



Universidade Federal do Ceará

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas

Maria Inês Cochrane Santiago

A influência do Programa de Educação Fiscal no comportamento dos alunos do Ensino Médio: o caso das escolas Liceu de Acaraú e Maria Luiza Barros de de Itarema-CE

Fortaleza

2010



Universidade Federal do Ceará

Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas

Maria Inês Cochrane Santiago

A influência do Programa de Educação Fiscal no comportamento dos alunos do Ensino Médio: o caso das escolas Liceu de Acaraú e Maria Luiza Barros de de Itarema-CE

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Profº. Dr. Paulo César de Almeida

Fortaleza

2010

**Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas**

Maria Inês Cochrane Santiago

Título- A influência do programa de Educação Fiscal no comportamento dos alunos do Ensino Médio: O caso das escolas Liceu de Acaraú e Maria Luiza Barros de de Itarema- CE.

Dissertação de Mestrado apresentada por Maria Inês Cochrane Santiago, para obtenção do Grau de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas

APROVADA EM -----/-----/-----

PELA BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr Paulo Cesar de Almeida

Orientador - UFC

Profº. Dr. Marcus Vinicius Veras Machado

Universidade Federal do Ceará

Membro do Banca

Profº Dr. Edilson Baltazar Barreira

ESMEC- Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará

Membro da Banca

Agradecimentos

Primeiro e acima de tudo agradeço a Deus por ter me dado essa oportunidade de conseguir iniciar e concluir mais uma etapa na minha vida.

Aos meus pais que tanto se empenharam para me proporcionar oportunidade de crescimento intelectual durante toda sua existência entre nós.

Ao meu marido e meus filhos pela força que me deram em todo decorrer dos trabalhos, compreendendo e apoiando e principalmente não deixando fraquejar nos momentos mais complicados.

A todo corpo docente do Mestrado representado aqui pela Profa Dra.. Léa Carvalho

Ao Orientador Prof^o Dr. Paulo César Almeida, o meu reconhecimento pelo profissionalismo, dedicação e incentivo.

Ao Sociólogo e amigo João Paulo, pelo apoio dado no decorrer dos trabalhos, me incentivando e possibilitando um contexto de discussão mais informal.

Aos colegas do CREDE 03- SEDUC representados pela Profa. Erlane Muniz de Araújo Martin.

Aos colegas fazendários que me apoiaram, representados aqui por Agemiro Torres e Imaculada Vidal

Aos colegas do mestrado, representados pela Solange, Telma e Ines Benevides, pelo apoio e trocas de conhecimento.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF- Constituição Federal
CONFAZ- Conselho Nacional de Política Fazendária
CREDE- Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
DOU- Diário Oficial da União
EAD – Ensino a Distância
ESAF- Escola Superior de Administração Fazendária
GEFE- Grupo de Educação Fiscal dos Estados
GEF-Grupo de Trabalho Educação Fiscal
GEFMs – Grupo de Educação Fiscal dos Municípios
GET- Grupo de Trabalho Educação Tributária
GETE- Grupo de Educação tributária nos Estados
LAB- Escola de Ensino Fundamental e Médio Luiza Araujo Barros
LDB- Lei de Diretrizes e Bases
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC- Ministério de Educação e Cultura
ONG's – Organizações não-governamentais
PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais
PDRF – Plano Diretor da Reforma do estado
PET- Programa de Educação Tributária
PNAF- Programa Nacional de Educação Fiscal
PNAFE- Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscalizar
SEDUC – Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SEF- Secretaria e Ensino Fundamental
SEFAZ-CE Secretaria de Fazenda do Estado do Ceará

Listas de Tabelas, Gráficos e Figuras

Tabela 1	Demonstrativo dos recursos aplicados do Programa de Educação Fiscal	24
Tabela 2	Carga tributária indireta sobre a renda disponível	26
Tabela 3	Faixa Etária (%)	69
Tabela 4	Distribuição do número de alunos, segundo conversa sobre imposto, Ceará, 2009 (%)	71
Tabela 5	Distribuição do número de alunos, segundo conversa sobre meio para obter informação sobre impostos, Ceará, 2009 (%)	74
Tabela 6	Aproximação das respostas à questão “qual o maior resultado que os impostos arrecadados trazem para a sociedade?” Ceará, 2009 (%)	77
Tabela 7	Distribuição do número de alunos, segundo conversa sobre quem foge de pagar impostos, Ceará, 2009 (%)	78
Gráfico 1	Estrutura do Programa de Educação Fiscal	51
Gráfico 2	Nível de conhecimento que os estudantes declararam ter sobre impostos (%)	70
Gráfico 3	Os professores abordam questões sobre impostos em sala de aula? (%)	71
Gráfico 4	Você comenta com a sua família ou amigos assuntos sobre os impostos? (%)	71
Gráfico 5	O que lhe vem mais a mente quando se fala em impostos? (%)	76
Gráfico 6	Você acha que o contribuinte brasileiro foge de pagar impostos? (%)	78
Quadro 1	Amostra da Pesquisa	65

RESUMO

Esta pesquisa procurou analisar o contexto do surgimento do Programa de Educação Fiscal com foco nas mudanças decorrentes da Reforma do Estado. Observou-se como o Programa é uma parte integrante de uma necessidade de mudança sócio-cultural e de mudança na relação entre Estado e sociedade. Isto parece advir com a Constituição de 1988 e com a forte influência de crises econômicas e mudanças a nível internacional. O objetivo deste trabalho é **avaliar em que medida o Programa de Educação Fiscal** no Estado do Ceará conscientiza os alunos do ensino Médio sobre a relevância dos tributos. Neste sentido, buscou-se compreender como os alunos encaram determinados temas ligados a discussão sobre os impostos, ou de que forma estão sendo conscientizados da importância do exercício da cidadania por meio da participação na fiscalização dos gastos públicos com recursos oriundos da receita de impostos. Tal procedimento justifica-se pelo fato de a avaliação de programas abranger não apenas o discurso oficial daqueles que o administram, mas também como os sujeitos são afetados ou encaram essas iniciativas oficiais. Os resultados obtidos mostram que existem diferenças relevantes de opinião dos alunos quanto à visão da importância dos tributos, na medida em que se observou uma escola onde o Programa de Educação Fiscal está implementado e outra onde o Programa ainda não foi instituído.

Palavras-Chave: Estado; Tributos; Educação fiscal; Participação; Controle Social; Políticas Públicas e Cidadania.

ABSTRACT

This research tried to analyze the context of the emergence of the Fiscal Education Program. It has observed that this Program is an integrant part of a necessity of socio-cultural change and evolution in the relationship between the State and the society. This seems to come with the Constitution of 1988 and strong influence of economic crises and changes in international level. The objective of this study was also to evaluate the current contours of the referred Program and try to understand how it reaches the secondary school students from state schools of Ceará. In this sense, it sought to understand how students perceive certain issues related to discussion on taxes, or how they are being aware of the importance of citizenship through the participation in monitoring public expenditures funded by tax revenue. This procedure is justified by the fact that the program evaluation includes not only the official discourse of those who manage it, but how the subjects are affected or face these official initiatives. The results show that there are significant differences of opinion as to the students' vision of the importance of taxes, according as it has studied a school where the Fiscal Education Program is implemented and another one where the same program is not set yet.

Key Words: State; Taxes; Fiscal Education; Participation; Social Control; Public Policy and Citizenship

SUMÁRIO

1. Introdução	9
2. Reforma do Estado: Caminhos para Educação Fiscal	13
2.1. O Estado Brasileiro: Processo de Reforma	13
2.2. Da Reforma Administrativa para a Reforma do Estado: causas e conceitos	15
2.3. A Reforma do Estado no Brasil e a Sociedade: algumas considerações	17
2.4. Cidadania e Políticas Públicas	31
3. Programa de Educação Fiscal: objetivos e perspectivas no Ceará	40
3.1. Aspectos históricos do programa	40
3.2. O Programa Educação Fiscal nos Estados	42
3.3. O Programa Educação Fiscal no Estado Ceará	53
4. Metodologia e instrumentos da pesquisa	60
4.1. Tipo de estudo	63
4.2. Cenário da Pesquisa	64
4.3. As técnicas adotadas	65
5. Análise Comparativa: o caso dos Municípios de Acaraú e Itarema	68
6. Considerações Finais	80
Referências	84
Anexos	91

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a extensão das políticas públicas no Estado do Ceará voltadas para a prática educativa em relação às questões tributária/fiscal. Para tanto, avaliar o Programa Federal de Educação Fiscal, implementado a nível estadual pela Secretaria da Fazenda em parceria com Secretaria de Educação, exigiu não apenas uma pesquisa documental, mas, sobretudo, um recorte empírico voltado para a compreensão dos efeitos da Educação Fiscal em um grupo situado de atores sociais, público-alvo do Programa.

Para fazer o trabalho de conscientização da população como mecanismo de atenuar o desconhecimento quanto à obrigatoriedade e aplicação do tributo, o Estado, recorrendo à Educação Fiscal, procura esclarecer utilizando como multiplicador do conhecimento o aluno, mostrando sua participação efetiva no processo de recolhimento e aplicação dos tributos. A idéia básica é fazer com que o cidadão sinta que ele é o contribuinte de fato, podendo exigir do Estado todos os seus direitos em contrapartida às suas obrigações.

O processo de disseminação do tema nas escolas inicia-se por programação anual de treinamento, com oferta de cursos sobre educação fiscal, na modalidade à distância, promovido pela Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF em parceria com Secretaria da Fazenda do Ceará, Secretaria de Educação do Ceará e Secretaria de Educação do Município de Fortaleza, para servidores públicos estaduais e municipais.

O curso tem duração de aproximadamente 100 horas, com vagas destinadas, na sua maioria, a profissionais de educação do Estado e municípios. Após a conclusão do curso, espera-se que os profissionais estejam hábitos a repassar os conhecimentos sobre o tema da educação fiscal em sala de aula para os alunos das escolas públicas.

A proposta da Educação Fiscal, segundo o discurso oficial do Estado representado pela SEFAZ, é de caminhar no sentido de informar, para que todos conheçam; educar, para que todos pratiquem. Por outro lado, ainda na ótica do

discurso oficial, o Estado deve exercer, além do papel de fornecedor de condições sociais básicas, o de provedor de informações e valores, na missão de promover o exercício da cidadania por cada membro da sociedade.

A discussão do tema Educação Fiscal, embora tratado como tema transversal¹, é considerado importante para o desenvolvimento político, econômico e social, enfatizando-se o processo de educação como porta para o conhecimento sobre os impostos, função do Estado, direitos e deveres do cidadão, principalmente no exercício do controle social garantidos pela Constituição.

Parte-se do princípio de que, sendo a instituição escolar uma das responsáveis para despertar o espírito crítico do indivíduo, temas como tributos, serviço público, patrimônio público, dentre outros, devem ser incorporados em sua missão educacional.

Se a conscientização tributária por meio do Programa de Educação Fiscal na escola está sendo vivenciada pelos alunos do ensino médio, espera-se que esteja ocorrendo uma formação dos sujeitos como cidadãos capazes de compreender a cidadania com participação social e política.

Considera-se como significado importante da Educação Fiscal a contribuição com a formação plena do indivíduo no contexto social para o pleno exercício da cidadania. Não se pode discutir cidadania independente das relações humanas e da sociedade, como se torna essencial o conhecimento da estrutura do Estado, da função sócio-econômica do tributo e de como são alocados os recursos públicos. O grande foco da educação fiscal, para o Estado, é o fortalecimento, a solidificação e a plena efetivação da cidadania.

Diante destes dados, no contexto do presente estudo, levantaram-se alguns questionamentos para investigação: a consciência tributária e fiscal está sendo realmente disseminada nos alunos do ensino médio nos municípios de Itarema em relação aos alunos de Acaraú? Em que medida o Programa Educação Fiscal,

¹ Segundo o Ministério da Educação (MEC), "são temas que estão voltados para a compreensão e para a construção da realidade social e dos direitos e responsabilidades relacionados com a vida pessoal e coletiva e com a afirmação do princípio da participação política. Isso significa que devem ser trabalhados, de forma transversal, nas áreas e/ou disciplinas já existentes". (<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=60>. Acesso em 20.09.09).

desenvolvido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, conscientiza os alunos da função e da aplicação dos tributos? Essa conscientização pode ser evidenciada pelo comportamento dos alunos/clientes em relação à exigência de nota fiscal no momento da compra?

O objetivo principal desta investigação foi, portanto, O estudo tem, pois, como objetivo **avaliar em que medida o Programa de Educação Fiscal** no Estado do Ceará conscientiza os alunos do ensino Médio sobre a relevância dos tributos.

Especificamente, este estudo procurou analisar o nível de conhecimento do aluno de duas escolas do interior do estado do Ceará sobre a função sócio-econômica do imposto e sua aplicação. Verificar também o nível de conhecimento do aluno sobre educação fiscal, identificar na opinião dos alunos o que mais contribui para sonegação de impostos e, em menor grau, analisar a qualidade da abordagem em sala de aula sobre educação fiscal.

Os motivos que levaram ao envolvimento com a investigação na área de educação, especificamente com foco na educação fiscal, surgem da experiência da autora da pesquisa tanto como Auditora da Receita do Tesouro Estadual do Ceará, como Auditora de Controle Interno, e também na área de Educação, trabalhando sempre que possível em sala de aula como facilitadora de assuntos relacionados à Gestão Pública.

O tema é oportuno em nosso contexto social em face da crescente necessidade de modernizar o Estado com melhores políticas de educação, saúde e segurança em meio constantes escândalos políticos divulgados na mídia, que levam ao cidadão desacreditar nas instituições do Estado e, ainda, em meio à crise econômica. Ou seja, a necessidade de os segmentos da sociedade civil organizada atuar mais no controle das políticas públicas vem aumentando.

Por ser um programa implementado pela SEFAZ, em nível de Estado, o compromisso da autora, como servidora pública, é de contribuir para melhoria da gestão utilizando-se de ferramentas de avaliação de programas, especificamente, o Programa de Educação Fiscal do Ceará.

Na teoria, a apresenta-se, de forma muito lúcida, como um propulsor do

desenvolvimento social, na medida em que trata da conscientização do cidadão para a importância da sua participação, mesmo que de forma menos efetiva, na elaboração, no acompanhamento e na fiscalização dos programas de arrecadação e aplicação das receitas públicas.

Obviamente, para a maioria das pessoas o tema é pioneiro e, sendo assim, poderá haver certo menosprezo frente a outros assuntos que afligem a população de um modo mais contundente. E aqui é onde reside, talvez, a maior dificuldade que o Programa pode estar enfrentando: convencer o cidadão comum de que sua participação poderá proporcionar a solução de problemas como violência urbana ou delinquência.

Talvez não restem dúvidas de que a participação popular é de fundamental importância para o sucesso de uma gestão pública voltada para o bem estar da sociedade. Não há como dar credibilidade a programas que são elaborados em gabinetes por técnicos, muitas vezes, distantes das realidades sociais, sem uma fiscalização efetiva na aplicação dos recursos carreados e, principalmente, sem uma avaliação dos efeitos desses programas sobre a sociedade.

Mas começar a entender como se processa ao menos os primeiros elementos do fortalecimento da consciência da participação e da disseminação do conhecimento sobre o imposto é o principal desafio daqueles envolvidos na área.

Diante disso, fica então a pergunta: que contribuição concreta a educação fiscal, gerenciada pela SEFAZ, pode acrescentar à sociedade para que esta entenda os papéis estabelecidos ao agente estatal, em retribuir o pagamento dos tributos na forma de benefícios sociais?

2. REFORMA DO ESTADO: OS CAMINHOS PARA A EDUCAÇÃO FISCAL

Este Capítulo propõe-se a apresentar alguns aspectos particularmente importantes das transformações da reforma do Estado para a educação fiscal. Incluindo-se aqui um pouco das questões trazidas com as novas formas de gestão governamental no âmbito da reforma do Estado brasileiro.

Nesse contexto, traz-se uma visão geral das reformas nos países desenvolvidos, de modo a entender um pouco o contexto onde a Reforma brasileira tem estado inserida. No início de todo este novo processo surgem novos conceitos ligados à Administração Pública, tais como participação, cidadania e controle social, que estão vinculados de alguma forma à necessidade de fortalecimento da consciência tributária dos membros da sociedade.

Inicialmente, entende-se aqui que o Plano Diretor da Reforma do Estado, instituído através do Decreto N° 1.738 de 09 de dezembro de 1995 do Poder Executivo da União, procurou traçar rumos para o alcance concreto de um novo conceito de público, em que a participação da sociedade passa a ter evidência no cenário político.

2.1. O Estado Brasileiro: Processo de Reforma

A crise do Estado se deu no início dos anos de 1970, mas ficou evidenciada nos anos de 1980. Além do descontrole fiscal, vários países começaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, com diminuição do número de empregos e alta dos índices inflacionários. Estes problemas estruturais inviabilizaram o Estado de administrar as crescentes demandas em relação à política de bem estar, e o fizessem repensar seu papel perante a sociedade (PEREIRA, 1996).

Tal crise, bastante evidente nos países capitalistas desenvolvidos, pode ser caracterizada pela “escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante” (ABRUCIO, 1996, p.178).

O modelo em crise apresentado demonstra basicamente três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa (Ibid., 175). A primeira representa o modelo keynesiano, caracterizado pela intervenção estatal na economia, com o objetivo de promover o pleno emprego. A dimensão social é representada pelo *Welfare State*, em que se evidencia a atuação do Estado no provimento de serviços na área social. E a terceira e última dimensão corresponde ao modelo burocrático weberiano de administração, por meio do qual a máquina estatal deveria atuar de forma impessoal, neutra e racional.

Ainda, segundo o autor, os principais motivos que provocaram a eclosão da crise foram: as baixas taxas de crescimento; a já citada crise da economia do final dos anos de 1970 e início de 1980; a crise fiscal, marcada pela incapacidade dos governos de financiar seus déficits; o excesso de atividades e escassez de recursos, provocado pela situação de ingovernabilidade dos estados; o aumento do poder do capital privado, tanto financeiro quanto produtivo, que teve como reflexo a redução do poder estatal em definir as políticas econômicas.

A crise fiscal apresentada como primeiro motivo de eclosão da crise diz respeito à incapacidade dos governos de financiarem suas atividades. As ações dos estados estavam limitadas pelo déficit já existente para financiar seus novos investimentos, com a necessidade de reduzi-lo e a impossibilidade de aumentar os tributos, tinham como alternativa o corte nos investimentos. Com isso o resultado foi a paralisação do Estado, que ficou impossibilitado tanto de formular quanto de implementar políticas públicas em prol do crescimento econômico, levando à estagnação da economia (PEREIRA, 1996, p.45). Assim, investimentos na área social também estavam comprometidos, “colocando em xeque o consenso social que sustentara o *Welfare State*” (ABRUCIO, 1996, p.176).

Com as sucessivas crises, surgiu a necessidade de readequação do modelo da máquina administrativa já existente, para uma estrutura que viabilizasse melhor atendimento ao cidadão, possibilitando ao Estado cumprir seu papel de forma

eficiente e eficaz em atendimento aos princípios constitucionais previstos (CF 88).

2.2. Da Reforma Administrativa para a Reforma do Estado: causas e conceitos

Ao realizar pesquisa bibliográfica acerca das reformas administrativas ocorridas no Reino Unido, JENKINS 1998, p. 201) observou que os governos “têm lutado contra a incompetência e a ineficiência desde que a burocracia governamental existe”. Levando-se em consideração as tentativas de reforma administrativa que têm ocorrido nos últimos 100 anos, em ciclos com duração aproximada de 10 anos (mesmo que sejam introduzidos diferentes aspectos que impactam o funcionamento do governo), os objetivos “foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência”.

Ainda na visão de SPINK, (1998) o termo “reforma administrativa” era usado no período que compreende o final dos anos de 1960 e início dos anos de 1970, sob o amparo das Nações Unidas, propondo-se a definir as mudanças nos componentes da Administração Pública, como a estrutura administrativa, estrutura de pessoal, fluxo de processo, entre outros.

Ainda segundo o autor, desde aquele período foram incorporados novos atributos à expressão e, assim, o espaço resultante inclui:

(...) procedimentos administrativos específicos, sistemas de pessoal e programas locais de mudança, revisão e reforma de ajustes estruturais do serviço público, programas de capacitação mista, programas de mudança temática na esfera pública e importantes reformas constitucionais do Estado (SPINK, 1998, p.148).

Com a ampliação do conceito a partir da inclusão de novas atribuições da Administração Pública, o termo reforma do Estado veio a ser utilizado nos anos de 1990 e passou a significar um processo de reflexão amplo sobre o Estado e a sociedade.

Como mecanismo de superar o modelo burocrático vigente, sem descartar

suas vantagens, como a existência de um corpo burocrático profissionalizado, inicia-se no momento a introdução de técnicas de flexibilização de gestão que tornassem a Administração Pública mais ágil, e, com isso, melhorar a qualidade dos serviços públicos, bem como ampliar o acesso da população a eles. Com essa visão, a alternativa que ganhou força foi o modelo gerencial, trazido da iniciativa privada, em que conceitos como eficiência, flexibilidade e obtenção de resultados eram marcas comuns.

Começa a germinar a idéia de serviços públicos de qualidade para atender uma clientela que viria ser denominada de “usuário-cidadão” e que teria como sustentáculo uma parceria entre Estado e sociedade civil.

Atualmente, as circunstâncias propiciam que vários atores sociais lutem por mais participação, o que significa dizer que a sociedade civil pode ter um papel maior na gestão ou controle de políticas, programas ou serviços, sobretudo no campo social, as áreas ligadas à saúde, educação, assistência social, dentre outros. É exatamente aqui em que se inclui o programa de educação fiscal.

O Programa está vinculado à idéia de que um Estado eficiente nos moldes de uma nova gestão deve ter uma conexão com seus cidadãos, os quais devem ser conscientes da razão do tributo. Isso está ligado ao fato de que uma mudança de comportamento, aparentemente simples, na verdade pode gerar um complexo de implicações econômicas e sociais, uma vez que o cidadão passa a deixar de ignorar as ações não-eficientes do Estado, como também passa a abandonar uma “cultura de sonegação”.

Portanto, essa participação no processo de fiscalização dos gastos públicos pressupõe a exigência de atendimento de qualidade dos serviços para atender o cliente-cidadão e, por conseqüência, amplificação dos espaços de cidadania.

Os organismos multilaterais de financiamento, reclamando por um papel mais ativo da sociedade civil, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e do Banco Mundial, decidiram por incluir em suas propostas questões voltadas para o fortalecimento da sociedade civil e o seu diálogo com o Estado, além de incentivar e fomentar a discussão a respeito da natureza da sociedade civil e de novas formas de organização social.

O ponto destacado é que “da melhoria dos procedimentos, a discussão cresceu e passou à reforma do Estado, do prático e do concreto para o simbólico” (PEREIRA, 1997, p. 156).

Desta forma todo debate sobre reforma do Estado está inserido no processo de um novo modelo onde se defina seu próprio papel, e onde, também, ganha espaço nos debates que envolvem a importância da sociedade civil e sua participação na oferta de serviços de caráter público, além da criação de novas instituições como forma de flexibilizar a Administração Pública. Na proposta do novo modelo, o Estado deixa de ter como atividade única o de fornecimento de serviços públicos, passando também a regular e fomentar as atividades dos organismos não governamentais.

2.3. A Reforma do Estado no Brasil e a Sociedade. Algumas considerações

No Brasil, o tema da reforma do Estado está presente desde o advento da Nova República a partir de 1985, sobretudo nos anos de 1990, sem com isso efetivar-se uma verdadeira reforma que melhorasse as instituições públicas. O que se viu no caso brasileiro foi o debate estrutural sucumbir diante de questões meramente de ordem conjuntural; o essencial deixou de ser discutido em favor de “programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos” (DINIZ, 1996, p 8).

Ao que parece, a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro não se transformou em realidade, talvez devido ao fato de que, o que se pretendia era tão somente uma reforma administrativa visando à privatização de estatais com grande potencial econômico-financeiro. A reforma do Estado brasileiro ficou a reboque de problemas paroquiais, “deixando camadas expressivas da população à margem da área das instituições encarregadas de resolver seus problemas primários de saneamento, saúde, segurança, transporte e educação” (Ibid., p 15).

Em agosto de 1995 foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 173 de que versava sobre a reforma do Estado brasileiro.

Deste modo, o governo de Fernando Henrique Cardoso inaugura uma nova ofensiva contra os direitos sociais instituídos com a Constituição Federal de 1988 (BRESSER, 1996). Amparado pela popularidade e legitimidade adquiridas nas urnas, o novo Presidente inicia o seu governo organizando uma ampla reforma nas políticas e nos aparelhos do Estado, pretendendo reduzir o “custo Brasil”, solucionar a crise da economia brasileira e garantir as condições de inserção do país na economia globalizada (CARDOSO, 1998). Com esse objetivo, enquanto empreende uma luta ideológica que apresenta os direitos sociais como privilégios e entraves ao desenvolvimento econômico, promove a desregulamentação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho, a diminuição dos gastos públicos, a privatização das empresas estatais, a abertura do mercado aos investimentos transnacionais, dentre outras medidas.

Essa reforma do Estado brasileiro tem como marco institucional a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, através dos quais se desencadeou a ofensiva governamental no sentido de impor as mudanças que se seguiram. O governo passa a assumir neste contexto um discurso que veicula o pressuposto de que o modelo de Estado das últimas décadas, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais, é o agente responsável pela emergência da crise econômica mundial. A alternativa, portanto, para a resolução desta crise, também no Brasil, passa por uma reforma do Estado. Na opinião do então Ministro da Administração e Reforma do Estado,

a partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo. (...) esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado (...) (1997, p. 7-9).

Pereira (1997) afirmou ser contrário à proposta neoliberal de Estado mínimo, pois seu “objetivo não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo”, permitindo uma combinação e complementaridade entre o mercado e o Estado como pressuposto

básico ao bom funcionamento do sistema econômico e do regime democrático. Indicou o modelo de Estado social-liberal como capaz de assumir o papel de “estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada”. A reforma do Estado passa necessariamente pela:

recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma administrativa pública com a implantação de uma Administração Pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento (Ibid., 1997).

O modelo proposto pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE, o Estado social-liberal, detém esse poder (de legislar e punir, de tributar e realizar transferências de recursos) para assegurar a ordem interna – ou seja, garantir a propriedade dos contratos – defender o país contra o inimigo externo e promover o desenvolvimento econômico e social (Pereira 1997, p. 22).

O mesmo modelo almeja ser um Estado social e liberal, democrático e submetido ao controle social, ou seja,

que por sua vez proteja os direitos sociais ao financiar as organizações públicas não-estatais – que defendem direitos ou prestam serviços de educação, saúde, cultura,, assistência social - e seja mais eficiente ao introduzir a competição e a flexibilidade da provisão desses serviços” (Pereira e Grau, 1999, p. 17).

Para Gruppenmacher (2003), o Estado social é necessariamente intervencionista. Nele o tributo deixa de ser simples fonte de receita para o Estado, passando a ser utilizado como instrumento de realização de justiça. Leva em consideração o princípio da capacidade contributiva como meio de onerar aqueles economicamente mais favorecidos, sendo utilizado também de forma extra-fiscal, criando benefícios para as regiões mais pobres. Dessa forma, a observância do princípio da igualdade no tratamento atribuído ao sujeito passivo, seja na fase legislativa, seja na fiscalização e arrecadação de tributos, é forte instrumento de distribuição de riqueza.

No âmbito deste macro-processo, foram identificados pelo governo quatro grandes problemas a serem enfrentados pelo Estado brasileiro com o objetivo de cumprir a meta da reconstrução do Estado: o tamanho do Estado; a necessidade de redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança e da governabilidade. Assim, o projeto de reforma do Estado brasileiro está ancorado sob três eixos básicos: a privatização², a publicização³ e a terceirização⁴.

É ancorado sobre estes três eixos que surge e se sustenta na segunda metade da década de 1990 a reforma gerencial (1995), em contraponto à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, tendo do outro lado o avanço tecnológico e a globalização da economia mundial, que em trazido no seu bojo os problemas relacionados ao modelo anterior.

A Administração Pública tinha a necessidade de ser mais eficiente, reduzindo seus custos e aumentando a qualidade dos seus serviços, tendo como foco o cidadão como beneficiário. A reforma do aparelho do Estado passa a ser norteada, essencialmente, pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A introdução da administração pública gerencial pela reforma do estado caracterizou certo avanço, e porque não dizer um rompimento com a administração pública burocrática. Não se pode dizer que a administração gerencial atual negue todos os princípios introduzidos pelo modelo anterior; alguns deles permanecem como pode-se citar como exemplos, como a admissão segundo rígidos critérios de

² A privatização foi apresentada como uma grande oportunidade do Governo para promover a arrecadação de recursos a fim de equilibrar a economia; no entanto, tem-se mostrado muito eficiente para formar novos monopólios privados, principalmente nos setores de água, de saneamento, de energia elétrica e de telecomunicações (OURIQUES, 1997, BIONDI, 1999, apud SILVA, Ilse Gomes. Disponível em www.lilacs.com.br. Acesso em 15.11.2009).

³ A publicização consiste em criar organizações sociais, ou seja, em “transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal” (BRESSER, 1997) com a função de gerenciar e de executar serviços como a administração de hospitais, universidades, museus, creches, ambulatórios. Essas organizações sociais serão financiadas pelo Estado mas administradas por grupos privados sem fins lucrativos. Para Bresser Pereira, a importância das organizações sociais decorre da necessidade “de proteger os 'direitos republicanos': os direitos que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja de fato público e não capturado por interesses particulares” (BRESSER, 1997, p. 21 apud Silva Ilse Gomes). Neste sentido propõe-se re-fundar a República para proteger a república.

⁴ Na terceirização o governo transfere para o setor privado, mediante contratos, serviços auxiliares ou de apoio” como a limpeza, o processamento de dados e o transporte (SILVA, Ilse Gomes).

mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e treinamento sistemático. Fundamentalmente a diferença encontra-se na forma de controle, onde, com o novo modelo de administração, deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

Diante disso, o aspecto que se deve focar é que o Estado gerencial enxerga o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados das políticas públicas são considerados bons, na visão da administração pública burocrática, quando os processos administrativos estão sob controle e são seguros, mas não porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

O atual paradigma gerencial, baseado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, estruturas de forma horizontal, descentralização de funções como forma de incentivo à criatividade. O modelo contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. Já estavam presentes as características de uma bem sucedida administração burocrática, acrescentando-se à avaliação sistemática, a bonificação ao bom desempenho e a capacitação de forma continuada, acrescentam-se à gestão contemporânea os princípios de orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados e da competição administrada.

Como experiência exitosa do processo de Reforma do Estado e coadunando com o conceito de Estado gerencial, foi introduzido o Programa Nacional de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros (PNAFE), iniciado em 1997 com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de contrapartida do Estado brasileiro, com objetivo de melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. O aumento na arrecadação e a otimização dos gastos públicos seriam os resultados mais expressivos esperados do Programa, por parte das autoridades fiscais.

O PNAFE surgiu como resposta à inadiável necessidade de melhorar o aparelhamento das máquinas de administração tributária e financeira dos estados

brasileiros (Revista do PNAFE, 2006).

Para a área tributária, o Programa foi fundamentado na modernização dos processos de arrecadação, declaração, cadastro, fiscalização, cobrança administrativa e judicial, contencioso administrativo e judicial, atendimento ao contribuinte, legislação e estudos econômico-tributários. Foram enfatizados os processos relacionados com orçamento, controle financeiro, dívida pública, contabilidade, auditoria e controle interno e sistema integrado de administração financeira.

Ressalte-se, no entanto, que para cumprimento dos objetivos do Programa, no caso do Estado do Ceará, foi assinado convênio com a Secretaria da Fazenda, gestora do Programa no Estado.

A implementação do PNAFE permitiu à SEFAZ-CE estruturar um programa progressivo de modernização, quando foram traçados objetivos alinhados aos princípios organizacionais de descentralização, parceria, qualidade total, sustentabilidade e visão de longo prazo.

Embora o PNAFE não tivesse a visibilidade dos programas sociais, representou esforço em paralelo de modernização das máquinas fazendárias, que possibilitou aos estados, de um lado, arrecadar mais e melhor, de outro, melhorar a qualidade e o controle dos gastos, com a transparência que a sociedade exige.

Dentre os principais benefícios, o PNAFE propiciou o desenvolvimento institucional, que conduz a mudanças significativas, não só nas ferramentas e nos processos de trabalho, mas na definição de novo patamar e de novas posturas no relacionamento entre Estado e cidadão.

Para alcançar os objetivos traçados pelo Programa, foram trabalhadas as áreas de gestão, recursos humanos, tecnologia da informação e gerenciamento pelas diretrizes, com o firme propósito de atingir o objetivo maior da organização, o de maximizar receita e otimizar despesa, sem perder o foco no atendimento ao cliente-cidadão.

O importante aqui é compreender que o Programa é também uma via para fazer “nascer um novo cidadão”, pois conceber todas as transformações ocorridas

na gestão das secretarias estaduais de fazenda não teria sentido se não produzissem mudanças nas relações com as pessoas. Prepará-los para esse papel foi um ponto de destaque do PNAFE, por meio também do Programa Nacional de Educação Fiscal (Revista do PNAFE, 2006).

A inclusão, pelo PNAFE, da educação tributária entre os projetos de modernização dos estados foi, o que é importante destacar, fruto do amadurecimento de uma idéia que vinha sendo trabalhada desde o Seminário sobre Federalismo Fiscal, ocorrido em 1995, Salvador, Bahia promovido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária.

Os conceitos discutidos, de consciência e cidadania são particularmente importantes por introduzirem mudança de rumo nas tradicionais campanhas de arrecadação de documentos fiscais que eram promovidas pelos estados com objetivo aumentar a arrecadação. Nas campanhas introduzidas pelas secretarias de fazenda, baseadas em sorteios ou promoções, o foco não era conscientização do cidadão em relação à importância do imposto para prestação dos serviços públicos, mas sim o interesse do Estado em promover o aumento das receitas.

Pode-se destacar que os recursos orçamentários destinados ao programa de educação fiscal pela SEFAZ-CE, em 2009, foi R\$ 521.325,43, onde 93,69% foram destinados às campanhas apoiadas por sorteios ou promoções, e 6,31% dos recursos para aplicação em atividades relacionadas propriamente dita à educação fiscal (Tabela 1).

As campanhas por si só não conseguem fazer transformação significativa no indivíduo (ver próximo capítulo, onde será discutido as possibilidades relacionadas a estas questões), para o qual se dirigem; o principal não está no mero estímulo através de qualquer tipo de recompensas. O princípio básico é o cidadão que tem conhecimento sobre a função social do tributo e que, por esse motivo, tem condição de exercer controle sobre o desempenho dos administradores públicos e podem garantir resultados sociais. A educação propõe-se a estabelecer uma nova relação entre o cidadão e o Estado, em que não interessa apenas a arrecadação dos tributos, mas também a forma como são aplicados os recursos públicos.

TABELA 1. DEMONSTRATIVO DOS RECURSOS APLICADOS DO
PROGRAMA EDUCAÇÃO FISCAL - 2009

Recurso do programa	%	Pagamento Bolsistas p/campanha	%	Material promocional para educação fiscal	%
R\$ 521.325,61	100	R\$ 488.425,61	93,69	R\$ 32.900,00	6,31

Fonte: SIAP- Sistema Integrado de Acompanhamento de Programa - 2009

Para Gadotti (2001), dentro do contexto de Escola Cidadã nasce a idéia de Educação Fiscal, “com o objetivo de propiciar o bem-estar social, conseqüência da consciência cidadã e da construção crítica de conhecimentos específicos sobre os direitos e deveres do cidadão, em busca da efetivação do princípio constitucional da dignidade humana” (PNEF).

A Constituição Federal de 1988, “Constituição Cidadã”, em seu art. 1º, determina que a República Federativa do Brasil constituiu-se em Estado democrático de direito, que significa dizer que visa a realização do bem estar social sob amparo de uma lei justa e que assegura a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões. Dentre as várias mudanças determinadas pela Constituição, surgiu no cenário educacional brasileiro a Lei de Diretrizes e Bases⁵ (9.394/96), estabelecendo mudanças das políticas para o setor, onde estão inseridas todas as orientações relativas ao funcionamento do ensino no Brasil.

A mesma Constituição trouxe de volta os costumes patrimonialistas, aumentou o poder central e o controle sobre as estatais, promoveu a descentralização dos serviços sociais, por outro lado atribuiu à responsabilidade de estados e municípios a execução de atividades antes de responsabilidade direta da União. A Constituição (1988) confere uma nova posição para o cidadão que, do papel de coadjuvante, passa a exercer a de sujeito no processo de decisão e de soluções para as causas coletivas, tendo uma participação mais efetiva (GALVÃO,

⁵ Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

1996, p.25), reforçando o processo de redemocratização do Estado.

O processo de redemocratização do país trazido pela Constituição deu uma direção nova no contexto das políticas públicas que afetam vários grupos sociais da sociedade brasileira, até então represada pelo regime autoritário, de modo que passaram a ser direcionadas diretamente aos governantes. Governadores e prefeitos que, em meio a orçamentos reduzidos, foram levados a introduzir novos modelos de gestão para gerir os recursos e levar à população os serviços que ela tanto anseia. Para Pereira (1999), o que se mostra é a criação de mecanismos e instrumentos de democracia direta e de participação da sociedade no controle da Administração Pública, criando um novo paradigma no arranjo institucional. Ainda de acordo com a autora, é o Estado quem institucionaliza as modalidades de participação e que provê legitimidade aos sujeitos de determinadas categorias de interesses.

A participação é um elemento central nos processos de reforma democrática do Estado firmado também pela Constituição de 1988, que estimula a participação popular no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas. Pode-se observar isso com mais freqüência, por exemplo, com o princípio de cooperação dos conselhos, associações e movimentos sociais na definição da alocação de recursos quando de orçamentos participativos, ou mesmo de participação direta da comunidade na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação de crianças e adolescente (Brasil, 1988).

O orçamento participativo é considerado uma ferramenta de maior transparência fiscal, na medida em que possibilita a aproximação do cidadão contribuinte dos reais problemas da sociedade que exigem soluções do administrador público.

Para Sanches (2002) nas experiências de orçamento participativo brota uma nova visão, inovadora e revolucionária, de pedagogia, na mesma linha de pensadores brasileiros clássicos da política e da educação, como Paulo Freire e Maria Victória Benevides, quando a prática não se limita a elaborar os instrumentos orçamentários e de planejamento, mas implica “no desenvolvimento de um princípio educativo capaz de organizar os processos e a própria prática do Estado”.

O orçamento participativo, diz o autor, promove a conquista ao exercício da cidadania ativa e envolve o desafio de promover nos limites da ação pública uma verdadeira “revolução cultural”, capaz de modificar rotinas burocráticas, tornar mais eficazes os processos de gestão dos recursos e, principalmente, permitir um protagonismo social mais intenso com tendência a se generalizar.

Atualmente, muitos sustentam que a sociedade reclama de problemas de infra-estrutura e ofertas de serviços públicos, como serviço de esgoto, fornecimento de água, coleta de lixo, limpeza urbana, manutenção de estradas, habitação, saúde, educação, transporte, que geram insatisfação na sociedade, diante de uma imposta carga tributária elevada, que por sua vez penaliza mais os menos favorecidos como observa-se na Tabela 2:

TABELA 2. CARGA TRIBUTÁRIA INDIRETA SOBRE A RENDA DISPONÍVEL

Despesas	Até 2 sal	5 a 6 sal	10 a 15 sal	+ de 30 sal
Alimentos	9,81	5,04	3,36	1,48
Desp.Pes	1,09	0,78	0,51	0,25
Saúde	2,17	0,91	0,64	0,27
Fumo	4,18	1,62	1,02	0,29
Habitação	3,14	1,21	0,53	0,22
Lazer	0,95	0,84	0,92	0,72
Vestuário	2,43	1,68	1,48	0,86
Transporte	2,45	1,7	1,33	0,9
Veículos	0,27	0,2	0,68	2,34
TOTAL %	26,48	13,98	10,47	7,34

Fonte: Revista Fórum do Brasil (apresentação PEF p/cidadania em 14.11.2008)

A carga tributária indireta sobre a renda disponível compromete o equivalente a 26,48% para a população que percebe até dois salários mínimos, sendo a de maior representatividade diante das rendas superiores, tomando-se como exemplo a população que percebe até três salários mínimos que compromete 7,34% da renda disponível.

Por outro lado a sociedade reclama dos governantes quanto à aplicação dos tributos arrecadados, declarando o não atendimento às suas expectativas. A mudança desse cenário depende da participação de uma grande parcela de atores

sociais, individuais ou coletivos, na definição das prioridades de gastos de recursos públicos e na fiscalização de sua aplicação, quer seja por meio de organizações representativas da sociedade civil ou mesmo por meio de programas de mobilização direta da sociedade, a exemplo do Programa de Educação Fiscal, que tem como um dos atores sociais o aluno. Daí a importância de fazer levantamento junto aos próprios alunos, o que poderá ser visto com detalhes no próximo Capítulo.

Para Barroso (2003, p. 129-130) é importante observar que o papel da sociedade civil começa a ser percebido e tende a ganhar especial importância no processo, ao mencionar o seu surgimento como um novo agente de poder, como os partidos políticos, as entidades de classe, OAB, as ONGS e algumas entidades científicas e religiosas.

Assim será importante transformar as demandas da sociedade em ações previstas nas metas estabelecidas pela Administração Pública, constante no Orçamento, caracterizado como um compromisso entre o governo e a sociedade, onde são definidos que ações são possíveis de serem executadas em prol do bem estar comum. Constitui-se numa importante ferramenta de controle que permite à sociedade acompanhar o fluxo de recursos do Estado, receitas e despesas, participando e mantendo o controle sobre toda a sua atividade político-financeira, que vai desde obtenção até a fiscalização de aplicação dos recursos como prescreve o § 3º do art. 31, da Constituição Federal⁶.

Nesse sentido, é crucial para a efetiva modernização do Estado a participação da sociedade em todas as etapas de elaboração do Orçamento público, de modo a garantir os recursos necessários à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Particularmente, no âmbito da educação, ressalte-se que, sendo a escola uma unidade administrativa, possui seu próprio orçamento. Assim, uma das ações pedagógicas mais importantes que o Programa de Educação fiscal se propõe a realizar é a da democratização da gestão escolar, que tem como um de seus pilares

⁶ Brasil. Constituição Federal de 1988. Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. (...) § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante 60 (sessenta) dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei.

a adoção do Orçamento Participativo. Por isso, a existência de Conselho Escolar é fundamental, para discussão democrática do tema, pois reuni representantes da comunidade escolar para decidir sobre os destinos da escola (Brasil, 2009, MEC, 2009).

Portanto, contribuir para elaboração do Orçamento anual e participar de sua execução – pelo acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos – são meios pelos quais os cidadãos organizados podem exercer controle social e, portanto, sua cidadania. É nessa forma de controle democrático, por meio da interferência do cidadão nas decisões que afetam diretamente a sua qualidade de vida, que o Programa de Educação Fiscal se propõe a estar junto com a comunidade para o exercício da cidadania, apregoado pela Constituição (ESAF, Caderno 4, 2008).

Para CF⁷, art. 1º e § 2º, cidadania é um dos objetivos fundamentais da república: a igualdade e a justiça são valores supremos da sociedade. Nesse sentido, para que se alcance tais objetivos é importante que o sistema tributário, por meio do tributo⁸ arrecadado seja utilizado como instrumento de distribuição de renda e riqueza. É fundamental, pois, a participação popular nas decisões públicas, definindo quem vai pagar a conta e como será aplicado o dinheiro arrecadado com os tributos. A participação do cidadão nas decisões políticas se propõe a tornar-se mais relevante com a internacionalização dos direitos humanos fundamentais e as conseqüências das crises econômicas enfrentadas pelo Brasil. É importante que o povo conscientize-se de que o dever antecede ao direito, com isto “a cidadania deve ser concebida como um direito, sendo que, simultaneamente e paralelamente, a noção de dever deve ser inserida no seu conteúdo, já que não existem direitos sem seus correlatos deveres” (LOPES, 2006, p. 26). A propósito, os artigos 13 e 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) já tratavam que deveria ser repartida, de maneira igualitária entre todos os cidadãos uma contribuição de comum acordo com o princípio da capacidade contributiva para que o Estado pudesse honrar seus compromissos. No momento já se ratificava o dever do cidadão.

⁷ Para citações extraídas da Constituição Federal foi adotada abreviatura CF, acompanhada do respectivo artigo, parágrafo e inciso.

⁸ O tributo é um instrumento que pode e deve ser utilizado para promover as mudanças e reduzir as desigualdades sociais (PNAFE).

Pode-se também citar como outro fato que valoriza significativamente a cidadania a situação dos apátridas. Por experimentar a condição de apátrida, Arreche (2003) considera que:

(...) os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substancialmente a condição humana [...] o primeiro direito humano é o *direito a ter direitos*. Isto significa pertencer, pelo vínculo da cidadania, a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e viver numa estrutura onde se é julgado por ações e opiniões, por obra do princípio da legalidade.

A existência de um Estado Democrático de Direito faz-se necessário para efetivação da cidadania, permitindo assim a luta por maior respeito aos direitos da chamada “minorias”. Por meio da democracia é que se tenta conseguir justiça e equilíbrio entre os direitos e os deveres do cidadão. É o dever de pagar impostos que gera condições ao Estado para atender os direitos do povo. Martins (p. 255 apud Ferreira) considera que “(...) o tributo é o principal elemento da história depois do homem, pois é o instrumento que dá força ao Estado”. Em contrapartida, o cidadão tem o direito de participar ativamente da vida pública, da elaboração de projetos que possam tornar a vida social mais justa, apurar e fiscalizar a legalidade e coerência na destinação do tributo arrecadado. A existência de cidadãos mais conscientes e atuantes pressupõe maior justiça social.

Para Siqueira (2007, p. 249):

cidadania, como afirmamos, designa a participação do indivíduo nos negócios do Estado. Cidadão é aquele que participa da dinâmica estatal. No Estado Democrático e Social de Direito essa atuação é exercida não apenas pelo voto, mas os cidadãos participam da tomada das decisões acerca dos temas de interesse público. No Estado contemporâneo, esse interesse se realiza pelas políticas públicas. A democracia participativa realiza-se pela cidadania plena, que não se limita ao voto, mas a uma participação efetiva nos destinos e nas políticas públicas do Estado.

Segundo Demo (1996), “participação é conquista social”. A Educação Fiscal é uma ponte que liga o ator social a essa fonte de saber, uma porta que se abre para a construção de um processo de participação da sociedade organizada no controle democrático e na fiscalização dos gastos públicos, combatendo e denunciando a

sonegação, a corrupção e a malversação do dinheiro público. A participação introduzida também com a Educação Fiscal objetiva o fortalecimento da sociedade civil.

Existem diversos fatores políticos, culturais e jurídicos que impedem ou dificultam a realização concreta do direito à participação popular e ao controle social das atividades do Estado. Os principais são o clientelismo político, o tráfico de influências, o assistencialismo ou paternalismo político, as dificuldades de acesso ao Poder Judiciário, as dificuldades para acessar as informações públicas e, por fim, a falta de cultura participativa e de fiscalização (SIRAQUE, 2009).

Para o mesmo autor, essa cultura política desagrega a sociedade, e estimula, dentre outras coisas, as desigualdades econômicas e a exclusão social, a falta de consciência política, a violência, a corrupção e o crime organizado, que fere o princípio republicano da igualdade, da responsabilização das autoridades, da prestação de contas. A evidência desses fatores dificulta o exercício da cidadania, frustram a participação efetiva da população como elemento regulador da gestão pública.

No cenário criado a partir do final da década de 1980 é que os sujeitos da sociedade civil irão reforçar sua participação no rol de ofertantes de serviços públicos, trazendo ao meio político novos temas, como “a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil, envolvendo a participação de ONG’s, da comunidade organizada e do setor privado, na provisão de serviços públicos” (FARAH, 1997).

Foi definido como um marco teórico-institucional das organizações pós-burocráticas a legislação federal sobre as Organizações Sociais, Lei 9.637 de 15.05.98, entidades previstas dentro do Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995). O instrumento não criou uma nova figura jurídica, mas uma qualificação que pode ser concedida a “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (BRASIL, Lei 9.637/1998).

O Estado e a Sociedade articulam-se para a criação de parcerias público-

privadas, que GALVÃO (2003, p.35) define como:

uma modalidade de gestão descentralizada da ação pública, pela qual a ação estatal delegável é desenvolvida em espaço eminente público situado, contudo, fora do âmbito do Estado: este espaço é o resultado da conjugação de diferentes elementos públicos e privados que visa ao atendimento do interesse público: e é possível criar, nesse espaço, alternativas flexíveis de gestão.

Essa democracia permitiu que os trabalhadores e as classes menos favorecidas aumentassem suas demandas por serviços sociais, dando origem ao Estado Social, um modelo de Estado em que o consumo relativamente igualitário é importante. Na realidade, Reforma Gerencial nasce para legitimar o Estado Social na medida em que garante eficiência para o consumo coletivo.

Saindo dessas considerações mais abrangentes, é de suma importância, no âmbito da discussão das idéias de participação e de consciência social dos tributos, que se investigue de perto os atores sociais diretamente envolvidos com o Programa de Educação Fiscal. Daí ter sido fundamental uma investigação exploratória de um cenário particular, o qual poderá ser melhor discutido no capítulo seguinte. Inicialmente, é preciso destacar que nem todos os conceitos e ideologias mais abrangentes, como por exemplo, participação e controle social, reproduzem-se tais quais na vida social cotidiana, sendo por isso mesmo necessário que a pesquisa investigue também algumas dessas idéias no nível dos sujeitos.

2.4. Cidadania e Políticas Públicas

No Brasil, são vários os princípios constitucionais que orientam a atividade econômica, fundando-se em dois fatores principais: a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Esses princípios visam garantir a todos os indivíduos uma existência digna, conforme os preceitos de justiça social que lhes conceda as necessidades essenciais à vida humana, como saúde, educação, segurança e moradia.

Marx (1989) interpretou a estrutura do Estado como monolítica, e aliada aos

interesses da classe dominante. Discordando de Hegel(1986), ele considera que a sociedade civil é a realidade essencial, porque é nela que o homem trabalha e vive a sua vida na realidade.

Weber (1991) identifica o fato de que a estrutura moderna do Estado racional, por meio do jogo do poder e da ação política, é contraditória, levando a perceber na prática que o Estado tecnocrata e burocrático, por exemplo o Brasil, existe como ideal, como fenômeno, pois a cada complexidade de suas práticas foge o consenso entre os direitos e deveres dos cidadãos atuais e sem as quais não se pode compreender as políticas públicas tributário-fiscais.

Estas concepções sociológicas são fundamentos deste trabalho, por considerar-se que as leis que regem o tributo e a manutenção das garantias sociais não podem ser analisadas em si mesmas como possuindo uma lógica interna, mas devem ser encaradas como possuindo uma dinâmica vinculada a uma estrutura social, feita de atores sociais que vivem numa sociedade, permeada por contradições, por interesses e jogos de poder e por necessidades mais abrangentes de mudanças e melhorias para diferentes grupos sociais.

É essa dinâmica viva que vem do substrato social que faz com que o Estado enfrente questionamentos e imponha a si mesmo a necessidade de reforma. Dentro dessa necessidade de reforma, encontra-se a necessidade de maior transparência pública e de crescimento do conhecimento que a sociedade civil tem do que é realizado com o dinheiro dos impostos, o que implica numa tentativa de maior controle e melhoria da qualidade das políticas públicas.

É dentro deste encadeamento de fenômenos que pode-se entender a Educação Fiscal como parte de uma mudança mais abrangente que afeta o Estado e, em um nível mais micro-sociológico, como um Programa que depende diretamente das ações de atores e de grupos de atores, os mesmos envolvidos em relações com diferentes graus de acesso a informações, poder de decisão e posições na estrutura social, por exemplo, as diferenças entre os gestores do Programa, os professores que recebem o treinamento e levam suas vidas cotidianas em cidades pequenas do interior e os alunos do Ensino Médio que são alvo do Programa de Educação Fiscal.

Portanto, para se alcançar um Estado ideal – como desenhado por Hegel – ou mesmo um Estado com uma estrutura monolítica na forma interpretada por Marx, há que se desenvolverem políticas públicas que são entendidas como o “Estado em ação” (HOFLING, 2001); conceber-se-á o Estado implementando uma proposta de governo, utilizando-se dos programas, de ações voltadas para as diversas áreas como educação, saúde e outros setores, ações essas financiadas, também, pela arrecadação de tributos.

Faz-se necessário que haja um desenvolvimento econômico e social e o Estado cumpra seu papel no processo de desenvolvimento; para isso precisa atuar na cobrança de tributos.

Para atingir esse desiderato há que se buscar, de um lado, um sistema tributário justo tornando-se imperativo em um país de bases democráticas, como o Brasil, e se constitui na forma de efetivação dos seus objetivos fundamentais (Art. 3º da CF) e de outro lado educar o cidadão visando sua participação efetiva nesse processo de construção, implementação e avaliação das políticas públicas.

A participação da sociedade no processo de construção, implementação e avaliação das políticas públicas contribui para legitimidade do governo, promove uma cultura mais democrática, acima de tudo torna as decisões e a gestão, com relação às políticas públicas, mais eficazes (MILANI, 2005, p. 21).

Como citado por Douglas (2008) não há como descartar a tributação, pois que financia a atuação estatal e possibilita a efetivação dos direitos humanos fundamentais. Não há como consolidar o desenvolvimento sem a tributação. Para assegurar a todos uma existência digna, são necessários cidadãos ativos. O cidadão cumprindo seus deveres e exigindo seus direitos possibilitando que o Brasil se torne um país desenvolvido econômico e socialmente.

O tributo é elemento inerente à existência do Estado, necessário à organização da sociedade e ponto crítico da relação Estado-cidadão. Para conciliar os interesses do Estado com os do cidadão, faz-se mister que o primeiro promova uma educação tributária/fiscal e que crie mecanismos para que os cidadãos, após conscientizados da importância dos tributos, possam exercer uma fiscalização efetiva na aplicação dos recursos arrecadados, ou seja, a implantação do Programa

de Educação Fiscal é uma alternativa que pode contribuir para o exercício da cidadania e o aumento da arrecadação (DOUGLAS, 2008).

Para GrzyBovski e Gaertner (2005), a sociedade precisa ser conscientizada de que: a) o dever antecede o direito; b) o direito da coletividade prevalece sobre o do indivíduo; c) pagar tributo é um dever; d) o poder não é exclusivo do Estado; e) o cidadão tem o direito de fiscalizar a aplicação do tributo arrecadado.

Considera-se que para efetivar os serviços necessários ao cidadão, o Estado precisa cumprir seu papel de arrecadador e por outro lado, o cidadão tem que cumprir o seu dever de pagar tributos para que possa exigir do Estado a consolidação de seus direitos humanos fundamentais.

Tem-se que levar em consideração que a sociedade também é responsável pela garantia de uma vida digna a todo cidadão, visto que a dignidade da pessoa humana pressupõe e exige um complexo de direitos e deveres fundamentais. Com a Constituição de 1988, a cidadania passou a ser interpretada como um conjunto de direitos e deveres políticos e sociais.

No pensamento de Grzybovski e Gaertner (2005), uma vez compreendidos o funcionamento do Estado e a gestão dos recursos públicos, faz-se necessário conhecer os aspectos específicos sobre tributação com vistas à discussão de alternativas para aproximar os interesses do Estado (recolhimento espontâneo dos tributos) dos interesses do cidadão (acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados).

A tributação e todos os seus elementos de conteúdo econômico e Social no nosso País não são entendidos pelo cidadão na sua plenitude, caracterizando-se como atividade particular e interna do Estado. Tanto os governos quanto os canais de comunicação não fornecem explicações suficientes sobre a tributação e as suas implicações na vida das empresas e das pessoas.

Não se prestam a incutir na sociedade uma consciência mais clara sobre tributação e finanças públicas e seus reflexos no processo de desenvolvimento urbano, incluindo-se o atendimento as necessidades básicas asseguradas pela Constituição ao cidadão no que se refere a saúde, educação, segurança e moradia

(GRZYBOVSKI e GAERTNER, 2006).

A educação fiscal busca promover o entendimento coletivo da necessidade e da função social do tributo, assim como os aspectos relativos à administração dos recursos públicos. Com o envolvimento do cidadão no acompanhamento dos gastos públicos, estabelece-se controle social sobre o desempenho dos administradores públicos e asseguram-se melhores resultados sociais. O aumento da cumplicidade do cidadão em relação às finanças públicas torna mais harmônico sua relação com o Estado. Esse é o estágio de convivência social desejável e esperado (HAHN GRZYBOVSKI, 2005).

No conceito de Ferreira (1996), a história registra resistência brasileira em pagar imposto; há um imaginário instituído de que o governo não merece arrecadar porque aplica mal. Ainda, há consenso social de que é “inteligente” quem engana o fisco e/ou deixa de cumprir as obrigações tributárias. Tal situação se expressa na ausência de consciência cidadã, com conseqüente descuido e desinteresse pela coisa pública.

Por entender que os impostos pagos não são aplicados adequadamente e à sociedade não retornam em forma de benefícios, para a mesma as obrigações tributárias são fontes de conflito e de insatisfação. Presume-se que a sociedade brasileira não acredita que o produto arrecadado está sendo revertido em melhoria das condições de vida da população. Essa visão, aliada à perspectiva de obter maiores lucros pessoais, fortalece a mentalidade de sonegação de impostos (BRAGA, 2004).

O desvio das receitas públicas, que deveriam ser vertidas de forma espontânea ao Estado, aliado à falta de consciência cidadã, tem limitado a evolução e a modernização do país em termos gerenciais. Educação de qualidade é um dos maiores bens que se pode disponibilizar à sociedade. Entretanto, necessariamente, deve abranger a educação fiscal, visto que esta traz em si os elementos fundamentais para uma relação responsável e conseqüente (BID. 2004).

Há uma crença popular no sentido de que o Brasil é o país campeão na quantidade de tributos em sonegação. A carga tributária, em 2008, representou 36,5% do PIB (Produto Interno Bruto) segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento

Tributário.

Talvez por essa elevada carga tributária, pelo baixo nível de retorno à sociedade e pelos casos de corrupção, prepondera a cultura de não-pagamento de tributos, ou seja, para o cidadão comum o “inteligente” é sonegar, é não pagar imposto. Uma das pressuposições envolve o desconhecimento da importância do Estado como regulador da vida em sociedade e dos tributos como mantenedores da “máquina pública”. A forma mais eficaz de desmistificar essa crença é dando uma educação fiscal eficiente ao cidadão e, paralelamente, disponibilizando os números da arrecadação e a forma de sua aplicação (BRAGA, 2004).

A cidadania é o motor de impulsão que projeta a dimensão do ser humano em seus valores e direitos fundamentais. Implica que não poderemos ver a pessoa humana como simples sujeito de direito virtuais. Ao contrário, o ser humano há de ser focalizado como titular de um patrimônio pessoal mínimo que lhe permita exercer uma vida digna, a partir da solidariedade social e da isonomia substancial (CARVALHO, 2007).

Ainda para o autor:

a cidadania, literalmente, caiu na boca do povo. Mais ainda, ela substituiu o próprio povo na retórica política. Não se diz mais “o povo quer isso ou aquilo”, diz-se “a cidadania quer”. Cidadania virou gente. No auge do entusiasmo cívico, chamamos a Constituição de 1988 de Constituição Cidadã (CARVALHO 2007, p. 07).

Esse conceito traz uma nova luz ao assunto "cidadania", posto que transcende as posições que limitam a concepção de cidadania ao status ligado ao regime político.

Cidadania qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estabelecida, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política.

Para Faoro (1979), a principal fonte de concepção sociológica e política sobre cidadania está na idéia do patrimonialismo como sendo o eixo principal da cultura política brasileira. Segundo ele, são: o patrimonialismo, a ética do favor, o

clientelismo e a corrupção os responsáveis pelas experiências políticas frustradas das gerações brasileiras de 1970 a 2002. O patrimonialismo é responsável pelo fracasso das revoluções, pelo aniquilamento das demandas populares, pelo aborto das insurreições democráticas. Seria ele, com suas redes de amizades, de tolerâncias, de favores e de compadrios o responsável pela permanente tomada do poder e do governo no Brasil.

Encontramos, no mesmo período, nos escritos de Sales (1994, pp. 26/37) um conceito de “cidadania concedida” que teria perdurado por todo o período colonial até o golpe militar de 1964:

A cidadania concedida que está na gênese da construção de nossa cidadania, está vinculada, contraditoriamente, à não-cidadania do homem livre e pobre, o qual dependia dos favores do senhor territorial, que detinham o monopólio privado do mando, para poder usufruir dos direitos elementares da cidadania civil. O rompimento com essa cidadania concedida dar-se-ia apenas com o amplo processo de expulsão do trabalhador rural para fora do grande domínio territorial nos idos de 1960. À abolição da escravatura que poderia ser um marco para esse rompimento, seguiu-se o compromisso com coronelista, ou, mais genericamente, os mecanismos de patronagem e clientelismo que marcaram toda a nossa Primeira República, contribuindo para perpetuar as bases sociais da cidadania concedida.

Para Carvalho (2007), a obtenção de direitos sociais a partir de 1930 deu-se sem que os direitos civis e políticos tivessem sido consolidados como conquista da sociedade. Ao contrário, foi a aquisição de certos direitos sociais pelos trabalhadores que, contraditoriamente, acabaram por impulsionar a sociedade no sentido de obtenção mais plena de direitos políticos e civis elementares. O percurso da história da cidadania no Brasil se deu em sentido inverso ao caminho experimentado pela Inglaterra, onde a conquista de direitos sociais no presente século foi precedida dos direitos civis, no século XVIII, e dos direitos políticos, no século XIX.

O conceito de cidadania sempre é exposto paralelo ao conceito de democracia. Conforme definiu Carvalho (2007), "uma cidadania plena que contemple liberdade, participação e igualdade para todos", pressupõe um regime democrático de uma feita que, para termos a essência da cidadania, há que se fazer presente na vida do cidadão o exercício de direitos civis, políticos e sociais. Ou seja, a

construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação em que vivem; daí o inserto no Art. 5º, *caput*, da Carta Magna: "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)".

Houve significativo avanço com a promulgação da Carta Magna de 1988, quando registra-se a expansão dos direitos de cidadania no Brasil. A aplicabilidade dos dispositivos constitucionais, entretanto, é extremamente dificultada por motivos de ordem econômica, social, política e cultural. Criou-se, assim, um fosso entre o sistema jurídico-positivo e as condições de vida da população, que tem um percentual significativo de seus membros vivendo abaixo da linha de pobreza.

Pode-se entender pelo texto da Constituição de 1988, que o constituinte procurou atentar para o desenvolvimento da pessoa humana na sua integralidade, daí que nasceu a proteção total ao direito de cidadania, que não pode ser desvinculado da proteção de todos os bens inerentes à vida, assegurando aos seus cidadãos o direito ao trabalho, ao salário, à cidadania e à própria dignidade humana.

Para Carvalho (2007), no Brasil, para atingir-se a cidadania plena é necessário que o cidadão além de se sentir livre e igual, contribua permanentemente para a formação do indivíduo, visando ao desenvolvimento da conscientização sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e ao controle social do Estado democrático, o que vem a coadunar com o objetivo do programa que estudamos neste trabalho.

Espera-se que na sociedade atual o cidadão passe a perceber a dinâmica e a importância do sistema tributário bem estruturado, instrumento de distribuição de renda e um processo orçamentário que garanta a efetiva participação popular, ampliando-se a consciência de que o tributo é a contribuição de todos na construção de uma sociedade igualitária e mais justa.

Esse processo passa pela mudança de comportamento com relação à responsabilidade no pagamento dos impostos, evitando assim a sonegação e malversação dos recursos públicos.

Jacobi(2000) faz reflexão sobre os níveis de limites e da participação. Para a autora a população pouco se mobiliza para explicitar sua disposição de utilizar os instrumentos da democracia participativa visando romper com o autoritarismo social que prevalece. A ampliação da participação cidadã na formulação e implementação de políticas ainda é um desafio no país, considerando que práticas participativas inovadoras implicam em rupturas com a dinâmica predominante, ultrapassando as ações de caráter utilitarista e clientelista. As possibilidades de reverter de forma significativa o atual quadro estão associadas à necessidade de uma reinvenção solidária e participativa do Estado, onde a garantia do acesso à informação sobre o funcionamento do governo da cidade a todos os grupos sociais deve ganhar centralidade. O autor afirma que:

existe a necessidade de levar em consideração o nível de informação e/ou desinformação dos moradores a respeito das necessárias inter-relações com os temas da cidade e seu envolvimento com uma perspectiva que enfatize o interesse geral (JACOBI, 2000, p. 14).

Nas palavras de Demo (1996) “a Educação Fiscal é uma ponte que nos liga a essa fonte de saber, uma porta que se abre para a construção de um verdadeiro processo de participação popular”.

A abordagem sobre educação fiscal tenciona trazer para a discussão os temas e práticas comprometidos com a aplicação dos princípios e a participação da sociedade na gestão pública, com base na transparência e na justiça fiscal.

O processo de educação dos estudantes de todos os níveis de ensino, bem como a sociedade de uma forma geral, com relação à criação, à arrecadação e à aplicação dos tributos, é com certeza o início para despertar o espírito de cidadania, pois, na maioria das vezes, a população não tem conhecimento sobre o funcionamento do Estado e nem tem consciência do quanto é importante seu papel de contribuinte. Os conceitos de tributos não são claros, qual a sua finalidade, fundamentos em que são criados, a forma de cobrança e como são aplicados.

Diante de tudo, é com esses argumentos que se propõe propomos a discutir a educação fiscal.

3. O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL: OBJETIVOS E PERSPECTIVAS NO CEARÁ

Entender como surgiu o programa e sua trajetória implica em perceber a importância de sua implantação e sua interação contínua entre os diversos atores que são partes do processo, o Estado e outras instituições políticas e educacionais e a própria sociedade, como um todo. No Capítulo abre-se o debate da aplicação da educação fiscal nos estabelecimentos de ensino público, como tema transversal a ser desenvolvido de forma integrada aos conteúdos programáticos.

3.1. Aspectos históricos do programa

A relação fisco e sociedade, historicamente, foi pautada pelo conflito entre a necessidade de financiamento das atividades estatais e o retorno qualitativo do pagamento dos tributos. Por um lado, a sonegação fiscal, por outro, exemplos de mau uso do dinheiro público, maior ou menor de acordo com o processo histórico de cada sociedade.

Encontra-se na história do Fisco iniciativas no sentido de atenuar a tensão presente nessa relação, objetivando aumento de arrecadação e diminuição do conflito entre Estado e Sociedade. Tais iniciativas não solucionaram essa desarmonia – sempre existirá uma tensão entre o domínio do Estado, racional e especializado, e os interesses pessoais e coletivos dos indivíduos em sociedade. Porém, essas tentativas abriram precedentes para um diálogo mais transparente.

Para tornar o cidadão mais próximo do Estado, a educação fiscal tem sido compreendida pelo governo como uma abordagem didático-pedagógica direcionada a interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos de modo a estimular o contribuinte a garantir a arrecadação e o acompanhamento de aplicação dos recursos arrecadados em benefício da sociedade, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o

cidadão contribuinte e o Estado arrecadador (Revista Atualizada Educação Fiscal, 3a. Ed. ESAF, 2008).

Ressalte-se, no entanto, a existência do sentimento de impotência e insatisfação do cidadão quando constata a fraca ou mesmo a inexistência de contrapartida dos produtos e serviços prestados pelo Estado, comparados à carga tributária elevada que tem que pagar. Insatisfação diante das denúncias de corrupção de desvios de dinheiro público divulgados freqüentemente através da mídia (SILVEIRA, 2002).

A Educação Fiscal, “em um conceito mais abrangente, deve tratar da compreensão do que é o Estado, suas origens, seus propósitos com o controle da sociedade sobre o gasto público, uma vez que a participação social só ocorre no ambiente democrático” (ESAF, 2008, p. 37).

Os primeiros movimentos relacionados à educação fiscal, conforme documento orientador publicado de implantação do programa⁹ surgiram em 1969 com a Operação Bandeirante. A Operação tinha como objetivo esclarecer à população que o pagamento dos tributos é uma necessidade para a realização de obras e serviços públicos, tais como: educação, saúde, moradia, estradas, saneamento básico e energia elétrica.

O tema foi introduzido pela primeira vez nos estabelecimentos de ensino, em 1970, com a Operação Brasil do Futuro. Foi distribuído um vasto material educativo nas escolas de Ensino Fundamental, como: Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda, da autoria de Cecília Lopes da Rocha Bastos, no intuito de fazer com que os estudantes entendessem a importância dos tributos e as vantagens da cooperação mútua, buscando amenizar o nível de conflito entre o fisco e a sociedade.

De acordo com o documento, a atividade procurava estabelecer uma consciência da “indispensabilidade dos tributos nas ações de desenvolvimento, vantagens da cooperação e poupança, ou a descoberta do futuro” (ESAF - 2008, p. 37).

⁹ Cfe. Programa Nacional de Educação Fiscal - Versão Nº 8, disponível em www.esaf.gov.br, acesso em 24.08.2009.

Dois anos após o início da campanha, os trabalhos foram suspensos por não atingirem os resultados esperados. Existia opinião formada e se atribuía a tarefa ao sistema educacional e que os resultados viriam em longo prazo.

Em 1977 a Secretaria da Receita Federal retomou os trabalhos e lançou o Programa Contribuinte do Futuro destinado aos estabelecimentos de ensino, do qual constava a distribuição de material de divulgação (livros e cartilhas), desta vez aos alunos e profissionais de educação. O objetivo básico era a ampliação da consciência sobre a função social do tributo, para incentivar a contribuição, que a meta definida, no momento, era aumentar a arrecadação tributária.

O programa, na época, contou com divulgação nos meios de comunicação e era avaliado por meio de concursos de redação e opinião dos professores. Foram distribuídos na década de 1970 e 1980, aproximadamente, 40 milhões de livros e cartilhas aos educandos e aos educadores, chegando a trabalhar com 50 mil escolas, contando com amplo apoio do Ministério da Educação (Programa Nacional de Educação Fiscal – Plano Estratégico 2004/2007- ESAF).

Somente a partir de 1992 e 1994 iniciaram-se os debates em alguns estados brasileiros sobre como implementar a Educação Tributária, de forma mais consistente, nos estabelecimentos de ensino.

Para o Plano Estratégico (2004/2007) a iniciativa denominada de “campanha”, não chegou a se firmar como atividade permanente, por falta de compreensão da sua essencialidade e pela dependência dessa ou daquela administração, se contradizendo em relação aos países mais avançados onde a administração fiscal e o ensino se definem como uma missão oficial, pela consciência, pelo exercício da cidadania e pela sua necessidade de aprimoramento da relação Estado-sociedade.

O trecho abaixo, citado pelo documento “Programa nacional de educação fiscal” versão nº 8) denota a carência de informação sobre a questão tributária:

O Brasil, o exercício da missão de tributar e todos os seus componentes de conteúdo social eram tidos como desobrigados de qualquer entendimento pelo cidadão, caracterizando-se como atividade particular e interna do Estado. O governo não fornecia explicação sobre tributação e suas

implicações nem informações sobre as finanças públicas, principalmente quanto aos gastos. Ao cidadão comum restava a condição de simples leitor do noticiário sobre elevação da carga tributária, criação de novos tributos, injustiças fiscais, aumento dos gastos públicos, déficit público, desvio de recursos, desequilíbrio das finanças públicas e seus efeitos sobre a inflação.

Informações chegavam ao público quase sem detalhamento. Somente alguns especialistas ou estudiosos tinham acesso a informações em níveis mais elaborados. Essa situação provocava baixa disposição de entendimento dos atos do governo e reduzida voluntariedade no cumprimento do dever do cidadão de contribuir para as finanças públicas (Revista Atualizada Ed. Fiscal, 2008).

Foram realizadas, conforme documento, várias campanhas visando estimular a emissão de notas fiscais nas relações comerciais e de serviços. Algumas delas, além de terem como objetivo o aumento da arrecadação, tinha também um foco educativo, com informações sobre origem e aplicação dos tributos.

No seminário promovido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ sobre “Federalismo Fiscal” em dezembro de 1995, realizado na cidade de Salvador – BA, diversos expositores internacionais chamaram a atenção para a necessidade de ações educativas para o cumprimento voluntário das obrigações tributárias pelo cidadão.

A implantação do Programa de Educação Fiscal ocorreu diante de um cenário mundial caracterizado pela velocidade das mudanças econômicas, sociais, culturais, científicas e tecnológicas, e do crescimento da importância do capital humano nas instituições; destacam-se alguns fenômenos mundiais responsáveis pela aceleração das transformações da produção, consciência ecológica em pauta, o reconhecimento dos direitos humanos de grupos excluídos e o aprimoramento da cidadania.

O documento (ESAF, 2008) destaca o papel estratégico que o ser humano e o avanço tecnológico representam no processo de desenvolvimento no mundo globalizado, ressaltando a importância do conhecimento e da qualificação do Estado para efetivação da cidadania:

Cada vez mais está evidente que a mola propulsora do mundo é o conhecimento, sendo, portanto, imprescindível que o Estado se modernize, atualize-se e, principalmente, invista no seu quadro de pessoal para enfrentar os novos desafios decorrentes da rápida evolução em curso. Além

disso, para cumprir o seu papel primordial, o Estado necessita de recursos financeiros, que são na maior parte provenientes dos tributos arrecadados e que devem ser aplicados eficazmente na qualidade de vida da população. Finalmente, as sociedades contemporâneas exigem cada vez mais transparência nas ações do governo e está evidente que é fundamental a participação dos cidadãos na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, onde todos exerçam plenamente a cidadania (ESAF, 2008).

Para o cenário interno, o grande desafio que o País enfrenta no momento é o de fazer valer um novo modelo de desenvolvimento que intencione trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro mais promissor. A Administração Pública necessita ser menos burocrática e mais gerencial, fundamentada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o monitoramento dos resultados e descentralizada, mais próxima do cidadão, que, numa sociedade democrática, teoricamente, é quem dá legitimidade às instituições.

Ressalte-se que as garantias constitucionais trouxeram novas demandas por resultados factíveis de desenvolvimento social, sendo principalmente o direito à educação um elo entre os direitos políticos e os direitos sociais: a garantia do Estado e o alcance de um nível mínimo de escolarização torna-se um direito-dever intimamente ligado ao exercício da cidadania política. Dentro do arcabouço ideológico do Estado, é dever do mesmo garantir que todas as crianças estejam freqüentando escola, considerando as exigências e a natureza da cidadania, estimulando o crescimento de cidadãos em formação. O direito à educação, deste modo, é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. O processo de extensão da cidadania vincula-se assim à dinâmica democrática. (BRASIL, 1988).

Sobre a educação no campo tributário, dispõe o documento publicado pela ESAF (2008):

Nesse contexto, surge a discussão do tema Educação Fiscal, visando à conscientização da sociedade quanto à função do Estado de arrecadar impostos e ao dever do cidadão contribuinte de pagar tributo. Entretanto a Educação Fiscal não é apenas isso; é, principalmente, um desafio, pois se trata de um processo de inserção de valores na sociedade, como o de percepção do tributo que assegura o desenvolvimento econômico e social, e com o devido conhecimento de seu conceito, sua função e sua aplicação. Tendo a escola como principal função o preparo dos membros da sociedade

para a totalidade da vida social, cabe a ela também propiciar aos indivíduos condições de acesso ao conhecimento para que, como cidadãos conscientes e ativos, tornem-se agentes da história.

Conclui-se, no entanto, que a implantação do Programa de Educação Fiscal tem como objetivo, em tese, estreitar o canal de relações entre o Estado e a sociedade e criar mecanismos para o exercício mais amplo da cidadania, por meio de sua participação nos rumos da nação e na defesa do patrimônio público.

No diagnóstico do sistema tributário brasileiro (ESAF, 2008) é mencionada a falta de conscientização do indivíduo, não avaliando a importância do seu papel de contribuinte, atribuindo ao governo o papel assistencialista, e não como contrapartida do exercício da cidadania, resultando assim na omissão de atitude fiscalizadora relacionadas aos agentes governamentais e dos demais contribuintes (empresas e profissionais autônomos).

Embora não tenham sido localizados dados científicos que demonstrem o comportamento do contribuinte em relação ao recolhimento dos impostos, estudos denotam elevado grau de sonegação e baixo índice de cumprimento espontâneo das obrigações tributárias. Esse comportamento dos contribuintes, de acordo com documento, deve-se em boa parte, à falta de conscientização, à sua não participação na elaboração do orçamento e, em conseqüência, ao não exercício pleno da cidadania. E outros fatores¹⁰ que corroboram para implementação da educação fiscal nos estabelecimentos educacionais.

Para este estudo, é central atentar para a proposta da Educação Fiscal, a saber: informar, para que todos conheçam; educar, para que todos pratiquem. Por outro lado, o Estado deve exercer, além do papel de fornecedor de condições sociais básicas, o de provedor de informações e valores, na missão de promover o exercício da cidadania por cada membro da sociedade (ESAF, 2008).

¹⁰ Complexidade das leis tributárias e a grande quantidade de normas que indivíduos e empresas têm de conhecer para cumprir as obrigações principais, e também as acessórias; a pouca confiança no governo, com respeito à adequada aplicação dos recursos públicos; a falta de equidade, dado que algumas leis abrem exceções para conceder tratamento privilegiado, como isenções, incentivos, parcelamento e até anistias fiscais; o descrédito do contribuinte à efetiva conversão do imposto em bens e serviços públicos por parte do Estado; a inexistência de contrapartida imediata ao pagamento do tributo; a baixa eficiência e pouca eficácia da máquina administrativa.

Assim, na teoria, o programa apresenta-se como um propulsor do desenvolvimento social na medida em que trata da conscientização do cidadão, para importância da sua participação, mesmo que de forma menos efetiva, na elaboração, no acompanhamento e na fiscalização dos programas de arrecadação e aplicação das receitas públicas.

A aplicação do Programa está prevista nos estabelecimentos de ensino públicos e particulares, como tema transversal a ser incluído nos conteúdos curriculares, a partir do ensino fundamental e gradativa extensão a todos na sociedade.

A Educação Fiscal, embora tratado como tema transversal, é considerada por seus idealizadores importante para o desenvolvimento político, econômico e social enfatizando-se o processo de educação, fazendo valer o conhecimento sobre os impostos, função do Estado, direitos e deveres do cidadão, principalmente no exercício do controle social garantidos pela Constituição.

Por que Educação Tributária/Fiscal como tema transversal no currículo do Ensino Médio?

Para atender o que determina a Lei de Diretrizes e Bases - 1996, no seu art. 27, “os conteúdos curriculares da Educação Básica observarão: a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática”, os PCNs propõem que os assuntos ligados a questões sociais em relação à ética, saúde, meio-ambiente, pluralidade cultural, educação fiscal sejam integradas aos conteúdos curriculares como temas transversais.

A transversalidade e a interdisciplinaridade são formas de disseminar o conhecimento junto aos alunos, buscando uma associação de aspectos que ficaram isolados uns dos outros pela sua associação com as disciplinas do currículo escolar. Com este mecanismo, almeja-se conseguir uma visão mais ampla e adequada da realidade, que tantas vezes aparece fragmentada pelos meios de que dispomos para conhecê-la (GARCIA, 1997).

Como define os Parâmetros Curriculares Nacionais, os temas transversais

têm natureza diferente dos temas convencionais, ou seja, os constantes da grade curricular. São processos que estão sendo vividos pela sociedade, pelas comunidades, pela família, pelos alunos e educadores no seu dia a dia. Esses temas são discutidos em diversos espaços da sociedade, na intenção de encontrar soluções e alternativas, com diferentes posicionamentos relacionados a interferência nas questões sociais mais amplas quanto aos desempenho pessoal. Disso resulta a importância do estudo empírico realizado neste trabalho, a ser discutido em capítulo posterior. Ou seja, a avaliação de um programa deve ir um pouco além do discurso dos seus idealizadores, mais comumente captados em textos e diretrizes formais e normativas.

Conforme registra Bovo (2001, p.2), a transversalidade é o resultado e a divisão que as disciplinas se submeteram, com visível inspiração positivista que prevaleceu o processo científico, introduzindo estratificações e especializações sem perderam de vista o ser como certeza inteireza e complexidade,

Desta forma os profissionais de educação defendem a inclusão dos temas transversais nas grades curriculares, entendendo-se que deveriam ser desenvolvidos “transversalmente” ao ensino tradicional. Segundo orientações constantes nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), os temas transversais devem compor as áreas convencionais e ter a mesma importância que elas, relacionando-as às questões da atualidade e sendo orientadores do convívio escolar. Assim, Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Saúde, Orientação Sexual, Trabalho e Consumo, incluindo-se aqui a Educação Fiscal, são apresentados como um conjunto de temas a serem desenvolvidos em sala de aula, sendo a Ética o eixo norteador que leva à reflexão crítica e à construção da Cidadania (MORAES, 2002).

Os temas dizem respeito às diferentes disciplinas e dotando-se de valor social. A educação para a cidadania constitui tema transversal nuclear, secundada por temas como meio ambiente, diversidade cultural, gênero, etnia, sexualidade e consumo (onde se insere a educação fiscal) (MOREIRA, 2000).

Constitui-se um avanço qualitativo que define com maior clareza o papel da escola na construção da cidadania dos estudantes brasileiros.

Os Temas Político-Sociais/Transversais – em última instância - são o caminho ideal para a politização de nossos alunos, indo além do discurso dos PCN, na consecução de uma sociedade igualitária. São eles que permitem a apropriação de conceitos, mudanças de atitudes e procedimentos, onde cada aluno participará de forma autônoma na construção e melhorias da comunidade em que se insere (MORAES, 2002, p. 204).

Fazendo-se uma ligeira análise do tema, pode-se avaliar na importância dos assuntos relacionados na vida do cidadão brasileiro, o que respalda a decisão do MEC em introduzir, embora na transversalidade, os temas nas escolas.

Tome-se como exemplo, mesmo que o conteúdo curricular não contemple diretamente a questão fiscal e que a escola não tenha nenhum trabalho nesse sentido, as disciplinas como Geografia, História, Matemática, Biologia, Química, Ciências e outras, sempre se vinculam em algum momento a assuntos ligados à educação fiscal (arrecadação de tributo).

Nesta perspectiva, os temas transversais são introduzidos no currículo das escolas objetivando proporcionar ao aluno reflexão, vivência e re-elaboração de conhecimentos e experiências efetivamente vividos na sua realidade, bem como possibilitar uma visão mais integrada dos saberes escolares com as práticas sociais (PCNs, Brasil- 1998).

As relações entre Estado e Sociedade e entre cidadão e Estado, o acesso das populações carentes aos serviços e bens públicos, a compreensão dos direitos e deveres como reguladores da cidadania, o desenvolvimento de uma moral progressivamente autônoma e de uma consciência ética, bem como a compreensão de que a história de uma pessoa é construída coletivamente, são temas que podem fazer despertar um posicionamento crítico, indicador de uma postura cidadã.

A Educação Fiscal insere-se nesse conjunto de conhecimentos necessários à formação do aluno para o exercício da cidadania, não constituindo conteúdo exclusivo de uma área específica mais pertinente a diversas áreas de conhecimento.

O educador ao abordar a temática da Educação Fiscal, poderá introduzir questões do cotidiano do aluno, que estejam relacionadas com os conteúdos de disciplinas específicas como ciências, história, geografia ou língua portuguesa,

inclusive fazendo despertar no aluno sua atenção para a aplicação dos recursos arrecadados por meio dos tributos. Toma-se como exemplo: uma pandemia ora atravessado pela comunidade, a gripe A (H1N1), ou gripe suína, de que forma o assunto pode ser discutido na disciplina de ciências, como o Estado pode cumprir os preceitos Constitucionais que garantem ao cidadão o acesso aos serviços de saúde, associa-se no caso a questão da arrecadação de impostos que gerem receitas e garantem o serviço, por meio dos investimentos em saúde.

3.2. O Programa Educação fiscal nos Estados

Após as discussões, o tema Educação Tributária/Fiscal foi inserido em seminário do Conselho Nacional de Políticas Fazendárias – CONFAZ sobre “Administração Tributária”, realizado na cidade de Fortaleza-CE, em maio de 1996. Como proposta principal do evento, destacou-se a introdução do tema, nas escolas, para que despertasse no aluno a consciência tributária.

Nos debates concluiu-se que

a introdução do ensino, nas escolas, do programa de consciência tributária, é fundamental para despertar nos jovens a prática da cidadania, o respeito ao bem comum e a certeza de que o bem-estar social somente se consegue com a conscientização de todos¹¹.

Durante o evento foi celebrado o Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os estados e o Distrito Federal (DOU de 20.09.96). Dentre as propostas existentes no acordo, constou a elaboração e a implementação de um programa nacional permanente de conscientização quanto às questões tributárias.

Na mesma época, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os estados brasileiros – PNAFE, com recursos financeiros oriundos de empréstimo junto ao BID, e com a Unidade de Coordenação do Programa – UCP vinculada à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda. Em seu Regulamento

¹¹ Citação do documento relativo ao programa de Educação Fiscal- Convite à Cidadania (Versão nº 8). Disponível em www.fazenda.esaf.gov.br, acesso em 29.09.09.

Operativo, aprovado pela Portaria n.º 36, de 3 de fevereiro de 1997, do Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, o PNAFE definiu que o “objetivo geral do Programa consiste em melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão de recursos públicos”.

Para alcançar esse objetivo, previu-se o apoio a projetos de modernização fiscal¹² entre os quais foi incluído a elaboração e implementação de um programa nacional permanente de educação tributária, para ser desenvolvido pelos estados.

Para promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implantação do Programa Nacional de Educação Tributária, em cumprimento ao Convênio de Cooperação Técnica, de 13 de setembro de 1996, celebrado entre a União, os estados e o Distrito Federal, foi instituído o GET - Grupo de Trabalho Educação Tributária, aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, em julho de 1997, sendo então constituído por representantes das secretarias estaduais de Fazenda, Finanças ou Tributação, da Secretaria da Receita Federal, do Gabinete do Ministro da Fazenda e da Escola de Administração Fazendária – ESAF.

O GET foi oficializado pela Portaria nº 035 de 27 de fevereiro de 1998, do Ministério da Fazenda, que atribuiu sua coordenação à Direção Geral da ESAF, e designou o seu Secretário Executivo e formulou seus objetivos como sendo “promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implantação de um programa nacional permanente de educação tributária (...) e acompanhar as atividades do Grupo de Educação Tributária nos Estados- GETE”.

Tendo em vista a abrangência do Programa, que não se restringe apenas aos tributos, mas aborda também as questões da alocação dos recursos públicos e da sua gestão, o CONFAZ, em julho de 1999 propõe a alteração de sua denominação que antes era PET – Programa de Educação Tributária para Programa

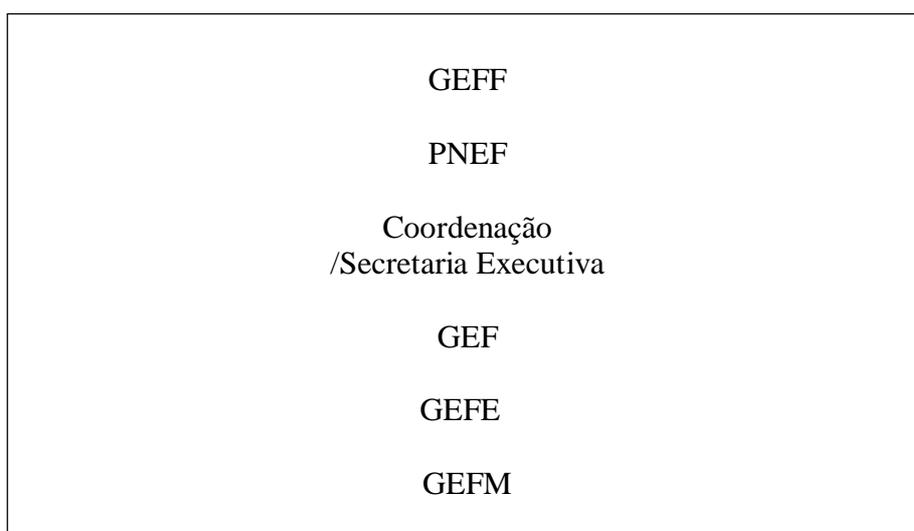
¹² Aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos com que contam os distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos Estados; fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle interno dos Estados; aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implantação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias; e agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

Nacional de Educação Fiscal – PNEF, que a partir do momento passou a utilizar a nomenclatura.

Acatando a decisão do CONFAZ, os Ministros da Fazenda e da Educação, expediram a Portaria Nº 413, de 31 de dezembro de 2002, disciplinando a implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, com os objetivos de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre Administração Pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Dessa forma o Programa de Educação Fiscal surgiu da relação histórica, tentando a harmonia entre Estado e Sociedade, a partir do entendimento da necessidade de financiamento dos serviços públicos. O Programa ainda proporcionaria à sociedade o conhecimento sobre os meios/mecanismos que poderia dispor para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, contribuindo para o exercício pleno da cidadania. Para entender melhor o Programa, podemos observar o Gráfico 1:

Gráfico 1. Estrutura do Programa de Educação Fiscal



Fonte: Gráfico construído pela autora.

Atualmente o funcionograma do Programa de Educação Fiscal se apresenta

da forma descrita acima, onde sua coordenação Geral e do GEF estão a cargo da ESAF, com competências, de acordo com art, 4º da Portaria Nº 413, de 31.12.2002, de baixar os atos necessários à sua regulamentação.

A implementação do Programa, de acordo com Portaria citada anteriormente, é de responsabilidade do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal - GEF. O Grupo é composto por representantes de caráter efetivo e permanente, dos Órgãos: Ministério da Educação, Escola de Administração Fazendária – ESAF, Secretaria da Receita Federal, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Fazenda de cada Estado e do Distrito Federal e Secretaria de Educação de cada Estado e do Distrito Federal.

Como mecanismo de descentralização das ações, foi criado o Grupo de Educação Fiscal nos Estados – GEFE, de acordo com Portaria nº 035 de 27 de fevereiro de 1998, e combinado com a Portaria Nº 413 de 31.12.2002 do Ministério da Fazenda, constituído por representantes da Secretaria da Fazenda, Finanças e Tributária e da Secretaria de Educação, em âmbito estadual e municipal, e podendo contar com participantes de outros órgãos governantes e de segmentos da sociedade envolvidos no programa, tem as seguintes atribuições: executar as atividades necessárias à implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal em seu estado; divulgar as experiências e resultados para facilitar a troca de conhecimentos e vivências, em apoio aos demais estados, com vistas ao aperfeiçoamento do programa; colaborar com apoio técnico aos estados onde a implantação do programa está em fase inicial.

A proposta de implantação dessa política pública contempla os seguintes segmentos: escolas de Ensino Fundamental, escolas de Ensino Médio, servidores públicos federais, estaduais e municipais, universidades e sociedade em geral.

A Escola Superior de Administração Tributária, coordenadora do Grupo de trabalho de Educação Fiscal – GEF e responsável pela Administração Tributária, com as atribuições de acompanhar as ações do GEFE, avaliar e direcionar as ações do programa estadual, conceitua como finalidade do PNEF (Programa Nacional de Educação Fiscal):

[...] Contribuir permanentemente para a formação do indivíduo, visando o desenvolvimento da conscientização de seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e o controle social democrático. Desenvolver o PNEF, institucionalizadamente, forma ética e responsável. Comprometimento com a construção da cidadania, solidariedade, ética, transparência, responsabilidade fiscal e social expressos nas seguintes idéias-força: -Na Educação, o exercício de uma prática educativa na perspectiva de formar um ser humano integral, como meio de transformação social dentro de um mundo globalizado, tendo essa prática como foco a formação cidadã no processo de ensino e de aprendizagem e a ênfase no desenvolvimento de competências e habilidades. -Na cidadania, objetiva possibilitar e estimular o cidadão quanto ao controle democrático do Estado, incentivando-o à participação individual e coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração das leis para sua execução. -Na Ética, uma gestão pública eficiente, transparente e honesta quanto à alocação e aplicação dos recursos e realização dos gastos públicos. Na Política, o exercício da boa governança que conte com uma gestão pública responsável, transparente e voltada à justiça [...] ESAF, 2008).

Conforme estabelece o documento da Escola de Administração Fazendária (ESAF), o Programa de Educação Fiscal propõe-se a: ser um instrumento de fortalecimento permanente do Estado democrático do cidadão para a melhoria de toda a sociedade; contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação; aumentar a eficiência e a transparência do Estado; aumentar a responsabilidade fiscal (ESAF, 2002, p. 8).

Para que seja alcançado tais objetivos, é fundamental que o sistema tributário seja utilizado como instrumento de distribuição de renda e riqueza. Na visão dominante atual, dentro do Estado e para alguns setores da sociedade civil organizada, para isso ser efetivado, é imprescindível a participação popular nas decisões políticas, definindo quem vai pagar a conta e como será aplicado o dinheiro arrecadado com os tributos (GONÇALVES, 2003).

3.3. Programa de educação fiscal no Estado do Ceará

O Estado do Ceará em 14 de agosto de 1998, implementou, oficialmente, o Programa de Educação Tributária do Ceará - PET, com embasamento legal no Decreto Estadual Nº 25.326, de 23 de Dezembro de 1998, fundamentado no artigo 1º, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.436, de 11 de maio de 1995, e Decreto Nº

28.622 de 08.02.07 que cria a Célula de Educação Fiscal da Secretaria da Fazenda.

O Estado seguindo orientação federal formalizada pela Portaria Nº 413, de 31 de dezembro de 2002, do Ministério da Fazenda, altera a nomenclatura do programa, a nível estadual, de Educação Tributária para Educação Fiscal, com a proposta de: conscientizar os cidadãos para a função sócio-econômica dos Tributos, compartilhar o conhecimento sobre Gestão Pública, fortalecer a Ética na Administração, formar cidadãos conscientes de suas obrigações fiscais e possibilitar o pleno exercício da cidadania.

O programa é desenvolvido no Estado sob a coordenação da SEFAZ, sendo-lhe atribuídas as competências (art. 13, Portaria 413):

- Sensibilizar e envolver os seus servidores na implementação do PNEF;
- institucionalizar e coordenar o Grupo de Educação Fiscal Estadual – GEFE;
- baixar os atos necessários e garantir os recursos, no âmbito de sua atuação, destinados à implementação do PNEF;
- subsidiar tecnicamente, quando solicitado, o GEF, o GEFF e o GEFM na elaboração de material didático;
- disponibilizar técnicos para a realização de cursos, palestras, elaboração de materiais diversos e outras ações necessárias à implementação do PNEF;
- incluir a Educação Fiscal nos programas de capacitação e formação de seus servidores e nos demais eventos realizados;
- realizar a divulgação do PNEF;
- manter um representante permanente junto ao GEF;
- realizar parcerias de interesse do Programa, e
- indicar um representante para participar de cada um dos grupos GEFF e /ou suas projeções e GEFMs, para o desenvolvimento de ações conjuntas, independentemente ou sem prejuízo das atividades próprias do Programa no Estado.

Para executar as competências estabelecidas na portaria e fazer um trabalho de conscientização da população, como mecanismo de atenuar a questão

do desconhecimento quanto ao tributo, obrigatoriedade de pagar e sua aplicação, se recorreu à Educação Fiscal no intuito de esclarecer a sociedade, utilizando como multiplicador do conhecimento o aluno, mostrando sua participação efetiva no processo de recolhimento e aplicação dos tributos. O objetivo tem sido fazer com que o cidadão sinta que ele é o contribuinte de fato, podendo exigir do Estado todos os seus direitos em contrapartida às suas obrigações.

O processo de disseminação do tema nas escolas se inicia por programação anual de treinamento, com oferta de cursos sobre educação fiscal, na modalidade à distância, promovido pela ESAF em parceria com Secretaria da Fazenda do Ceará, Secretaria de Educação do Ceará e Secretaria de Educação do Município de Fortaleza, para profissionais de educação das esferas estadual e municipal.

Atualmente os cursos são oferecidos à distância com duração aproximada de 100 horas, com vagas destinadas, na sua maioria, para profissionais de educação do Estado e municípios, que estejam em sala de aula e que apresentem projetos.

No modelo atual do Programa, os profissionais de educação que se submeterem ao treinamento, deverão apresentar um projeto de como será tratado o tema na sua escola. A partir do momento, a discussão do tema Educação Fiscal, embora tratado como tema transversal, é considerado importante para o desenvolvimento político, econômico e social, enfatizando-se o processo de educação fazendo valer o conhecimento sobre os impostos, função do Estado, direitos e deveres do cidadão, principalmente no exercício do controle social garantidos pela Constituição. Esses projetos objetivam ser interdisciplinares e tentam envolver toda a comunidade escolar. Para isso os profissionais de educação devem selecionar, no marco de aprendizagem das áreas, os conteúdos conceituais, de procedimentos e atitudes que podem ser integrados à Educação Fiscal e planejar de forma criativa a integração desses conteúdos.

Após a conclusão do curso, os profissionais estarão hábitos a repassar os conhecimentos, sobre o tema educação fiscal, em sala de aula, para os alunos das escolas públicas.

Por outro lado, no cenário da escola brasileira podem ser encontras muitas

dificuldades. No que tange às políticas públicas, especificamente, a implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF deixa muitas questões pendentes. Apesar de o PNEF perseguir a inserção de valores na sociedade, como também procura sensibilizar as pessoas sobre o valor sócio-econômico dos tributos, os seus objetivos ainda não estão sendo alcançados.

Na visão da instituição gestora (ESAF), as forças restritivas relatadas no Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF são muitas, e aqui se enumera a maior parte por serem importantes para o conjunto da discussão deste trabalho: fragilidade das ações voltadas a criar a imagem do PNEF, ineficiência da estrutura física e material nas instituições gestoras do programa. Além disso, o apoio institucional, notadamente do MEC e da maioria das secretarias de educação, não é suficiente para o avanço da realização das ações do programa. Há a necessidade de normatização do PNEF junto ao MEC, para que todas as instituições educacionais se engajem no programa. O envolvimento fica aquém do esperado do Programa nas instituições gestoras, estruturada apenas no papel. Tem-se a inexistência de projeto de formação e orientação técnica que viabilize a atuação do PNEF nas escolas e a ausência de institucionalização do material de divulgação produzido nos estados pelo PNEF. Constata-se ainda a ausência de material específico voltado para pessoas portadoras de necessidades especiais, tutores sem pró-labore, baixa internalização da filosofia do PNEF pelos membros do Gefes, número de tutores do curso a distância insuficiente, dificuldade de trabalho em conjunto pelas três esferas: federal, estadual e municipal.

As reclamações são pela existência de um plano de ação mais consistente onde sejam definidas as metas para o programam, existindo pouco incentivo financeiro para a equipe que atua no Curso de Disseminadores (EAD), aliado a isso as dotações orçamentárias são insuficientes para o PNEF.

Enfim, verifica-se ausência de indicadores de desempenho para avaliação dos resultados do Programa e pequena compreensão da importância do PNEF no desempenho das funções públicas dos servidores públicos (Educação Fiscal interna), gerando baixa participação no Programa (são sempre os mesmos idealistas que “levam a bandeira”).

3.3.1. Oportunidades de Melhoria do Programa

Em conclusões obtidas no CONAE/SP(2009), como oportunidades de melhoria do Programa deverá ser levada uma proposta, resultado de um processo intenso de discussão iniciado no primeiro semestre de 2009, com participação e aprovação de 2.600 delegados representantes da maioria dos estados brasileiros, integrantes do PNEF, para votação pelo CONAE 2010 - Conselho Nacional de Educação.

A proposta será encaminhada no sentido de assegurar que os recursos públicos cheguem integralmente ao seu destino, sejam aplicados nos elementos necessários e com melhor custo-benefício. Deve-se instrumentalizar o cidadão por intermédio dos profissionais de educação e conselheiros de políticas públicas, no que concerne à captação, aplicação e gestão de recursos públicos, visando possibilitar a efetividade das políticas eleitas por meio da inserção da Educação Fiscal para Cidadania na formação dos profissionais de educação e na educação básica. Os Órgãos envolvidos no programa deverão disseminar informações e conceitos sobre a gestão fiscal que favoreçam a participação social, obedecendo aos seguintes princípios:

- a) Garantir que os conceitos de Educação Fiscal para Cidadania componham o currículo obrigatório na formação dos profissionais de educação em todos os formatos institucionais existentes;
- b) Garantir que a Educação Fiscal para Cidadania esteja contemplada como conteúdo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e seja trabalhada de forma transversal e interdisciplinar;
- c) Assegurar a reestruturação dos Parâmetros Curriculares Nacionais que tratam dos temas transversais, sugerindo que agreguem os conteúdos: Contexto Social, Relação Estado-Sociedade, Sistema Tributário Nacional e Gestão Democrática de Recursos Públicos;

- d) Possibilitar que o Sistema Nacional de Educação e as entidades da sociedade civil organizada, órgãos públicos de controle e fiscalização, escolas de governo e demais parceiros atuem articulados às ações, projetos e programas de Educação Fiscal para Cidadania;
- e) Estimular atividades práticas para o exercício da cidadania e do controle social assegurando a participação popular na gestão do Estado;
- f) Fomentar o debate em torno das políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais;
- g) Ser um instrumento de promoção permanente do Estado Democrático de Direito;
- h) Difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã em torno do papel social dos tributos e dos orçamentos públicos;
- i) Demonstrar os efeitos lesivos para sociedade da corrupção e da sonegação fiscal;
- j) Valorizar e levar a compreensão da origem dos bens públicos.

3.3.2. Indicadores de avaliação

Para avaliar os resultados da implementação do Programa de Educação Fiscal, será necessário que os órgãos gestores do programa estabeleçam relações entre a situação existente antes de sua implementação e a que vier a existir posteriormente. Providenciar levantamento de dados junto à população estudantil e ao corpo docente para identificar o grau de conhecimento e de conscientização quanto a aspectos tributários no contexto da cidadania.

Instituir pesquisa sobre o material didático utilizado e os temas abordados durante o ano, possibilitando avaliação qualitativa da implementação do programa, permitindo a comparação do aprendizado em momentos diferentes.

Quanto à avaliação quantitativa, poderá ser feita a partir do acompanhamento do número de estabelecimentos, de alunos e professores participantes do processo, em relação aos totais dessas quantidades em cada unidade da Federação e no País.

Poderão ser utilizados os seguintes indicadores:

- número de estabelecimentos abrangidos;
- número de professores participantes;
- número de alunos envolvidos;
- nível de absorção do conteúdo.

Os indicadores escolhidos deverão ser verificados ao final do período letivo, comparando-se o universo existente, a meta proposta no projeto estadual e a meta alcançada, estabelecendo-se percentuais comparativos entre os quantitativos apurados (meta/universo , $\text{meta alcançada/universo}$ e $\text{meta alcançada/meta proposta}$).

4. METODOLOGIA E INSTRUMENTOS DA PESQUISA

Para esta pesquisa alcançar seus objetivos de forma satisfatória, foi preciso adotar uma estratégia metodológica visando adentrar numa dimensão mais próxima às opiniões (idéias, valores e senso comum a respeito de impostos) do cliente final do Programa de Educação Fiscal. Está claro que é de suma importância compreender a fundo a estrutura do Programa, seu histórico de investimentos, seu modelo de gestão, seu suporte ideológico etc. para avaliar suas condições de efetivo funcionamento e pretensão junto à sociedade.

Mas pelo fato de o Programa vincular o conceito de impostos a noção de educação, isso não seria suficiente. De um ponto de vista metodológico, estar-se-ia dando importância apenas a um lado do processo, o lado do Estado e do discurso de seus atores sociais (gestores envolvidos no Programa).

O pesquisador deve necessariamente considerar que o Estado (agente que cria e envia a mensagem) visa um alvo (o aluno) para a recepção de mensagens (conscientização cidadã para a importância e o bom uso dos impostos). A premissa básica é a de que, como o Programa é focado na educação, visa conscientizar o indivíduo por meio da transmissão interativa (relação aluno-professor) de determinados conhecimentos, de modo a fornecer maiores recursos de reflexão sobre um determinado assunto que deve ser difundido por toda a estrutura social. Considera-se, ainda, que o tema dos impostos é de natureza complexa, inclusive o tema numa perspectiva mais técnica, por exemplo, formas de arrecadação e legislação específica. Daí há a necessidade de traduzir a temática, dentro da transversalidade, em uma linguagem mais simples e abrangente.

Para este trabalho, a transversalidade é entendida como uma forma de organizar o trabalho didático na qual alguns temas são integrados nas áreas convencionais de forma a estarem presentes em todas elas. O conceito de transversalidade surgiu no contexto dos movimentos de renovação pedagógica, quando os teóricos conceberam que é necessário redefinir o que se entende por

aprendizagem e repensar também os conteúdos que se ensinam aos alunos (MENEZES, 2002).

A tradução do assunto em um modelo mais acessível mostra que há uma atenção no receptor, mas isso não diz nada a respeito dos valores e opiniões que o cliente final carrega consigo, antes ou depois de receber o tema. Da mesma forma, não se pode deduzir que um treinamento bem conduzido e, assim, professores bem formados, levará necessariamente a alunos mais conscientes de seus direitos, embora do ponto de vista da metodologia, devamos considerar uma escola onde efetivamente atue o Programa e, comparativamente, uma escola onde não funcione o Programa de Educação Fiscal.

Portanto, a idéia principal, ou o ponto forte da investigação, é aproximar-se do aluno. Esta aproximação dar-se-á por meio de entrevista estruturada, utilizando-se um questionário especificamente produzido para ponderar opiniões e valores sem conduzir o entrevistado a cair em respostas direcionadas. Por exemplo, questões do tipo “você considera importante um programa de educação fiscal voltado para conscientizar os alunos a respeito do bom uso dos impostos?” além de induzirem e usar termos difíceis, são menos interessantes do que questões que procuram mensurar a valoração que o indivíduo dá a determinada coisa ou fato da realidade em que está inserido: saber o que o aluno pensa a respeito do uso do dinheiro público por parte dos políticos, se ele relaciona os impostos com a construção de obras públicas ou com a “esperteza” de saber burlar o pagamento ou, ainda, com o enriquecimento ilícito de políticos etc.

Em suma, a metodologia determina o caminho que o pesquisador percorrerá para atingir os objetivos da pesquisa. De acordo com Aguilar (1994, p.117), “hoje a maioria dos pesquisadores optam por formas mistas, combinando diferentes procedimentos e técnicas dos métodos quantitativos e qualitativos, conforme a natureza da investigação a fazer”.

Por isso mesmo, foi delimitado um grupo a que se chamou de tipo ideal, ou seja, uma escola situada em um distrito e que possui o Programa de Educação Fiscal bem atuante pelo menos há um ano.

Um ambiente que se encaixe nestas condições será um recorte, um tipo

ideal de escola com educação fiscal, não no sentido de modelo exemplar, mas no sentido de um modelo metodológico; ou seja, como seriam as ações ou os valores se a realidade funcionasse dessa forma? Este recurso não procura reduzir ou inferir que a parte é uma reflexo do todo, mas objetiva tão somente entender um fenômeno de forma individualizada, aceitando que a realidade é bem mais complexa e que nenhum método ou teoria poderá esgotá-la (WEBER, 1999). Mais precisamente, o estudo das opiniões e valorações de um conjunto de alunos situados em um tempo e espaço de uma determinada escola de uma região não significa sustentar que a influência do Programa tenha um efeito homogêneo e recorrente em qualquer parte. Procura de forma individualizada entender o mecanismo da transversalidade a partir das opiniões de atores sociais diretamente envolvidos com ele, e, a partir daí, tirar conclusões e levantar hipóteses. Com este recurso, pode-se discutir a eficácia da ação do Programa (dentro das limitações desta pesquisa) em relação a um *outro*, o sujeito que pensa por meio de valores, os quais podem ou não estar em sintonia com os valores objetivados de forma oficial nas ações do Programa.

Assim, o tipo ideal de escola delimitado e definido é também um recurso comparativo. Pode-se comparar determinadas questões levantadas na realidade modelo (tipo ideal) com um “tipo comum”, presumindo-se que muitas escolas não possuem o Programa de Educação Fiscal, nem nas condições encontradas no município pesquisado, com se verá no capítulo adiante.

Considera-se que ambos os grupos, escola tipo ideal e tipo recorrente, que não possui o Programa funcionando, estejam inseridos em um contexto mais abrangente e comum entre si. Este contexto deve ser conhecido pelo pesquisador e, no caso deste estudo, é representado por um problema cultural, o que já foi discutido nos capítulos anteriores. Em síntese, este problema está relacionado à cultura disseminada no Brasil de que sonegar impostos nem sempre é interpretado por todos como crime ou contravenção. Por exemplo, é sabido que não há o costume de exigir nota fiscal do comerciante para produtos de menor valor, e a pirataria¹³ também é algo muito difundido e diminui a arrecadação.

¹³ Atividade de copiar, reproduzir ou utilizar indevidamente, isto é, sem a expressa autorização dos respectivos titulares, *software* ou qualquer outra obra intelectual legalmente protegida (Fonte: <http://www.ufmg.br/ati/ufmgpirata/tsld010.htm>. Acesso em 22/06/2009).

O outro fator deste problema, sendo crucial o seu entendimento, é o desconhecimento que a população em geral tem da missão e uso do imposto, seja por que é uma área da vida social moderna que foi se especializando (GIDDENS, 1991), seja por que, muitas vezes, a população não consegue ver o retorno materializado do imposto (boa moradia, praças públicas, meios de transportes públicos de qualidade) ou por que o acesso à cidadania é cada vez mais materializado hoje através do consumo de bens e serviços (sociedade de consumo) e não tanto pela participação cidadã nas contas e usos do dinheiro público (CANCLINI, 1999).

Os sujeitos da pesquisa estão inseridos nesta realidade mais abrangente, havendo, no entanto, um fator específico de diferenciação: no tipo ideal existe a atuação do Programa de Educação Fiscal. E, de acordo com sua meta, vistos anteriormente neste trabalho, procura levar conhecimento às pessoas sobre o uso dos impostos, a necessidade de contribuir, mas também entender sua função e meta social.

Por isso a necessidade de o Programa estar funcionando a pelo menos um ano no grupo ideal de estudantes, e no “meio comum” não existir qualquer tipo de campanha sobre o tema da educação fiscal, como se verá no próximo capítulo.

O estudo comparativo dos dois grupos tem como meta identificar alguma alteração, alguma divergência significativa em relação a temas abordados no questionário fechado (a questão aberta, neste caso, daria margem para muitas interpretações pessoais de difícil mensuração e comparação). Espera-se, particularmente, averiguar a eficácia da transversalidade sobre opiniões e conhecimentos adquiridos sobre impostos.

4.1. Tipo de Estudo

Este estudo explicativo objetivou tornar claro um problema concreto de ordem prática, por meio da verificação dos efeitos da Educação Fiscal nos alunos selecionados em Acaraú e Itarema (LAVOR *apud* VERGARA, 2003).

Na elaboração da metodologia defini-se um tipo de procedimento quantitativo, com a aplicação de questionários fechados, mesmo que havendo uma abordagem qualitativa: individualização do objeto em um estudo de caso visando interpretar as opiniões e valores dos sujeitos. Portanto, se utilizará a técnica de coleta dos dados primários, a “pesquisa de campo” (HAHN *apud* REA e PARKER, 2005), pelas razões já expostas (aproximação com o cliente final do Programa, tendo-os como sujeitos sociais).

Algumas colocações sobre os métodos quantitativos e qualitativos são oportunas, como se colocam abaixo:

Para Minayo, (2005, p. 22),

(...) a diferença entre qualitativo-quantitativo é de natureza. Enquanto cientistas sociais que trabalham com estatísticas apreendem dos fenômenos apenas a região “visível, ecológica, morfológica e concreta”, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas.

Segundo Silva (2001, p. 72),

(...) o enfoque quantitativo se refere ao conhecimento “de fora”, obtido pela medição e pelo cálculo; enquanto o paradigma qualitativo se refere ao conhecimento “de dentro” da essência através do entendimento de intenções e uso da empatia (...).

Segundo Aguilár (1994, p. 121),

o substancial a ter em conta na seleção de procedimentos não são os procedimentos em si, mas a utilização daqueles que permitem obter em nível, volume e qualidade de informação que é suficiente relevante e significativo pra compreender e avaliar o aspecto, fenômeno ou problema que se estuda.

4.2. Cenário da Pesquisa

A pesquisa de campo foi realizada nos municípios de Acaraú e Itarema. Em

Acaraú está situado o Liceu de Acaraú, Escola onde não há implantado o Programa de Educação Fiscal, diferente da Escola Luíza Araújo Barros, localizada na Cidade de Itarema. Nesta Escola, sob o ângulo do que foi discutido neste trabalho, o Programa está funcionando bem e, portanto, foi escolhida para ser o modelo comparativo que se encaixou no conjunto de problemas que este trabalho se deteve. São cidades pequenas, assim diferenciadas das grandes metrópoles, onde a população costuma ser mais expostas a vários estímulos e informações. Nessas duas cidades tem-se um ambiente social menos denso.

A amostra para este trabalho foi de 34 questionários para Acaraú em um universo de 227 alunos (15% dos alunos da 2ª Série-Tarde) e 35 questionários para Itarema (25% dos alunos da 2ª Série-Tarde), com uma média de 69 questionários aplicados, conforme o Quadro 1:

Quadro 1. Amostra da Pesquisa

CREDE	MUNICÍPIO	ESCOLA	COD.	TURNO	ESCOLA	TOTAL
			13			
14	00003	ACARAU	LICEU DE ACARAU MARIA ALICE RAMOS GOMES EEM	23236477	1.Manhã	34
15	00004	ITAREMA	LUIZA ARAUJO BASTOS	23004258	1.Manhã	35

Fonte: SEDUC

4.3. As técnicas adotadas

a) Questionário - Adotou-se questionário com perguntas fechadas junto aos alunos de Ensino Médio das escolas estaduais dos municípios de Acaraú e Itarema.

Os questionamentos são fechados, onde as perguntas são diretas e objetivas, com as opções definidas pelo entrevistador. Isso se deve ao fato de realizar-se estudo comparativo entre dois grupos, um ideal e outro “comum”, embora o comum também seja ideal, no sentido de que nenhum jovem está totalmente alheio às questões fiscais, mesmo que não seja pelo Programa do Governo. O estudo comparativo para um universo pequeno de sujeitos deve focar em temas

comuns aos dois grupos a serem comparados, de modo que as questões abertas dariam margem para percepções muito particulares e diluiria a comparação.

Mesmo assim, concorda-se que muitas vezes a utilização de respostas fechadas leva ao perigo da indução, o que, mesmo não ocorrendo sempre, chama a atenção redobrada do pesquisador. Neste sentido, Souza (2004) coloca que, segundo Laville e Dionne (1999), a utilização de resposta aberta, elimina a impositividade evocada no questionário de resposta fechada e o interrogado simplesmente emite sua opinião.

E complementa:

(...) tem assim a ocasião para exprimir seu pensamento pessoal, traduzi-lo com suas próprias palavras, conforme seu próprio sistema de referências. Tal instrumento mostra-se particularmente preciso quando o leque das respostas possíveis é amplo ou então imprevisível, mal conhecido. Permite ao mesmo tempo ao pesquisador assegurar-se da competência do interrogado, competência demonstrada pela qualidade de suas respostas (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 186).

Vê-se que este não é o caso deste estudo, até mesmo porque não se tem em vista o estudo de uma comunidade de sujeitos, em que a observação participante é mais bem vinda como método, o mesmo recebendo auxílio de entrevistas não ou semi-estruturadas. Também, o leque de respostas não é abrangente.

Os dados coletados no questionário serviram para mostrar o nível de conhecimento dos alunos dos municípios citados sobre Educação Fiscal e até que ponto a implantação do Programa está mudando o comportamento dos mesmos.

b) Pesquisa Documental - foi realizada análise a partir do estudo dos principais documentos da política de Educação Fiscal junto aos órgãos envolvidos no Programa como Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, Secretaria de Educação do Estado e escolas pertencentes ao estudo de caso da pesquisa.

c) Pesquisa bibliográfica – também foi importante para nortear a formulação dos problemas, na construções das questões da entrevista, como nas discussões dos capítulos anteriores. A pesquisa bibliográfica identificou trabalhos já realizados,

bem como levantou acervo disponível dos principais autores que tratam do tema.

A partir do agrupamento dos dados coletados, orientados também por pesquisa documental e bibliográfica, foi feita análise de acordo com procedimentos metodológicos (HAHN, TATIANA, 2005) e correlação que puderam demonstrar alguns aspectos de nosso problema a luz do entrevistado, como poderá ser visto em detalhes no próximo capítulo.

5. ANÁLISE COMPARATIVA: O CASO DOS MUNICÍPIOS DE ACARAÚ E ITAREMA

A educação fiscal trouxe como idéia fundamental a relação de abertura entre o cidadão contribuinte e o Estado, não simplesmente uma idéia subordinada puramente à necessidade de arrecadar mais, mas à necessidade de criar desde cedo, a partir da escola, a consciência de que os valores monetários arrecadados pelo Estado são um bem público em si, e, portanto, a vida social do cidadão deve contemplar também essa dimensão particular da vida.

É importante lembrar que este processo de conscientização é algo longo e não tão simples. Mas pode-se avaliar de algum modo tendências decorrentes de ações já iniciadas há algum tempo no campo da educação fiscal.

Portanto, os dados que serão discutidos a seguir não pretendem por a prova a eficiência ou não do Programa de educação fiscal. Primeiro por que isso está fora dos propósitos deste estudo. Segundo por que, como foi colocado, o processo de mudança de consciência pode ser bastante longo e de difícil mensuração; uma apuração disso não está apenas no plano discursivo, ou seja, no que os sujeitos falam sobre determinada questão, mas no plano do comportamento, que, por sua vez, só é perceptível com o surgimento de um padrão, que é o resultado da integração da mudança de vários comportamentos.

Os dados encontrados são um levantamento empírico suficiente para discutir prováveis tendências relacionadas com uma atuação prática na área de educação fiscal, em particular, o grau de consciência de sujeitos sociais diante de temas que se julgam centrais quando se aborda o imposto e a destinação do dinheiro público.

Exatamente por isso que foi importante fazer um levantamento comparado, com o propósito de encontrar discrepâncias de informações entre duas escolas de ensino médio: Liceu de Acaraú Maria Alice Ramos Gomes, na cidade de Acaraú e Escola Luíza Araújo Barros, que aqui será chamada de LAB, na cidade de Itarema, ambas no interior do Estado do Ceará. A primeira ainda não é contemplada com a

educação fiscal, diferente da segunda, que, após prévio levantamento, parece ser um bom exemplo de funcionamento do Programa. Portanto, metodologicamente, é um tipo ideal de escola com educação fiscal (ideal no sentido lógico, e não de “dever ser”). Ressalte-se a importância de terem sido escolhidas cidades pequenas na medida em que nas grandes metrópoles as pessoas são mais expostas a vários estímulos.

A maior parte dos estudantes entrevistados, de ambas as escolas, tem entre 16, 17 e 18 anos, conforme Tabela 3:

Tabela 3. Faixa Etária (%)

Até 14	2,4
15	17,6
16	29,6
17	23,2
18	13,6
19	8,0
20	4,0
Mais de 20	1,6
Total	100,0

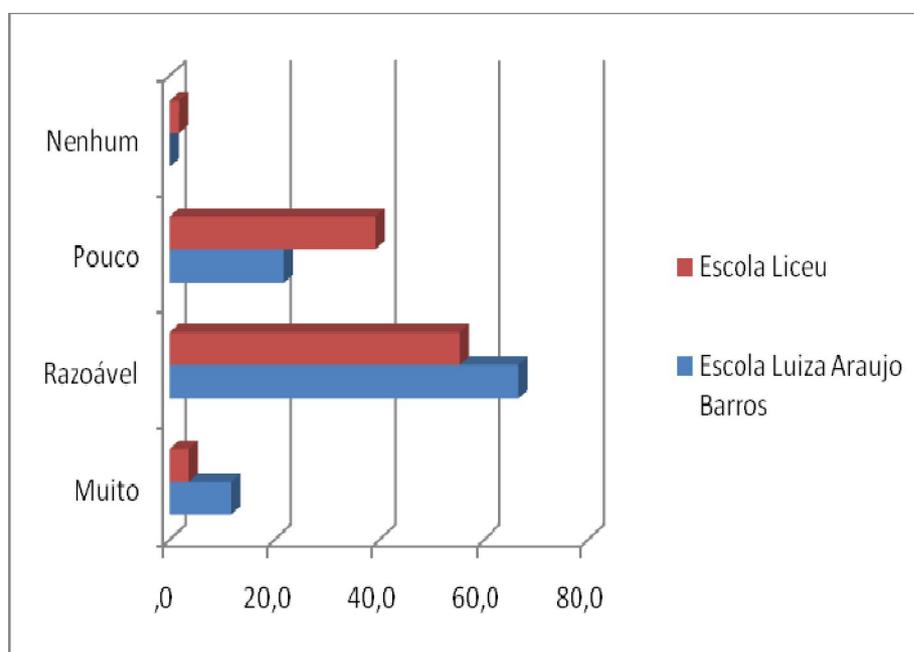
Fonte: Pesquisa direta.

Quando indagados sobre o nível de conhecimento que possuem sobre impostos, a maior parte respondeu que tem um conhecimento razoável, tanto no Liceu de Acaraú como na escola da cidade de Itarema, embora em menor porcentagem que a primeira. Interessante notar que na primeira, onde não há o Programa, a quantidade de alunos que consideram ter um conhecimento razoável é menor. Nenhum dos estudantes da escola tipo ideal, LAB, em Itarema, afirmaram desconhecer por completo algo sobre impostos, enquanto no Liceu observa-se uma pequena porcentagem (1,8%) de desconhecimento total. Da mesma forma, na LAB os alunos tenderam a achar que possuem muito conhecimento (11,6%), enquanto na outra, três vezes menos acham isso (3,6%). (Ver Gráfico 2).

Diante dessas primeiras informações é possível notar claramente uma tendência de os alunos da Escola LAB, onde é dado o tema transversal sobre

impostos, terem mais noção a respeito dos mesmos, ao menos uma declaração espontânea a respeito de o quanto conhecem. É claro que não se pode afirmar categoricamente que os alunos da LAB, ou de qualquer outra escola que tivesse participado da enquete, são ou serão cidadãos melhores ou mais conscientes, cobrando a nota fiscal dos estabelecimentos, mais atentos ao modo como o dinheiro público vai sendo empregado etc.

Gráfico 2. Nível de conhecimento que os estudantes declararam ter sobre impostos (%), 2009

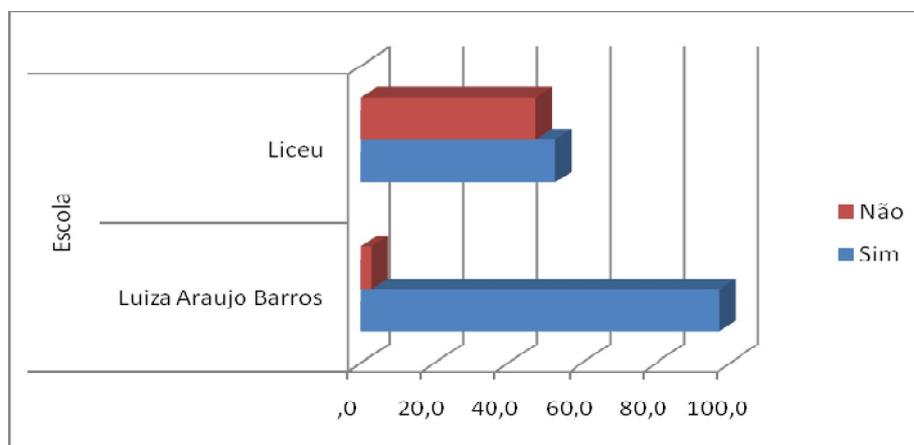


Fonte: Pesquisa direta.

No entanto, pode-se afirmar que a transversalidade parece ser eficaz como meio de transmitir um senso de cidadania no âmbito da importância social da arrecadação.

Na opinião dos alunos, os professores abordam algo sobre os impostos, afirmação quase unânime na LAB, enquanto em torno de 50% dos alunos do Liceu acham isso, conforme se vê abaixo:

Gráfico 3. Os professores abordam questões sobre impostos em sala de aula? (%), 2009



Fonte: Pesquisa direta.

Estas informações parecem corroborar com a comprovação da tendência acima colocada, de que a transversalidade é eficiente (ao menos no campo empírico deste estudo), uma vez que os alunos da LAB possuem opiniões diferentes a respeito das mesmas questões ou variáveis.

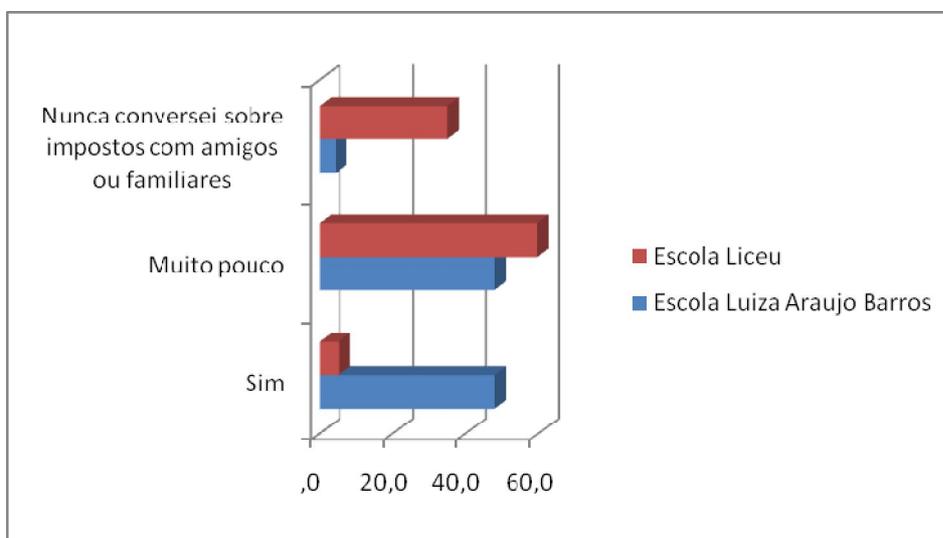
Mas um dos pontos mais interessantes que esta pequena amostra parecer ter fornecido envolve a questão da socialização da informação, conforme se observa na Tabela 4 e Gráfico 4.

Tabela 4. Distribuição do número de alunos, segundo conversa sobre imposto, 2009 (%)

CONVERSA	Total	Escola	
		Luiza Araujo Barros	Liceu
Sim	28,6	47,8	5,3
Muito pouco	53,2	47,8	59,6
Nunca conversei sobre impostos com amigos ou familiares	18,3	4,3	35,1
TOTAL	100	100	100

Fonte: Pesquisa direta.

Gráfico 4. Você comenta com a sua família ou amigos assuntos sobre os impostos? (%), Ceará, 2009



Fonte: Pesquisa direta.

Quase 50% dos alunos entrevistados da LAB afirmaram comentar algum assunto sobre impostos com amigos ou familiares, e apenas 4,3% afirma nunca ter comentado algo a respeito. Vê-se que no Liceu de Acaraú a tendência foi praticamente o inverso: apenas 5,3% afirmaram que conversam sobre impostos com familiares ou amigos e 35% responderam que nunca o fizeram.

Neste caso, parece estar presente a eficiência do Programa no que diz respeito à socialização das questões relacionadas ao imposto. Obviamente, estas informações não podem ser generalizadas, mas são importantes para uma avaliação de política, uma vez que há uma averiguação de duas situações ou contextos (poderiam ser mais): escola com e sem o Programa de Educação Fiscal. E a tendência é de que os alunos que recebem o Programa socializem mais os temas que envolvam assuntos sobre impostos.

Não há aqui informações a respeito da intensidade em que essas socializações – conversas com amigos ou familiares – e se de fato as declarações correspondem ao comportamento. Mas o que precisa ser destacado é que as declarações sobre outros aspectos, por exemplo, o que é demonstrado pelos outros gráficos, convergem para o que se é observado no gráfico anterior. O segundo

aspecto é o fato de as temáticas propostas, seja em educação fiscal, seja para qualquer tema, terem sentido em contextos de socialização, onde as pessoas podem co-relacionar temas abstratos a experiências concretas da vivência do cotidiano.

Para certos teóricos (CASTELLS, 2003; BERLO, 1999) o meio mais poderoso para disseminar idéias e valores é quando as unidades (indivíduos ou grupos de indivíduos) voluntariamente, e não necessariamente de modo consciente, compartilham valores e informações dentro de grupos ou comunidades mais amplas. É o contexto dessas interações que irá fazer a diferença no sucesso ou não para a incorporação de novos valores e conceitos.

Não cabe aqui discutir profundamente as implicações dessas teorias¹⁴, mas apenas atentar para a centralidade da discussão, levando-se em conta que um dos objetivos da educação fiscal, na visão do Estado, é propiciar um ambiente onde as pessoas possam se reconhecer como cidadãos contribuintes, incorporando também a idéia fundamental de que a arrecadação não é apenas um sistema “frio” próprio da imposição estatal¹⁵. É, sobretudo, uma obrigação cidadã e meio de melhoria e manutenção do bem público.

Outro ponto que merece destaque está relacionado ao meio de informação. Quando questionados sobre o meio que eles obtêm alguma informação sobre impostos, a maior parte dos alunos entrevistados da LAB responde que é através da escola. O que não surpreende, considerando-se o comportamento das questões anteriores. Assim também, a menor parte dos alunos do Liceu de Acaraú, desprovidos do Programa, tende a dizer que obtêm informação sobre impostos por intermédio da escola (8,8% contra 79,7% da LAB, conforme Tabela 5).

Mesmo havendo uma tendência de os alunos do Liceu socializarem menos as questões sobre impostos, enquanto nenhum da LAB obtém informações com

¹⁴ Para um conhecimento mais detalhado a respeito dos mecanismos mais eficientes de socialização de informações, ver Gladwell (2002).

¹⁵ Vale lembrar que este ponto remete à nossa problematização, uma vez que a proposta da educação fiscal, do modo como vem sendo construída, é também um processo de empoderamento na relação indivíduo e sociedade, quando se considera que o cidadão, antes alheio ao complicado sistema burocrático da aplicação e razão dos impostos, passa a tomar parte ativa no processo, muito embora este ponto em particular ainda seja motivo de muitas controvérsias.

familiares, em Acaraú em torno de 10% declararam obter. Conforme a Tabela 5, é praticamente inverso a proporção das respostas das duas escolas envolvendo escola e meios de comunicação como meio de obtenção de informações sobre impostos.

Tabela 5. Distribuição do número de alunos, segundo conversa sobre meio para obter informação sobre impostos, 2009 (%)

CONVERSA	Total	Escola	
		Luiza Araujo Barros	Liceu
Escola	47,6	79,7	8,8
Jornal, televisão, revista ou Internet (sem ser propagandas do Governo)	39,7	15,9	68,4
Familiares	4,8	0,0	10,5
Campanha do Governo	3,2	1,4	5,3
Não vejo nada sobre impostos em meios de comunicação ou entre amigos e familiares	2,4	1,4	3,5
Comunidade	2,4	1,4	3,5
TOTAL	100	100	100

Fonte: Pesquisa direta.

É provável que as respostas do Liceu quanto à obtenção de informações através da família, mesmo a tendência à socialização ser bem mais baixa em relação à LAB, estejam ligadas às conversas do senso comum.

Mas o que chama atenção é o fato de os meios de comunicação terem uma alta porcentagem para o Liceu e baixa para a LAB. É provável que os alunos da LAB não encarem as informações sobre impostos divulgadas na mídia como algo

equiparado ao que vêem em sala de aula, talvez pelo motivo de a mídia relatar freqüentemente casos variados de corrupção. Sabe-se que a proposta nas escolas é tentar fugir de algumas visões ligadas ao senso comum e as taxativas questões que ligam os impostos a desvio de verbas, muito comum na mídia.

Neste ponto, é oportuno destacar que as mídias eletrônicas, em especial a Internet, são os meios de comunicação dominantes das novas gerações. A Internet é o ambiente de mídia predominante da maior parte dos jovens e adolescentes de hoje.

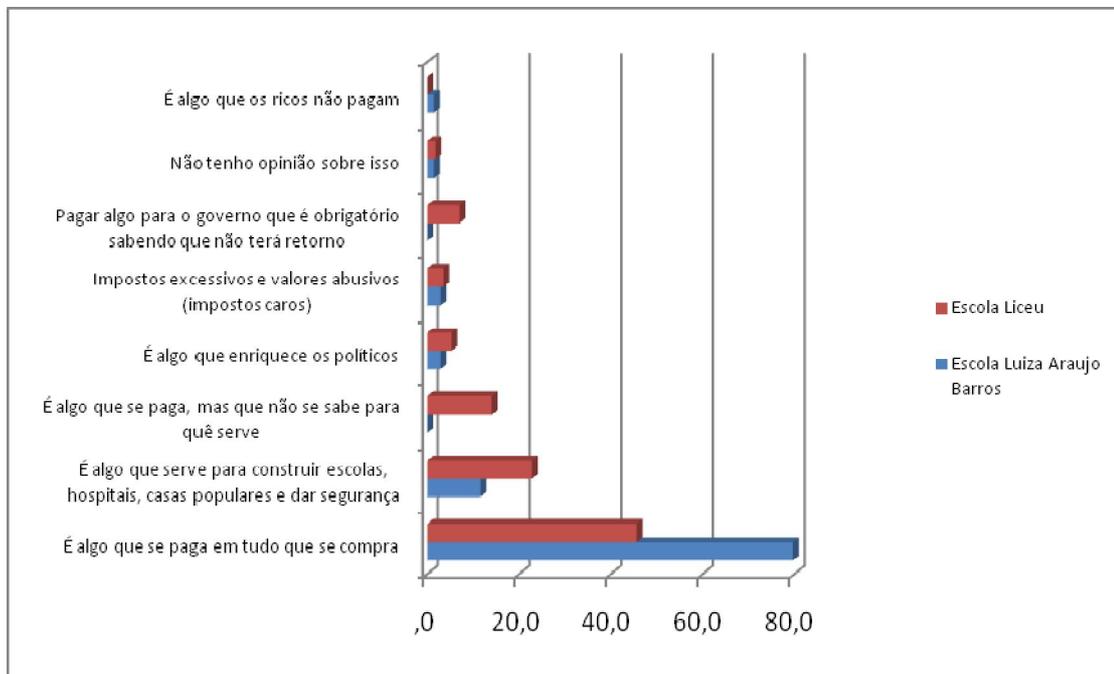
Sendo assim, é de extrema importância que os governos utilizem este meio para alcançar esses “clientes” com a educação fiscal. Não se pode deduzir algo mais amplo da presente amostra, mas é provável que os números fossem outros para a LAB, quando se observa a baixa porcentagem para os meios de comunicação como fonte de informação sobre impostos.

Da mesma forma, a Internet é um dos ambientes de socialização predominantes na vida social de jovens cidadãos. Este meio não é apenas um recurso tecnológico de obter informação, mas um recurso de obter sociabilidade através de grupos e comunidades de usuários que se conectam diariamente¹⁶. Portanto, um espaço a ser visto com atenção pela educação fiscal.

Novamente em relação à desinformação nas escolas e ao conhecimento obtido pelo senso comum e pelas denúncias da mídia, é talvez devido a este cenário que uma pequena parte dos alunos entrevistados do Liceu tenda a achar que os impostos é algo que se paga, mas que não se sabe para quê será utilizado, enquanto 0% dos alunos da LAB encaram dessa forma (ver Gráfico 5). Da mesma forma, uma parcela dos alunos do Liceu tendeu a responder que os impostos são algo que se paga ao governo, mesmo sabendo que não haverá retorno (7%, enquanto nenhum aluno da LAB vê dessa forma).

¹⁶ Ver Castells, 2003.

Gráfico 5. O que lhe vem mais a mente quando se fala em impostos? (%),
2009



Fonte: Pesquisa direta.

Ainda nessa mesma discussão, vale destacar o comportamento dos entrevistados diante de uma indagação que é central neste trabalho: Para você, qual o maior resultado que os impostos arrecadados trazem para a sociedade? Apenas 5,8 dos entrevistados da LAB afirmam não perceber grandes resultados com a arrecadação, enquanto no Liceu uma quantidade seis vezes maior pensa dessa forma. Significa dizer que, provavelmente, esses alunos não conseguem relacionar os impostos aos serviços públicos prestados, ou que acham que os serviços são ruins, portanto, não havendo muito que se esperar do governo (ver Tabela 6).

Diante de tudo, mesmo com as várias diferenças aqui destacadas e discutidas¹⁷, observa-se ainda comportamentos similares ou aproximações nos gráficos para ambas as escolas, não existindo discrepâncias significativas nas respostas para certos temas.

O curioso é que tais similaridades só ocorreram para algumas indagações.

¹⁷ Ver Anexo II.

Remetem a questões próprias da cultura brasileira ou do senso comum. Em outras palavras, algumas dessas questões estão ligadas, de forma mais ampla, a concepções ou maneiras de ver a coisa pública, algo arraigado na sociedade brasileira.

Tabela 6. Para você, qual o maior resultado que os impostos arrecadados trazem para a sociedade

CONVERSA	Total %	Escola	
		Luiza Araujo Barros	Liceu
Resulta em obras públicas e infraestrutura urbana (escolas, hospitais, avenidas, segurança etc.)	57,1	72,5	38,6
Não consigo perceber grandes resultados com a arrecadação de impostos	20,6	5,8	38,6
Resulta em mais benefícios e qualidade de vida para quem já ganha bem ou é rico (políticos e empresários)	14,3	13,0	15,8
Resulta em programas sociais para a população carente ter mais oportunidade e melhorar de vida	7,9	8,7	7,0
TOTAL	100	100	100

Fonte: Pesquisa direta.

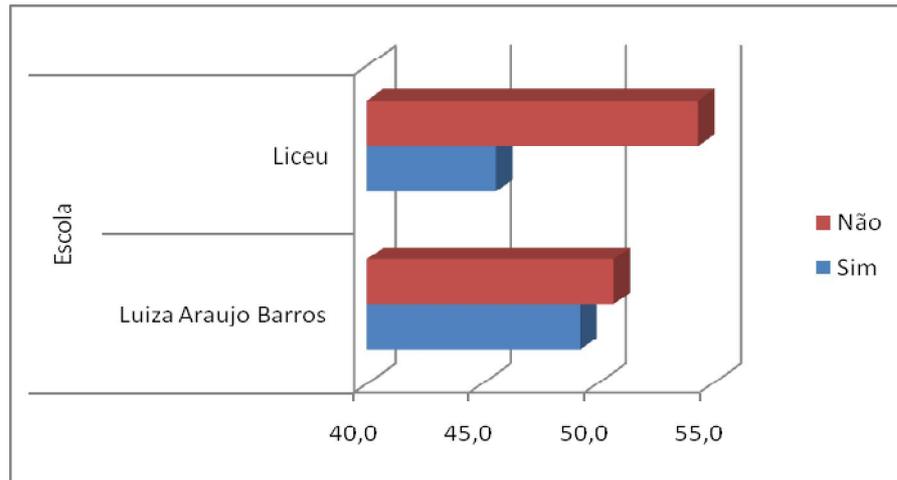
Assim, por exemplo, na Tabela 7 não há distância significativa entre as escolas quando se alega que o resultado dos impostos é mais benefício a políticos e empresários, o que não ocorre para outras alegações a essa questão na mesma tabela (ver Tabela 6 do Anexo II)¹⁸.

Quando indagados sobre a sonegação fiscal, tanto a escola que tem o Programa de Educação Fiscal, LAB, como o Liceu de Acaraú tenderam a achar que

¹⁸ Há outra proximidade, em que os alunos de ambas as escolas (8,7% para a LAB, 7% para o Liceu) consideram que o resultado dos impostos é programas sociais para melhorar a vida dos mais pobres. Nesse estudo não se avaliou o impacto dos programas sociais do governo, em especial o “Bolsa Família”.

o brasileiro não gosta ou não quer pagar impostos, havendo pouca discrepância entre as porcentagens, conforme Gráfico 8.

Gráfico 6. Você acha que o contribuinte brasileiro foge de pagar impostos? (%), 2009



Fonte: Pesquisa direta.

A similaridade mais interessante, quebrando a sequência de diferenciação entre as escolas, considerando a presença ou não da educação fiscal, está nas respostas a questão, conforme Tabela 7:

Tabela 7. Distribuição do número de alunos, segundo conversa sobre quem foge de pagar impostos, Ceará, 2009 (%)

CONVERSA	Total	Escola	
		Luiza Araujo Barros	Liceu
Os políticos e empresários	72,7	77,0	65,8
Tanto os ricos como os pobres	18,2	14,8	23,7
A população de baixa renda	9,1	8,2	10,5
TOTAL	100	100	100

Fonte: Pesquisa direta.

É provável que esta aproximação, quebrando a sequência de discrepâncias, ocorra porque esta e outras questões estejam ligadas a problemáticas mais amplas, embora também vinculadas ao contexto da vida local dos sujeitos. O imaginário social brasileiro, ou o senso comum dominante para muitas camadas da população, é de que os políticos podem tudo e nada fazem, e que quem pode mais é quem tem dinheiro, como os ricos ou empresários. E isso é algo forte que não pode ser desconstruído a curto prazo com a incorporação da educação fiscal como tema transversal nas escolas.

Possivelmente, por isso, nesta questão não houve diferenças entre as escolas, como as que foram discutidas aqui.

Vale lembrar também que algumas dessas questões são criadas pelo debate gerado pela Constituição cidadã. A Constituição de 1988 marca um contexto na sociedade brasileira em que a preocupação com a transparência pública, com a justiça social, acesso ao judiciário e a qualidade nos serviços públicos ganham um terreno para desenvolverem-se ao longo da década de 1990, especialmente com a Reforma do Estado.

Mas essas problemáticas ainda estão em processo. Como não poderia deixar de ser, este também é o caso da educação fiscal.

Pelo que foi discutido, bem como pelo que foi consultado em outras pesquisas, vê-se que há uma possibilidade de mudança em relação à conscientização cidadã da arrecadação (o melhor fiscal é o próprio cidadão que compra e pede sua nota). Mas também ainda há dificuldades que, para serem superadas, dependem de um maior investimento e melhor gestão do Programa, como expansão e efetividade em um maior número de escolas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se entende o Estado somente como um agente arrecadador dos tributos e pagamento das despesas. O papel do Estado vai além dessa função, ou seja, de constituir-se em um agente cuja função é reconhecer as necessidades sociais imediatas e definir as mediatas por meio de um planejamento eficaz, da definição de um cronograma físico do atendimento de tais expectativas, sempre em obediência à vontade coletiva, e fixar uma carga tributária para os contribuintes, respeitando o princípio da capacidade contributiva, da legalidade, da razoabilidade e demais princípios constitucionais, considerados como direitos fundamentais do contribuinte.

A pesquisa procurou demonstrar que a mudança do comportamento dos atores do processo depende de um vasto e longo trabalho de conscientização, tanto no âmbito das escolas, no caso pesquisado, como também na relação Estado-contribuinte.

As oportunidades de acesso à cidadania fiscal, no modelo definido pelo PNEF, são garantidas pela Constituição de 1988. Mas, por si só, a sua inclusão na Carta Magna não assegura que por ser legal é factual.

A breve incursão empírica empreendida nos municípios de Acaraú e Itarema baseou-se nesta questão preliminar. Da mesma forma, foi realizada pesquisa junto a gestores do Programa no Ceará, tanto da SEDUC como da SEFAZ. Nos dois casos, a idéia foi compreender tanto a operacionalidade do Programa e o meio “ideológico” como os valores e “crenças” do público alvo em torno dos temas mais críticos que envolvem a questão do tributo.

Com fundamento na análise da pesquisa, com relação aos alunos pesquisados, notou-se uma certa indiferença aos assuntos relacionados à questão tributária, na escola onde o Programa ainda não está implantado, envolvendo a conceituação de tributos e seu papel social, como também com relação ao Programa propriamente dito.

Por outro lado, com relação ao segmento dos educadores entrevistados,

notou-se um bom nível de conscientização com relação aos tributos e a importância de despertar na sociedade estudantil a cultura da fiscalização da utilização dos recursos oriundos dos tributos, muito embora o corpo docente reclame da falta de apoio institucional e da pouca vontade política de fazer com que o Programa flua no alcance de seus objetivos.

As “campanhas” realizadas em vários estados, inclusive na SEFAZ do Ceará, têm como característica principal incentivar a exigência de nota fiscal nas relações comerciais e de serviços e, algumas delas, em que pese o objetivo precípuo de aumento de arrecadação, tinham certo cunho educativo, com informações sobre a finalidade dos tributos, predominando o caráter arrecadatário do Programa.

O aspecto arrecadatário das campanhas de “educação fiscal” evidencia-se pela própria natureza das campanhas, levando à acentuação de apenas um dos aspectos: o da educação tributária.

A simples exigência da nota fiscal do produto ou serviço não leva a concluir que o cidadão seja considerado educado para o exercício de seus direitos e deveres. Mesmo porque, tal atitude atende de imediato ao interesse público da arrecadação de tributos.

Não se pode ignorar que a indisponibilidade de recursos financeiros, focados na educação fiscal propriamente dita. Constata-se isso, por exemplo, observando o volume orçamentário e financeiro de recursos disponibilizados em 2009, a maior parte deles voltados a pagamento de bolsistas, lotados em ações da campanha “Sua Nota Vale Dinheiro”, deixando as ações voltadas para o Programa de Educação Fiscal, de competência da SEFAZ, mais desprovido (ver p. 12).

Com relação à inter-relação entre as instituições, O PNEF necessita de uma maior integração: maior grau de envolvimento nas três esferas de governo no PNEF; maior sensibilização interna nas instituições gestoras em relação ao programa e reavaliação do monitoramento e avaliação do Programa, com utilização de indicadores de desempenho. Levando-se em consideração o aspecto político-institucional, os interesses repousam na inclusão do PNEF nos planos estratégicos das três esferas de governo, na maior participação do MEC, e na sensibilização das

instituições de ensino superior quanto à inclusão do tema educação fiscal no seu conteúdo, mesmo que de forma transversal, na inserção da Educação Fiscal nos projetos político-pedagógicos das escolas e na de catalogação dos diversos materiais existentes em todo Brasil.

Como os recursos não são canalizados para o alcance das metas definidas para o programa, os debates sobre educação fiscal se concentram, na maioria das vezes, nas instituições de comando do programa no Estado e na mídia, não chegando, portanto, de forma representativa às unidades escolares. Como exemplo, podemos citar o grau de dificuldade em eleger uma escola onde o programa funcionasse para que se pudesse realizar este estudo.

Não se pode dizer de maneira abrangente que, por esse motivo, o programa não alcance seu nível de excelência, mesmo porque a pesquisa não se propôs a isso, mas sim a analisar a mudança de comportamento dos alunos da escola onde existe o programa, relativamente à escola onde não existe o programa, fazendo disso a base para as discussões mais amplas.

É importante estabelecer um elo entre o cidadão-contribuinte e o Estado. Nesta linha, percebe-se que o Programa de educação fiscal é uma tentativa de fortalecer o elo entre os atores, individual e coletivo, Estado e sociedade, governo e contribuinte. O Programa trabalha o aluno para que ele possa, de modo especial, socializar o conhecimento. Pensar na construção de um Estado democrático, onde a sociedade civil desempenhe o seu papel, não é só focar no pagamento dos tributos, de caráter obrigatório, mas nas conquistas dos valores por meio da socialização, algo que influencia no atendimento às necessidades básicas garantidas pela Constituição e o pleno exercício da cidadania.

Assim, voltando-se para a pesquisa empírica com os estudantes, nos resultados apresentados em relação às duas escolas, em alguns pontos evidenciase que a transversalidade é eficiente, por exemplo, quando foi constatado que os alunos da escola com educação fiscal implantada tendem a ter opiniões mais positivas sobre tributos e a socializar questões relacionadas ao imposto.

Principalmente com relação ao Liceu-escola onde o programa não está implantado e nas outras na mesma situação, nota-se a necessidade de realização

de capacitação, divulgação e arregimentação de educadores de forma qualitativa e quantitativa, ou seja, que o conhecimento da função socioeconômica do tributo possa, entre outros aspectos, chegar a todos os que compõem a unidade escolar, infira em toda a sociedade e em mudanças nos próprios comportamentos profissionais e nos significados de suas atitudes.

Os conceitos repassados pela educação tributária/fiscal, quando internalizados pela sociedade, parecem constituir um importante instrumento de mudança comportamental. A melhoria do Programa de Educação Fiscal, além de maior mobilização da sociedade para as questões tributárias, deve ser estimulada pelos poderes públicos das três esferas, formadores de opinião, mediante promoção de debates, audiências públicas e da participação dos contribuintes em atos de gestão coletiva, além da importante e indispensável participação das escolas e universidades na disseminação de temas voltados à informação do contribuinte e ao exercício pleno da cidadania mais participativa.

Uma nova pesquisa seria bastante oportuna, no intuito de verificar se o que foi relatado pelos atores foi consolidado no passar do tempo, se os conceitos repassados continuam assimilados pelos alunos.

A pesquisa poderia também se estender a outros municípios em que o programa de educação fiscal esteja implantado, para que se verifique se a tendência constatada neste relatório pode ser observada também nesses municípios, possibilitando um volume maior de cruzamento de dados e de análises comparativas.

Por fim, acredita-se que cada cidadão deva fazer valer o seu direito garantido pela Constituição, e que os governos devam criar mecanismos que possibilitem isso. No contexto de sociedades crescentemente mais transparentes, é exigido do Estado, nas pessoas de seus governantes, que se faça transparente na aplicação do dinheiro público, para, com isso, ver favorecido o exercício do outro direito, correlato àquele, que é do controle popular do dinheiro público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente-ENAP** Brasília 1996.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Cadernos ENAP; n. 10, 1997.

AGUILAR, Maria José. ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas**. Petrópolis: Vozes, 2004.

ANDRIOLO, Leonardo José. **A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro**. Artigo apresentado no ENANPAD, Salvador, 2006.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho / Vinícius de Carvalho Araújo — Brasília: ENAP, 2002.**

ARRECHE, Maria. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista de Ciências Sociais, v.1- Fev 2003

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas; limites e possibilidades da Constituição Brasileira**, 7ed. Rio de Janeiro; Renovar, 2003.

BRAGA, Roberto. **Política Urbana Política Fiscal e Pacto Federativo: Limites e Perspectivas**. Estatuto das Cidades no contexto da Reforma do Estado. São Paulo: 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO-BID. Revista Operacional 2004.

BERLO, David Kenneth. **O processo da comunicação**. 9 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

BOVO, Marcos Clair. **Interdisciplinaridade e transversalidade como dimensões da ação pedagógica**. Urutáguia – revista acadêmica multidisciplinar, Paraná, n. 7, ago./set./out./nov. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: (www.planalto.gov.br).

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. – Brasília (DF): 1995.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos. SPINK, Peter K. (Org.). **Reforma do Estado e**

administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

_____. **REFORMA DO ESTADO. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial** - - 7º Ed. FGV, 2006.

_____. **Reforma do Estado para cidadania** (1988-2002). ENAP- Brasília

_____. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**, Ed. 39, 1996.

_____. & GRAU, Nuria Cunill. **O Público não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: 1999.

_____. **A Reforma do Estado anos 90: lógica e mecanismos de controle-** Brasília -1997

CANCLINI, Néstor Garcia. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1998). **Notas sobre a reforma do Estado.** Novos Estudos/CEBRAP, 50.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O Longo Caminho.** Civilização Brasileira, 9º Ed, Rio de Janeiro: 2007.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CASTELO, Celina Maria Montenegro. **Capacitação para Professores e Servidores Públicos: Módulos 1, 2 e 3.**

CASTRO, Vânia Maria Chaves. Módulo 4. **Educação Tributária como Tema Transversal – Metodologia e Atividades – Fortaleza 2005.**

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO - CONAE - 2009-SP

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria geral do Estado.** 24. ed. São Paulo: Saraiva 2003.

DAYSE M. Fernandes. **Análise da Articulação Intersectorial na Implementação de uma Programa Social em Nível Local: Experiência do Município de Petrópolis. Janeiro/2005.**

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista.** 3.ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DINIZ, Eli. **Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90.** São Paulo: 1996.

DOUGLAS Roberto, Ferreira. **Cidadania fiscal eticamente responsável e o controle na aplicação do tributo arrecadado.** Marília: UNIMAR, 2008.

ESAF. **Educação fiscal no contexto social** - Programa Nacional de Educação fiscal. - 3º ed. revisada e atualizada- Brasília- 2008 (Série Educação Fiscal, Caderno 1).

ESAF. **Função Social dos Tributos**. Programa Nacional de Educação Fiscal. - Brasília 2008 (Série Educação Fiscal, Caderno 3).

ESAF. **Gestão Democrática dos Recursos Públicos** - Programa Nacional de Educação Fiscal. - Brasília 2008 (Série Educação Fiscal, Caderno 4).

ESAF. **Relação estado-sociedade** – Programa Nacional de Educação Fiscal. - Brasília 2008(Série Educação Fiscal, Caderno 2).

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas**. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas,1997.

FAORO, Raymundo. **Donos do Poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.

_____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas**: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes- Revista Brasileira de Ciências Sociais – V. 18 nº 51- fev/2003

FERREIRA, Caio Marcio Marini. **Crise e Reforma do Estado**: Uma questão de Cidadania e Valorização do Servidor O Presente trabalho está publicado na Revista do Serviço Público, Ano 47,v. 120, nº 3, set-dez 1996.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. Coleção Questões da nossa época. 16. ed. - São Paulo: Cortez, 2001.

GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. (Coord.). **Novas formas de gestão dos serviços públicos**: a relação público privada. São Paulo: FUNDAP, 1997.

GARCIA, Lenise Aparecida Martins. **Transversalidade e Interdisciplinaridade**. Cortez, São Paulo: 1997.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GLADWELL, Malcolm. **O ponto de desequilíbrio**: como pequenas coisas podem fazer uma grande diferença. Rio de Janeiro: Rocco, 2002.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GRZYBOUSKI, Hahn. GAERTNER, Tatiana. **Educação Fiscal**: Premissa para melhor percepção da Questão Tributária. Passo Fundo: 2005.

GRUPENMACHER, Belina Treiger. A reforma tributária e a afronta aos direitos fundamentais . Revista Forum de Direito Tributário- RFDT, ano 1, n 5- set-out.2003- Forum BH- 2003.

HEGEL, G.W.F. **Princípios da Filosofia do Direito**. São Paulo: Martins Fontes,1986.

HOFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro de 2001.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de Programas**. São Paulo: Ed ABC-2006.

JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania**. RJ. Editora FGV: 2000

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA,Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*.Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998

KUNH, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo – Ed. Perspectivas – 1979.

LAVOR, Anthony Fermino. **O Papel do Programa de Educação Tributária na Mudança de Hábito da População Jovem do Espírito Santo**. Rio de Janeiro, 2003.

LAVILLE, Chrinstian: DIONNE Jean. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências**. Porto Alegre- 1999

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: redefinindo a participação política**. *Constituição e Democracia*. São Paulo: Malheiros,2006.

MANUAL SOBRE PARTICIPAÇÃO E ORGANIZAÇÃO PARA GESTÃO LOCAL. Esperanza Gonzalez R. - CALI, 1995

MARCOS TEÓRICOS. **Paradigmas e Sentidos da Participação**: face diversa de um mesmo Espelho - Roberta Atherton Magalhães Dias – VI Conferencia Regional de de Istr Para América Latina Y El Caribe – 08 a 11/11/2007- Salvador - Bahia-Brasil.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão**. Cad geral ernos ENAP; n.8, 1997.

MARX, Karl. **Manuscrito Econômico Filosófico e outros textos escolhidos**. O 18 Brumário de Luís Bonaparte: seleção de textos de José Arthur Gianotti: tradução de José Carlos Bruni- 3a. Ed-São Paulo: Abril Cultural-1985.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos."Transversalidade"

(verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=70>, visitado em 25/1/2010

MILANI, Carlos R.S. **O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais**: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas, 2005

MINAYO, Maria Cecília. **Teoria Método e Criatividade**: Petropolis: Vozes, 2005.

MORAES, M. S. S. **Temas Transversais em Educação**. Ementa de disciplina do Curso de Pós-Graduação em Educação para a Ciência da UNESP. Bauru: 2002.

MOREIRA, Antonio Flavio Barbosa. **Educação & Sociedade**, ano XXI, no73, Dezembro/00.

NASSUNO, Marianne. **A administração com foco no usuário-cidadão**: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. Revista do Serviço Público -Ano 51- Número 4 - Out-Dez, 2000.

PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS: terceiro e quarto ciclos: **apresentação dos temas transversais** / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1998.

PESSOA, Maria Auxiliadora Parente. **Estado Fiscal e Tributário**. Dissertação apresentada na Universidade Estadual do Ceará UECE-2007

PRATA, Claudia Marquesi. **As várias faces da relação cidadão x estado**: antigos papéis e novas metáforas (artigo disponível em www.enap.gov.br. Acesso em 22.11.09).

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (Brasil) **Educação fiscal no contexto social** / Programa Nacional de Educação Fiscal. – Brasília, 2004. 48 p. : il. (Série Educação Fiscal. Caderno 1) B823p Brasil. Secretaria de Educação Fundamental.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (Brasil) **Educação fiscal no contexto social** / Programa Nacional de Educação Fiscal. – Brasília, 2008. (Série Educação Fiscal. Caderno 1-3-ESAF

RESENDE, Flávio da Cunha. **Por que Reformas Administrativas Falham**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 17 nº 50 outubro/2002.

Revista Atualizada de Educação Fiscal -PNEF- Plano Estratégico – 2004-2007-ESAF-2004- Brasília-DF.

Revista Atualizada de Educação Fiscal -PNEF- 3a ed. - ESAF – 2008-Cadernos 1, 2, 3, 4, - Brasília-DF.

RIBEIRO, Maria de Fátima e GESTEIRO, Natália Paludetto. **A Busca da Cidadania**

Fiscal no Desenvolvimento Econômico: Função Social do Tributo. data?

RICHARDS, Sue. **El Paradigma del cliente en la gestión pública.** Tradución por: Joan Bubirats Humet. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas.* n. 1, p.5-16, sept./dic.1994 (www.enap.gov.br) acessado em 18.11.2009.

RÜCKERT, Aldomar A. **Reforma do Estado, Reestruturações Territoriais, Desenvolvimento e novas territorialidades.** GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 17, pp. 79 - 94, 2005.

SALES, Teresa. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira.** In: *RBCS*, São Paulo, ANPOCS, n.º 25, ano 9, jun., 1994, pp. 26/37.

_____. *Revista Brasileira de Ciências Sociais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais:* 1993.

SÁNCHEZ, F. R. **Orçamento Participativo: Teoria e Prática.** São Paulo: Cortes, 2002.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e Accountability** São Paulo: 2003 (Dissertação. Disponível em www.fgv.br. Acesso em 20.11.09).

SCHOLZ, Rejane Teresinha. **O Princípio da informação no Direito Tributário.** (Dissertação Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **A reforma do Estado brasileiro nos anos 90: processos e contradições.**(www.lilacs.com.br) acesso em 115.12.2009

SILVA, Imaculada Maria Vidal – Programa de Educação Fiscal e Escola- Caminhos e Descaminhos na Construção da Cidadania- Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em planejamento de Políticas públicas- UECE-2007-Fortaleza

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: Teoria e Prática.** São Paulo: Vera Editora, 2001

SILVEIRA, R. Z. **Tributo, educação e Cidadania:** a questão tributária no ensino fundamental como fator desenvolvimento da cidadania participativa no Brasil. 2002. Dissertação (mestrado em Ciências Contábeis) - Centro de Pesquisa e Pós Graduação da Faculdade de Ciências Humanas de Vitória.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado:** Possibilidades e limites na Constituição de 1988, 2º ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton; OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revista da literatura. *Revista Sociologias* – www.scielo.com.br. Acesso em 10.11.2009.

SOUZA, Sandoval Oliveira. **Consciência Tributária: O Despertar na Escola-**

2003/2004.

SPINK, P. CLEMENTE, R. **20 experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro, FGV, 1997.

SPINK, Peter Kevin. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998

WEBER, Max. Economia e sociedade: **fundamentos da sociologia compreensiva**. **Brasília**: Editora UNB, v I. 1991; v. II, 1991.

YUS RAMOS, R., (1998). **Temas transversais**: a escola da ultramodernidade. *Pátio*, Revista Pedagógica, ano 2, nº 5, maio/jul., p. 8-11.

YUS, Rafael. **Temas transversais**: em busca de uma nova escola. Tradução Ernani F. da F. Rosa. Porto Alegre: Artmed, 1998.

Sites Visitados

www.sefaz.sp.gov.br

www.planlato.gov.br

www.tcu.gov.br

www.presidencia.gov.br

www.fgv.gov.br

www.sefaz.ce.gov.br

www.esaf.fazenda.gov.br

www.sefaz.ce.gov.br

www.presidencia.gov.br

www.cgu.gov.br

ANEXOS