro lado, nos anos de 2004 e 2005, a Polícia Federal trabalhou em megaoperações que desmontaram esquemas de corrupção. Assim, as operações da Polícia Federal mostram o empenho do Estado em preservar o bom andamento da administração pública, levando os infratores a responder judicialmente por seus crimes. Cessar os desvios de dinheiro público, descobertos através dessas megaoperações, expõe o bom uso do financiamento à polícia – ou ao menos essa intenção. Mas, do lado reverso, revela o quanto os cidadãos já foram lesados no tanto que já contribuíram com o Estado.

Outro acontecimento que pode ter influenciado a opinião dos brasileiros foi o escândalo do mensalão e caixa dois¹⁴ para campanhas eleitorais, noticiado em junho de 2005, mas com conseqüências também em 2006. Esses escândalos levaram a outros, que desgastaram a imagem do governo, e mostraram quanto o dinheiro público é utilizado para outros fins que não o bem comum¹⁵.

No ano de 2006, mais escândalos de uso de dinheiro público aparecem. Merece destaque a CPI dos sanguessugas, que em relatório parcial indica para processo de cassação cerca de 12% dos parlamentares do Congresso Nacional. Eles foram acusados de auxiliar a “máfia das ambulâncias”, que desviava dinheiro da área da saúde. No relatório final, solicitou-se ao Ministério Público o indiciamento de dez pessoas pelos crimes de tráfico de influência, corrupção ativa e passiva e formação de quadrilha.

Uma leitura paralela às realizadas anteriormente, sobre as tabelas 23 e 24, diz respeito à verificação de duas “ondas de atitudes negativas” frente ao contrato social e um “período de exceção” no tempo transcorrido. Na primeira onda, de 1991 a 2002, constata-se o aumento do percentual das pessoas, em quase todas as escalas de escolaridade e de renda, a favor de evadir impostos. No ano de 2003, o “período intermediário”, ocorre uma queda brusca, também em todos os níveis de escolaridade e de renda, da avaliação de que é justificável não

¹⁴ Caixa dois é um recurso que resulta em sonegação fiscal e/ou lavagem de dinheiro. As notas ou recibos fiscais indicam um valor enquanto outro montante (maior) foi realmente negociado. Desta forma, sobre os valores declarados são cobrados menos impostos do que se a declaração fosse correta. O que sobra da diferença entre o que foi negociado e o que foi declarado é o caixa dois, dinheiro que é desviado pelos envolvidos na negociação.

¹⁵ No carnaval de 2006, o Clube do Samba do Rio de Janeiro apresentou a seguinte marchinha, que traduz o sentimento dos brasileiros quanto ao episódio do mensalão e a conseqüência que ocorreria se o presidente fosse apontado como ciente do esquema: “Alô Delúbio, alô Dirceu / chama o Valério / e devolve o que é meu / alô Delúbio, alô Dirceu / por conta disso / quase o Lula se perdeu”.

pagar impostos. A segunda onda de atitudes negativas vem a partir de 2005, em que os percentuais de aceitação da idéia de não realizar pagamentos tributários volta a crescer, em patamares equivalentes aos verificados em 2001. Em 2008, nos diversos grupos de escolaridade e de renda, a tolerância ao ato de não recolher impostos atinge seu auge.

Apesar do quadro delineado como “ondas” ter ficado claro, parece haver uma inconsistência entre elas. Ocorre que na primeira onda, para se chegar ao mais alto grau de aceitação ao não pagamento de impostos, se passa de uma base de apoio em torno de 17%¹⁶, para a segunda base, que é de 23%, e se atinge os 36% no final desta onda. A segunda onda é iniciada com cerca de 16% de pessoas que afirmam ser justificável não pagar impostos caso se tenha essa chance, patamar muito parecido com o do início da primeira onda. A segunda base atinge uma média de 23%, percentual idêntico ao da primeira onda. Contudo, no final da segunda onda há um acréscimo substancial de favoráveis ao não pagamento de impostos, que chega a uma média de 56% dos grupos das distintas escolaridades e rendas.

A diferença percentual no final das duas ondas pode ser compreendida por uma das duas possibilidades a seguir apresentadas. Uma possibilidade diz respeito às pesquisas propriamente ditas, em termos de desenho de pesquisa e/ou de obtenção dos dados. Em referência aos desenhos de pesquisa, estes podem não ter sido os mais indicados para os objetivos das pesquisas no Brasil; e sobre as coletas dos dados, estas podem ter sofrido alguma interferência que teria afetado qualidade dos dados. Entretanto, como as pesquisas utilizadas são provenientes de instituições comprometidas com a qualidade de suas pesquisas, não se defende essa possibilidade levantada para se compreender os números examinados.

A outra possibilidade de compreender os comportamentos diagnosticados pelas pesquisas é considerá-los como pertencentes às ondas de atitudes negativas. Como não se dispõe de dados de pesquisa para alguns anos do período estudado, é necessário formatar um cenário lógico. Nesse sentido, os dados que são apresentados como médias das ondas servem de base para uma distribuição dos anos estudados, a fim de comprovar sua regularidade.

Assim, se o ano de 1991 apresenta uma média de 16% de pessoas afirmando ser justificável não pagar impostos, em 1997 essa porcentagem sobe para 23%, em 2002 chega-se a 36%, em 2005 volta-se a ter uma média de 16%, no ano seguinte, 23% e, dois anos depois, em 2008, chega-se a 56%, há a possibilidade de existir, na verdade, no período pesquisado, não duas, mas quatro ondas de atitudes negativas. Ao fazer a distribuição de anos

¹⁶ Aqui foi realizada, para fins de análise prática, uma média das respostas positivas à questão colocada, nos diferentes níveis de escolaridade e de renda. Isso foi feito em cada ano das duas ondas. A seguir, foi calculada uma média dos três anos (a média das médias anteriormente citadas) – a média da onda, que é o valor citado nesta ocasião.

do período de 1991 (média de 16%) a 1997 (média de 23%), tem-se 7 anos. A distribuição das médias de 1991 a 2009 ficaria da seguinte forma:

1ª ONDA - 1991 (16%), 1992 (23%), 1993 (36%);

PERÍODO DE EXCEÇÃO - 1994 e 1995

2ª ONDA - 1996 (16%), 1997 (23%), 1998 (36%)

PERÍODO DE EXCEÇÃO - 1999

3ª ONDA - 2000 (16%), 2001 (23%), 2002 (36%)

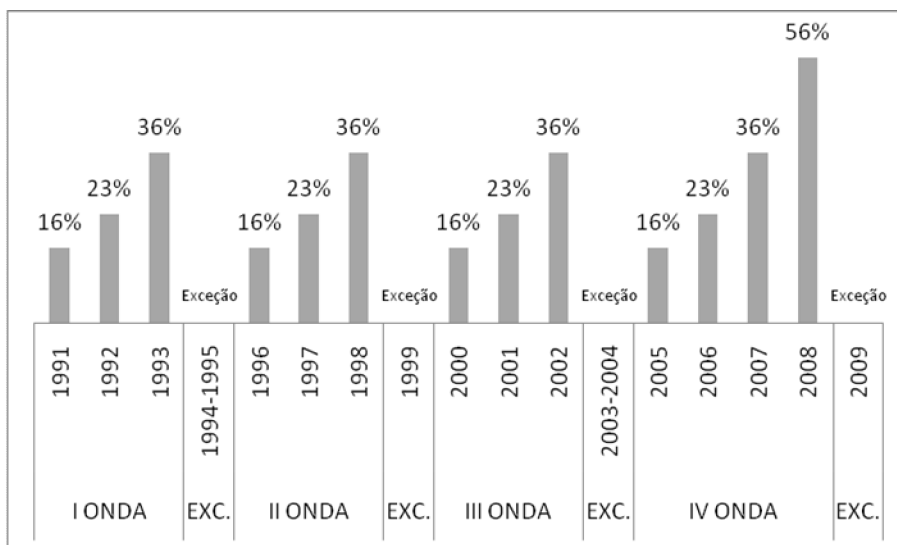
PERÍODO DE EXCEÇÃO - 2003 e 2004

4ª ONDA - 2005 (16%), 2006 (23%), 2007 (36%), 2008 (56%)

PERÍODO DE EXCEÇÃO - 2009

Essa distribuição pode ser melhor visualizada no gráfico abaixo:

Imagem 8 – Ondas de Percepção Tributária Negativa no Brasil (%)



A regularidade que se apresenta, então, são três anos de crescimento de atitudes negativas sobre o contrato social (especificamente de aceitação quanto a não pagar impostos), seguidos de dois anos de exceção, que é seguido por mais três anos de crescimento de atitudes negativas, mas com apenas um ano de exceção, voltando-se a três anos de atitudes negativas e mais dois anos de exceção. No entanto, a quarta onda verificada possui um ano a mais, antes do período de exceção. O que se indaga aqui é: a amplitude das ondas (o comprimento das

ondas, como definido pela física) será aumentada ao longo do tempo, ou esse comportamento faz parte da regularidade, a qual voltará a ter três anos? Se a amplitude da onda tende aumentar com o passar do tempo, poderá esse comportamento atingir um ápice, em que se chega perto de 100% da população acreditar ser justificável não pagar impostos? Se há a possibilidade disso ocorrer, as bases do contrato social podem se erosionar levando à instabilidade política.

Afinal, esses comportamentos são fruto de coincidência ou de uma regularidade auferida através de pesquisas de diferentes instituições ao longo de um dado período de tempo? Para responder essa dúvida, é mister que se tenha uma continuidade das pesquisas que abordem a percepção da população sobre tributos. Daí se poderá verificar essa regularidade em um período mais longo, se ela se mantém ou se modifica, em que direção essa alteração caminha e, o mais importante, se essa marcha acelera até chegar a um “ponto ótimo”, em que a aceitação do fato de não pagar impostos atinge o auge, trazendo o questionando sobre o contrato social em que se vive. Atingindo esse ápice coloca-se, de fato, em xeque o contrato social. Nesse momento o regime político em questão pode sofrer um revés, tendo esse revés como um de seus componentes a percepção tributária – que, como aqui se viu, muitas vezes é influenciada pela escolaridade e pela renda que a população detém.

Retomando a análise das percepções tributárias dos brasileiros, passa-se a tratar a opinião da população especificamente sobre algumas características da tributação no Brasil. As opiniões sobre os tipos de tributação no país devem mostrar um comportamento relacionado com as variáveis demográficas estudadas, uma vez que essas formas incidem diretamente no bolso da população, de acordo com sua faixa de renda, muitas vezes resultado da escolaridade da pessoa. De acordo com Aaron Schneider (2011), diferentes classes sociais lutam por diferentes benefícios. Assim, os diferentes grupos podem mostrar comportamentos e atitudes distintas na composição de suas percepções tributárias. Seguem, nas tabelas 25 e 26 abaixo, os posicionamentos da população sobre o item no qual a cobrança tributária deveria se concentrar.

Tabela 25 - Escolaridade e opinião sobre principal cobrança de impostos (%)

Impostos e tributos em geral deveriam ser cobrados principalmente sobre	Escolaridade			
	1999*			
	Até 4ª	5ª-8ª	Ens. Méd.	Sup. ou +
Renda (sobre o que as pessoas ganham)	41	32	27	33
Consumo (sobre o que as pessoas gastam)	17	23	19	20
Propriedade (sobre o que as pessoas possuem)	18	17	17	15
Movimentação financeira	24	28	37	32
Total	100	100	100	100

Fonte: * Cesop (Ibope 1999) N=1616 $\chi^2=36,664$ $\alpha=0,05$ $p=0,000$ $gl=9$

Tabela 26 – Renda e opinião sobre principal cobrança de impostos (%)

Impostos e tributos em geral deveriam ser cobrados principalmente sobre	Renda		
	1999*		
	Baixa	Média	Alta
Renda (sobre o que as pessoas ganham)	38	32	30
Consumo (sobre o que as pessoas gastam)	19	21	17
Propriedade (sobre o que as pessoas possuem)	19	16	18
Movimentação financeira	24	31	35
Total	100	100	100

Fonte: * Cesop (Ibope 1999) N=1554 $\chi^2=21,601$ $\alpha=0,05$ $p=0,000$ $gl=6$

As variáveis das tabelas 25 e 26 possuem associação entre si, conforme mostra o teste qui-quadrado para ambos os cruzamentos. De uma maneira geral, a preferência da população, em todos os níveis de escolaridades e de renda, se concentra na cobrança sobre a renda e sobre movimentação financeira das pessoas. Analisam-se, agora, os dados das duas tabelas a partir das variáveis demográficas estudadas.

Considerando a escolaridade, a maioria das pessoas que detêm até a 4ª série são mais inclinadas a classificar o imposto sobre a renda como o que deveria ser o principal tributo a ser cobrado pelo governo. O mesmo ocorre com a maioria da população que possui de 5ª a 8ª série, e das pessoas com nível superior. Aliás, o percentual das pessoas com nível superior que indicam como principal tributo o imposto sobre a renda é muito próximo ao de brasileiros desse mesmo nível de escolaridade que defende os impostos sobre movimentações financeiras como o que deveria ser o tributo com maior peso na arrecadação. Esta rubrica é defendida como o tributo fundamental para a maioria da população com ensino médio. Já os impostos que foram menos citados como principal tributo a ser cobrado foram, para a população com até a 4ª série, os impostos sobre o consumo; para as demais escolaridades, sobre a propriedade.

A preferência da cobrança sobre a renda, como principal tributo, diminui do nível fundamental de escolaridade até o ensino médio. Tributar principalmente o que as pessoas gastam (consumo) é uma ação melhor vista pelos menos escolarizados e pessoas com ensino médio. O imposto sobre a propriedade, como o foco da tributação, tem a preferência em descendência à medida que o nível de escolaridade cresce. Tributar principalmente a movimentação financeira cresce em preferência até o ensino médio.

Ao observar os dados segundo a renda dos brasileiros, constata-se que na população de renda baixa há uma preferência pela cobrança de impostos sobre o que as pessoas ganham. Essa preferência é seguida pela maior parte da população de renda média. No entanto, a porcentagem das pessoas com renda média que indicam a preferência da cobrança sobre a renda é muito similar à porcentagem de brasileiros, desta mesma faixa de renda, que afirmam que a prioridade de cobrança fiscal deve se dar sobre as movimentações financeiras. E é essa a preferência da maior parte das pessoas com renda alta. Por sua vez, os itens menos apontados como os que deveriam ser a fonte principal de tributação são, para a população de baixa renda, os tributos sobre o consumo e os sobre a propriedade. Compreensível, já que o consumo é o maior gasto que as pessoas de menor poder aquisitivo têm (AFFONSO, 1985; ALMEIDA, 2010). Para a classe média os tributos que menos deveriam ser cobrados são aqueles sobre a propriedade. Para a população de renda alta, são os impostos sobre o consumo os menos apontados como devendo ser o foco do fisco (embora a porcentagem que indica essa afirmativa seja semelhante à sobre a propriedade).

Classificar a renda como principal item a ser tributado é uma opção mais apazível entre a população de renda baixa do que entre as pessoas que usufruem de renda alta. Como foi constatado, quanto maior a renda, menor a aceitação da idéia de ser o imposto de renda o foco do fisco. Já a indicação de que o principal imposto deveria ser aquele sobre o consumo evolui da população de renda baixa para a média, mas tem menos adeptos na população de renda alta. O imposto sobre propriedade é considerado o mais adequado pelos grupos com renda baixa e com renda alta do que pelos brasileiros de renda média. Por sua vez, tributar principalmente a movimentação financeira é mais apontado quanto maior a renda. Talvez porque se afirmava que esse era um imposto que se prestava a evitar a sonegação¹⁷.

¹⁷ De acordo com Clair Maria Hickmann (2003), a reforma tributária do governo Lula em 2003 tentou colocar a CPMF como permanente, e uma das bases sobre as quais se apoiou a proposição foi que esta contribuição serviria como instrumento fiscalizador contra a sonegação. Mas, a autora argui bem ao apontar que o Estado não precisa criar tributos para combater a sonegação, bastando criar formas de acesso aos dados de contribuintes por meios legais e realizar a fiscalização. No final, a CPMF teve mais fins arrecadatórios do que de controle.

Esses dados vão ao encontro do que Aaron Schneider (2011) afirma ao considerar que são os impostos diretos e progressivos os que mais afetam as classes mais altas. Enquanto isso, os impostos indiretos (como sobre o consumo) afetam mais diretamente as classes mais baixas:

Convencionalmente, impostos diretos são percebidos como aqueles que recaem mais pesadamente sobre os mais ricos; enquanto que impostos indiretos, sobre os pobres. Mais especificamente, impostos sobre rendas, lucros e ganhos de capital são considerados impostos diretos, e, como altas taxas marginais, eles indicam Estados que tarifam fortemente os setores privilegiados. [...] Impostos diretos, sem levar em consideração a incidência atual, são percebidos como recaídos sobre os ricos, e isso se relaciona com as normas básicas de que aqueles com mais riqueza devem contribuir mais para os bens públicos.

Impostos indiretos e contribuições sociais recaem mais pesadamente sobre aqueles que são menos privilegiados. Apesar de os ricos também contribuírem, e podem eventualmente contribuir com uma grande quantia absoluta, esses impostos são geralmente regressivos, contabilizando uma parcela maior da riqueza dos pobres do que dos ricos (SCHNEIDER, 2011, p. 149-150).

Com base nessas explicações se compreendem os motivos pelos quais a população com renda alta não mostra preferência pela cobrança concentrada na renda, enquanto as pessoas de menor renda a indicam como principal foco fiscal. Da mesma forma, as pessoas menos escolarizadas preferem a cobrança sobre a renda, enquanto as mais escolarizadas, não. Talvez este posicionamento esteja relacionado com o “rito do pagamento de impostos”. Quando as pessoas precisam pagar seus tributos diretos, ou seja, aqueles que “têm data” e o não pagamento implica em sanções (financeiras ou não), elas pontuam tal ato em suas vidas. Ele fica registrado. E todo ano se repete o rito de prestar contas ao Estado, o que torna os impostos diretos mais rechaçados do que os indiretos. Esses últimos, como não são marcados ou ritualizados, não detêm tanta atenção da população. É mister lembrar que para as pessoas com escolaridade superior a preferência sobre a cobrança tributária da renda é maior apenas por um ponto percentual sobre a preferência da tributação sobre movimentações financeiras, isso indica um empate técnico da preferência.

Também é possível compreender a motivação que leva as pessoas com nível de escolaridade mais baixo, bem como as pessoas com renda baixa, a indicarem menos como principal item a ser taxado o consumo. De acordo com Aaron Schneider (2011), boa parte do que as pessoas das classes mais baixas possuem financeiramente é disposto em consumo, e estes possuem poucos bens. Segundo autores como Lessa (1980), Affonso (1985) e Queiroz

(2003) é a população menos garantida financeiramente a mais prejudicada pelo sistema tributário, já que a maior parte da arrecadação é feita por meio dos impostos indiretos, que recaem sobre o consumo¹⁸. Além disso, muitas vezes as empresas aproveitam para passar para o preço dos produtos parte dos impostos que precisam entregar ao Estado, tornando os produtos mais caros e onerando ainda mais os cidadãos mais carentes (AFFONSO, 1985).

Por outro lado, as pessoas nas demais faixas de escolaridade pouco indicam como principal item a ser taxado a propriedade. Esse é o item menos indicado nas diversas faixas de renda (para a população de renda baixa, esse item vem em companhia da taxa sobre consumo, e para a de renda alta, próxima à cobrança sobre o consumo). Os impostos sobre a renda e sobre bens são tributações diretas, que beneficiam a população com mais recursos, mesmo que isso não seja assumido pelas classes. Beneficiam esses grupos uma vez que há isenções e descontos que favorecem os mais ricos e empresas (AFFONSO, 1985; QUEIROZ, 2003). Já Roberto Piscitelli (2003) tem outro ponto de vista. Para o autor, à cobrança do Imposto de Renda faltam como princípios a universalidade, generalidade e progressividade. Para o autor, o imposto precisa ter menores distâncias entre as alíquotas e menor limite de isenção, sendo isento apenas o indivíduo que dispõe apenas do necessário à sobrevivência familiar.

Com isso, fica claro que exceto no nível superior, quanto menor a escolaridade e menor a renda da população, mais o foco da cobrança tributária fica sendo a renda. Isso porque esse item tem tributação direta e tende a incidir sobre a população de classe social mais abastada. O mesmo se dá com relação a indicar a movimentação financeira como principal alvo a ser tributado. Quanto maior a renda e a escolaridade (exceto o nível superior), mais se indica a movimentação financeira. A propriedade fica como foco de tributação em menor medida para as pessoas com renda média, já que devem possuir bens, mas precisam planejar-se financeiramente com mais restrições do que a população de renda alta para poderem mantê-los. O consumo fica como principal item a ser taxado na indicação da classe média ou em relação às pessoas de renda alta (que, além de terem mais bens, também podem consumir mais que a população de renda média). Essas disparidades mostram o quão longe de um contrato social equilibrado se encontra a sociedade brasileira. Segundo Rousseau (1978), os impostos têm que onerar igualmente os cidadãos, o que pode significar que os impostos

¹⁸ Segundo Maurin Falcão (2003), o sistema tributário que tem por base a tributação indireta, portanto com base regressiva, apresenta eficiência por ter menos alíquotas do que os impostos progressivos. No entanto, não promove a equidade uma vez que pessoas com rendas diferenciadas participariam da mesma forma da arrecadação. Já os sistemas que se baseiam na tributação direta promovem a equidade, mas não são eficientes (quanto mais alíquotas, mas complicado de tratar a questão da arrecadação).

progressivos são os mais justos. Isso porque vão incidir proporcionalmente em cada um, tornando-os iguais em sua capacidade contributiva.

Essas preferências por incidência fiscal indicam a desigualdade econômica e social existente no Brasil na década de 1990. Já que os impostos são considerados elevados e mal administrados, os brasileiros vão preferir que o fisco recaia sobre outros grupos sociais, mas, que sejam mantidos os investimentos em seu grupo. A estrutura tributária deveria ser fundamentada na repartição e na solidariedade, buscando igualdade e redistribuição social (FALCÃO, 2003). Enquanto existir este distanciamento econômico e social, não se tem uma democracia plena, que abarca a democracia social em sua definição (LAMOUNIER, 1989; WEFFORT, 1992). É o rompimento da desigualdade social que proporciona condições cidadãs igualitárias, que vão ser o suporte para a estabilidade democrática do Estado. Assim, se todos em condições de participar da manutenção do Estado o fizerem de fato, se terá mais força para pressionar o Estado a oferecer à população a contrapartida à arrecadação, ao que o povo tem direito.

Com esse panorama traçado das opiniões dos brasileiros sobre os tributos ao longo de um período de 18 anos (1991-2008) é possível apreender alguns pontos que dão suporte à formação da percepção tributária brasileira que ora se destaca. Os dados mostraram que, em geral, a população afirma estar satisfeita com os serviços públicos. No período analisado, o grupo que apresentou menor satisfação com os serviços oferecidos pelo Estado foi a população com maior escolarização. Ao mesmo tempo, quanto maior a renda dos entrevistados, menor a insatisfação com esses serviços (exceto em 2008, ano em que os dados indicam relação direta entre renda e insatisfação com os serviços públicos).

Para a maior parte dos brasileiros, paga-se muito imposto frente aos serviços públicos prestados. Considerando o nível educacional, no ano em que os dados apresentaram associação constatou-se que quanto maior a escolaridade, mais é alegado se pagar muito imposto em relação aos serviços. Também foi averigüado nos dois anos estudados que a população de renda média é a que mais afirma este posicionamento.

Sobre os impostos serem bem gastos, a maior parte da população brasileira afirmou que isso não ocorre. Em 2003 observou-se que quanto maior a escolaridade, menor a anuência à forma de investir os tributos. Já em 2005, essa relação descendente é verificada apenas até o ensino médio. Em 2005, não houve associação entre a variável estudada e a renda, mas a tendência verificada foi de aumento da opinião de que os impostos não são bem gastos na medida em que a renda aumenta. No ano de 2005, a boa avaliação do uso dos tributos, de

acordo com o grupo com maior escolaridade e maior renda, quebrou a tendência ascendente de má qualificação da utilização dos impostos arrecadados.

De forma geral, os impostos são considerados altos pelos brasileiros. Analisado pela escolaridade, no ano em que os dados apresentaram associação, quanto maior a escolaridade, maior a porcentagem de pessoas afirmando que os impostos cobrados são altos. Não se verificou associação entre a qualificação dos impostos e a renda, ou seja, em todas as faixas de renda os cidadãos consideram os impostos altos no país. No entanto, pode-se afirmar que a classe média é a que menos define os tributos como justos.

Para a maior parte dos brasileiros, não se justifica deixar de pagar impostos. Tal posicionamento foi verificado em quase todo o período estudado, sendo a exceção o ano de 2008. Abordando essa questão frente à escolaridade e à renda dos cidadãos, nos diferentes anos que compõem o período analisado se constatou uma instabilidade atitudinal que pode ser explicada pelas ondas de percepção tributária, apresentada anteriormente.

A opinião dos brasileiros sobre qual deveria ser a principal cobrança tributária do Estado apresentou associação segundo a escolaridade e a renda. Observou-se que quanto mais escolaridade (até o ensino médio), mais se apóia a cobrança por movimentação financeira e menos se adere à cobrança sobre a renda. A maior parte das pessoas com nível superior adere a essas duas cobranças, mas não segue as tendências indicadas. Acerca da renda, constatou-se que quanto maior a faixa, mais se recomenda a cobrança sobre a movimentação financeira e menos se indica o recolhimento sobre a renda.

Com os dados apontados ao longo desse capítulo é possível afirmar que a escolaridade e a tolerância aos impostos cobrados pelo Estado possuem uma relação inversamente proporcional. Ou seja, quanto maior a escolaridade, menos se concebe uma percepção tributária positiva entre os brasileiros. Já a análise segundo a variável renda não apresentou o mesmo comportamento. As pessoas com renda classificada como média se destacaram como as menos satisfeitas com os serviços públicos, as que mais afirmam se pagar muito impostos em relação aos serviços públicos e que os impostos não são bem gastos. Contudo, em todo o período estudado, apresentaram-se exceções a essas atitudes.

Um dos objetivos deste capítulo foi avaliar a percepção tributária dos brasileiros a partir de seus graus de escolaridades e níveis de renda. Além disso neste capítulo busca-se verificar se essa percepção pode ser associada a um posicionamento que os brasileiros tenham frente à democracia, considerando as suas situações de renda e de escolaridade. Isso se torna importante, pois sentimentos em relação à vida econômica e social forjam o sentimento em relação à democracia, ao mesmo tempo em que a satisfação com a democracia é uma

avaliação direta das suas instituições (INGLEHART, 1988). Ou seja, a satisfação com a democracia resulta de um duplo contentamento: com a vida (situações econômica, social e política) e com as instituições. E ambas estão ligadas porque as instituições proporcionam situações/cenários econômicos, sociais e políticos.

Para atingir o objetivo apontado, seguem as tabelas 27 e 28, que versam sobre satisfação com a democracia e opinião se os impostos são bem gastos segundo a escolaridade e a renda dos brasileiros, respectivamente.

Tabela 27 – Satisfação com a democracia e Opinião se o dinheiro dos impostos é bem gasto, segundo a Escolaridade (%)

Escolaridade	Satisfação com a democracia	O dinheiro dos impostos é bem gasto		Total	N	χ^2	α	p	gl
		Sim	Não						
Até 4ª série	Satisfeito	53	27	32	354	16,635	0,05	0,000	1
	Insatisfeito	47	73	68					
	Total	100	100	100					
5ª-8ª série	Satisfeito	50	18	22	292	16,560	0,05	0,000	1
	Insatisfeito	50	82	78					
	Total	100	100	100					
Ensino médio	Satisfeito	37	13	14	319	8,619	0,05	0,003	1
	Insatisfeito	63	87	86					
	Total	100	100	100,0					
Superior	Satisfeito	43	21	24	103	3,045	0,05	0,081	1
	Insatisfeito	57	79	76					
	Total	100	100	100					

Fonte: Latinobarômetro (2005).

Os dados da tabela 27 mostram que para cada um dos níveis de escolaridade existe associação (teste qui-quadrado) entre as perguntas sobre satisfação com a democracia e opinião se os impostos são bem gastos (exceto para as pessoas com escolaridade superior). Isso significa que, para além de uma conclusão generalista que envolva a variável demográfica estudada, obteve-se uma resposta mais contundente no momento em que se tratou a associação de variáveis especificamente em cada estrato de escolaridade separadamente. Em outras palavras, tomando-se como uma população separada aquela que se encontra em cada um dos graus de escolaridade, se verifica que o posicionamento sobre a democracia pode ser influenciado por aquilo que se pensa sobre os gastos feitos com o dinheiro dos impostos. Nesse sentido, é importante lembrar que o posicionamento de

considerar que se os tributos são, ou não, gastos corretamente é apenas um dos componentes do que aqui se chama percepção tributária.

Pode-se depreender da tabela 27 que, para todas as faixas de escolaridade, a insatisfação com a democracia é patente. O menor índice de insatisfação é revelado pela população que tem até a 4ª série (68% deles). E na medida em que a escolaridade avança, também cresce a insatisfação. Contudo, ao chegar à população de nível superior, essa insatisfação diminui um pouco, mas continua alta, sendo aplicada à 76% das pessoas desse grupo. A insatisfação com a democracia chega a ser o sentimento de 86% da população com ensino médio.

Sobre o cruzamento das variáveis estudadas se constata que, dentro das faixas de escolaridade, daqueles que afirmam não serem bem utilizados os recursos dos tributos arrecadados, a insatisfação com a democracia cresce até o nível de ensino médio. Assim, da população de menor escolaridade até as pessoas com ensino médio, tomando-se os que afirmam que aquilo que é arrecadado não é bem utilizado, enquanto aumenta a escolaridade, aumenta também a insatisfação com a democracia bem como a opinião do mau uso dos tributos. Esse aumento vai de 73% das pessoas com até a 4ª série, passa a atingir 82% da população com escolaridade de 5ª a 8ª série e chega a 87% dos brasileiros com ensino médio.

Para a população com nível superior, a insatisfação com a democracia a partir da opinião negativa sobre o dinheiro dos impostos serem bem gastos chega a atingir 79% do grupo. Essa porcentagem é alta, mas também não permite que se afirme que a percepção tributária negativa incide sobre a população com educação superior, dado o valor do teste qui-quadrado. Já nas demais faixas de escolaridade, pode-se afirmar que quanto mais escolarizada a população, mais a percepção negativa dos impostos incorre sobre a insatisfação com a democracia.

Tabela 28 – Satisfação com a democracia e Opinião se o dinheiro dos impostos é bem gasto, segundo a Renda (%)

Renda	Satisfação com a democracia	O dinheiro dos impostos é bem gasto		Total	N	χ^2	α	p	gl
		Sim	Não						
Baixa	Satisfeito	49	18	22	536	31,913	0,05	0,000	1
	Insatisfeito	51	82	78					
	Total	100	100	100					
Média	Satisfeito	42	20	23	388	10,709	0,05	0,001	1
	Insatisfeito	58	80	77					
	Total	100	100	100					
Alta	Satisfeito	60	24	29	135	11,062	0,05	0,001	1
	Insatisfeito	40	76	71					
	Total	100	100	100					

Fonte: Latinobarómetro (2005).

A tabela 28 traz informações sobre associação, em cada um dos níveis de renda, entre os posicionamentos dos brasileiros sobre a sua satisfação com a democracia e as opiniões se os impostos são bem gastos. O teste qui-quadrado mostra que em todos os níveis de renda o cruzamento das variáveis apresenta associação. Sendo assim, da mesma forma que para a população estudada segundo sua instrução formal, tomando-se a população separada em cada uma das faixas de renda, observa-se que o posicionamento apresentado acerca da democracia pode sofrer influência da opinião que se tem sobre os gastos feitos com o dinheiro dos impostos. Sendo assim, a percepção tributária pode, sim, estar influenciando a avaliação dos brasileiros sobre a democracia no país.

A insatisfação com a democracia predomina em todos os níveis de renda. Essa insatisfação fica na casa dos 70%. Ela é a menor porcentagem entre as pessoas de renda alta (71% delas) e a maior entre a população de baixa renda (78% desse grupo). O que se atesta é que, quanto maior a renda, menor a insatisfação com a democracia.

Ao se analisarem os dados em cada um dos níveis de renda, em todas as faixas se constata que, das pessoas que afirmam não serem bem utilizados os recursos arrecadados em forma de tributos, a maioria declara estar insatisfeita com a democracia. Essa insatisfação, segundo as pessoas que se posicionam alegando o mau investimento do dinheiro público, decresce quanto maior o nível de renda. Da população com renda baixa, 82% dos que afirmam que os impostos não são bem utilizados, asseveram que estão insatisfeitos com a

democracia. Dentre os brasileiros com renda média, essa porcentagem cai para 80%. Já para a população que possui renda alta, daqueles que afirmam o mau trabalho do Estado ao utilizar os tributos, a insatisfação com a democracia alcança 76% deles.

Nesse sentido, é possível afirmar a incidência de uma variável sobre a outra. Ou seja, que a percepção tributária, tendo associação com a satisfação sobre a democracia, acaba por incidir sobre esta, em todos os níveis de renda da população. E que, quanto menor a renda, maior a insatisfação com a democracia. Esta questão da população de menor renda estar mais insatisfeita com a democracia pode estar ligada aos problemas enfrentados quando do acesso a serviços públicos e também à tomada de consciência sobre a tributação indireta, que pesa no bolso dessa faixa populacional.

A importância dos dados disponibilizados nas tabelas 27 e 28 vem ao encontro da idéia de que um bom governo busca o bem estar da população, fazendo bom uso do que arrecada junto aos cidadãos e, assim, fortalece seu regime político. Conforme Marcelo Coutinho,

Assim, ao mesmo tempo em que é preciso construir uma administração pública eficiente, é necessário preservar prioritariamente os valores democráticos. Da mesma forma, a importação de práticas e conceitos organizacionais do setor privado não deve suplantiar o objetivo maior do Estado que é o interesse público. A especificidade original do setor público está no seu caráter eminentemente político. Dessa forma, enquanto o setor privado é regido pelo mercado e o lucro, a administração pública não pode ser compreendida fora dos princípios do poder e da legitimidade (COUTINHO, 2000, p. 43).

É bem verdade que os dados apresentados neste capítulo, são resultados de uma conjuntura entre fatos da atualidade e experiências históricas vividas no país. Essas experiências, sendo passadas de geração para geração, tendem a reproduzir um pré-julgamento, que é reforçado com os episódios da atualidade (INGLEHART, 1988), de que o Estado não presta a devida atenção à sociedade. Por isso, houve expectativas de que a democracia poderia modificar esse quadro. Mas, no momento em que há uma frustração com as atitudes do Estado, a satisfação com a democracia tende a diminuir e apresenta-se uma cultura política e tributária mais negativa. Segundo Régis Andrade (1988), os brasileiros não se sentem representados porque vêem os políticos como corruptos e mentirosos. O apoio à democracia permanece já que a população, apesar de não estar satisfeita com a democracia, não quer o autoritarismo de volta. A população tem o poder de retirar do poder aqueles que não agem visando o bem comum. Essa é uma premissa do contrato social (LOCKE, 1983).

Os altos índices da população afirmando que os impostos não são bem gastos (tabelas 19 e 20) corroboram com os dados acima apresentados (tabelas 27 e 28), no sentido que este posicionamento pode trazer um problema de governabilidade ao Estado. A governabilidade é a relação de legitimidade do Estado e do seu governo junto à sociedade (BRESSER PEREIRA, 2004). Nesse sentido, se os cidadãos afirmam que os tributos não são bem gastos, não é surpreendente que este posicionamento recaia na insatisfação com a democracia. Fica a governabilidade debilitada e, portanto, a qualidade da democracia brasileira¹⁹, exposta a intempéries.

Sendo assim, fica claro que a insatisfação com a situação colocada é de toda uma sociedade, que é pagadora de impostos, e não de um grupo restrito. Segundo Clark e Inglehart (1990) esse é o quadro em que a política corrente é posta em xeque. Essa é a indicação de que ela precisa ser revista. “The strength of this proposition should increase with the progressiveness of the tax system, the degree of the distribution (from rich to poor) of government services, and the separableness of the goods supplied” (CLARK e INGLEHART, 1990, p. 13)²⁰.

No capítulo a seguir, são apresentados dados sobre a percepção tributária dos brasileiros e outras variáveis que sustentam o contrato social, bem como a democracia brasileira. Também serão tratados modelos de trajetória que buscam averiguar o quanto esta percepção tributária incide sobre as bases da democracia, considerando no ambiente tratado aspectos relevantes do contrato social.

¹⁹ De acordo com Diamond e Morlino (2004), a qualidade da democracia varia de acordo com o resultado da avaliação de oito dimensões referentes à qualidade dos seus procedimentos, conteúdos e resultados, conforme já indicado na Introdução dessa tese.

²⁰ “A força da presente proposição deve aumentar com a progressividade do sistema tributário, o grau de distribuição (dos ricos para os pobres) dos serviços governamentais, e a separabilidade dos bens fornecidos” (CLARK e INGLEHART, 1990, p. 13, tradução livre).

6 - A Percepção tributária dos brasileiros e as bases de sustentação da democracia

*Não posso obrigar ninguém a ser patriota,
mas posso obrigar a pagar imposto*
(Campos Sales).

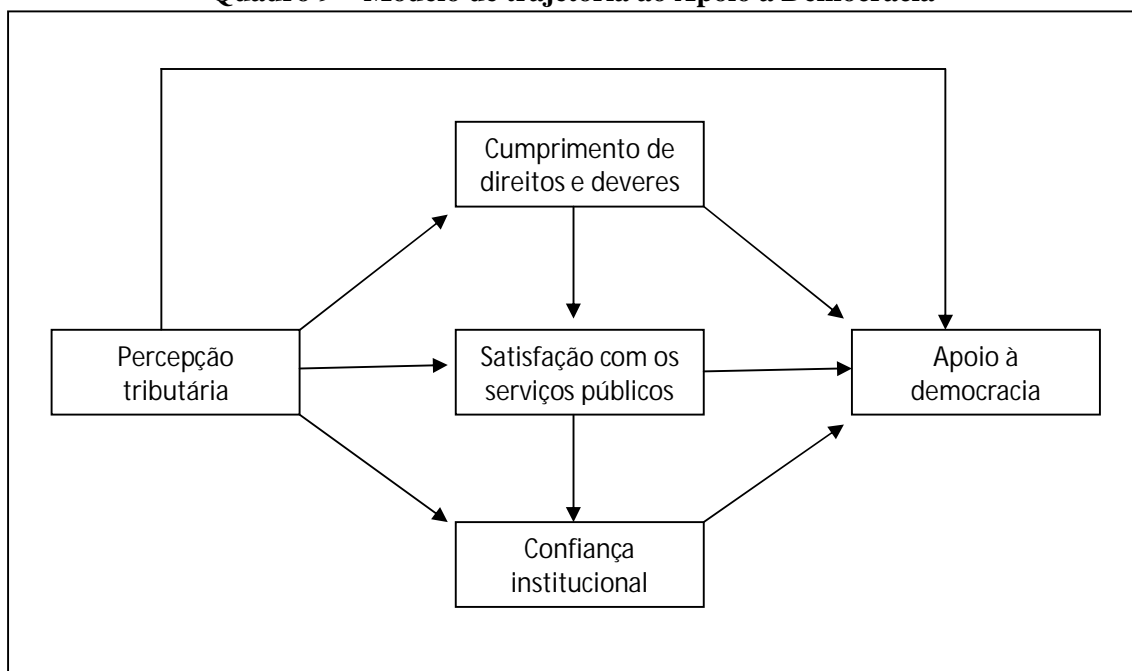
A percepção tributária pode ser entendida como um conjunto de variáveis que apontam a maneira como a população caracteriza ações do Estado em relação a impostos, taxas, contribuições, enfim, ao sistema tributário como um todo, antes e depois do recolhimento fiscal junto à sociedade. Essa percepção resulta de uma série de fatores como, por exemplo, a socialização. Os fatores mais importantes que incidem na elaboração da percepção tributária serão indicados a seguir. Contudo, a percepção tributária também influencia processos políticos, sociais e econômicos. Como o Brasil tem enfrentado problemas estruturais históricos ao mesmo tempo em que encara novas demandas, Marcello Baquero (1997), traz um importante questionamento: “a base normativa de crença na democracia está suficientemente institucionalizada que, [...] a crença na democracia como valor em si, seja suficiente para frear quaisquer possibilidades de ruptura?” (BAQUERO, 1997, p. 66). Em outras palavras, discute-se até que ponto a democracia se mantém apenas se legitimando como regime político preferencial. Para além dessa pergunta, considerando a percepção tributária, o mote aqui é: o quanto esta variável pesa sobre as bases da sustentação democrática? Sobre o apoio e a satisfação com a democracia?

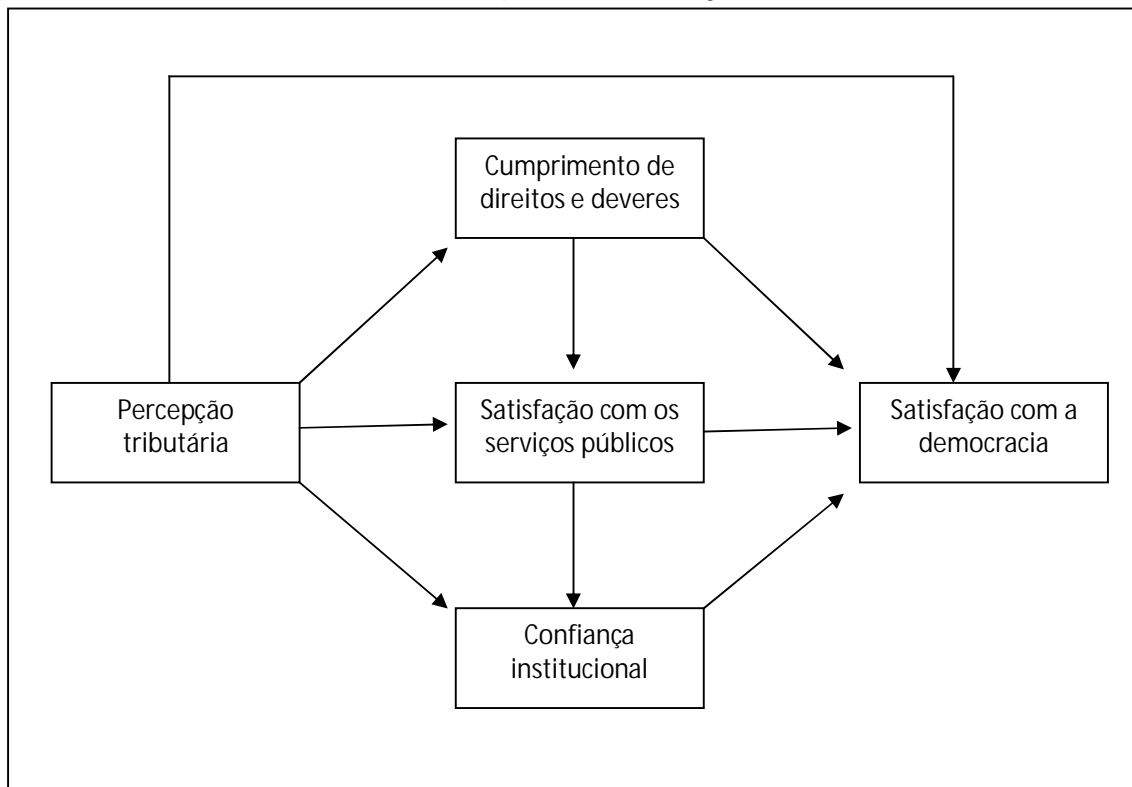
De tal modo, nesse capítulo da tese serão tratados dois modelos de trajetória¹, que se entende serem complementares. Portanto, este capítulo objetiva fazer uma análise sobre a trajetória da percepção tributária até o apoio da população à democracia, complementado pela mesma trajetória à satisfação com o regime político brasileiro. Esses são modelos

¹ Ver capítulo 2 – Metodologia.

complementares no momento em que, perfazendo o mesmo caminho, chega-se às duas bases de sustentação popular da democracia: o apoio e a satisfação com o regime. Os modelos de trajetória a serem tratados são apresentados nas imagens 9 e 10, abaixo.

Quadro 9 – Modelo de trajetória ao Apoio à Democracia



Quadro 10 – Modelo de trajetória à Satisfação com a Democracia

Objetiva-se verificar o quanto a percepção tributária dos brasileiros exerce papel incidente sobre o apoio e à satisfação com o regime democrático praticado no país. Outra finalidade deste capítulo é verificar se a percepção tributária incide mais fortemente sobre as bases de sustentação da democracia quando analisada individualmente ou quando avaliada em conjunto com outras variáveis. Para isso, as variáveis foram dispostas em um modelo que diagnostica uma trajetória da percepção tributária até observações sobre a democracia, e então é utilizada uma técnica de estudo denominada análise de trajetória (*Path Analysis*)².

As variáveis utilizadas para delimitar o trajeto a ser percorrido pelos efeitos da percepção tributária sobre o apoio e a satisfação com a democracia são o cumprimento de deveres e direitos pela população (ou seja, manifestar o contrato social da parte dos cidadãos), a avaliação dos serviços prestados pelo Estado e a confiança institucional. Importante lembrar, como já foi explicitado no capítulo 2 – Metodologia, que quase todas as variáveis utilizadas nas análises de trajetória resultaram de análise fatorial (exceto a satisfação com a

² Para mais informações, verificar o capítulo 2 – Metodologia.

democracia). Essa técnica permitiu a aglutinação de variáveis em uma só que sintetiza as respostas das variáveis originais, correspondendo a um mesmo conceito.

Desta maneira, inicia-se o capítulo apresentando-se as frequências das variáveis resultantes da análise fatorial. Junto a isso é apresentado o perfil dos brasileiros no que tange a sua percepção tributária, no entendimento que eles têm dos demais cidadãos sobre seus direitos e deveres, no seu grau de satisfação com serviços públicos e na sua confiança institucional. Com isso é possível compreender a lógica geral pela qual se pauta a análise de trajetória. Esta técnica é apresentada na seqüência do texto, partindo-se dos modelos construídos com base nas variáveis descritas. Finalmente, os dados dos modelos de trajetória são examinados através das tabelas que trazem os efeitos diretos e indiretos da percepção tributária sobre o apoio e a satisfação dos brasileiros com a democracia em que vivem.

6.1 - As variáveis que compõem a trajetória da percepção tributária

Gabriel Almond e Sidney Verba (1963 e 1989) foram os precursores de uma teoria que possibilitou relacionar os traços culturais de uma sociedade com o sistema político vigente em seu Estado. A importância dos trabalhos destes autores mostrou não ser possível compreender um sistema político ignorando a sua cultura política. Segundo Marcelo Baquero (1997, 1998, 2000 e 2004), compreender a cultura política de uma sociedade juntamente com a sua estrutura possibilita entender o seu funcionamento e também caracterizar as suas peculiaridades. Tal compreensão também auxilia na explicação dos fenômenos sociais. É nesse sentido que, vista a percepção tributária como um componente da cultura política de um grupo, indica-se que ela pode incidir sobre o seu sistema político, reforçando-o ou enfraquecendo.

A percepção tributária retrata opiniões e comportamentos da população em relação ao sistema tributário do país. Por isso, da mesma forma que a cultura política resulta de um acumulado de acontecimentos e conhecimentos históricos (INGLEHART, 1988; PUTNAM, 2005), a percepção tributária no Brasil reflete processos que se reforçam ao longo do tempo. Um artigo que demonstra essa questão encontra-se em Linhares (2011), onde se verificou que a percepção tributária contemporânea dos brasileiros é uma construção histórica, que fica mais robusta com os acontecimentos da atualidade. A socialização e a experiência vivida pelos cidadãos reforçam padrões que, mesmo sendo flexíveis - e também por essa razão - têm se reforçado em um sentido negativo quanto à tributação no Brasil.

A tabela 29, abaixo, mostra as informações referentes à percepção tributária dos brasileiros na atualidade. Importante lembrar que a percepção tributária apresentada nesta seção resultou da aglutinação de um conjunto de variáveis, por meio de análise fatorial. Essas variáveis dizem respeito às questões sobre: 1) ter confiança de que os impostos serão recolhidos com imparcialidade, de forma justa; 2) confiar que o dinheiro dos impostos recolhidos serão bem gastos; e 3) opinar se o valor dos impostos é alto, ou não.

Tabela 29 - Percepção tributária (%)

Opinião	%
Positiva	8
Mista	12
Negativa	80
Total	100

N= 1097

Fonte: Latinobarómetro (2003).

Pela tabela 29, verifica-se que a grande maioria dos brasileiros possui percepção tributária negativa (80%). Esse tipo de percepção, com valores extremos, traz as mais altas impressões de desconfiança de que os tributos não são recolhidos de forma justa, de que o dinheiro coletado não é bem empregado e de que os impostos são considerados altos. A percepção tributária mista, que indica uma valorização intermediária das questões apontadas, mostra que 12% da população posicionam-se positivamente sobre alguma(s) questão(ões) perguntada(s), mas negativamente em outra(s). Apenas 8% dos brasileiros entrevistados responderam positivamente a todas as questões, apresentando assim uma percepção tributária positiva, que é o outro extremo a ser analisado. Nesse caso entende-se que os recolhimento de impostos se faz de modo justo junto à população, que os tributos são bem utilizados e que os impostos não são considerados altos.

Fatores históricos, que incidem na socialização, auxiliam a compreender esse posicionamento da população brasileira. São elucidativos alguns episódios do início da história oficial do Brasil. A título de exemplo, na época do Império, em que as leis portuguesas regiam o comércio, a tributação já era elevada e com muitos tipos de impostos. O exemplo da extração do ouro é esclarecedor: um quinto do ouro extraído era cobrado e já recolhido como imposto na pesagem, para a manutenção pessoal do rei, e ainda 18% era descontado como taxa que as casas de cunhagem cobravam para permitir a circulação do restante do ouro (GOMES, 2009).

Outro exemplo da época do Império, que se mantém como ponto questionável até hoje no Brasil, é a cobrança de tributações de pessoas que não se beneficiam de determinadas melhorias ou bens/serviços a serem oferecidos com o financiamento recolhido. Com a chegada da família Real ao Brasil, em 1808, foram impostas onerações extras à população. Os pobres tiveram suas contribuições aumentadas sem nunca poder usufruir de qualquer melhoria de infra-estrutura ou serviços (AMED e NEGREIROS, 2000; GOMES, 2009).

Para além do papel do Estado na caracterização da tributação, também ações de atores não-governamentais reforçam o estereótipo negativo dos tributos. No passado recente, na década de 1980, Rui Affonso (1985), mostrou que as empresas representavam 50% da arrecadação de Imposto de Renda ao Estado. Contudo, na época um comportamento comum era publicizado: muitas empresas, prevendo o valor a ser cobrado pelo fisco, repassavam parte desse valor para os seus produtos, os tornando mais caros. Ocorrendo isso, como o autor indica, o Imposto de Renda, que é uma tributação direta, passou a ser também uma tributação indireta. Isso onerou mais a população, o que contribuiu para a caracterização da tributação como alta.

Outro fator que facilita que a percepção tributária seja predominantemente negativa entre os brasileiros são as formas de tributação. Os serviços, mais utilizados pela população de maior renda, têm menor incidência de tributos do que os bens, mais acessados/consumidos pelas pessoas de menor renda. Também quanto maior a renda, menos se paga em termos de impostos indiretos (LESSA, 1980). Isso significa que no Brasil quem tem mais, paga menos. O raciocínio é simples: as pessoas de menor renda são as que dispõem mais do consumo proporcionalmente sobre a renda familiar, e essa rubrica apresenta muitos impostos indiretos. Segue um exemplo para ilustrar. Uma pessoa que ganhe um salário mínimo vai pagar em imposto o mesmo que uma pessoa que ganhe trinta salários mínimos na compra de um pacote de macarrão mas, proporcionalmente, esse valor vai mexer mais no bolso da pessoa que precisa viver com um salário mínimo. Além dessa distorção, também os impostos diretos não são perfeitos. Até hoje não se definiu a tributação de grandes fortunas³, por exemplo. Nessa direção, o ideal indicado por Rousseau (1978), ao observar o contrato social, é que o Estado se mantenha apenas onerando o excedente do que as pessoas necessitam para viver.

Outro problema da falta de imparcialidade da cobrança tributária é a cumulatividade, que é a propriedade da tributação ser cobrada nas diferentes etapas de sua produção e

³ Uma tentativa de tributar grandes fortunas foi feita por meio da PEC 41/2003, que propôs a última reforma tributária brasileira (LAGEMANN e BORDIN, 2003). No entanto, a questão da cobrança de tributos sobre fortunas continua em tramitação em Brasília, não tendo sido votada até hoje.

comercialização, tendo efeito em seu valor final. No entanto, dificilmente o Estado retirará essa característica da tributação brasileira, uma vez que ela tem peso importante nas diferentes esferas de governo (MUNHOZ, 2003). Com essas caracterizações, pode-se afirmar que

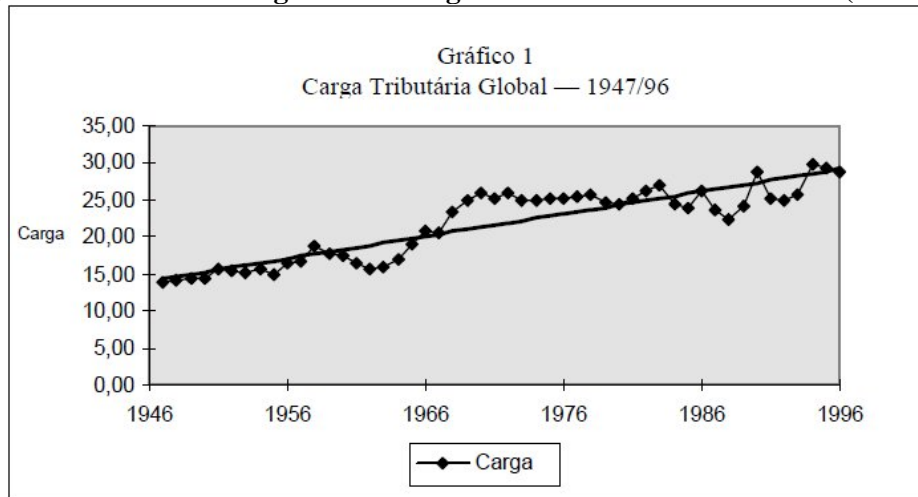
O sistema [brasileiro] é caótico, com superposições de incidências e elevado nível de complexidade. Gera um custo fantástico de administração para o contribuinte e para os diversos Erários, facilitando a sonegação dolosa e impondo, para muitos setores, a inadimplência sobrevivencial, como forma de evitar a falência (MARTINS, 2003, p. 45).

Pode-se conferir no quadro abaixo que, ao longo do último século, um outro motivo pelo qual os brasileiros apresentam percepção tributária negativa: o aumento gradual da porcentagem da arrecadação tributária na composição do PIB⁴. Em 1947 a participação dos tributos no PIB brasileiro era de cerca de 14%. Essa porcentagem foi aumentando gradualmente, e em 1958 formou quase 19% do PIB. A partir de 1959 até o final dos anos 1960 a arrecadação sofreu queda devido a uma crise institucional. Mas, a partir de 1970 até 1983, a ascendência na arrecadação em relação ao PIB ficou em média em 25%. De 1983 a 1989 houve mais um declínio da arrecadação devido aos problemas econômicos pelos quais o Brasil passou. Mas, com o Plano Collor⁵, em 1990, a arrecadação voltou a ser ascendente e chegou a atingir quase 29% do PIB. Em 1993 caiu para cerca de 25%, e com o Plano Real recuperou seu avanço, atingindo a marca de quase 30% do PIB em 1994 (VARSAÑO et al, 1998). A trajetória da carga tributária relativa ao PIB, de 1947 (quando iniciaram-se os registros sobre o assunto) até 1996 pode ser vista no gráfico da imagem a seguir.

⁴ Na relação apresentada na imagem a seguir, não significa que os impostos aumentaram ou diminuíram. O que o gráfico mostra é a participação da arrecadação fiscal no PIB brasileiro, sendo que este, assim como o PIB, está sujeito às oscilações do mercado.

⁵ O Plano Collor foi um conjunto de medidas criadas para solucionar o problema da inflação durante o governo de Fernando Collor de Melo. Entre as medidas estavam a privatização de empresas estatais, o congelamento de depósitos em bancos e o congelamento de salários, entre outros.

Imagem 9 - Gráfico da carga tributária global brasileira – 1947 a 1996 (% do PIB)



Fonte: VARSANO et al (1998, p. 4).

Em suma, a despeito de algumas quedas e de patamares que perduraram por longo tempo, a carga tributária mostra uma tendência claramente ascendente ao longo dos últimos 50 anos. O crescimento é, de um modo geral, lento; mas, em duas ocasiões — nos triênios 1967/69 e 1994/96 —, houve mudanças rápidas para patamares mais altos. No primeiro caso, o resultado é fruto da profunda reforma tributária realizada; no segundo, da estabilização da economia conseqüente ao Plano Real (VARSANO et al, 1998, p. 4).

Complementando as informações acima, é possível afirmar que a representação dos tributos no PIB seguiu a média de 30% no primeiro governo FHC (1995-1998), e teve um leve crescimento no seu segundo mandato (1999-2002). No ano de 2003, primeiro do mandato de Luís Inácio Lula da Silva, a carga tributária foi responsável por nada menos do que 37% do PIB brasileiro.

O sistema tributário brasileiro é merecedor de uma percepção tributária negativa, entre outros motivos, porque, pela complexidade, tem onerado regressivamente a população⁶. A comprovação disso vem do fato de que, por exemplo, a receita aumentou nos últimos anos por meio da criação de tributos e do aumento das alíquotas dos tributos já existentes. A incidência desses fatos ocorreu de forma regressiva no sistema tributário. Nesse sentido, Clair Maria Hickmann (2003) afirma que os impostos indiretos e cumulativos distorcem a economia e

⁶ Como solução à complexidade do sistema tributário, Queiroz (2003) propõe uma série de ações, que englobam: 1) maior justiça fiscal; 2) redução da carga tributária; 3) diminuição do número de tributos; 4) arrecadação do Imposto de Renda exclusiva ao governo federal; 5) minimizar evasão e sonegação fiscal; 6) diminuição de custos administrativos; 7) eliminar a burocracia da fiscalização; e 8) transformar contribuições sociais em adicionais do IR, IPI e ICMS.

aumentam a injustiça fiscal, por não observarem a capacidade contributiva dos cidadãos (para Rousseau, apenas pode ser taxado o que o cidadão possuir de excedente à sua sobrevivência e de sua família). Tais questões vão de encontro à dinâmica original do contrato social que determina estabelecer “entre os cidadãos uma tal igualdade, que eles se comprometem todos nas mesmas condições e devem todos gozar dos mesmos direitos” (ROUSSEAU, 1978, p. 50).

Uma vez que a percepção tributária da maioria dos brasileiros é negativa, na seqüência da análise busca-se aferir o seu posicionamento frente ao cumprimento do contrato social (exercer direitos e cumprir deveres) dos demais brasileiros. Se a percepção tributária é mais negativa do que positiva, o cumprimento do contrato social (aqui, especificamente tratando a face dos direitos e deveres dos cidadãos), pode sofrer “fissuras”. Essas “fissuras” no cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos trazem conseqüências sérias para uma série de âmbitos da sociedade. São exemplos disso o desempenho mais tímido da cidadania, o desinteresse pela “coisa pública”, o não comprometimento com o financiamento do Estado.

Abaixo, apresenta-se a atitude dos brasileiros sobre cumprir seus deveres e gozar de seus direitos definidos no país. As questões que constituem a nova variável refletem o pensamento dos respondentes sobre o comportamento dos concidadãos. Assim, fazem parte da constituição da variável denominada cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos as perguntas se os brasileiros são conscientes de seus deveres e obrigações; se os brasileiros exigem seus direitos; e se os brasileiros cumprem a lei.

Tabela 30 – Cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos (%)

Opinião	%
Cumprem	12
Cumprem parcialmente	42
Não cumprem	46
Total	100

N= 1097

Fonte: Latinobarómetro (2003).

Para a maior parte dos brasileiros (46%), os compatriotas não cumprem seus direitos e deveres. A porcentagem indicada mostra que as questões que compõem a variável devem ser interpretadas como tendo respostas majoritariamente negativas. No entanto, esta não é uma maioria absoluta. O cumprimento parcial de direitos e deveres é indicado por 42% dos brasileiros. Ou seja, enquanto 46% da população indicam que os brasileiros não são conscientes de seus deveres, não exigem seus direitos e não cumprem a lei, pouco menos que

essa porcentagem afirma a resposta sim para alguma(s) dessas questões, enquanto diz não para outra(s). Para 12% dos brasileiros, os direitos e deveres são cumpridos, pois para eles os brasileiros são conscientes de suas obrigações, exigem direitos e não deixam de guardar a lei. Ao pensar no cumprimento do contrato social pelos cidadãos, mesmo que parcialmente, chega-se à soma de 54% de brasileiros que, em algum nível, cumprem seus deveres e direitos.

Ambos os aspectos levantados, direitos e deveres, são relevantes porque o fato de os brasileiros levarem a cabo deveres garante uma estabilidade para que o Estado se mantenha organizado; enquanto que exercer e cobrar seus direitos afiança a cidadania e o bem-estar a toda a população. Se a maior parte das pessoas atua no sentido de cumprir obrigações e gozar seus direitos, a sociedade se fortalece. Afinal, toda pessoa que se encontra em uma sociedade, gozando dela em algum nível, deve se submeter a suas leis (LOCKE, 1983). Aquele que as viola põe em risco a sociedade e precisa enfrentar as conseqüências desse ato (ROUSSEAU, 1978).

A maneira como as pessoas decodificam o cumprimento do contrato social pelos demais brasileiros pode diferir do próprio comportamento frente às questões levantadas. O que uma pessoa pensa da outra não quer dizer, necessariamente, que a primeira faça o que imagina que os outros fazem ou deveriam fazer. Os dados apresentados, então, dizem respeito a uma projeção da população, encerrando nas respostas certo componente de (des)confiança interpessoal.

Esse comportamento resulta da socialização dos indivíduos. Oliveira Vianna (1952, 1955 e 1956), em seus estudos não havia encontrado um comportamento coletivista dos brasileiros. O autor aponta, por exemplo, o período do Brasil-Colônia em que a população, dispersa sobre o território, não desenvolveu laços coletivistas, mas sim sentimentos de desconfiança por tudo o que não fazia parte das suas relações cotidianas. E assim foi em quase todos os períodos históricos do Brasil, nos quais o individualismo impera.

A confiança interpessoal é um dos pilares da democracia. Dos hábitos e atitudes que Ronald Inglehart (1988) afirma serem indispensáveis para a democracia, a confiança é o mais importante. Nesse caso, a percepção tributária massivamente negativa pode indicar uma confiança interpessoal negativa, pois a situação dos impostos (como serem considerados altos) pode ser resultado de sonegações feitas por parte da população, por exemplo. Isso mostra que os brasileiros percebem uma circunstância em que o contrato social não está sendo plenamente acatado, pois “cada um dando-se completamente, a condição é igual para todos, e sendo a condição igual para todos, ninguém se interessa por torná-la onerosa para os demais” (ROUSSEAU, 1978, p. 32). Como os brasileiros consideram que nem todos cumprem seus

deveres e direitos, é possível que aqueles que cumprem seu papel no contrato social sejam impelidos por aqueles que não o exercem, esquecendo-se de que “os compromissos com o corpo social só são obrigatórios por serem mútuos, e tal é a sua natureza, que, ao cumpri-los, não se pode trabalhar por outrem sem também trabalhar para si mesmo” (ROUSSEAU, 1978, p. 49).

Entretanto, a má percepção tributária possui mais componentes de ações do Estado. Assim, mesmo com uma percepção tributária negativa, há reconhecimento da maior parte da população brasileira de que, em algum grau, a população cumpre seus direitos e deveres. Nesse contexto, o combate à evasão e à sonegação fiscal pelo Estado deve ser constante e acirrado, posto que tais ações aumentam a injustiça fiscal (QUEIROZ, 2003). Aqueles indivíduos que agem contra o contrato social devem ser identificados pelo Estado e, por ele receber as sanções necessárias ao bom andamento do pacto. Aos cidadãos cabe o financiamento, entre outros deveres e direitos, para a maior qualidade do contrato social. Ao Estado, a fiscalização e boa aplicação do financiamento. Com isso, depreende-se que a percepção tributária (que resulta de vários fatores) deriva mais de atitudes e comportamentos do Estado do que da sociedade.

Uma visão apresentada por Boaventura de Souza Santos (1999) indica que essa percepção poderia ser diferente. Se, ao lado da lógica participativa da democracia houvesse o mesmo estímulo em relação à obtenção de recursos públicos (fiscalidade), seria possível apurar na sociedade o que Santos chama de solidariedade fiscal. Esta, por ser abstrata, muitas vezes não se faz presente no cotidiano dos “cidadãos comuns”, sendo essa a causa de “*tax revolts*” (revoltas contra os impostos) que, na maioria das vezes, se fazem através de evasão fiscal, mas não ativamente.

Se uma maioria dos brasileiros diz que, em algum grau, são cumpridos pelos cidadãos os direitos e os deveres, é de se esperar que, no mínimo, o Estado cumpra com sua parte no contrato social. Uma das formas de desempenhar o contrato social é apresentar serviços públicos que satisfaçam a população, uma vez que ela proporciona, em alguma medida, meios para tanto. Nesse sentido, a satisfação com serviços públicos está ligada com uma avaliação da atuação do Estado (mas, também, dos demais brasileiros ao cumprirem sua parte no contrato social).

A tabela 31, a seguir, mostra o nível de satisfação que os brasileiros afirmam ter em relação aos serviços públicos de educação e de saúde. Essas áreas são, ao lado da segurança pública, as indicadas como principais que o Estado deve prover (PEIXOTO, 2003).

Tabela 31 – Satisfação com os serviços públicos (%)

Opinião	%
Satisfeito	8
Satisfeito parcialmente	31
Insatisfeito	61
Total	100

N= 617

Fonte: Latinobarómetro (2003).

Pela tabela 31, constata-se que a insatisfação com os serviços públicos é mais comum do que a satisfação (completa ou parcial). Para 61% dos brasileiros, a insatisfação rege a qualificação dos serviços públicos. Assim, educação e saúde são mal avaliadas por essa parcela da população. Já para 31% das pessoas, os serviços são bem avaliados apenas em parte, não sendo totalmente adequados às suas necessidades. A satisfação com ambos os serviços, de educação e de saúde, é a opinião que representa apenas 8% dos brasileiros. Mesmo se houver uma junção dos diferentes níveis de satisfação, ainda se obtém menos da metade das respostas em sentido positivo à satisfação com os serviços. Assim, é patente que a insatisfação com os serviços públicos seja um problema a ser solucionado pelo poder público.

Verificando a questão do ponto de vista do Estado, este sofreu uma reforma, na década de 1990, que buscou reduzir seu tamanho. Mas, antes da reforma, o Estado passou por um crescimento no seu quadro de pessoal e em sua máquina. Obteve, assim, aumento de suas receitas, mas também de suas despesas, sendo que estas últimas aumentaram muito mais do que as primeiras (BRESSER PEREIRA, 2004; FRANCO, 2004; ANDRADE, 1988). E todo esse processo ocorreu ao mesmo tempo em que o Estado teve recaídas sobre si uma série de obrigações, principalmente sociais (BRESSER PEREIRA, 2004).

Para Régis Andrade (1988), a discrepância de demandas e recursos pode estar ligada, além de mais reivindicações, à insuficiência ou ao mau uso dos recursos. Para este autor, o problema é a burocracia e o mau funcionamento das instituições. Também por isso o sistema tributário tende a ser mal conceituado, trazendo um ciclo vicioso em que os tributos são mal empregados, os serviços são mal prestados e a tributação passa a aumentar. Logo, a avaliação do papel que o Estado desempenha no contrato social tende a ser considerada ruim pela população brasileira. A questão, complexa, é simplificada através das palavras de Rousseau

Não é pela quantidade de tributos que se deve medir o ônus, mas sim pelo caminho que têm de fazer para voltar às mãos de que saíram. Quando essa circulação é rápida e bem estabelecida, não importa que se pague muito ou pouco, pois o povo será sempre rico e as finanças andarão sempre bem. Ao contrário, por pouco que o povo dê, quando esse pouco não lhe volta, ele,

dando sempre, logo se esgotará: o Estado jamais será rico e o povo sempre será miserável. Donde segue que, quanto mais aumenta a distância entre o povo e o Governo, tanto mais oneroso se tornam os tributos (ROUSSEAU, 1978, p. 94-95).

Nesse sentido, os dados da tabela 31 mostram que, para a população, a governança (capacidade administrativa e financeira de implementar políticas públicas) do Estado não está sendo suficiente para sanar as necessidades dos brasileiros. Assim sendo, o discurso e a prática do Estado mostram-se contraditórios. O discurso de preservação dos direitos da sociedade e o acesso a bens e serviços de qualidade, verificados em âmbitos como a Constituição, as leis e os próprios discursos dos políticos, não vão ao encontro do que os brasileiros encontram de fato quando precisam do Estado. Por conseguinte, apresenta-se no Brasil uma “democracia sem cidadania – uma democracia marcada pelo reconhecimento de garantias constitucionais e dos direitos humanos, mas que falha em sua implementação institucional” (PINHEIRO e SOUZA, 2001, p. 158).

A opinião expressa pela maioria da população em relação aos serviços públicos é esperada, de acordo os escritos de João Paulo Peixoto (2003). O autor afirma ser presumível tal atitude, uma vez que há uma distância considerável entre os impostos pagos pelos cidadãos e o nível de serviços que vêm em sua contrapartida. Falando apenas do que o autor chama de três funções clássicas do Estado (fornecer saúde, educação e segurança), ele declara que há anos o Estado não consegue oferecê-las a contento à população, sendo justamente nessas áreas onde a crise institucional é mais visível. Sendo assim, é legítimo que os brasileiros pressionem o Estado para ter melhor acesso a serviços públicos. Essa legitimidade também é garantida pelo contrato social vigente.

Complementando essa questão, José Álvaro Moisés (1990) coloca duas noções que mostram a dificuldade da população fazer a pressão indicada por João Paulo Peixoto (2003). São elas, o artificialismo das leis no país e a concepção tutelar de poder da população. Quanto ao primeiro ponto, da distância entre o que a lei garante e aquilo que o povo acessa decorre o fato de que o afastamento entre o Estado e a população tem se reforçado. A esfera política passa a ser tão distante dos cidadãos que essa situação dá mais vigor para a não participação política dos brasileiros e, concomitantemente, o Estado passa a não reconhecer as necessidades da população. Já a concepção tutelar de poder está atrelada ao artificialismo das leis, pois resulta dela. A população fica passiva, mesmo não estando satisfeita com situações que deveriam proporcionar o seu bem estar, esperando que o Estado solucione tais problemas. Constata-se que ambas as noções se retroalimentam. Enquanto o Estado se afasta da

população, sem tomar conhecimento de suas carências, a população não se manifesta ao Estado, condição que acaba por aumentar a distância entre os dois atores. O Estado continua a oferecer leis artificiais e a população, mesmo insatisfeita, não se faz ouvir. Afinal, as elites que conseguem se organizar e se fazer ouvir são quase sempre as mesmas que detêm o poder.

Do quadro apontado advém claramente uma conseqüência contraproducente à democracia. Uma vez que a população se encontra insatisfeita com os serviços públicos apresentados pelo Estado, e que existe uma compreensão dos brasileiros de que, da parte da sociedade, existe uma atuação para manter o contrato social, a confiança institucional tende a se degenerar. Assim sendo, na tabela 32, é descrita a confiança institucional dos brasileiros. Para constituir os dados abaixo, sobre confiança institucional, foram aglutinadas a questões sobre confiança nos seguintes atores: 1) Congresso Nacional; 2) governo; 3) judiciário; 4) presidente; 5) forças armadas; 6) partidos políticos; 7) polícia.

Tabela 32 – Confiança institucional (%)

Opinião	%
Confia	12
Confia parcialmente	53
Não confia	35
Total	100

N= 1076

Fonte: Latinobarómetro (2003).

Na tabela 32 observa-se a prevalência da confiança parcial dos brasileiros nas instituições públicas. Pouco mais da metade dos brasileiros (53%) confia em parte nos diferentes atores apontados. Para 35% da população, a desconfiança é a opinião que marca a maior parte das instituições brasileiras. Apenas 12% dos cidadãos detêm confiança nelas. Por um lado, o fato de confiar parcialmente nas instituições pode preocupar já que indica haver entraves à confiança total. Ou seja, existem problemas apresentados pelas instituições que vão de encontro aos anseios da população, o que pode afastá-los da política. Por outro lado, pode-se escolher interpretar esses dados pensando que há uma consciência crítica em meio à população, que não os obriga a confiar totalmente nas instituições. Esse caso pode ser entendido como o mal menor.

Em outras palavras, melhor que se confie em parte nas instituições do que não confiar absolutamente. Se a confiança é parcial, existem, assim como pela interpretação mais negativa, pontos que sobressaem positivamente, fazendo com que algumas instituições sejam bem avaliadas pela população. No entanto, aqui não é possível distinguir se a grande

porcentagem de pessoas que afirmam ter confiança parcial nas instituições (e não completa confiança ou inteira desconfiança) ocorre devido a avaliações mais negativas ou mais positivas destas instituições. O fato é que a maior parte da população confia parcialmente nas instituições brasileiras.

O posicionamento dos brasileiros é compreensível. Segundo José Álvaro Moisés (1995, p. 16), “Com efeito, o desempenho insuficiente de partidos políticos e de lideranças democráticas, mas também a ineficácia das instituições de representação para canalizar demandas – tudo colabora para gerar insatisfação, desinteresse e apatia diante da política”. O Estado não está cumprindo com seus deveres, o que produz conseqüências como a desconfiança institucional. Conforme verificado nas tabelas anteriormente apresentadas (tabelas 29 – Percepção tributária, 30 – Cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos, e 31 – Satisfação com serviços públicos), os brasileiros percebem que o Estado não tem desempenhado eficientemente seu papel no contrato social.

Segundo Locke (1983), ao Estado é definida uma série de obrigações. Entre elas estão os deveres de 1) governar segundo leis que servem para todos os membros da sociedade; 2) buscar o bem comum pelas leis, de forma que todos (os cidadãos e o Estado) saibam de seus deveres e limitações de seus direitos; 3) conseguir consentimento sobre a cobrança de impostos⁷, conscientizando a população da necessidade da sustentação do Estado; 4) o legislativo deve se ater a fazer leis. Rousseau (1978) reforça a idéia da segunda obrigação citada de Locke: o Estado fará leis que busquem o bem comum. Em cada item indicado por Locke pode-se fazer uma interpretação das tabelas acima citadas, que levam à compreensão da situação da (des)confiança dos brasileiros nas instituições políticas.

Observe-se o primeiro dever: governar segundo as leis e que estas são presumíveis de serem aplicadas a todos os membros da sociedade. Os dados da tabela 29 – Percepção tributária, mostram que, ao menos quanto ao sistema tributário, o entendimento dos brasileiros é de que os impostos não são recolhido com imparcialidade, de maneira justa. É reconhecida pela sociedade a prática desigual e regressiva da cobrança de impostos. O segundo e o terceiro dever citados podem auxiliar na explicação da desconfiança institucional conjuntamente. No momento em que o Estado tem o dever de prover o bem comum, estabelece direitos e deveres tanto a si quanto à sociedade. A sociedade tem como obrigação contribuir (financeiramente e não-financeiramente) para que o Estado possa alcançar o bem comum. No entanto, os dados da tabela 30 – Cumprimento de direitos e deveres pelos

⁷ Para Locke, especificamente sobre a propriedade.

cidadãos, informam que a maior parte dos brasileiros atua no sentido de desempenhar seu papel no contrato social, enquanto os dados das tabelas 29 – Percepção tributária e 31 – Satisfação com serviços públicos corroboram para a compreensão de que o Estado não age da mesma forma. As opiniões de que os impostos recolhidos não são bem gastos (variável que compõe a Percepção tributária), somadas à maciça insatisfação com os serviços públicos permitem que se afirme que o Estado não realiza seus deveres⁸. O último dever, de que os legisladores apenas precisam fazer o seu trabalho, se desfaz frente à própria desconfiança institucional. É provável que nesta desconfiança estejam contabilizadas as conhecidas tentativas de aproveitamento da instituição política em benefício próprio, ou mesmo as infinitas leis que “não pegam” no Brasil, trazendo a idéia de incompetência do corpo político e, muitas vezes, a idéia de esse corpo ser desnecessário.

Os deveres acima referenciados dizem respeito, para Locke, especificamente ao legislativo. Contudo, aqui se aceitam essas idéias para a avaliação de confiança nos atores Congresso Nacional, governo, presidente e partidos políticos, que compõem a variável Confiança institucional, uma vez que alguns fazem leis e outros as colocam em prática. Por conta dos demais atores, e porque a atuação de todos eles não se limita a questões tributárias, se compreende que a confiança institucional se dá majoritariamente de forma parcial no Brasil.

Ao recapitular sucintamente as características dos brasileiros apresentadas até o momento neste capítulo, pode-se compreender uma relação existente entre elas. Enquanto, de um lado, a percepção tributária negativa caracteriza a maioria dos brasileiros, de outro, o cumprimento de direitos e deveres continua ocorrendo, em algum nível, por parte dessa população (apesar do risco de parte dela vir a não cumpri-lo). Concomitantemente, verifica-se que os serviços públicos prestados pelo Estado não são satisfatórios e, com isso, a confiança nas instituições brasileiras se dá de maneira parcial. Esses são componentes de podem influenciar tanto no apoio quanto na satisfação com a democracia no Brasil.

Apoio e satisfação com a democracia são importantes porque a crença de que a democracia é a melhor forma de governo, a sua legitimidade, bem como o bom julgamento do seu desempenho no país são fundamentais para a consolidação da democracia (RENNÓ, 1997). Logo, a consolidação democrática depende das atitudes e comportamentos da sociedade (PINHEIRO e SOUZA, 2001). Nessa direção, seguem, abaixo, as tabelas 33 e 34, com os dados referentes ao apoio à democracia e à satisfação com a mesma, respectivamente.

⁸ Para Rousseau, no momento em que as leis não observem o bem coletivo, mas sim objetivos pessoais dos que exercem o poder, o Estado não está bem e é legítima a pressão por mudanças (ROUSSEAU, 1978).

Para tratar o apoio à democracia, foram agregadas as questões que abordam: 1) a preferência (ou não) pela democracia como forma de governo; 2) se o entrevistado daria um cheque em branco a um líder que resolvesse os problemas da nação; 3) se a democracia é a melhor forma de governo, mesmo apresentando problemas; 4) a preferência por democracia frente à escolha de alguém que detivesse todo o poder; 5) se a democracia é o único regime político que pode levar ao desenvolvimento do país; e 6) a confiança que as pessoas possuem sobre a democracia de fato desenvolver o país. Desta forma, obteve-se a variável denominada apoio à democracia, exposta na tabela abaixo.

Tabela 33 - Apoio à democracia (%)

Opinião	%
Apóia	69
Apóia parcialmente	28
Não apóia	3
Total	100

N= 999

Fonte: Latinobarómetro (2003).

A tabela 33 mostra que há um apoio maciço dos brasileiros em relação à democracia (69%). Para um grupo bem menor, 28% da população, o apoio se dá de maneira parcial. Somente 3% dos cidadãos não apóiam a democracia no país.

Em nível global, foi a partir do final da II Guerra Mundial que o apoio à democracia ganhou espaço. De acordo com Renato Janine Ribeiro (2003), nesse momento, o fascismo passou a ser entendido como anti-democracia. Logo, toda pessoa que fosse contra a democracia passou a ser vista como pró-fascismo. Para muitos cientistas políticos brasileiros, foi a liberação da consciência e a revisão de valores e de objetivos primordiais dos brasileiros que permitiu a modernização e a democratização do país (OKUNEVA, 1998). Assim, o apoio à democracia é resultado de uma modificação da cultura política dos brasileiros, que passaram a acatar como primordiais os valores democráticos. Para Ribeiro, o apoio à democracia é patente quando seus princípios são apresentados. A igualdade, a liberdade, a sustentação dos direitos humanos, são princípios considerados os melhores concebidos pelo homem, que sustentam a democracia enquanto valor (RIBEIRO, 2003).

Os dados da tabela 34, a seguir, vêm a complementar a análise do apoio democrático dos brasileiros, pois trazem dados sobre a satisfação com a democracia. Apontar a satisfação com o regime complementa a visão apresentada anteriormente porque, para além de uma predisposição a aceitar a democracia, esta questão mostra até onde o regime cumpre o papel

que a sociedade define para o Estado no contrato social. É nesse ponto que a estabilidade democrática deve se pautar, muito mais do que no seu apoio difuso. A tabela 34 não apresenta junção de variáveis, sendo apresentadas apenas as respostas à questão se a pessoa está satisfeita com a democracia brasileira.

Tabela 34 - Satisfação com a democracia (%)

Opinião	%
Satisfeito	30
Insatisfeito	70
Total	100

N= 1132

Fonte: Latinobarómetro (2003).

Pelos dados da tabela 34, é preocupante que a insatisfação com a democracia seja a opinião de 70% da população brasileira. Esses dados não coincidem com os apresentados sobre o apoio democrático. De um lado há o apoio, e de outro, a insatisfação com a democracia. Não é pelo fato de considerar mais conveniente uma forma de organização da vida social e política que as pessoas vão, obrigatoriamente, classificar como boas as conseqüências que essa organização está apresentando no momento.

De acordo com José Álvaro Moisés (1995), a esperança depositada na democracia brasileira foi diminuindo quando casos de corrupção foram sendo noticiados e as desigualdades econômica, social, racial e de gênero, mantidas. Essas questões erosionam as bases de legitimidade do regime político.

Fica claro que, mesmo havendo apoio ao regime democrático, esse posicionamento não está ligado à percepção sobre o cumprimento do papel do Estado na sociedade. De outra forma, pode-se dizer que a democracia que é apresentada aos brasileiros não é a que se espera. A diferença entre apoio e satisfação com a democracia no Brasil é preocupante, pois

Se nas democracias avançadas existem muitas vezes problemas de governabilidade, o que dizer das democracias recentes e imperfeitas, onde os governos são instáveis, perdendo, com facilidade, o apoio da população. Para o problema da governabilidade, porém, o mais grave – se não fatal – para os governos é perder o apoio da sociedade civil, visto que, em termos práticos, a governabilidade se confunde com “legitimidade” do governo, ou seja, com o apoio de que dispõe na sociedade civil.

A governabilidade nos regimes democráticos depende de: (a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismos de responsabilização (accountability) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (d)

da existência de um contrato social básico. É esse acordo social básico, é o contrato social hobbesiano, que garante às sociedades avançadas legitimidade e governabilidade (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 117).

Por outro lado, as diferenças entre atitudes e comportamentos dos brasileiros resultam da sua socialização (SOUZA, 1989). E se a socialização é um dos determinantes da percepção tributária, por óbvio não se poderia esperar outro resultado que não o apresentado – um abismo de diferença entre o apoio ao regime democrático e a satisfação com ele. O processo de socialização vai ser um ponto fundamental para produzir a percepção tributária, mas também para originar o apoio à democracia e a insatisfação com o regime. No entanto, a insatisfação tende a ser valorizada no momento em que se reforça a imagem negativa da tributação no processo socializador.

6.2 - O peso das trajetórias da percepção tributária sobre a democracia brasileira

Segundo Ronald Inglehart (1988), o conceito de cultura política agrega como indicadores principais a confiança interpessoal, a satisfação com a vida e o apoio à mudança revolucionária. O último possui correlação negativa com o que o autor denominou cultura cívica⁹. Para Inglehart, modelos mais recentes de cultura cívica têm utilizado também a análise da variável satisfação com a democracia. Isso porque, para o autor, esse tipo de opinião reflete uma avaliação direta das instituições democráticas do país.

A partir dessa sustentação teórica, pensando em um encadeamento lógico das variáveis apresentadas, foram construídos os modelos apresentados anteriormente, nos quadros 9 e 10, para se verificar a análise de trajetória realizada. Em ambos os modelos se tem como variável exógena a “Percepção Tributária”. É essa variável que se toma de partida, como representante da cultura tributária da população. Essa variável incide diretamente nas demais variáveis dos modelos, e em cada uma delas apresenta um valor. As demais variáveis também incidem umas nas outras, sempre de forma unidirecional, gerando também valores.

A concepção encerrada nos quadros 9 e 10 é a de que a percepção tributária incide no apoio à democracia, bem como na satisfação com o regime, respectivamente. Isso ocorre principalmente quando analisadas determinadas atitudes e comportamentos dos brasileiros. Em primeiro lugar, a percepção tributária da população incide sobre a percepção dos demais brasileiros cumprirem sua parte no contrato social, observando seus direitos e deveres. O

⁹ Mais informações sobre cultura cívica, verificar no capítulo 3 – Referencial Teórico.

cumprimento do contrato social pelos cidadãos (leia-se cumprir deveres e exercer direitos) equivale à confiança interpessoal, indicador necessário à democracia segundo a sustentação de Inglehart (1988). A percepção tributária também incorre sobre o que se pensa dos serviços públicos, apontando a satisfação ou não dos brasileiros com os serviços. Pode-se dizer que parte da satisfação com a vida passa pela satisfação com o seu acesso a serviços que o Estado, de acordo com o contrato social, precisa oferecer à população. Nesse sentido, embora de maneira restrita, mas inegável, a satisfação com os serviços equivalem à satisfação com a vida, outro indicador de manutenção da democracia de Inglehart (1988). Ao mesmo tempo, a percepção tributária marca a confiança institucional dos brasileiros. A falta desta confiança dilata a correlação negativa com comportamentos que sustentam a democracia. Essa atitude auxilia para o que Inglehart (1988) aponta como apoio à mudança revolucionária, ou seja, instabilidade democrática. Nesse ponto é imprescindível indicar que, segundo David Easton (1965, 1968 e 1970), a estabilidade democrática depende dos sentimentos da população de uma sociedade por suas instituições e seu sistema político. De tal modo, com os dados anteriormente apresentados, o Brasil não possui uma democracia completamente fora de perigo. Resta saber o quanto a percepção tributária exerce poder sobre a sustentação da democracia.

Segundo os dois modelos a serem tratados, a forma como a população entende o cumprimento do contrato social pelos cidadãos vai trazer conseqüências para a avaliação dos serviços públicos. Ora, se há o desempenho considerável da atuação da população no contrato social, deve-se esperar o mesmo do Estado, por exemplo, com bons serviços. No entanto, a má avaliação dos serviços, somada às percepções tributária e do cumprimento de direitos e deveres, vão trazer a desconfiança institucional.

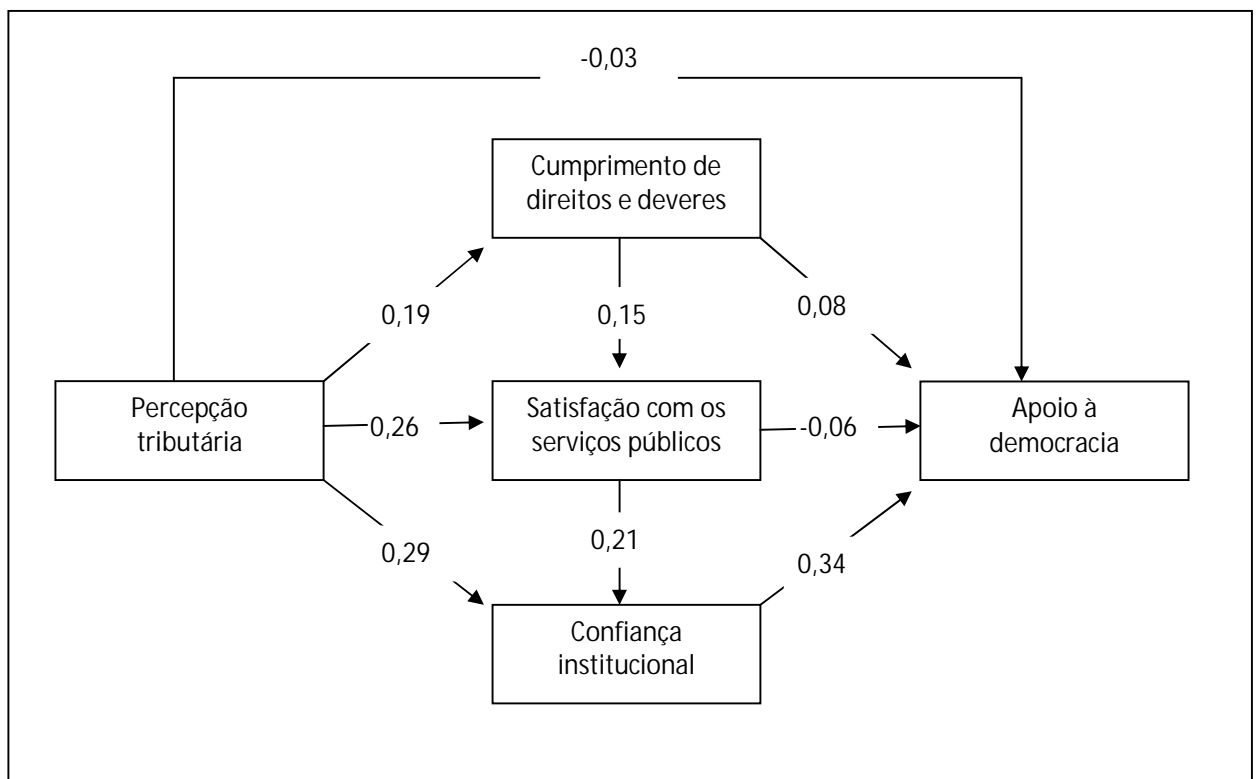
Concomitante a isso tudo, as variáveis endógenas, que aparecem na parte central do modelo e que intermedeiam a relação entre a variável exógena e a dependente, também exercem poder sobre a variável dependente. Isso acontece independentemente, mas também com o incremento da trajetória da(s) variável(eis) anterior(es) que exerce(m) poder sobre a que se esteja considerando. Assim, as variáveis cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos, satisfação com os serviços públicos e confiança institucional, cada uma delas influi no apoio à democracia (quadro 9) e na satisfação com a democracia (quadro 10).

Entretanto, a análise não se restringe à influência direta das variáveis endógenas na dependente. Como são modelos de análise de trajetória, é necessário considerar a trajetória das variáveis que antecedem cada uma das variáveis endógenas. Sendo assim, os modelos são estudados partindo da variável exógena, percepção tributária, passando por cada uma das

endógenas para chegar às dependentes, mas também, considerando o trajeto da percepção tributária passando por cada endógena e sua incidência na endógena seguinte, para chegar à variável dependente. O efeito da variável exógena, nesse caso, é cumulativo.

Compreendidos os modelos construídos, e como eles funcionam, seguem os dois modelos e as tabelas referentes a eles com os efeitos das variáveis. Inicia-se a avaliação pelo estudo da análise do modelo que tem como variável dependente o apoio à democracia, no quadro 11.

Quadro 11 - Análise de Trajetória da Percepção Tributária ao Apoio à democracia



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Latinobarómetro (2003).

O modelo apresentado permite verificar se a Percepção tributária exerce mais poder sobre o Apoio à democracia quando atua sozinha (ou seja, com seu efeito direto), ou quando ela percorre um trajeto, por meio das demais variáveis (o que gera o efeito indireto). A verificação do efeito total (soma dos efeitos diretos e indiretos) vai mostrar quanto o modelo explica sobre o apoio à democracia. Os valores desses efeitos encontram-se na tabela 35.

Tabela 35 - Efeitos diretos e indiretos sobre o Apoio à democracia

Variável Causal	Efeito direto		Efeito na variável interveniente	Efeito total
		Cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos	0,19	0,10
Percepção tributária	-0,03	Satisfação com os serviços públicos	0,26	
		Confiança institucional	0,29	
Cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos	0,08	Satisfação com os serviços públicos	0,15	0,07
Satisfação com os serviços públicos	-0,06	Confiança institucional	0,21	0,02
Confiança institucional	0,34			0,34

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Latinobarómetro (2003).

A tabela 35 mostra que o efeito direto da variável exógena, Percepção tributária, na variável dependente, Apoio à democracia, é de $-0,03$. Já o efeito total, que é a soma dos efeitos direto da variável exógena e indiretos (passando pelas variáveis endógenas), é de $0,10$. Ou seja, a percepção tributária causa um efeito mais forte no apoio à democracia quando analisado em um contexto que considera o cumprimento do contrato social pelos brasileiros (direitos e deveres), a satisfação com os serviços públicos e a confiança institucional.

Segundo David Easton (1965), o funcionamento efetivo de uma democracia leva em conta duas formas de sustentação do regime por sua população. Como referido anteriormente, e tratado no capítulo 4 - A percepção dos impostos nas regiões brasileiras, são importantes tanto o apoio difuso quanto o apoio específico. O apoio difuso se refere a opiniões sobre a democracia como sistema político em si, e o apoio a ele em detrimento de outros disponíveis. É a adesão à democracia enquanto valor. Por sua vez, o apoio específico diz respeito a uma avaliação dos produtos fornecidos pelos atores que exercem poder na democracia, sendo também uma apreciação do desempenho do(s) governo(s) no período estudado. De outra forma, pode-se dizer que o apoio difuso pode ser atemporal, enquanto o apoio específico se atém a uma época (ou um governo)¹⁰. A importância dessas duas dimensões é esclarecedora quando José Álvaro Moisés e Gabriela Carneiro afirmam que

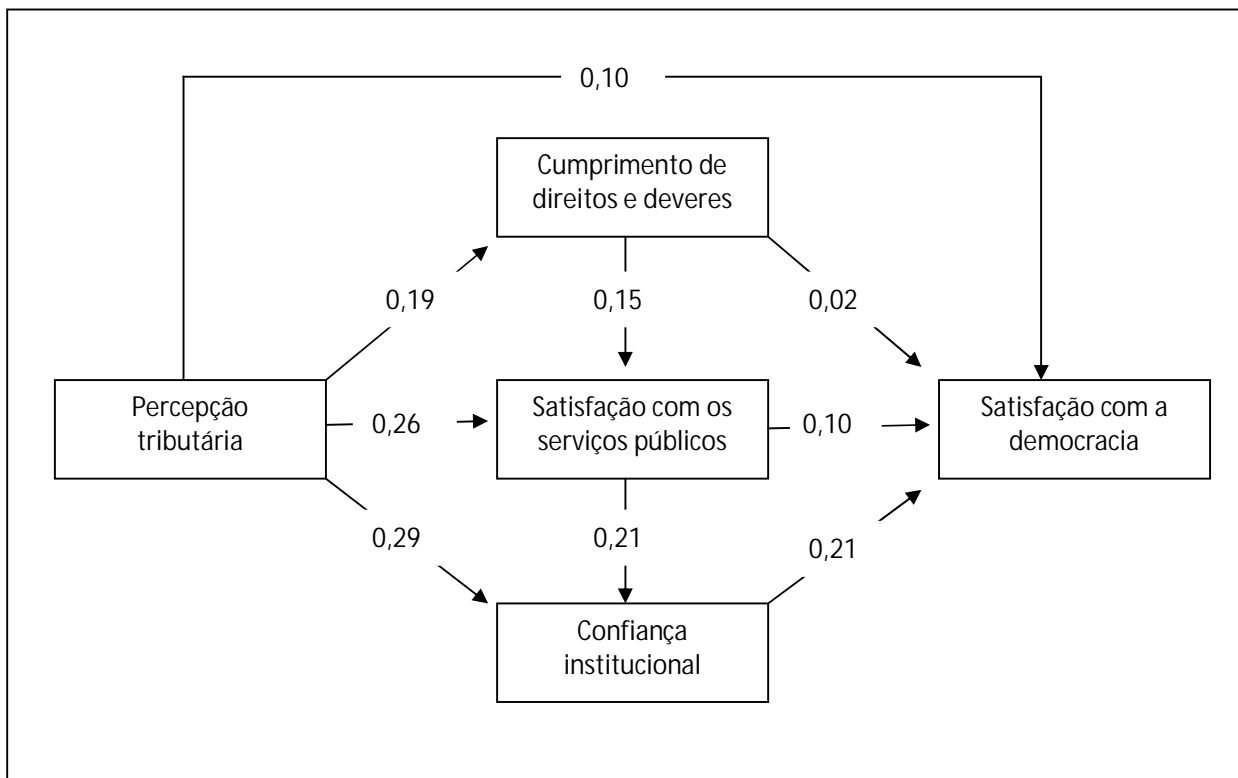
... a legitimidade política, a satisfação com a democracia e o apreço às suas instituições não são apenas conceitualmente distintos, mas empiricamente diferentes. [...], o conceito de legitimidade democrática – ou de apoio difuso

¹⁰ Importante lembrar que a socialização, bem como as experiências pessoais com a política, desempenham papéis fundamentais na conservação e na modificação das atitudes e dos comportamentos das pessoas. Assim, o apoio difuso e o apoio específico não são necessariamente estáticos, nem obrigatoriamente dinâmicos.

ao sistema – diz respeito às crenças dos cidadãos de que a democracia e seus procedimentos constituem a forma mais apropriada de governo e, cabe acrescentar, a única aceitável para assegurar a sua liberdade, igualdade e autonomia. Em outras palavras, a legitimidade corresponderia a um ideal permanente, uma orientação normativa pela maioria das pessoas – embora não necessariamente pela totalidade –, o que significa que ela pode variar de indivíduo para indivíduo. Já a avaliação ou a satisfação com o desempenho do regime são circunstanciais, bastante diferentes do apoio de fundo à democracia e parte de uma síndrome atitudinal que, com base na experiência prática dos cidadãos, envolveria a capacidade de governos e lideranças políticas específicas de enfrentar com eficácia os dilemas coletivos, segundo a percepção dos cidadãos (MOISÉS e CARNEIRO, 2010, p. 158-159).

Nessa direção, a fim de tratar outra face da sustentação da democracia, seguem a análise do modelo (quadro 12) e a tabela (36) com os dados referentes à satisfação com a democracia.

Quadro 12 - Análise de Trajetória da Percepção Tributária à Satisfação com a democracia



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Latinobarómetro (2003).

O modelo exposto acima apresenta a mesma lógica do modelo anteriormente tratado. Ele comporta verificar quanto efeito tem a Percepção tributária sobre a Satisfação com a

democracia. Assim, é abordada a atuação da Percepção tributária exclusivamente sobre a Satisfação com a democracia (apenas com seu efeito direto), e também a sua eficácia ao se processar o trajeto, através das variáveis endógenas (efeitos indiretos) até a variável dependente. Da mesma forma que no modelo anterior, o efeito total, com o somatório dos dois tipos de efeitos, irá revelar quanto o modelo explica sobre a satisfação com a democracia. Os valores desses efeitos encontram-se na tabela 36.

Tabela 36 - Efeitos diretos e indiretos sobre a Satisfação com a democracia

Variável Causal	Efeito direto		Efeito na variável interveniente	Efeito total
Percepção tributária	0,10	Cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos	0,19	0,21
		Satisfação com os serviços públicos	0,26	
		Confiança institucional	0,29	
Cumprimento de direitos e deveres pelos cidadãos	0,02	Satisfação com os serviços públicos	0,15	0,04
Satisfação com os serviços públicos	0,10	Confiança institucional	0,21	0,15
Confiança institucional	0,21			0,21

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Latinobarómetro (2003).

Na tabela 36 explicita-se o efeito direto da variável exógena, Percepção tributária, na variável dependente, satisfação com a democracia, que é de 0,10. Ao analisar o somatório do efeito direto com efeitos os indiretos (aqueles que passam pelas variáveis endógenas), o efeito total das variáveis na satisfação com a democracia apresenta o valor de 0,21. Em outras palavras, a percepção tributária tem um efeito potencializado na satisfação com a democracia ao se considerar o conjunto de atitudes e comportamentos que engloba o cumprimento do contrato social, a satisfação com os serviços públicos e a confiança institucional.

O que se espera da democracia é o bem estar da sociedade, com um tratamento igualitário da população pelo Estado. Como, apesar dos brasileiros cumprirem seus deveres (garantindo arrecadação), o Estado não observa a qualidade dos serviços públicos, tal quadro leva a um desgaste das instituições políticas e, por conseguinte, da satisfação com a democracia. Esta conjuntura resultou de que, até o momento, “O governo brasileiro desprezou a tributação como um dos melhores instrumentos de erradicação da pobreza e de redução das desigualdades sociais, que constituem objetivos fundamentais da República, conforme prevê nossa Carta Maior” (HICKMANN, 2003, p. 111).

A tributação brasileira foi estudada por Ricardo Varsano et al (1998). Em um período de 16 anos foi possível verificar a perversidade do sistema tributário, que favorece a tributação desqualificada. Ao mesmo tempo, enquanto o sistema fiscal é compreensivelmente qualificado como ruim através de uma percepção negativa, o aumento da insatisfação dos brasileiros com a democracia fica visível no momento em que não é garantida a equidade aos brasileiros. De acordo com o Varsano,

verifica-se que o patamar mais elevado da carga tributária atingido em anos recentes [1996] deveu-se essencialmente ao aumento da carga de tributos incidentes sobre bens e serviços, explicado em boa parte pelo crescimento da carga de impostos cumulativos. Tais impostos, todos incluídos entre os 10 de maior arrecadação, são, do ponto de vista econômico, de péssima qualidade, prejudicando o desempenho do setor produtivo. Temos sérios problemas alocativos e de harmonização a enfrentar, incluindo entre os últimos a harmonização interna do ICMS. Temos também problemas de equidade. A carga de tributos sobre a renda é relativamente baixa, especialmente a do incidente sobre pessoas físicas, o mesmo podendo ser dito a respeito dos impostos sobre o patrimônio. É bem verdade que os últimos, em virtude da estabilização decorrente do Plano Real, praticamente triplicaram sua participação na receita total nos dois anos finais da série em relação à média dos demais anos do período considerado. Mas nenhum deles figura entre os 10 principais tributos e sua carga pouco representa na carga global (VARSANO et al, 1998, p. 9).

A comparação entre os dois modelos de trajetória explícita que a percepção tributária exerce mais poder no nível de satisfação dos brasileiros com a democracia do que no seu apoio ao regime. Esta é a resposta da população à qualidade da dimensão da responsividade do Estado, à qual Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004, p. 5) se referem ao afirmar que “... responsiveness, links the procedural dimensions to the substantive ones by measuring the extent to which public policies (including laws, institutions, and expenditures) correspond to citizen demands and preferences, as aggregated through the political process”¹¹. Nesse caso, é possível afirmar que falta equilíbrio para o Estado brasileiro. Equilíbrio entre seu poder¹² e sua capacidade de resposta perante a sociedade para ter efetivamente um sistema democrático. Para Gabriel Almond,

On the one hand, a democratic government must govern; it must have power and leadership and make decisions. On the other hand, it must be responsible to its citizens. For if democracy means anything, it means that in

¹¹ “... responsividade liga a dimensão procedimental à substantiva ao medir até que ponto as políticas públicas (incluindo as leis, as instituições e as despesas) correspondem às demandas e preferências dos cidadãos, reunidas através de processo político” (DIAMOND e MORLINO, 2004, p. 5, tradução livre).

¹² Nesse sentido utiliza-se a definição de poder político de Locke, que o definiu como “o poder de fazer leis [...] para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo isso tão só em prol do bem público” (LOCKE, 1983, p. 34).

some way governmental elites must respond to the desires and demands of citizens (ALMOND, 1996, p. 4)¹³.

A questão é que, no momento em que o bem comum, como responsabilidade do Estado, não é promovido, a população tem o poder de alterar seus governantes (LOCKE, 1983; ROUSSEAU, 1978). Paralelo a isso, é possível dizer que, uma situação extrema (em que os acontecimentos vão se acumulando até chegar a um momento no qual os cidadãos não suportam mais as circunstâncias que deturpam o contrato social) pode facilitar o apoio da população a uma troca de regime.

Os dados das tabelas que trazem informações dos modelos de trajetória apontam que o apoio à democracia no Brasil não sofre tanta interferência da percepção tributária através do ambiente das outras variáveis em comparação à satisfação com a democracia. Já esta base de sustentação da democracia é influenciada pela percepção tributária mais que o dobro em relação ao apoio ao regime. Portanto, a Percepção tributária incide com maior intensidade na satisfação com a democracia, que representa uma avaliação das ações dos atores institucionais, do que na democracia enquanto valor. Assim, é possível considerar que a percepção tributária tratada nesta tese influencia atitudes que, por sua vez, incidem em um menor apoio à democracia (em um grau muito baixo) e menor satisfação com o regime (em um nível maior). Os dados resultantes da análise de trajetória não chegam a ser preocupantes neste momento. Contudo, servem como um alerta sobre o papel que o Estado vem desenvolvendo, referente ao contrato social, junto à sociedade, principalmente se for considerado o quadro apresentado no capítulo 5 - Escolaridade e renda como vieses da percepção tributária, sobre as ondas de percepção tributária negativa. Isso porque o ano de 2005 é, segundo a Imagem 8 - Ondas de Percepção Tributária Negativa no Brasil, o primeiro de uma onda de maior amplitude. Assim, se houvesse dados para tratar o ano de 2008, talvez o efeito da percepção tributária no apoio e na satisfação com a democracia fosse maior.

Se houver uma tendência ascendente das situações expostas (em que a percepção tributária pesa no apoio mas, mais ainda, na avaliação do papel do Estado no contrato social), devido aos constantes recordes de arrecadação, de insatisfação e de desconfiança, pode-se chegar à situação extrema supracitada, na qual a democracia brasileira pode estar em risco. A sustentação do Estado vem da base popular. Segundo Gaetano Mosca (1966), quem governa precisa do apoio da classe mais numerosa, e esse apoio se dá por meio do cumprimento das

¹³ “Por um lado, um governo democrático precisa governar, ele precisa ter poder e liderança e tomar decisões. Por outro lado, ele deve ser responsável perante os cidadãos. Pois se a democracia significa algo, é que, de alguma forma, as elites governamentais devem responder aos desejos e às demandas dos cidadãos” (ALMOND, 1996, p. 4, tradução livre).

normas estabelecidas. Sem o apoio da população (com o cumprimento de leis como o pagamento de tributos e normas de comportamento) o Estado não se sustenta (nem financeiramente nem na manutenção do seu poder).

Uma maneira de evitar chegar a esse ponto é modificar a percepção tributária no Brasil. Para haver uma transformação da percepção tributária brasileira (vale lembrar que 80% dos brasileiros possuem percepção negativa), que altere a atual insatisfação com a democracia, é preciso modificar uma série de fatores. Entre eles pode-se citar o aumento da fiscalização para diminuir a sonegação e a oferta de serviços públicos que justifiquem o investimento da população. Mas uma possibilidade de mudança bastante interessante, que pode auxiliar para se obter uma melhor percepção tributária, é oferecer um bom sistema tributário. Para se alcançar um bom sistema tributário é necessário promover um conjunto de qualidades, que são: 1) suficiência (capacidade de produzir renda para seus objetivos); 2) elasticidade (capacidade de produzir maior renda quando preciso, sem necessitar de emendas constitucionais); 3) flexibilidade (capacidade de adaptação às diferentes conjunturas sem impacto às contas públicas); 4) constitucionalidade (legalidade, generalidade, irretroatividade, anterioridade e efeito não-confiscatório); 5) previsibilidade (previsão de incidência); 6) simplicidade (leis e regulamentos de fácil compreensão); 7) pluralidade de tributos (diversos, mas não muitos); 8) benefícios fiscais moderados (para evitar privilégios); e 9) aceitabilidade social (tributos que os contribuintes recolham sem reações generalizadas) (QUEIROZ, 2003). Esse conjunto de ações que vêm a bem qualificar o sistema tributário acaba por promover o bem comum (entendido como as ações do Estado que visam a boa qualidade de vida da população) em suas diferentes instâncias. Por conseqüência, tende a melhorar a percepção tributária da população e, em decorrência disso, a sua satisfação com a democracia, aumentando a sua estabilidade.

7 - Conclusão

Nada é mais certo neste mundo do que a morte e os impostos
(Benjamin Franklin).

O objetivo desta tese foi analisar o papel exercido pela percepção tributária dos brasileiros na sustentação à democracia no Brasil. Com base em dados de pesquisas quantitativas disponibilizadas por institutos como WVS, Latinobarómetro, LAPOP e CESOP, foi possível avaliar como os brasileiros compreendem o ato de pagar tributos, a importância desse ato no contrato social e de que forma esse posicionamento pode influenciar, concomitantemente com outros fatores já conhecidos, a estabilidade da democracia no país.

Para abordar essas questões utilizou-se a teoria da cultura política, do contrato social e de um novo conceito, a percepção tributária. A cultura política, entendida como uma perspectiva que privilegia a análise de valores e crenças, atitudes e comportamentos da população, permite uma visão abrangente das relações Estado-sociedade. Com base nessa vertente teórica foi possível verificar se e como a população decodifica a relação contratualista supracitada. O contrato social, que define regras mútuas aos dois atores, se bem desempenhado por ambos, possibilita a melhor qualidade dessa relação. Ao mesmo tempo, a melhor qualidade da relação Estado-sociedade permite uma série de atitudes e comportamentos que podem beneficiar os atores. Dentre eles figura uma percepção tributária positiva, que vem a ser a compreensão do pagamento de tributos como um dever cívico, o seu conseqüente apoio ao contrato social e, também, ao regime político.

Pode-se observar, ao longo dos capítulos empíricos, dados que deram suporte para alcançar o primeiro objetivo desta tese, ou seja, caracterizar o perfil da percepção tributária dos brasileiros. De acordo com os dados apresentados, pode-se afirmar que a maior parte dos cidadãos brasileiros apresenta percepção tributária negativa. Essa característica resulta de um conjunto de fatores estruturais e conjunturais aos quais a população está exposta, e que será retomado logo adiante. De maneira concisa, pode-se lembrar uma afirmativa colocada no

capítulo 5: a percepção tributária é muito mais o resultado da performance do Estado do que da população. A definição do tipo de percepção tributária que população brasileira apresenta possibilitou atingir outros objetivos elencados na tese.

Ao perseguir o objetivo de examinar possíveis diferenças geográficas e demográficas no que tange a percepção dos impostos, foram testadas as três primeiras hipóteses operacionais da tese. Mesmo com a limitação das próprias pesquisas sobre a informação da variável “região” de cada entrevistado e a dificuldade encontrada nos bancos de dados para definir estratos de escolaridade e de renda, as hipóteses foram examinadas.

A hipótese de que as populações das regiões que mais recolhem impostos no Brasil têm menor tolerância aos impostos, tratada no capítulo 4, não foi confirmada. As duas regiões que mais coletam tributos ao Estado são o Sudeste e o Centro-Oeste. Apesar de em todas as regiões brasileiras predominar a percepção tributária negativa, é a região Sul a que mais manifesta essa compreensão. Esta região é a que mais desconfia da consciência dos brasileiros sobre seus direitos e deveres; e é a segunda que mais afirma ser injustificável evadir impostos (atrás do Nordeste). Ao mesmo tempo, a região Sul se destaca na avaliação da democracia como regime político preferido, mas, também, na qualificação dos impostos como altos e na insatisfação com os serviços públicos de saúde e de educação prestados pelo Estado. Tais características permitem que se afirme não existir relação direta entre a classificação das regiões geográficas segundo a coleta de impostos e a percepção tributária. A não confirmação da hipótese levantada mostra que, independentemente da quantia arrecadada em cada região geográfica, em todas elas a percepção tributária é negativa. Como os entrevistados apresentam suas respostas às pesquisas baseados em suas experiências, muito possivelmente o retorno dos impostos na região Sul seja mais precário do que nas regiões mais arrecadadoras. Ao mesmo tempo, o destaque da região Sul indica que a percepção tributária pode estar relacionada ao componente cultural que caracteriza a população, e não apenas ao valor financeiro coletado, pois ao longo da história essa região tem sido considerada contestadora frente ao poder central. Nesse caso, a percepção tributária negativa da região Sul estaria relacionada tanto à precariedade do retorno dos impostos quanto à socialização aí encontrada. Essa conclusão reafirma a importância de estudos da(s) cultura(s) política(s), considerando principalmente os diferentes grupos que compõem a sociedade.

A hipótese de que a escolaridade dos cidadãos incide inversamente na tolerância aos impostos, testada no capítulo 5, foi confirmada. Essa conclusão foi possível ao analisar os testes realizados com a variável escolaridade frente a outras que auxiliaram neste diagnóstico.

Assim, no quadro proposto, quanto maior a escolaridade, menos se está satisfeito com os serviços públicos (questão fundamental para se compreender a percepção tributária); menos se afirma que o valor dos impostos em relação aos serviços públicos prestados é justo ou pouco; menos se adere à idéia de que os impostos são bem gastos pelo Estado; e mais é alegado que os impostos são altos. A pergunta acerca de ser justificável não pagar impostos foi a única que não mostrou uma tendência para a variável escolaridade, talvez porque esta seja uma questão de apelo moral.

Os testes sobre a hipótese de que a renda familiar dos brasileiros incide inversamente na tolerância aos impostos, também realizados no capítulo 5, não mostraram a sua confirmação. No lugar dessa afirmação se constatou que o grupo de cidadãos de renda familiar considerada média se destaca como os que mais apresentam percepção tributária negativa, ora sendo seguida pelo grupo com nível de renda baixo, ora pelo de renda alta. Essa situação foi compreendida ao serem verificados os resultados de cruzamentos da variável “renda familiar” com outras variáveis, nos quais o estrato de renda média esteve em proeminência frente aos outros estratos, e cujos resultados seguem sucintamente. A população de renda familiar média é a que menos se encontra satisfeita com os serviços públicos do Estado; é a que mais afirma que os impostos são altos levando em conta esses serviços públicos; também é a que mais indica que os impostos não são bem gastos pelo Estado. Uma constatação paralela à de que a população de renda média é a que mais apresenta percepção tributária negativa é a de que, independentemente do nível de renda, a população brasileira considera o valor dos impostos cobrados no país, alto. Essas são as bases nas quais se ampara a refutação da hipótese de haver uma relação diretamente proporcional entre renda e percepção tributária negativa. Essa refutação indica a disparidade da coleta de tributos nas diferentes camadas da sociedade, bem como a discrepância entre o que recolhe-se de impostos e o que se oferece à população. A disparidade fiscal fica patente quando os indivíduos de renda mais alta muitas vezes possuem posicionamento de maior resignação frente aos impostos e aos serviços prestados do que o grupo de renda média e até do que o de renda baixa, mesmo com os recordes de arrecadação no Brasil. Exemplo disso é a maior satisfação com os serviços públicos e com o uso dos impostos do que a apresentada pelos demais grupos, o que pode ser explicado pelo fato de essas pessoas, possivelmente, terem avaliado serviços que são mais usados pelos seus grupos, como os serviços jurídicos que apenas há pouco tempo têm sido mais acessados pela população em geral. A desigualdade fiscal é confirmada ao longo do capítulo 5. Diversos autores colocam a classe média como a maior

vítima da tributação brasileira, uma vez que recolhem impostos mas, ainda assim, devido à má qualidade dos serviços públicos, precisam pagar para acessar esses serviços na rede particular. Resulta desse quadro ter, cada vez mais, um menor apoio político (resultado da insatisfação) dessa camada social que tem se ampliado nos últimos anos no Brasil.

Sobre o objetivo de examinar a participação dos brasileiros no contrato social e a relação dessa participação com a percepção tributária, primeiramente é preciso apreender se e de que maneira os cidadãos compreendem tal componente contratualista. Para isso, ao longo dos capítulos 4, 5 e 6 foi possível traçar o perfil dos brasileiros especificamente acerca da sua participação no contrato social.

A partir dos dados apresentados pode-se afirmar que os brasileiros têm conhecimento do seu papel para o funcionamento do contrato social no Brasil. Apesar da maioria dos cidadãos, em todas as regiões do país, afirmar que os brasileiros não são conscientes quanto aos seus direitos e deveres, quando inquiridos sobre evadir impostos a grande maioria se coloca contra essa prática (inclusive aqueles que afirmam que os brasileiros pouco ou nada sabem de suas obrigações e direitos). Para a maior parte dos brasileiros, os impostos cobrados são altos e o retorno, negativo. Isso é evidenciado pela insatisfação com os serviços públicos de saúde e de educação, bem como pela caracterização de se pagar muito imposto em relação aos serviços públicos, de os impostos serem mal gastos. Assim, observaram-se os “dois lados da moeda” do contrato social, segundo a percepção dos brasileiros que, pode-se dizer, apresentaram noção sobre a dinâmica do pacto. Os brasileiros dão importância ao pagamento de impostos e, apesar de considerarem elevado o valor dos tributos e de não confiarem nos demais cidadãos por pensarem que esses não têm consciência de seus deveres, eles são contra a evasão fiscal. Ao mesmo tempo, caracterizar os impostos como altos e os serviços públicos como mal prestados podem ser indícios de uma má avaliação da atuação do outro ator no pacto. E essa avaliação vai recair na adesão à democracia.

A relação existente entre a participação da população brasileira no contrato social e a percepção tributária pode ser confirmada no capítulo 6. De acordo com os dados do capítulo citado, no cenário apresentado a percepção tributária dos cidadãos brasileiros incide na forma como esses avaliam o cumprimento de direitos e de deveres por parte dos demais cidadãos. Uma vez que a percepção tributária no país é majoritariamente negativa, a influência desta variável na avaliação do desempenho das demais pessoas no contrato social (leia-se confiança pessoal) pode indicar uma relação com conseqüências deletérias para a sociedade e para o contrato social. Nesse sentido, o modelo de análise da trajetória indicou haver efeito da

percepção tributária sobre a compreensão do cumprimento de direitos e deveres pelos concidadãos. Considerando os dados dos capítulos 4, 5 e 6, pode-se afirmar que os brasileiros sabem de seu papel no contrato social, avaliam mal as atitudes do Estado e, portanto, possuem percepção tributária negativa.

Da avaliação dos serviços públicos pela população e sua relação com a percepção tributária dos mesmos, desdobrou-se mais uma hipótese operacional. A proposição de que a percepção tributária está associada à qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado foi confirmada ao longo dos três capítulos empíricos. Quando a maior parte dos brasileiros afirma que os demais cidadãos não são conscientes de seus direitos e deveres, talvez seja um alerta para a possibilidade de que existam brasileiros que desconhecem o acesso a serviços básicos como um direito de todos. No entanto, não há perguntas nos bancos de dados disponibilizados que possam solucionar tal questionamento. O que se averigüou quanto aos serviços públicos refere-se à insatisfação da população quanto aos serviços de educação e de saúde, o que pode ser um dos propulsores de se justificar evadir impostos. No entanto, quando analisado um conjunto maior de serviços públicos (coleta de lixo, transporte público, habitação, segurança, limpeza e manutenção das vias públicas, espaços de lazer, educação, saúde, iluminação e serviços de água e esgoto) a satisfação é ampliada, obtendo respaldo de grande parte da população. Entretanto, a avaliação dos impostos em relação aos serviços públicos prestados indicou que a maior parte dos brasileiros considera que paga muito ao Estado frente ao retorno que recebe como serviços. Com tal posicionamento é compreensível que a maioria dos brasileiros classifique o uso dos impostos pelo Estado como mal empreendido. Nos cenários apresentados nos modelos de trajetória verificou-se que a percepção tributária exerce poder sobre a satisfação com os serviços públicos, sendo essa variável a que recebe o segundo maior efeito da percepção tributária. Mas, é importante lembrar, a relação entre as duas variáveis pode ser entendida como concomitante: enquanto a satisfação com os serviços públicos influencia a percepção tributária, esta última também incide sobre a avaliação dos serviços públicos. No primeiro caso, pela insatisfação com os serviços públicos pode-se concluir que se paga muito imposto, e a percepção tributária pende para a sua face negativa. No segundo caso, a percepção tributária de que os impostos são altos e não são bem utilizados reforça a opinião de que os serviços públicos poderiam ser melhores, aumentando a insatisfação com os mesmos.

A análise da confiança institucional e sua relação com a percepção tributária foi tratada especificamente no capítulo 6. Nele, com o auxílio dos dados dos outros capítulos, se

confirmou a hipótese de que a percepção tributária influencia a confiança institucional dos brasileiros. No capítulo 4 foi possível perceber a legitimidade de partidos e do congresso: 67% dos brasileiros legitimam a existência de partidos e do congresso no país. No entanto, esse questionamento não reflete exatamente a confiança nessas instituições, apenas aponta que elas são caras aos brasileiros. A questão da confiança possui muitos laços com questões conjunturais, para o que os brasileiros mostraram haver pouca confiança institucional. A própria insatisfação com os serviços públicos e a afirmação do mau uso dos tributos são indicativos desse descontentamento. A confiança institucional parcial, apresentada pela maioria dos brasileiros (53%), é muito maior do que a confiança completa (12%) ou a desconfiança total (35%). Nos modelos de trajetória verifica-se que, dentre as variáveis intervenientes alocadas no modelo, a percepção tributária exerce o maior efeito sobre a confiança institucional, e que esta é a variável de maior poder sobre o apoio e a satisfação com a democracia.

Com base nesses argumentos, pode-se afirmar que os brasileiros não avaliam positivamente o contrato social vigente no país. Os resultados sugerem que os brasileiros, mesmo não denominando essa relação Estado-sociedade de contrato social, estão cientes dele, consideram importante não evadir impostos, mesmo rotulando os mesmos como elevados. E para esse posicionamento também são conscientes e críticos: devido ao montante que entregam ao Estado podem ponderar sobre a qualidade dos serviços públicos, para o que tem predominado uma classificação negativa. Por isso afirmam que os tributos não estão sendo bem utilizados. Pode-se dizer que esse quadro é verificado em todas as regiões do país e em todas as faixas de escolaridade e de renda da população. Isso tudo favorece que a percepção tributária dos brasileiros seja negativa.

Nesse sentido, verificou-se que no país existem períodos em que essa forma de classificar o pagamento de impostos toma impulso, propiciando ondas de percepção negativa crescente ao longo de três a quatro anos. Após esse período, os ânimos são arrefecidos para, logo depois, ser retomada uma nova onda de percepção tributária negativa. Com essas flutuações atitudinais, o contrato social visto pelos cidadãos, no longo prazo, fica mais frágil ao se considerar que todos esses pontos beneficiam o baixo apoio institucional no país.

Esse conjunto de assertivas leva ao diagnóstico que confirma em parte a hipótese central desta tese, de que a forma como os brasileiros percebem os impostos incide na sua satisfação com a democracia e no apoio dedicado a ela. No capítulo 4, como abordado acima, já se delineavam algumas questões que colaboraram para se chegar a esta conclusão. Da

mesma forma, o capítulo 5 trouxe importantes noções para, ao seu final, ser tratada uma questão pontual sobre a percepção tributária e o apoio e a satisfação com a democracia segundo os diferentes níveis de educação e de renda. Aí se observou que o grupo de pessoas que apresenta percepção tributária negativa (definida a partir da caracterização do uso dos tributos) e insatisfação com a democracia aumenta da menor escolaridade até o ensino médio, não havendo relação entre as variáveis no grupo de pessoas com nível de escolaridade superior. Já em relação aos grupos de pessoas segundo a renda familiar, quanto maior a renda, menos pessoas apresentam percepção tributária negativa e insatisfação com a democracia.

Mas, foi no capítulo 6 que a hipótese central foi testada diretamente, considerando ainda todas as demais variáveis entendidas como importantes e que foram tratadas ao longo da tese (cumprimento de direitos e deveres, satisfação com serviços públicos e confiança institucional). Os modelos para efetuar análise de trajetória são cenários desenhados com base nos objetivos desta tese. Dessa forma, foram compostas variáveis por meio de análise fatorial, a fim de torná-las questões mais completas para analisar os modelos propostos. Após analisar cada variável resultante de análise fatorial, os modelos de trajetória possibilitaram a compreensão do papel da percepção tributária na sustentação da democracia pelos brasileiros, atingindo, assim, o objetivo central desta tese. O modelo que apresenta como variável dependente o apoio à democracia apresentou efeito direto da percepção tributária com valor pequeno e negativo, portanto, a relação entre as variáveis é inversamente proporcional. Já o modelo em que a satisfação com a democracia é a variável dependente, a percepção tributária causa um efeito positivo. Ambos os modelos mostraram que tanto o apoio à democracia quanto a satisfação com o regime recebem efeito maior e positivo quando considerados outros elementos do sistema. Assim, no modelo sobre o apoio à democracia, a percepção tributária tem seu efeito ampliado para 0,1 devido às relações causais totais na variável dependente. Por sua vez, no modelo em que a variável dependente é a satisfação com a democracia, o cenário desenhado aumenta o efeito da percepção tributária, e o efeito total das variáveis chega a 0,21. Sendo assim, confirma-se a hipótese de que a percepção tributária incide sobre satisfação com a democracia, sendo o efeito da variável independente maior quando consideradas atitudes e comportamentos que resultam da percepção tributária. Embora não se confirme a hipótese da relação direta entre percepção tributária e apoio à democracia, no momento em que o quadro é analisado considerando as demais variáveis que compõem o cenário construído, pode-se dizer que a percepção tributária incide sobre o apoio à democracia. Assim, na análise sobre o apoio à democracia, refutar a relação direta entre ela e a percepção tributária indica a relevância de

serem consideradas outras variáveis no seu estudo. Por ser considerado o apoio à democracia um valor estrutural, é compreensível que a relação da percepção tributária com a satisfação com a democracia, um valor conjuntural, seja mais forte. Mas, não se pode esquecer que a percepção tributária, mesmo sendo resultado de um processo mais conjuntural, possui componente estrutural herdado ao longo do tempo no país. Isso mostra a importância de estudar questões conjunturais e estruturais, e suas relações, para se compreender de maneira holística atitudes e comportamentos dos cidadãos, os quais vão ditar as bases de sustentação do regime político.

Nesta tese buscou-se trazer à tona a importância do estudo da percepção tributária de cidadãos. Esta percepção deve ser compreendida como um elemento da matriz de cultura política de uma sociedade, posto que ela apresenta componentes estruturais e conjunturais em sua formação. A relevância do estudo da percepção tributária frente a atitudes e comportamentos da população, que incorrem na estabilidade política e na qualidade do contrato social, ficou clara ao longo desta tese. As limitações desta tese, tais como a impossibilidade de compor uma variável de cumprimento do contrato social dos próprios respondentes das pesquisas e a falta de dados que complementassem a análise longitudinal integral (por regiões ou pelas variáveis demográficas), deveu-se aos problemas encontrados nas bases de dados das pesquisas de opinião, que não apresentam continuidade ao longo dos anos sobre vários questionamentos considerados imprescindíveis para esta empreitada. Tais questionamentos permitiriam uma avaliação mais exata e longitudinal dos objetivos aqui apresentados.

Os conjuntos de limitações encontradas e dos objetivos alcançados nesta tese mostram o quanto é necessário que, cada vez mais, as pesquisas de opinião levem em consideração os questionamentos que permitam uma análise da cultura tributária da população. Nesse sentido, recomenda-se também a padronização da forma de anotação das variáveis demográficas. Para além de questões sobre forma e conteúdo de questionários, sugere-se que seja investigada a natureza das ondas de percepção tributária negativa dos brasileiros averiguada na tese. Ao chegar a sua natureza, é possível pensar em mecanismos que possam minimizar essas ondas tratando concomitantemente dois motes: que os cidadãos sejam mais ativos na cobrança do papel Estado e, consequência desse primeiro, que seja modificada a percepção do pagamento de impostos para uma visão de dever cívico. Nesse propósito, pode ser útil o uso combinado das metodologias quantitativa e qualitativa, a fim de se obter uma análise mais completa das causas das ondas atitudinais. Também se propõem pesquisas comparadas sobre a percepção

tributária de populações de países de um mesmo bloco econômico, e entre países de blocos diferentes, a fim de se verificar semelhanças e diferenças nos ambientes sistêmicos. Os resultados podem ser a base para uma avaliação crítica do que acontece no(s) país(es), como isso se dá e por quê. Países de mesmo bloco, com condições econômicas e sociais semelhantes, tenderiam a apresentar populações com percepções tributárias semelhantes. Mas, como indicado acima, a questão econômica não é a única a incidir sobre a percepção tributária, sendo os determinantes culturais de suma importância para este estudo. Portanto, a comparação das percepções tributárias de diferentes países pode auxiliar na compreensão do comportamento das sociedades, e a confrontação de seus resultados ajudará a colocar à prova a significância do conceito de percepção tributária e sua relação com a sustentação da democracia. Além disso, essas pesquisas podem indicar quais sistemas propiciam melhores percepções tributárias e servir de parâmetro para alcançar um contrato social justo. Um contrato social no qual tanto a sociedade quanto o Estado desempenhem seus papéis de forma a que nenhum dos atores se sinta desapontado com o outro pode ser baseado, portanto, na melhor percepção tributária da população.

Referências

ACLAME. **Projeto Carga Tributária**: pesquisa realizada pela InterScience por encomenda da Associação da Classe Média. Agosto 2005. Disponível em: <http://www.aclame.com.br/taxasetributos.php> . Acesso em: 25 mai. 2009.

ACSP. **Pesquisa da Associação Comercial de São Paulo sobre a percepção dos brasileiros sobre impostos**. 2005. Disponível em: http://www.deolhonoimposto.com.br/download/pesquisa_para_site_de_olho_no_imposto_2006.pp . Acesso em: 19 set. 2006.

AFFONSO, Rui. Quanto pagamos de imposto? **Lua Nova**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 81-83, abr./jun. 1985.

AFFONSO DA SILVA, Simone. Divisão Regional Brasileira: considerações acerca de seus fundamentos. In: **Encuentro de Geógrafos de América Latina: Caminando en una América Latina en Transformación**. 2009, Montevideo, Uruguay. Disponível em: http://egal2009.easyplanners.info/area02/2002_Affonso_da_Silva_Simone.doc . Acesso em: 28 set. 2010.

ALM, James; JACKSON, Betty R.; MCKEE, Michael. Estimating the determinants of taxpayer compliance with experimental data. **National Tax Journal**, Washington, v. 45, n. 1, p. 107-114, mar. 1992.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. São Paulo: Record, 2007. 280p.

_____. **O dedo na ferida**: menos impostos, mais consumo. Rio de Janeiro: Record, 2010. 193p.

ALMEIDA, Edson Pacheco; PEREIRA, Rosângela Saldanha. Críticas à teoria do capital humano: uma contribuição à análise de políticas públicas em educação. **Revista de Educação Pública**, Cuiabá, v. 9, n. 15, p. 21-35, 2000. Disponível em: <http://www.ufmt.br/revista/arquivo/rev15/AlmeidaPereira.html> . Acesso em: 30 out. 2010.

ALMOND, Gabriel. The intellectual history of the civic culture concept. In: ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney (Orgs.). **The civic culture revisited**. Newbury Park/London/New Delhi: Sage, 1989. p. 1-36.

_____. **A discipline divided**: schools and sects in political science. New York: Sage, 1990. 348p.

_____. Forward: the return to political culture. In: DIAMOND, Larry (Org.). **Political Culture and Democracy in Developing Countries**. Boulder: Lynne Rienner, 1994. p. IX-XII.

_____. The civic culture: prehistory, retrospect, and prospect. **CSD**, California, v. 69, n. 01, p. 1-11, nov. 1996. Disponível em: <http://repositories.cdlib.org/csd/96-01> . Acesso em: 21 fev. 2001.

ALMOD, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1963. 562p.

_____. **The civic culture revisited**. Newbury Park, London, New Delhi: Sage, 1989. 421p.

AMARAL, Gilberto Luiz do et al. Esforço tributário da população para financiar o governo federal (Arrecadação tributária da Receita Federal e INSS). **Estudos do IBPT**, Curitiba, 25 out. 2006. p. 1-12.

_____. Carga tributária atinge o índice de 36,08% em 2007, crescendo mais de 1 ponto percentual. **Estudos do IBPT**, Curitiba, 12 mar. 2008. p. 1-7.

_____. Carga tributária brasileira 2009 e revisão dos períodos anteriores. **Estudos do IBPT**, Curitiba, 02 fev. 2010. p. 1-11.

AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: Sinafresp, 2000. 325p.

AMORIM, Cassiano Caon. Discutindo o conceito de região. **Estação Científica Online**, Juiz de Fora, n. 4, p. 1-19, abr./mai. 2007.

AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cultura Política e Decisão Eleitoral no Oeste do Paraná**. 2006. 253 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, [2006].

ANDRADE, Régis de Castro. Pacto democrático, negociação e autoridade (reflexões sobre a questão da democracia). **Lua Nova**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 7-16, abr./jun. 1988.

ARISTÓTELES. Política. In: _____. **Poética, Organon, Política, A constituição de Atenas**. São Paulo: Nova Cultural, 2004. p. 141-251. (Coleção Os Pensadores).

ASHER, Herbert B. **Causal Modeling**. Beverly Hills/London: Sage, 1976. 80p.

AZEVEDO AMARAL, Antônio J. **O Brasil na crise actual**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934. 264p.

_____. **O estado autoritário e a realidade nacional**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938. 278p.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. 519p. (Coleção Aprender).

BAQUERO, Marcello. **Conceito e importância da cultura política segundo a teoria estrutural-funcionalista**. S.n.t. 12 f. Mimiografado. (Seminário de Política na América Latina). (s/d).

BAQUERO, Marcello. Socialização política e a formação da personalidade política: uma perspectiva comparada. In: SCHMIDT, Rita Terezinha (Org.). **Nações e Narrações: nossas histórias e estórias**. Porto Alegre: ABEA, 1997. p. 65-84.

_____. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique C. de O.; GONZÁLEZ, Rodrigo S. (Orgs.). **A construção da democracia na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre/Canoas: Ed. UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998. p. 13-29.

_____. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000. 188p.

_____. Formas alternativas de participação política ou naturalização normativa? Cultura política e capital social no Brasil. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 165-186, out. 2004.

_____. **Democracia e desigualdades na América Latina**: novas perspectivas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. 205p.

_____. **A pesquisa quantitativa nas Ciências Sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 104p.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara R. **A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. 205p.

BAQUERO, Marcello; SCHNEIDER, Aaron. Instituições governamentais e participação cidadã: finanças públicas inclusivas em Porto Alegre – Brasil. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 183-212, jul./dez. 2009.

BAQUERO, Marcello; SCHNEIDER, Aaron; LINHARES, Bianca de Freitas et al. Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 94-127, mar. 2005.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2000. 717p.

_____. Democracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2007. p. 319-329. v. 1.

BOURDIEU, Pierre. A identidade e a representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região. In: _____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. p. 107-132. (Coleção Memória e Sociedade).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 10. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1997. 244p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. In: SALVO, Mauro; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva (Orgs.). **Uma nova relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 82-136.

BRYMAN, Alan; CRAMER, Duncan (Orgs.). **Quantitative data analysis with SPSS 12 and 13**: a guide for social scientists. New York: Routledge, 2006. 367p.

- CAPISTRANO, Daniel. **A tese do pós-materialismo e o caso latino-americano**. 2006. 50 f. Monografia (Bacharelado em Sociologia) - Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, [2006].
- CARVALHO, José Murilo. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. 216p.
- CATELLI, Armando et al. Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 3, p. 83-100, jul./set. 2001.
- CHILCOTE, Ronald H. **Teorias de política comparativa**: a busca de um paradigma reconsiderado. Petrópolis: Vozes, 1998. 556p.
- CLARK, Terry Nichols; INGLEHART, Ronald. The New Political Culture: changing dynamics of support for the welfare state and other politics in post-industrial societies. In: **International Sociological Association World Congress**. Madri, 1990. 41 p.
- CNN. First time voters go heavily Obama. **CNNpolitics.com**, Nova York, 4 nov. 2008. Disponível em: <http://politicalticker.blogs.cnn.com/2008/11/04/first-time-voters-go-heavily-obama/>. Acesso em: 18 mar. 2009.
- COIMBRA, Marcos. **Objetivos Nacionais Permanentes**. 2000. Disponível em: http://www.varican.xpg.com.br/varican/Bpolitico_2/obj_nac_permanentes.htm . Acesso em: 09 jun. 2008.
- CORICELLI, Giorgio et al. Tax Evasion: Cheating rationally or deciding emotionally? **IZA Discussion Paper Series**, Bonn, n. 3103, p. 1-38, oct. 2007.
- COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3, p. 40-73, jul./set. 2000.
- DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997. 240p.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy. **CDDRL Working Papers**, Stanford, n. 20/21, p. 1-35, sep. 2004.
- DICCIONÁRIO ELECTORAL. Verbete: **Cultura Política**. Tomo 1. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000. p. 291-298.
- DIEZ-NÍCOLAS, Juan. La escala de Postmaterialismo como medida del cambio de valores en las sociedades contemporaneas. In: ELZO, J.; ORIZO, F. Andrés (Orgs.). **España 2000**: entre el localismo y la globalidad. Madrid: Fundación Santamaría-Universidad de Deusto, 2000. p. 283-310.
- DURLAUF, Steven N.; FAFCHAMPS, Marcel. Social Capital. **NBER Working Papers**, Cambridge, n. 28, p. 1-91, abr. 2004.

EASTON, David. **A systems analysis of political life**. New York: John Wiley, 1965. 507p.

_____. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968. 183p.

_____. Categorias para a análise de sistemas em política. In: _____ (Org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 185-199.

ECKSTEIN, Harry. A culturalistic theory of political change. **American Political Science Review**, Washington, v. 82, n. 3, p.789-804, set. 1988.

ESEB. **Estudo eleitoral brasileiro 2002**: CESOP-FGV/BRASIL02.DEZ-01838. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP-UNICAMP. 2002. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php> . Acesso em: 14 abr. 2009.

_____. **Estudo eleitoral brasileiro 2006**: CESOP-IPSOS/BRASIL06.DEZ-02489. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP-UNICAMP. 2006. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php> . Acesso em: 14 abr. 2009.

FAGEN, Richard R.; TUOHY, William S. **Politics and privilege in a Mexican City**. Standford: Standford University Press, 1972. 209p.

FALCÃO, Maurin Almeida. A reforma tributária brasileira: um enfoque distorcido? In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 67-82.

FERREIRA, Oliveiros S. Thomas Hobbes e o Estado Moderno. **Revista Relações Internacionais**, Brasília, v. 3, n. 5, p. 75-77, jun. 1980.

FLORES, Murilo. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento: uma visão do estado da arte. **Revista InterCambios**, La Plata, v. 6, n. 64, mar. 2006.

FRANCO, Gustavo H. B. O novo modelo brasileiro em perspectiva. In: SALVO, Mauro; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva (Orgs.). **Uma nova relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 13-19.

FRANÇA, Gilson Nardo; GASPARINI, Carlos Eduardo; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim. Relação entre escolaridade e renda na década de 1990. In: **X Encontro Regional de Economia**. Fortaleza : Banco do Nordeste do Brasil, 2005. 25 p.

FREYRE, Gilberto. **Manifesto regionalista de 1926**. Rio de Janeiro: MEC, 1955. 54p. (Os Cadernos de Cultura, n. 80).

_____. **Casa-grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. São Paulo: Círculo do Livro, 1986. 587 p.

_____. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. 16. ed. São Paulo: Global, 2006. 967 p.

G1. França registra aumento de 4,2% em eleitores inscritos para as presidenciais. **Notícias Mundo**, Rio de Janeiro, 27 mar. 2007. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,AA1501410-5602,00.html>. Acesso em: 18 mar. 2009.

GEIGER, Pedro Pinchas. Esboço preliminar da divisão do Brasil nas chamadas “Regiões Homogêneas”. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.59-64, abr./jun. 1967a.

_____. Geografia e planejamento. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p.111-118, jul./set. 1967b.

_____. Regionalização. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.5-25, jan./mar. 1969.

_____. Divisão regional e problema regional. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 157-170, abr./jun. 1970.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Ed. Planeta do Brasil, 2009. 366p.

GONÇALVES, Bruno Setton. **A teoria do capital humano: uma abordagem microeconômica**. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, 2007. 42p.

GUIMARÃES, Henrique. Mercado de Trabalho, escolaridade e renda no Brasil: 1988 a 1996. In: FELL, André Felipe de Albuquerque; SILVA e SOUZA, Bruno Silvestre; MARTINS, Daniel Felipe Victor (Orgs.). **Atualidades em estudos de gestão e tecnologia organizacionais**. Olinda: Livro Rápido, 2008. p. 219-242. v. 1.

HAMMAR, Henrik, JAGER, Sverker; NORDBLOM, Katarina. The evasion and the importance of trust. **Working Paper in Economics**, Göteborg, n.179, sep. 2005.

HICKMANN, Clair Maria. Princípios para uma reforma tributária cidadã. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 109-121.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1999. 492p. (Coleção Os Pensadores).

_____. **Do cidadão**. São Paulo: Martin Claret, 2006. 173p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 220p.

IBGE. **Cartogramas: Evolução Político Administrativo – Divisão Regional**.2010a. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/home/geociencias/cartogramas/evolucao.html> . Acesso em: 26 set. 2010.

_____. **Geociências: Introdução**. 2010b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default.shtm> . Acesso em: 26 set. 2010.

_____. **PNAD: Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, Síntese de indicadores 2009.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010c. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1708&id_pagina=1 . Acesso em: 10 set. 2010.

IBOPE. **Pesquisa de opinião pública 1999:** IBOPE/BRASIL99.JUL-01263. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP-UNICAMP. 1999. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php> . Acesso em: 14 abr. 2009.

_____. **Pesquisa de opinião pública 1999:** IBOPE/BRASIL99.NOV-01265. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP-UNICAMP. 1999. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php> . Acesso em: 14 abr. 2009.

INGLEHART, Ronald. The silent revolution in Europe: intergenerational change in post-industrial societies. **The American Political Review**, Nova York, v. 65, n. 4, p. 991-1017, dez. 1971.

_____. The renaissance of Political Culture. **American Political Science Review**, Washington, v. 82, n. 4, p. 1203-1229, dez. 1988.

_____. **Modernization and postmodernization:** cultural, economic, and political change in 43 societies. Princenton: Princenton University Press, 1997. 453p.

_____. **World Values Survey and European values survey:** 1995-1997. Ann Arbor/ Michigan: Inter-university Consortium for Political and Social Research, 2000.

INGLEHART, Ronald; ABRAMSON, Paul R. Measuring Postmaterialism. **American Political Science Review**, Washington, v. 93, n. 3, p. 665-677, set. 1999.

JACKMAN, Robert W.; MILLER, Ross A. The poverty of political culture. **American Journal of Political Science**, Washington, v. 40, n. 3, p. 697-716, ago. 1996a

_____. A renaissance of political culture? **American Journal of Political Science**, Washington, v. 40, n. 3, ago. p. 632-659, 1996b.

KUSCHNIR, Karina; PIQUET CARNEIRO, Leandro. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 227-250, 1999.

LAGEMANN, Eugenio. O sistema tributário brasileiro frente as tendências internacionais da tributação. In: SALVO, Mauro; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva (Orgs.). **Uma nova relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 215-224.

LAGEMANN, Eugenio; BORDIN, Luis Carlos Vitali. PEC 41/2003: especificidades, aspectos polêmicos e efeitos. . In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 123-136.

LAMOUNIER, Bolivar. Brazil: inequality against democracy. In: DIAMOND, Larry (Org.). **Democracy in developing countries**. Boulder: Lynne Rienner, 1989. p. 111-157. v. 4.

LANE, Ruth. Political Culture: residual category or general theory? **Comparative Political Studies**, Londres, v. 25, n. 3, p.362-387, out. 1992.

LAPOP. **Banco de dados: Brasil 2007**. 2007. Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> . Acesso em: 08 jun. 2010.

_____. **Banco de dados: Brasil 2008**. 2008. Disponível em: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> . Acesso em: 08 jun. 2010.

LATINOBARÓMETRO. **Bancos de dados: 1996, 1998 a 2005**. Disponível em: www.latinobarometro.org . Acesso em: 12 jun. 2008.

_____. **Informe de Prensa, Latinobarómetro 1995**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 1995. 19p.

_____. **Informe de Prensa, Encuesta Latinobarometro 1996**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 1996. 8p.

_____. **Informe de Prensa, Encuesta Latinobarometro 1997**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 1997. 10p.

_____. **Informe de Prensa, Encuesta Latinobarometro 1998**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 1998. 12p.

_____. **Informe de Prensa, Encuesta Latinobarometro 1999-2000**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2000. 33p.

_____. **Informe de Prensa, Encuesta Latinobarometro 2001**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2001. 9p.

_____. **Informe de Prensa, Latinobarometro 2002**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2002. 14p.

_____. **Informe Resumen: la democracia y la economía, Latinobarómetro 2003**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2003. 58p.

_____. **Informe Resumen, Latinobarómetro 2004: Una Década De Mediciones**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2004. 60p.

_____. **Informe Latinobarómetro 2005 – 1995-2005: Diez Años de Opinión Pública**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2005. 82p.

_____. **Informe Latinobarómetro 2006: Banco De Datos En Línea**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2006. 95p.

_____. **Informe Latinobarómetro 2007: Banco De Datos En Línea**. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2007. 112p.

_____. **Informe 2008:** los latinoamericanos están cada día más felices, más esperanzados del futuro, a la vez que con grandes y crecientes niveles de crítica sobre sus sociedades, la democracia se consolida parcial y lentamente, sin cambiar su condición de imperfección. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2008. 115p.

_____. **Informe 2009:** la democracia se afianza en tiempos de crisis, la percepción de progreso aumenta a pesar del golpe de Estado en Honduras, el virus AH1N1 y la crisis económica. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2009. 115p.

_____. **Informe 2010:** estamos ad portas de “¿La década de América Latina?”[...]. Santiago de Chile: Latinobarómetro, 2010. 127p.

LESSA, Carlos. O arrocho dos impostos: o sistema tributário brasileiro. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 67, p. 11-21, mai./jun. 1980.

LEVIN, Jack. **Estatística aplicada a ciências humanas**. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1978. 310p.

LINHARES, Bianca de Freitas. **A cultura política porto-alegrense: tributos e confiança institucional**. 2006. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, [2006].

_____. Cultura política em Porto Alegre: compreendendo a desconfiança institucional através da percepção tributária. In: **6º Encontro ABCP**, 2008, Campinas. Site 6º Encontro ABCP, 2008

_____. O contrato social para a população de Porto Alegre/Brasil: direitos, deveres, tributos e confiança. In: XXVII Congreso Alas, 2009, Buenos Aires. **Memorias XXVII Congreso Alas 2009**. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales - UBA, 2009a. p. 1-11.

_____. Capital Social e Cultura Política: o pagamento de impostos como ato de cidadania e de cumprimento do Contrato Social no Brasil. In: **XXI IPSA World Congress of Political Science**. Santiago/ Chile, 2009b. Disponível em: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1155.pdf . Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. Cultura política e percepção tributária no Brasil. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Cultura(s) Política(s) e democracia no século XXI na América Latina**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. p. 165-194.

LINHARES, Bianca de Freitas; TEMPASS, Martín César. Cruzar fronteiras sem abandonar seu território: as migrações transnacionais dos Mbyá-Guarani. In: **Encontro Internacional do FoMerco** – os novos rumos do Mercosul, 6, 2007. CD-ROM. Aracajú: FoMerco, 2007.

LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 440p.

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. 344p. (Coleção Os Pensadores).

- LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento. Para pensar a confiança e a cultura política na América Latina. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 162-187, mai. 2002.
- LOPES, Osiris de Azevedo. Equilíbrio e isonomia tributária. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 167-179.
- MACPHERSON, Crawford Brough. **The real world of democracy**. Oxford: Oxford University Press, 1966. 80p.
- MAQUIAVEL, Nicolas. **O Príncipe**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 156p.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. Regionalismo y centralismo. In: _____. **7 ensayos de interpretación de la realidad peruana**. 19. ed. Lima: Biblioteca Amauta, 1971. p. 194-228.
- MARKUSEN, Ann R. Região e regionalismo: um enfoque marxista. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 61-99, 1981.
- MARTINS, Ives Granda da Siva. Um novo enfoque para os tributos. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 35-52.
- MERRIAM, Charles Edward; GOSNELL, Harold. **Non-Voting**: causes and methods of control. Chicago: University of Chicago Press, 1924.
- MOISÉS, José Álvaro. Limites do pacto. **Lua Nova**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 5-7, jul./set. 1985.
- _____. A política contra a participação. In: _____. **Cidadania e Participação**: ensaios sobre o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular na nova Constituição. São Paulo: Marco Zero, 1990. p. 15-33.
- _____. **Os brasileiros e a democracia**: bases sócio políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Editora Ática, 1995. 304p.
- _____. A política contra a participação. In: MOISÉS, José Álvaro et.al. **Cultura e Democracia**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001. p. 151-213. v. 1. (Cadernos do Nosso Tempo, Nova Série, 5).
- _____. A desconfiança nas instituições democráticas. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n.1, p. 33-63, mar. 2005.
- _____. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-43, fev. 2008.
- _____. (Org.). **Democracia e Confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Edusp, 2010. 304p.

MOISÉS, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela de O. P. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **Democracia e Confiança**: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Edusp, 2010. p. 149-184.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de la Brede et de. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 851p.

MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. 294p.

MOSCA, Gaetano. A classe dirigente. In: SOUZA, Amaury de (Org.). **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. p. 51-69.

MUNHOZ, Dércio Garcia. A questão é mais ampla que simples e ilusórias reformas. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 19-34.

NÓBREGA, Mailson da. Prefácio. In: ALMEIDA, Alberto Carlos. **O dedo na ferida**: menos imposto, mais consumo. Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 15-24.

OKUNEVA, Liudmila. La cultura política en el proceso de transición democrática: el caso brasileño. **Revista Iberoamericana**, Moscou, n. 4, p. 49-55, 1998.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **Populações meridionais do Brasil**: história, organização, psicologia. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952. 2 v.

_____. **Instituições políticas brasileiras**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955. 668p. 2 v.

_____. **Evolução do povo brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956. 313 p.

OLIVEN, Rubem George. **A parte e o todo**: a diversidade cultural no Brasil-nação. Petrópolis: Vozes, 2006. (Coleção Identidade Brasileira). 230p.

PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de capital humano. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 113, p. 185-191, jul. 2001.

PARAMIO, Ludolfo. La crisis de la política en América Latina. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 32, p. 15-28, dez. 2002.

PATEMAN, Carole. The civic culture: a philosophic critique. In: ALMOD, Gabriel; VERBA, Sidney (Orgs.). **The civic culture revisited**. California: Sage, 1989. p. 57-102.

PEIXOTO, João Paulo M. Notas sobre reforma do Estado e reforma tributária. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 93-108.

PEREIRA, Júlio César Rodrigues. **Análise de dados qualitativos**: estratégias metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais. 3. ed. São Paulo: EdUSP, 2004. 156 p.

PESB. **Pesquisa Social Brasileira 2002**: UFF-DATAUFF/BRASIL02.JUN-01864. In: Banco de Dados do Centro de Estudos de Opinião Pública – CESOP-UNICAMP. 2002. Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/htm/busca/php> . Acesso em: 14 abr. 2009.

PESTANA, Maria Helena; GAGEIRO, João Nunes. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. 2. ed. Lisboa: Sílabo, 2000. 570 p.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; SOUZA, Luís Antônio F. Participação política e organizações da sociedade civil em novas democracias. In: MOISÉS, José Álvaro et al. **Cultura e Democracia**. Rio de Janeiro: Edições Fundo Nacional de Cultura, 2001. p. 151-213. (Cadernos do Nosso Tempo, Nova Série, 5).

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Reforma tributária: a unanimidade de cada um. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 83-92.

POWER, Timothy J.; JAMISON, Giselle D. Desconfiança política na América Latina. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 64-93, mar. 2005.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 9-35, 2003.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 260p.

PYE, Lucian W. Introduction: political culture and political development. In: PYE, Lucian W.; VERBA, Sidney (Orgs.). **Political culture and political development**. New Jersey/Princeton: Princeton University Press, 1969. p. 3-26.

PYE, Lucian W.; VERBA, Sidney. **Political culture and political development**. New Jersey/Princeton: Princeton University Press, 1969. 574p.

QUEIROZ, Cid Heraclito de. Um novo enfoque para o sistema tributário brasileiro. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma tributária em questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 181-195.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. 708p.

RENNÓ, Lúcio R. Revisitando a corrente dominante da teoria da cultura política. **Pós**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 235-271, 1997.

RIBEIRO, Renato Janine. A política e o bem comum: por uma sociedade politicamente democrática. In: NEUTZLING, Inácio (Org.). **Bem comum e solidariedade: por uma ética na economia e na política do Brasil**. São Leopoldo: Unisinos, 2003. p. 31-39. (Coleção Humanitas).

ROSENBERG, Morris. **A lógica da análise do levantamento de dados**. São Paulo: Cultrix/EDUSP, 1976. 306p.

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. 428p. (Coleção Os Pensadores).

SANI, Giacomo. Cultura Política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**. 13. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2007. p. 306-308. v. 1.

SANTOS, Boaventura de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: HELLER, Agnes et al. **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999. p. 33-75.

SCHNEIDER, Aaron. Finanças públicas e cultura política: fontes de receitas e a natureza dos estados. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Cultura(s) Política(s) e democracia no Século XXI na América Latina**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. p. 141-163.

SCHNEIDER, Aaron; BAQUERO, Marcello. Get what you want, give you what you can: embedded public finance in Porto Alegre. **IDS Working Paper**, Brighton, n. 266, p. 1-30, 2006.

SCHRADER, Achim. **Métodos de pesquisa social empírica e indicadores sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 2002. 128p.

SIEGEL, Sidney. **Estatística não-paramétrica para as ciências do comportamento**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1975. 352p.

SOUZA, Ayda Connia de. Um novo paradigma de cultura política na América Latina: para compreender o Brasil. In: BAQUERO, Marcello (Org.). **Democracia, partidos e cultura política na América Latina**. Porto Alegre: NUPESAL/KUARUP, 1989. p. 137-176.

SOUZA, Maria Aparecida Grendene de. A federação brasileira: reconstrução permanente. In: SALVO, Mauro; PORTO JÚNIOR, Sabino da Silva (Orgs.). **Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 39-61.

STREET, John. Political Culture: from civic culture to mass culture. **British Journal of Political Science**, Londres, n. 24, p. 95-113, 1994.

THOREAU, Henry David. **Desobediência Civil**. 1848. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000019.pdf> . Acesso em: 13 dez. 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia Ltda., 1962. 620p.

TORRES, Alberto. **O problema nacional brasileiro**: introdução a um programma de organização nacional. São Paulo: Imprensa Nacional, 1914a. 150p.

_____. **A organização nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1914b. 384p.

UOL. Vitória de Obama bate recorde de participação eleitoral nos EUA. **Notícias UOL**. São Paulo, 5 nov. 2008. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/especial/2008/eleicaouea/noticias/2008/11/05/ult34u213756.jhtm> . Acesso em: 18 mar. 2009.

VALOR Online. Receita cria delegacia contra sonegação de grandes contribuintes. **Valor Online**, Rio de Janeiro, 26 abr. 2010. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/04/26/receita-cria-delegacia-contrasonegacao-de-grandes-contribuintes-916429415.asp> . Acesso em: 11 mai. 2010.

VAN ZAIST, Juliana K.; NAKABASHI, Luciano; SALVATO, Márcio A. **Retorno em escolaridade no Paraná**. 2008. Economia e Tecnologia. Disponível em: http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/textos_discussao.html . Acesso em: 27 out. 2010.

VARSANO, Ricardo et al. **Uma análise da carga tributária do Brasil**: texto para discussão n. 583. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 71f.

VASCONCELOS, Maria José. Educação vive ano de avaliações. **Jornal Correio do Povo**, Porto Alegre, 31 dez. 2002. Caderno Retrospectiva, Coluna Ensino. p. 6.

VERBA, Sidney. Comparative political culture. In: PYE, Lucian W.; VERBA, Sidney (Orgs.). **Political culture and political development**. New Jersey/Princeton: Princeton University Press, 1969. p. 512-560.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 165p.

WIATR, Jerry. The civic culture from a marxist-sociological perspective. In: ALMOD, Gabriel; VERBA, Sidney (Orgs.). **The civic culture revisited**. Newbury Park/London/New Delhi: Sage, 1989. p. 103-123.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. 4. ed. Boston: Little, Brown & Co, 1984. 323p.

_____. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. **The American Political Science Review**, Washington, v. 81, n. 1, p. 3-23, mar. 1987.

_____. **The new politics of the budgetary process**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1992. 560p.

WORLD VALUES SURVEY. **Banco de dados**: Brasil 1991. 1991. Disponível em: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp> . Acesso em: 17 abr. 2008.

_____. **Banco de dados**: Brasil 1997. 1997. Disponível em: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp> . Acesso em: 17 abr. 2008.

_____. **Banco de dados**: Brasil 2006. 2006. Disponível em: <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp> . Acesso em: 05 jan. 2009.

ZOVATTO, Daniel. Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia: una visión comparada latinoamericana: 1996-2002. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 32, p. 29-53, dez. 2002.

Anexos

Anexo 1 - Cidades da Amostra Latinobarómetro 2005

CIDADE	ESTADO	REGIÃO
Traipu	AL	NE
Santo Antônio Do Içá	AM	N
Salvador	BA	NE
Tucano	BA	NE
Feira De Santana	BA	NE
Botuporã	BA	NE
Boa Nova	BA	NE
Itamaraju	BA	NE
Fortaleza	CE	NE
Caucaia	CE	NE
Maranguape	CE	NE
Miraíma	CE	NE
Juazeiro Do Norte	CE	NE
Brasília	DF	CO
Cachoeiro De Itapemirim	ES	SE
Aparecida De Goiânia	GO	CO
Porangatu	GO	CO
Rio Verde	GO	CO
São Luís	MA	NE
Vitorino Freire	MA	NE
Codó	MA	NE
Belo Horizonte	MG	SE
Contagem	MG	SE
Sabará	MG	SE
Dionísio	MG	SE
Ipanema	MG	SE
Santo Antônio Do Retiro	MG	SE
São Gotardo	MG	SE
Oliveira	MG	SE
Ouro Fino	MG	SE
Ubá	MG	SE
Campo Grande	MS	CO
Cuiabá	MT	CO
Belém	PA	N

Santo Antônio Do Tauá	PA	N
Santarém	PA	NE
João Pessoa	PB	NE
Campina Grande	PB	NE
Recife	PE	NE
Camaragibe	PE	NE
Jaboatão Dos Guararapes	PE	NE
Ilha De Itamaracá	PE	NE
Paulista	PE	NE
Bonito	PE	NE
Florianópolis	PI	NE
Curitiba	PR	S
Colombo	PR	S
Fazenda Rio Grande	PR	S
Paranaguá	PR	S
Londrina	PR	S
Cidade Gaúcha	PR	S
Rio De Janeiro	RJ	SE
Duque De Caxias	RJ	SE
Nilópolis	RJ	SE
Nova Iguaçu	RJ	SE
São João De Meriti	RJ	SE
São Gonçalo	RJ	SE
Maricá	RJ	SE
Cantagalo	RJ	SE
Angra Dos Reis	RJ	SE
Angicos	RN	NE
Espigão D'oeste	RO	N
Porto Alegre	RS	S
Canoas	RS	S
Sapucaia Do Sul	RS	S
Cidreira	RS	S
Eugênio De Castro	RS	S
Formigueiro	RS	S
Blumenau	SC	S
Guaramirim	SC	S
Laguna	SC	S
São Cristóvão	SE	NE
São Paulo	SP	SE
Barueri	SP	SE
Osasco	SP	SE
Arujá	SP	SE
Guarulhos	SP	SE
Itaquaquecetuba	SP	SE
Diadema	SP	SE
Santo André	SP	SE
São Bernardo Do Campo	SP	SE
São José Dos Campos	SP	SE

Sorocaba	SP	SE
Assis	SP	SE
São João Da Boa Vista	SP	SE
Americana	SP	SE
Atibaia	SP	SE
São Carlos	SP	SE
Santo Antônio Do Aracanguá	SP	SE
Ribeirão Preto	SP	SE
Novo Horizonte	SP	SE
Palmas	TO	N

Anexo 2 - Análise Fatorial para o Capítulo 6

2.1 - Análise para construção dos fatores Confiança institucional, Percepção tributária, Cumprimento de direitos e deveres, e Satisfação com o serviço público.

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	Analysis N
P28N rec Os impostos são	4,54	,698	1019
P30NA. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS SERAN RECAUDADOS CON IMPARCIALIDAD	1,77	,422	1019
P30NB. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS DINERO DE IMPUESTOS SERAN BIEN GASTADOS	1,83	,380	1019
P67STB. EXIGEN SUS DERECHOS	2,47	,930	1019
P67STC. SON CONSCIENTES DE SUS OBLIGACIONES Y DEBERES	2,55	,857	1019
P25NA. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA SALUD A LA QUE TIENE ACCESO	2,89	,936	1019
P25NB. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA EDUCACIÓN A LA QUE TIENE ACCESO	2,62	,877	1019
P21STB. CONFIANZA EN LA POLICÍA / CARABINEROS	2,78	,937	1019
P21STD. CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	3,35	,796	1019
P21STE. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL	2,68	,977	1019
P21STF. CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL / PARLAMENTO	2,98	,915	1019
P21STG. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS	2,34	1,041	1019
P23STC. CONFIANZA EN EL PRESIDENTE	2,47	1,020	1019
P23STG. CONFIANZA EN EL GOBIERNO	2,72	,959	1019
P67STA. ¿LOS CIUDADANOS NACIONALES CUMPLEN CON LA LEY?	2,87	,653	1019

KMO and Bartlett's Test

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		.815
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	3795,733
	df	105
	Sig.	,000

Anti-image Matrices

	P28N rec Os impuestos sã	P30NA. TIENE CONFIANZA EN QUE LOS IMPUESTOS SERAN RECAUDADOS IMPARCIALMENTE	P30NB. TIENE CONFIANZA EN QUE LOS IMPUESTOS SERAN RECAUDADOS BIEN	P67STB. EXIGEN DERECHOS	P67STC. SON CONSCIENTES DE OBLIGACIONES Y DEBERES	P25NA. GRADO DE SATISFACCION CON LA SALUD A LA QUE ACCESO	P25NB. GRADO DE SATISFACCION CON LA EDUCACION A LA QUE TIENE ACCESO	P21STB. CONFIANZA EN LA POLICIA / CARABINEROS	P21STD. CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLITICOS	P21STE. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL	P21STF. CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL / PARLAMENTO	P21STG. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS	P23STC. CONFIANZA EN EL GOBIERNO	P23STG. CONFIANZA EN EL GOBIERNO	P67STA. ¿LOS CIUDADANOS NACIONALES CUMPLEN CON LA LEY?			
Anti-image Covar	.929	.074E-02	5,324E-02	1,195E-02	5,865E-03	8,332E-02	1,374E-03	90E-02	1,593E-02	1,507E-02	4,726E-02	4,489E-02	2,952E-03	1,275E-02	4,253E-02			
		.643	-.322	2,425E-03	2,608E-02	5,822E-04	5,435E-02	47E-03	3,757E-02	1,227E-03	1,140E-03	3,028E-02	1,512E-02	3,042E-02	1,617E-03			
			-.322	.611	2,664E-02	2,235E-02	4,615E-02	3,303E-03	68E-02	6,351E-02	1,025E-02	3,205E-02	2,656E-03	1,686E-02	3,108E-03	1,358E-02		
				1,195E-02	.425E-03	2,664E-02	.844	-.187	1,010E-02	3,472E-03	.79E-02	1,689E-02	4,784E-02	1,510E-03	1,245E-02	2,093E-02	4,215E-03	-.156
				5,865E-03	.608E-02	2,235E-02	-.187	.838	3,289E-04	5,104E-02	51E-02	2,336E-02	6,401E-03	2,474E-03	1,178E-02	1,628E-02	1,241E-02	-.175
				8,332E-02	.822E-04	4,615E-02	1,010E-02	3,289E-04	.666	-.328	68E-02	6,058E-02	5,720E-05	2,245E-02	3,954E-02	7,043E-03	1,112E-02	4,295E-02
				1,374E-03	.435E-02	9,303E-03	8,472E-03	5,104E-02	-.328	.658	97E-02	3,626E-03	3,423E-02	4,228E-02	5,939E-02	1,559E-02	4,297E-02	1,964E-02
				2,290E-02	.347E-03	6,681E-02	5,788E-02	3,251E-02	2,679E-02	1,969E-02	.672	8,183E-02	9,701E-02	2,350E-02	-.175	7,741E-03	4,010E-02	1,329E-02
				1,593E-02	.757E-02	6,351E-02	1,689E-02	2,336E-02	5,058E-02	3,626E-03	18E-02	.699	3,934E-02	-.127	3,229E-02	6,684E-02	6,826E-02	8,648E-03
				1,507E-02	.227E-03	1,025E-02	4,784E-02	5,401E-03	5,720E-05	3,423E-02	70E-02	3,934E-02	.555	-.209	-.103	4,414E-03	3,132E-02	2,046E-02
				4,726E-02	.140E-03	3,205E-02	1,510E-03	2,474E-03	2,245E-02	1,228E-02	35E-02	-.127	-.209	.534	7,533E-02	3,304E-02	6,459E-02	1,480E-02
				4,489E-02	.028E-02	2,656E-03	1,245E-02	1,178E-02	3,954E-02	5,939E-02	-.175	3,229E-02	-.103	7,533E-02	.665	4,664E-02	4,271E-02	3,262E-02
				2,952E-03	.512E-02	1,686E-02	2,093E-02	1,628E-02	7,043E-03	1,559E-02	41E-03	6,684E-02	4,414E-03	3,304E-02	4,664E-02	.558	-.273	1,394E-02
				1,275E-02	.042E-02	3,108E-03	4,215E-03	1,241E-02	1,112E-02	4,297E-02	01E-02	6,826E-02	3,132E-02	5,459E-02	4,271E-02	-.273	.497	4,797E-03
				4,253E-02	.617E-03	1,358E-02	-.156	-.175	4,295E-02	1,964E-02	33E-02	8,648E-03	2,046E-02	1,480E-02	3,262E-02	1,394E-02	4,797E-03	.844
Anti-image Correl	.814 ^a	.152E-02	7,068E-02	1,350E-02	7,782E-03	-.106	1,757E-03	99E-02	1,977E-02	2,098E-02	5,713E-02	5,710E-02	4,099E-03	1,877E-02	4,803E-02			
		.717 ^a	-.514	3,291E-03	3,553E-02	8,897E-04	3,354E-02	18E-02	5,602E-02	2,054E-03	1,946E-03	4,629E-02	2,524E-02	5,381E-02	2,194E-03			
			-.514	.750 ^a	3,710E-02	3,125E-02	7,235E-02	1,467E-02	-.104	9,718E-02	1,759E-02	5,614E-02	4,166E-03	2,887E-02	5,643E-03	1,891E-02		
				1,350E-02	.291E-03	3,710E-02	.790 ^a	-.222	1,348E-02	1,137E-02	69E-02	2,199E-02	6,989E-02	2,250E-03	1,661E-02	3,048E-02	6,510E-03	-.185
				7,782E-03	.553E-02	3,125E-02	-.222	.773 ^a	4,404E-04	3,221E-02	34E-02	3,052E-02	9,386E-03	3,701E-03	1,578E-02	2,380E-02	1,924E-02	-.208
				-.106	.897E-04	7,235E-02	1,348E-02	4,404E-04	.703 ^a	-.496	01E-02	8,878E-02	9,406E-05	3,766E-02	5,939E-02	1,155E-02	1,933E-02	5,729E-02
				1,757E-03	.354E-02	1,467E-02	1,137E-02	8,221E-02	-.496	.715 ^a	96E-02	5,344E-03	5,662E-02	7,134E-02	8,975E-02	2,572E-02	7,514E-02	2,635E-02
				2,899E-02	.118E-02	-.104	7,688E-02	4,334E-02	4,005E-02	2,962E-02	.890 ^a	-.119	-.159	3,925E-02	-.262	1,264E-02	6,942E-02	1,765E-02
				1,977E-02	.602E-02	9,718E-02	2,199E-02	3,052E-02	8,878E-02	5,344E-03	-.119	.902 ^a	6,315E-02	-.207	4,733E-02	-.107	-.116	1,126E-02
				2,098E-02	.054E-03	1,759E-02	6,989E-02	9,386E-03	9,406E-05	5,662E-02	-.159	6,315E-02	.867 ^a	-.383	-.170	7,928E-03	5,963E-02	2,989E-02
				6,713E-02	.946E-03	5,614E-02	2,250E-03	3,701E-03	3,766E-02	7,134E-02	93E-02	-.207	-.383	.860 ^a	-.126	6,054E-02	-.125	2,205E-02
				5,710E-02	.629E-02	4,166E-03	1,661E-02	1,578E-02	5,939E-02	3,975E-02	-.262	4,733E-02	-.170	-.126	.881 ^a	7,651E-02	7,428E-02	4,352E-02
				4,099E-03	.524E-02	2,887E-02	3,049E-02	2,380E-02	1,155E-02	2,572E-02	64E-02	-.107	7,928E-03	5,054E-02	7,651E-02	.797 ^a	-.518	2,031E-02
				1,877E-02	.381E-02	5,643E-03	6,510E-03	1,924E-02	1,933E-02	7,514E-02	94E-02	-.116	5,963E-02	-.125	7,428E-02	-.518	.819 ^a	7,408E-03
				4,803E-02	.194E-03	1,891E-02	-.185	-.208	5,729E-02	2,635E-02	76E-02	1,126E-02	2,989E-02	2,205E-02	4,352E-02	2,031E-02	7,408E-03	.817 ^a

^aMeasures of Sampling Adequacy(MSA)

Communalities

	Initial	Extraction
P28N rec Os impostos são	1,000	,278
P30NA. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS SERAN RECAUDADOS CON IMPARCIALIDAD	1,000	,725
P30NB. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS DINERO DE IMPUESTOS SERAN BIEN GASTADOS	1,000	,719
P67STB. EXIGEN SUS DERECHOS	1,000	,533
P67STC. SON CONSCIENTES DE SUS OBLIGACIONES Y DEBERES	1,000	,538
P25NA. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA SALUD A LA QUE TIENE ACCESO	1,000	,774
P25NB. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA EDUCACIÓN A LA QUE TIENE ACCESO	1,000	,746
P21STB. CONFIANZA EN LA POLICÍA / CARABINEROS	1,000	,420
P21STD. CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	1,000	,418
P21STE. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL	1,000	,545
P21STF. CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL / PARLAMENTO	1,000	,588
P21STG. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS	1,000	,440
P23STC. CONFIANZA EN EL PRESIDENTE	1,000	,481
P23STG. CONFIANZA EN EL GOBIERNO	1,000	,570
P67STA. ¿LOS CIUDADANOS NACIONALES CUMPLEN CON LA LEY?	1,000	,518

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	4,230	28,198	28,198	4,230	28,198	28,198	3,457	23,046	23,046
2	1,557	10,383	38,582	1,557	10,383	38,582	1,678	11,185	34,230
3	1,344	8,960	47,542	1,344	8,960	47,542	1,633	10,889	45,119
4	1,160	7,731	55,273	1,160	7,731	55,273	1,523	10,154	55,273
5	,978	6,517	61,790						
6	,891	5,940	67,730						
7	,759	5,057	72,787						
8	,714	4,759	77,545						
9	,686	4,573	82,118						
10	,619	4,124	86,243						
11	,498	3,317	89,560						
12	,449	2,996	92,556						
13	,397	2,649	95,205						
14	,380	2,532	97,737						
15	,339	2,263	100,000						

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

	Component			
	1	2	3	4
P21STF. CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL / PARLAMENTO	,706	-,296	-3,26E-02	3,175E-02
P21STE. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL	,697	-,241	2,651E-02	-9,74E-03
P23STG. CONFIANZA EN EL GOBIERNO	,694	-,292	-2,01E-02	-3,94E-02
P21STB. CONFIANZA EN LA POLICÍA / CARABINEROS	,626	-,165	4,927E-03	-8,69E-03
P23STC. CONFIANZA EN EL PRESIDENTE	,616	-,314	3,424E-02	-3,12E-02
P21STG. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS	,615	-,243	5,338E-02	-2,38E-04
P21STD. CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	,604	-,201	-4,79E-02	-,104
P30NB. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS DINERO DE IMPUESTOS SERAN BIEN GASTADOS	,528	,355	-,320	,461
P67STA. ¿LOS CIUDADANOS NACIONALES CUMPLEN CON LA LEY?	,342	,285	,565	2,618E-02
P67STB. EXIGEN SUS DERECHOS	,328	,269	,562	,192
P67STC. SON CONSCIENTES DE SUS OBLIGACIONES Y DEBERES	,312	,384	,532	,101
P28N rec Os impostos são	,214	,279	-,368	,136
P25NA. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA SALUD A LA QUE TIENE ACCESO	,429	,476	-,205	-,568
P25NB. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA EDUCACIÓN A LA QUE TIENE ACCESO	,453	,459	-,123	-,561
P30NA. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS SERAN RECAUDADOS CON IMPARCIALIDAD	,461	,399	-,350	,480

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 4 components extracted.

Rotated Component Matrix

	Component			
	1	2	3	4
P21STF. CONFIANZA EN EL CONGRESO NACIONAL / PARLAMENTO	,753			
P23STG. CONFIANZA EN EL GOBIERNO	,744			
P21STE. CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL	,717			
P23STC. CONFIANZA EN EL PRESIDENTE	,690			
P21STG. CONFIANZA EN LAS FUERZAS ARMADAS	,648			
P21STD. CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS	,622			
P21STB. CONFIANZA EN LA POLICÍA / CARABINEROS	,617			
P30NA. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS SERAN RECAUDADOS CON IMPARCIALIDAD		,828		
P30NB. TIENE CONFIANZA EN QUE IMPUESTOS DINERO DE BIEN GASTADOS		,802		
P28N rec Os impostos são		,488		
P67STC. SON CONSCIENTES DE SUS OBLIGACIONES Y DEBERES			,721	
P67STB. EXIGEN SUS DERECHOS			,716	
P67STA. ¿LOS CIUDADANOS NACIONALES CUMPLEN CON LA LEY?			,698	
P25NA. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA SALUD A LA QUE TIENE ACCESO				,853
P25NB. GRADO DE SATISFACCIÓN CON LA EDUCACIÓN A LA QUE TIENE ACCESO				,830

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 5 iterations.

2.2 - Análise para construção do fator Apoio à democracia

Warnings

Only one component was extracted. Component plots cannot be produced.

Descriptive Statistics

	Mean	Std. Deviation	Analysis N
P14ST rec Apoio à democracia	2,05	1,421	986
P16ST.C. LA DEMOCRACIA PUEDE TENER PROBLEMAS, PERO ES EL MEJOR SISTEMA DE GOBIERNO	1,92	,957	986
P22N.A PREFIERO LA DEMOCRACIA A UN LÍDER QUE TENGA TODO EL PODER SIN EL CONTROL DE LAS LEYES	2,14	1,127	986
P22N.D LA DEMOCRACIA ES EL ÚNICO SISTEMA CON EL QUE (PAÍS) PUEDE LLEGAR A SER DESARROLLADO	1,87	,945	986
P39N. CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOBIERNO PARA QUE SU PAÍS LLEGUE A SER UN PAÍS DESARROLLADO	2,25	,915	986

Correlation Matrix

		P14ST rec Apoyo à democracia	P16ST.C. LA DEMOCRACIA PUEDE TENER PROBLEMAS, PERO ES EL MEJOR SISTEMA DE GOBIERNO	P22N.A PREFIERO LA DEMOCRACIA A UN LÍDER QUE TENGA TODO EL PODER SIN EL CONTROL DE LAS LEYES	P22N.D LA DEMOCRACI A ES EL ÚNICO SISTEMA CON EL QUE (PAÍS) PUEDE LLEGAR A SER DESARROLL LADO	P39N. CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOBIERNO PARA QUE SU PAÍS LLEGUE A SER UN PAÍS DESARROLL ADO
Correlation	P14ST rec Apoyo à democracia	1,000	,174	,088	,166	,145
	P16ST.C. LA DEMOCRACIA PUEDE TENER PROBLEMAS, PERO ES EL MEJOR SISTEMA DE GOBIERNO	,174	1,000	,178	,353	,265
	P22N.A PREFIERO LA DEMOCRACIA A UN LÍDER QUE TENGA TODO EL PODER SIN EL CONTROL DE LAS LEYES	,088	,178	1,000	,186	,119
	P22N.D LA DEMOCRACIA ES EL ÚNICO SISTEMA CON EL QUE (PAÍS) PUEDE LLEGAR A SER DESARROLLADO	,166	,353	,186	1,000	,280
	P39N. CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOBIERNO PARA QUE SU PAÍS LLEGUE A SER UN PAÍS DESARROLLADO	,145	,265	,119	,280	1,000
Sig. (1-tailed)	P14ST rec Apoyo à democracia		,000	,003	,000	,000
	P16ST.C. LA DEMOCRACIA PUEDE TENER PROBLEMAS, PERO ES EL MEJOR SISTEMA DE GOBIERNO	,000		,000	,000	,000
	P22N.A PREFIERO LA DEMOCRACIA A UN LÍDER QUE TENGA TODO EL PODER SIN EL CONTROL DE LAS LEYES	,003	,000		,000	,000
	P22N.D LA DEMOCRACIA ES EL ÚNICO SISTEMA CON EL QUE (PAÍS) PUEDE LLEGAR A SER DESARROLLADO	,000	,000	,000		,000
	P39N. CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOBIERNO PARA QUE SU PAÍS LLEGUE A SER UN PAÍS DESARROLLADO	,000	,000	,000	,000	

KMO and Bartlett's Test

Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,696
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	348,609
	df	10
	Sig.	,000

Communalities

	Initial	Extraction
P14ST rec Apoyo à democracia	1,000	,208
P16ST.C. LA DEMOCRACIA PUEDE TENER PROBLEMAS, PERO ES EL MEJOR SISTEMA DE GOBIERNO	1,000	,501
P22N.A PREFIERO LA DEMOCRACIA A UN LÍDER QUE TENGA TODO EL PODER SIN EL CONTROL DE LAS LEYES	1,000	,209
P22N.D LA DEMOCRACIA ES EL ÚNICO SISTEMA CON EL QUE (PAÍS) PUEDE LLEGAR A SER DESARROLLADO	1,000	,513
P39N. CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOBIERNO PARA QUE SU PAÍS LLEGUE A SER UN PAÍS DESARROLLADO	1,000	,387

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Total Variance Explained

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	1,817	36,343	36,343	1,817	36,343	36,343
2	,915	18,305	54,648			
3	,878	17,561	72,210			
4	,744	14,885	87,094			
5	,645	12,906	100,000			

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Component Matrix^a

	Component
	1
P22N.D LA DEMOCRACIA ES EL ÚNICO SISTEMA CON EL QUE (PAÍS) PUEDE LLEGAR A SER DESARROLLADO	,716
P16ST.C. LA DEMOCRACIA PUEDE TENER PROBLEMAS, PERO ES EL MEJOR SISTEMA DE GOBIERNO	,708
P39N. CONFIANZA EN LA DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE GOBIERNO PARA QUE SU PAÍS LLEGUE A SER UN PAÍS DESARROLLADO	,622
P22N.A PREFIERO LA DEMOCRACIA A UN LÍDER QUE TENGA TODO EL PODER SIN EL CONTROL DE LAS LEYES	,457
P14ST rec Apoio à democracia	,456

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a. 1 components extracted.

Rotated Component Matrix^a

a. Only one component was extracted.
The solution cannot be rotated.

Anexo 3 - Análise de Regressão para o Capítulo 6

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	F2 ^a	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: F3

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,183 ^a	,033	,032	,59008

a. Predictors: (Constant), F2

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	12,895	1	12,895	37,033	,000 ^a
	Residual	373,812	1074	,348		
	Total	386,707	1075			

a. Predictors: (Constant), F2

b. Dependent Variable: F3

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	1,952	,113		17,336	,000
	F2	,169	,028	,183	6,086	,000

a. Dependent Variable: F3

Variables Entered/Removed^a

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	F3, F2 ^a	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: F4

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,321 ^a	,103	,102	,75645

a. Predictors: (Constant), F3, F2

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	69,922	2	34,961	61,098	,000 ^a
	Residual	606,718	1060	,572		
	Total	676,640	1062			

a. Predictors: (Constant), F3, F2

b. Dependent Variable: F4

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	,952	,164		5,789	,000
	F2	,319	,036	,259	8,756	,000
	F3	,199	,039	,149	5,051	,000

a. Dependent Variable: F4

Variables Entered/Removed^b

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	F4, F2 ^a	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: F1

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,399 ^a	,159	,158	,61848

a. Predictors: (Constant), F4, F2

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	74,462	2	37,231	97,331	,000 ^a
	Residual	393,398	1028	,383		
	Total	467,860	1030			

a. Predictors: (Constant), F4, F2

b. Dependent Variable: F1

Coefficients^a

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	1,074	,126		8,495	,000
	F2	,298	,031	,284	9,530	,000
	F4	,178	,025	,212	7,099	,000

a. Dependent Variable: F1

Variables Entered/Removed^b

Model	Variables Entered	Variables Removed	Method
1	F5, F4, F3, F2, F1 ^a	,	Enter

a. All requested variables entered.

b. Dependent Variable: P15ST.
SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,392 ^a	,154	,149	,61558

a. Predictors: (Constant), F5, F4, F3, F2, F1

Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,314 ^a	,099	,094	,680

a. Predictors: (Constant), F5, F4, F3, F2, F1

ANOVA^b

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	46,988	5	9,398	20,341	,000 ^a
	Residual	428,929	928	,462		
	Total	475,917	933			

a. Predictors: (Constant), F5, F4, F3, F2, F1

b. Dependent Variable: P15ST. SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA