



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ANA CLEIANE CARNEIRO DE OLIVEIRA

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL: DESAFIOS, LIMITES E
VIVÊNCIAS DA PRÁTICA DOCENTE**

FORTALEZA

2013

ANA CLEIANE CARNEIRO DE OLIVEIRA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL: DESAFIOS, LIMITES E
VIVÊNCIAS DA PRÁTICA DOCENTE

Dissertação apresentada ao Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de Concentração: Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- O45a Oliveira, Ana Cleiane Carneiro de.
Avaliação do Programa de Educação Fiscal : desafios, limites e vivências da prática docente / Ana Cleiane Carneiro de Oliveira. – 2013.
100 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.
Orientação: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa .
1. Estado. 2. Tributo. 3. Cidadania. 4. Educação Fiscal. I. Título.

CDD 320.6

ANA CLEIANE CARNEIRO DE OLIVEIRA

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL: DESAFIOS, LIMITES E
VIVÊNCIAS DA PRÁTICA DOCENTE

Dissertação apresentada ao Mestrado em
Avaliação de Políticas Públicas, da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Avaliação de Políticas Públicas.
Área de Concentração: Ciências Sociais.

Aprovada em 05/02/2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela fé, força e coragem, elementos essenciais à vida.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa, pela sabedoria, compreensão, exigência e, acima de tudo, pelo acolhimento nessa jornada. Lembrarei sempre de suas palavras incentivadoras: “Tenho certeza de que iremos fazer um excelente trabalho”. Acreditei, por isso: obrigada, Prof. Fernando!

Ao Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago, que se prontificou a participar da Qualificação e da Banca Examinadora desta dissertação, com bastante disponibilidade, trazendo discussões e observações relevantes para a presente pesquisa.

Ao Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim, convidado especial de outra universidade, que prontamente aceitou o convite para participação na Banca Examinadora.

Aos meus filhos, Vitória e Vandr , pela motiva o constante de crescimento pessoal, profissional, e em todos os sentidos que a maternidade encerra.

Aos meus pais, familiares, amigos e colegas de trabalho, que me deram apoio, respeito e carinho, uma grande contribui o para a realiza o desta conquista.

  SEFAZ-CE,   CEDUF e ao SINTAF pelo apoio e incentivo.

Aos professores, aos colegas do Mestrado e   Universidade Federal do Cear  (UFC), essenciais   realiza o do Curso.

Aos participantes da pesquisa, o meu agradecimento especial.

“Um povo educado não aceitaria as condições de miséria e desemprego como as que temos.” (Florestan Fernandes, 1991)

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo avaliar em que medida o Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal possibilita aos professores participantes da escola pública municipal de Fortaleza ministrarem a Educação Fiscal em sua prática docente. A metodologia utilizada foi investigação documental, levantamento bibliográfico e pesquisa de campo com abordagem qualitativa envolvendo professores que participaram do referido curso na modalidade a distância, referente aos anos de 2008 a 2012. Inicialmente, é feito um resgate da evolução histórica da tributação e cidadania no Brasil, e discute-se o modelo tributário em termos de implicações nas desigualdades sociais. Em seguida, é feita a descrição e a análise do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), com ênfase no Programa de Educação Fiscal (PEF) do Ceará. Por último, verificam-se os resultados da pesquisa de campo, que evidenciam a qualidade didática do referido curso para a disseminação da Educação Fiscal na prática docente; e a necessidade de incentivo constante e de apoio do núcleo gestor do Programa. Conclui-se que a Educação Fiscal possui mecanismos com vistas a tornar claras as informações acerca da tributação e cidadania, gestão pública, participação e controle social, e, com isso, fomentar a criticidade acerca da cidadania fiscal. Para tanto, a avaliação e o incentivo são necessários para o aperfeiçoamento deste Programa.

Palavras-chave: estado; tributo; cidadania; educação fiscal.

ABSTRACT

This research aims to assess to what extent the Training Course disseminators of Education Fiscal enables teachers participating in the public school Fortaleza minister of Education Fiscal in their teaching practice. The methodology was based on desk research, literature review and field research with qualitative approach with teachers who participated in the said course in distance mode, for the years 2008 to 2012. Initially, it made a rescue of the historical evolution of taxation and citizenship in Brazil and discusses the tax model in terms of implications for social inequality. Then it made the description and analysis of the National Tax Education - PNEF, with emphasis on Tax Education Program - PEF Ceará. Finally, there is the results of field research showed that the quality of teaching that course for the dissemination of Education Fiscal in teaching practice, the need for constant encouragement and support core program manager. We conclude that the Tax Education has mechanisms in order to clarify the information about taxation and citizenship, public management, social participation and control, ultimately fostering critical about citizenship tax. Therefore, evaluation and incentives are needed to improve this program.

Keywords: state; tribute; citizenship; education tax.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Relação do número de professores aprovados no intervalo de 2008 a 2012 e o número de endereços eletrônicos disponíveis.....	78
Tabela 2 -	Distribuição do número de questionários enviados e o número de questionários devolvidos.....	79
Tabela 3 -	Distribuição dos participantes de acordo com o nível de ensino em que leciona (n=75).....	80
Tabela 4 -	Divisão da Amostra de acordo com o ano da participação no Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal (n=75).....	80
Tabela 5 -	Declaração sobre a apresentação de Projeto Pedagógico ao final do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal (n=75).....	80
Tabela 6 –	Atribuição de notas avaliativas do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal em uma escala de 0 a 10 (n=75).....	81
Tabela 7 –	Declaração sobre a motivação para participar efetivamente do PNEF como disseminador após o Curso (n=75).....	82
Tabela 8 –	Declaração sobre o desenvolvimento na prática docente de atividades em Educação Fiscal após a conclusão do Curso de Formação (n=75).....	82
Tabela 9 –	Relação dos principais exemplos citados pelos respondentes sobre a forma de abordar em sala de aula a Educação Fiscal (n=42).....	83
Tabela 10 –	Distribuição da frequência, em uma escala de 0 a 10, quanto a abordagem na prática docente da Educação Fiscal, segundo os cursistas participantes (n=75).....	84

Tabela 11 - Distribuição dos fatores apontados pelos cursistas participantes como motivadores para a disseminação da Educação Fiscal após o Curso de Formação (n=75).....	85
Tabela 12 – Nível de interesse dos alunos pelo tema Educação Fiscal, em uma escala de 0 a 10, segundo os professores participantes (n = 75).....	86
Tabela 13 - Principais desafios em abordar o tema Educação Fiscal na prática docente, segundo os professores participantes (n=70)....	87
Tabela 14 - Nível de compreensão, em uma escala de 0 a 10, sobre a função socioeconômica do tributo e controle social a partir do Curso de Formação, segundo os participantes (n=75).....	88
Tabela 15 - Principais itens que faltam, segundo os respondentes, para que o Curso de Formação de Disseminadores atinja sua meta na comunidade escolar (n=75).....	89
Tabela 16 - Principais condições elencadas pelos respondentes para a construção de uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão (n=75).....	90

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEDUF	Célula de Educação Fiscal
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho de Administração Fazendária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTN	Código Tributário Nacional
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
Funral	Fundo de Assistência Rural
GEFE	Grupo de Educação Fiscal Estadual
GETE	Grupo de Educação Tributária nos Estados
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadoria
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto de Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MF	Ministério da Fazenda
PCNS	Parâmetros Curriculares Nacionais
PET	Programa de Educação Tributária
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAFE	Programa de Apoio à Administração Fiscal
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
SAT	Seguro Acidente de Trabalho
SEDUC	Secretaria de Educação

SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEFIN	Secretaria de Finanças
SRF	Secretaria da Receita Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	PROPOSTA DE ESTUDO E ASPECTOS METODOLÓGICOS	17
2.1	Objeto de Estudo	17
2.2	Objetivos	17
2.3	Formulação da Hipótese	18
2.4	Expressão das categorias teóricas	18
2.4.1	<i>O Estado</i>	18
2.4.2	<i>Tributo</i>	21
2.4.3	<i>Cidadania</i>	22
2.4.4	<i>Educação Fiscal</i>	24
2.4.5	<i>Cidadania Fiscal</i>	26
2.5	Percurso Metodológico	27
3	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	31
3.1	As Configurações do Estado Brasileiro Contemporâneo	31
3.2	Evolução Histórica da Cidadania no Brasil	42
3.3	Aspectos Históricos da Tributação no Brasil	51
3.4	O atual Sistema Tributário Nacional	61
4	FUNDAMENTOS E RETROSPECTIVA DA EDUCAÇÃO FISCAL	71
4.1	Primeiras Ações Educativas no Brasil	71
4.2	O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF	73
4.3	A Educação Fiscal no Ceará	75
5	PESQUISA DE CAMPO E RESULTADOS	78
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
	REFERÊNCIAS	95
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS	99

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira evidencia uma grande crise no papel do Estado. É um cenário em que o poder do Estado vem perdendo sua capacidade de ação em nome da sua denominada crise estrutural. O Estado Democrático de Direito formalmente vigente está longe de assegurar direitos sociais e econômicos, fundamentais para uma grande parcela da população.

O Estado dispõe de recursos para fazer frente a suas obrigações através da arrecadação de tributos, dentre outros financiamentos. Há a descrença no fato de que o produto arrecadado esteja sendo revertido em melhorias das condições de vida da população. Percebe-se que o modelo de tributação construído aprofundou as desigualdades sociais e econômicas. Neste país não é o mais rico que paga mais imposto; há uma inversão, segundo Buffon (2009).

O universo tributário perpassa os direitos humanos fundamentais, pois a promoção da justiça social, papel do Estado, depende, em grande parte, de recursos originados da arrecadação de tributos. Pode-se afirmar, assim, que o dever de pagar tributos é fundamental para a realização dos direitos, como bem avalia Buffon (2009). Por outro lado, é preciso que o Estado cumpra o seu papel decisivo de assegurar a concretização dos direitos fundamentais e que exerça tal prerrogativa, tal dever com base no mesmo pressuposto com o qual arrecada tributos: o imperativo da instituição do Estado Social.

É essencial, portanto, compreender o universo tributário, acionar o seu mecanismo de combate à desigualdade social, e lutar por um modelo tributário que atenda a urgência de corrigir a grande concentração de renda deste país. É imperativo pensar a tributação do ponto de vista do interesse da sociedade; não é justo pagar tributo sem ter efetivamente assegurado os direitos fundamentais, afinal a tributação deve estar em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito. É nessa perspectiva que se insere o presente trabalho, na defesa de uma nova realidade, em que o princípio da dignidade humana seja o elemento central de todas as relações.

No tocante aos direitos sociais, faltam políticas públicas no campo tributário que priorizem a concretização do que está formalmente instituído pela Constituição de 1988, e que ofereçam respostas imediatas às questões sociais urgentes, considerando a função socioeconômica do tributo uma diretriz a ser perseguida. Enfim,

falta vontade política para articular uma reforma tributária que torne o Sistema Tributário Nacional instrumento de distribuição de renda e riqueza.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como proposta investigativa a análise crítica de uma das ações do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), que é uma estratégia do Estado brasileiro para promover a cidadania fiscal. O discurso oficial se propõe- a “contribuir 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” (Brasil, 2009, p. 29).

O campo investigativo da pesquisa tem como foco a ação de disseminação de Educação Fiscal por meio do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal na modalidade a distância. Segundo os seus idealizadores, o referido curso tem por objetivo difundir de forma prática e rápida, com menos custos e maior alcance, os conhecimentos sobre Educação Fiscal, e permitir a formação de novos disseminadores. Seu público-alvo são professores da escola pública e servidores públicos.

A inserção deste Programa de abrangência nacional, direcionado aos profissionais da educação básica e aos estudantes, possui o seu modelo de gestão definido: autonomia para cada Estado na elaboração dos seus programas; parceria com as Secretarias da Fazenda, da Educação e da Receita Federal do Brasil; e coordenação geral da Escola de Administração Fazendária (ESAF), que promove a articulação entre os três níveis de governo e que exerce papel fundamental na evolução do Programa.

O aporte financeiro do PNEF vem do Programa de Apoio à Administração Fiscal (PNAFE), além dos recursos orçamentários de cada Estado, no nível das três esferas de governo, assim como daqueles procedentes de parcerias com entidades da sociedade civil ou de organismos internacionais. Compete à Secretaria do Tesouro Nacional, conforme Portaria Interministerial (Fazenda e Educação) nº 413, art.12, IV, de 31/12/02, garantir recursos destinados a sua implementação, monitoramento e avaliação. Com todo esse aparato, surgem algumas indagações: por que o referido tema ainda está tão distante da comunidade escolar? Será que os que fizeram o Curso de Disseminadores do PNEF são realmente disseminadores? Será que estão adotando novas atitudes conforme conceitos e valores da Educação Fiscal?

Nesse sentido, é relevante destacar que, segundo relatos de cursistas, e como salientam muitos dos pesquisados, não houve acompanhamento ou cobrança dos gestores do Programa após o Curso de Formação de Disseminadores, nem mesmo da Escola, no sentido de monitorar/acompanhar a sua disseminação no espaço escolar. Dessa forma, é fundamental que tal Programa, que tem como objetivo conscientizar a sociedade sobre direitos e deveres e controle social, seja o primeiro a legitimar seu ato de cidadania fiscal por meio do controle do gasto público, ou seja, que esteja em avaliação constante de suas atividades para que, nos termos de Belloni, Magalhães e Souza (2000), haja compreensão de todas as suas dimensões e implicações, possibilitando o seu aperfeiçoamento.

Discutir no tempo presente a prática educativa referente às questões tributárias e fiscais, na perspectiva de fortalecer a cidadania e controle social, requer uma análise das mudanças ocorridas nas práticas educacionais que articulam áreas de conhecimento e os aspectos da vida social, cujas bases são instrumentos legais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNS).

Legalmente, a prática educativa tem seu eixo principal na cidadania. Sabe-se que, na atual conjuntura, esse é um grande objetivo a ser alcançado, ou seja, a distância entre o discurso legal e aplicação prática do que está proposto é um longo caminho a ser percorrido. Da mesma forma, os fundamentos do Estado Democrático de Direito (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político, listados no art. 1º da CF/88) estão longe de serem expressão da realidade vigente neste Estado brasileiro.

É pertinente avaliar o referido Programa em virtude da importância da questão tributária no atual contexto do Estado brasileiro. É relevante desvendar o modelo tributário que foi sendo gestado ao longo das reformas ajustadoras do Estado sob o ideário neoliberal. Assim, a importância política do tema nos remete a uma análise do Estado contemporâneo, às suas novas reconfigurações, e, enfim, ao papel do Estado no contexto de transformações do capital.

Ao longo da história, a questão tributária no Brasil foi pautada pelo conflito, e hoje não é diferente. O modelo tributário que foi construído tem a marca da nossa sociedade: injusta, desigual e excludente. Segundo Buffon (2009), a tributação passou a ser um instrumento de ampliação de desigualdades econômicas e sociais que

colaborou para a construção de uma das sociedades mais desiguais do mundo. O autor ainda ressalta que essa realidade está incoerente com o modelo de Estado formalmente instituído pela Constituição de 1988.

É importante ter, no horizonte analítico, mecanismos para a sociedade brasileira começar a despertar para a urgência de interferir na política fiscal-tributária do país, influenciando na criação e na modificação de leis, exigindo uma postura ética do Estado e da sociedade quanto à esfera tributária e contribuindo para a implementação de políticas públicas eficazes, de modo a garantir que os recursos arrecadados sejam aplicados com justiça fiscal em benefício da sociedade.

A maior legitimidade do poder tributário está relacionada ao retorno responsável dos benefícios sociais, como bem assevera Celso Ribeiro Bastos (1991):

O poder tributário, para ter legitimidade, não basta estar disposto ou efetivado em textos normativos. Necessário é que o mesmo seja exercido dentro dos limites firmados pelo soberano (povo), e, principalmente, em benefício deste. Trata-se de exigir que a ação do Estado, financiada pelos tributos, esteja voltada para a valorização da produção, do trabalho, do meio ambiente, das crianças, da arte, da cultura, dos idosos, enfim, voltadas para a prática de atos socialmente responsáveis (Bastos, 1991, p.155).

Frente ao exposto, a escolha do tema se justifica pela vivência da autora do estudo como agente do fisco, ambiente em que se percebe que o tributo está presente no nosso cotidiano e que interfere diretamente na vida de cada cidadão. Observa ainda que a apatia ou a rejeição pelas questões tributárias não é a via de solução para enfrentarmos o modelo tributário injusto que foi sendo gestado no Brasil. A indignação de pagar tributos deve ser transformada em mecanismos de participação e de mobilização da sociedade brasileira por justiça social. A referida luta social está muito além da indignação, da sonegação, da aversão ou da apatia pelos tributos. A via de transformação perpassa outros mecanismos mais eficazes.

Nesse contexto, cabe frisar que a educação pode contribuir bastante para o resgate da responsabilidade pessoal, coletiva e com o meio ambiente. Nos termos de Paulo Freire (2001), a educação não fará a mudança sozinha, mas, sem ela, pouco será construído. No tempo presente, é urgente o resgate de valores como a ética, a autonomia e a responsabilidade, que podem ser cultivados por meio da educação.

Dessa forma, no tema em estudo, houve interesse em avaliar uma das ações do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), cuja proposta oficial é

promover um processo de mudança de valores na sociedade com a formação de cidadãos mais conscientes, capazes de exercer a cidadania fiscal e o controle social.

2 PROPOSTA DE ESTUDO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

2.1 Objeto de Estudo

Para a análise crítica de uma das ações do PNEF, faz-se necessário conhecer o papel do tributo e as suas implicações na relação Estado-sociedade, bem como compreender o modelo de tributação e cidadania que foi construído ao longo da história brasileira, analisando os mecanismos de participação e controle social.

O foco da pesquisa está na ação de disseminação da Educação Fiscal por meio do Curso de Formação de Disseminadores da Educação fiscal, coordenado pela ESAF, de acordo com a Portaria Interministerial (Fazenda e Educação) nº 413, de 31/12/2002. Referido curso é promovido há quase uma década e tem por objetivo multiplicar os conceitos e valores da Educação Fiscal no espaço escolar. É realizado em parceria com as Secretarias da Fazenda e da Educação dos Estados e Municípios e a Secretaria da Receita Federal (SRF).

2.2 Objetivos

O objetivo central desse estudo é avaliar se o Curso de Disseminadores da Educação Fiscal na modalidade a distância contribui para a capacitação dos professores participantes em disseminar o conteúdo na sua prática docente. Dessa forma, a pergunta de partida para esta pesquisa é: como ocorre a capacitação dos professores acerca dos conceitos e valores da Educação Fiscal a serem disseminados na prática docente? Desde então, é relevante a identificação das possíveis mudanças motivadas pelas ações propostas pelo PNEF, o que envolve a compreensão sobre os seguintes pontos: a função socioeconômica do tributo; o conhecimento dos instrumentos que possam acompanhar alocação de recursos públicos; e os meios para o desenvolvimento da cidadania fiscal.

Assim, o objetivo geral é avaliar em que medida o Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal possibilita aos professores participantes da escola pública municipal de Fortaleza promover a disseminação da cidadania fiscal em sua prática docente.

Os objetivos específicos são:

- Identificar o grau de comprometimento dos professores cursistas em efetivar a disseminação da Educação Fiscal;
- Analisar os limites e desafios da proposta do Curso de Formação na prática docente;
- Verificar o desenvolvimento de projetos pedagógicos de Educação Fiscal pelos professores cursistas;
- Examinar o aproveitamento acerca do conteúdo ministrado no referido Curso para os participantes.

2.3 Formulação da Hipótese

Nesse sentido, com relação à construção das hipóteses, é relevante considerarmos que:

- A sociedade em geral, incluindo a parcela da população que teve acesso à educação formal, não tem o esclarecimento devido sobre a função do Estado e dos tributos;
- A Educação Fiscal pode contribuir no desvendamento do ônus tributário, tornando claras as informações fiscais e tributárias;
- O Programa Estadual de Educação Fiscal do Estado do Ceará tem contribuído para o fortalecimento da cidadania fiscal;
- A Educação Fiscal contribui para um maior controle social das políticas públicas.

2.4 Expressão das categorias teóricas

Para o embasamento teórico da presente pesquisa, faz-se necessário entender algumas categorias, tais como: Estado, Tributo, Cidadania, Educação Fiscal, Cidadania Fiscal, tomando por base autores que contribuíram para a compreensão dos temas aqui discutidos – é o que se chama de “estado da arte” do conhecimento.

2.4.1 O Estado

De acordo com os historiadores, na Antiguidade, o surgimento do Estado decorreu da necessidade de se estabelecer um acordo entre os indivíduos que viviam em comunidade. Assim foi no Egito e na Pérsia ou para hebreus, gregos, romanos, chineses e hindus: uma organização social como opção e uma compreensão teocrática do Estado.

Segundo Noll (2008), dentre as teorias que procuram explicar o surgimento do Estado, destacam-se as teorias contratuais ou pactuais, que defendem a ideia da origem do Estado a partir de um acordo entre os homens, e o seu poder está no consentimento mútuo dos seus integrantes. Thomas Hobbes, o primeiro contratualista, explanou bem em sua obra *Leviatã* sobre as origens do Estado em 1651. Outro contratualista é Jean Jacques Rousseau, na obra *O Contrato Social*, de 1762, e John Locke, em *Segundo Tratado Sobre o Governo*, em 1760. Para Locke, todo indivíduo já nasce proprietário de seu corpo e de sua capacidade de trabalho. Esse filósofo afirma que o objetivo principal da união dos homens em comunidade é a preservação da propriedade.

Ainda conforme a autora, para Rousseau (1712-1778), o contrato social que instituiu o Estado não é resultado da ação de todos os indivíduos, mas é visto como a ação dos mais ricos sobre os mais pobres para garantir os benefícios da propriedade. Tal discussão está presente nas obras *Discursos sobre a Origem da Desigualdade entre os Homens* (1754) e *Contrato Social* (1762). Essa visão do Estado como instrumento de classe usado para conquistar e manter privilégios foi ampliado por Marx.

Para Marx e Engels, de acordo com Bonavides (2000), o conceito marxista de Estado pode ser explicado com o fenômeno histórico decorrente da aparição de uma luta de classe que nem sempre existiu, mas que passou a existir decorrente da transformação da propriedade coletiva para individual. O Estado não representou interesses coletivos, nem tampouco surgiu de uma vontade geral.

Referido autor cita ainda Max Weber, em seu célebre conceito de Estado: “aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território, reivindica para si, de maneira bem-sucedida, o monopólio da violência física legítima” (Bonavides, 2000, p.65-66). Assim, caracteriza-se o Estado como fonte de toda a legitimidade.

Observa-se que os modelos de Estado foram sendo construídos historicamente e assumem formas variadas, de acordo com a complexidade das relações sociais de cada período correspondente. Bobbio (2000) afirma que:

O conceito de Estado não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e que após esse período se estendeu libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento a todo mundo civilizado (Bobbio, 2000, p. 425).

No século XX, o Estado do Bem-estar Social representou um grande avanço. Ele pode ser caracterizado pela ação do Estado no campo social ou, “aquele que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político” (Bobbio, 1986, p. 416).

De acordo com Buffon (2009), o Estado do Bem-estar Social

Trata-se de um modelo que foi se aperfeiçoando ao longo do século XX, mediante a incorporação dos denominados “novos direitos” à cidadania e o consenso acerca da necessidade de que o Estado estivesse presente como ator privilegiado dentro do cenário econômico (Buffon, 2009, p. 27).

Conforme foi discutido, as concepções de Estado decorrem de influências de particularidades políticas, econômicas e culturais vigentes. Assim, o modelo do Estado do Bem-estar Social tem a ideia central na proteção contra os riscos sociais. Com relação ao seu desenvolvimento, Santos elenca os seguintes elementos estruturais:

Primeiro, um pacto social entre o capital e trabalho sob a égide do Estado, cujo objetivo último é compatibilizar democracia e capitalismo; segundo, uma relação sustentada, mesmo se tensa entre duas tarefas do Estado potencialmente contraditórias: a promoção da acumulação capitalista e do crescimento econômico e a salvaguarda da legitimação; terceiro, um elevado nível de despesas no consumo social; quarto, uma burocracia estatal que internalizou os direitos sociais como direitos dos cidadãos, em vez de benevolência estatal (Santos, 2001, p.185).

O Estado Democrático de Direito representa um aperfeiçoamento ou um aprofundamento do Estado do Bem-estar, como bem assinala Buffon:

Com o aprofundamento das experiências em face às circunstâncias e contingências históricas, ocorre uma satisfação desse modelo estatal, o qual se transforma no denominado Estado Democrático de Direito. Esse modelo estatal assume uma inegável função transformadora da realidade social, haja vista que essa nova concepção impõe ao Estado o papel de direcionar suas ações no sentido de construir uma sociedade menos desigual (Buffon, 2009, p. 30).

No tempo presente, vivencia-se uma crise estrutural do Estado Contemporâneo. De acordo com as novas concepções, o Estado Social tem seus dias contados, nos termos de Bauman (2006):

Os dias do Estado Social podem estar chegando ao fim, mas os do Estado de segurança certamente não. Mas a segurança não era a principal razão de ser do Estado Social? Claro que era. Então o que mudou? O significado da idéia de “segurança” se alterou, e em particular, as causas oficialmente reconhecidas de sua obstinada indefinição (Bauman, 2006, p. 84).

O ideário neoliberal propaga uma nova concepção de Estado, no qual o mercado assume o papel central de regulador das relações econômicas e sociais, enquanto o Estado, nos termos de Buffon (2009), assegura apenas a vida, a liberdade e a propriedade – ou seja, é o “Estado mínimo”. O Estado Social está praticamente reduzido a um plano formal, abalado pelo neoliberalismo. Como bem assinala Buffon,

Esse ideário colabora, decisivamente na construção de um modelo de globalização que desconsidera, quase por completo, as questões sociais, uma vez que foi concebido dentro da lógica da não intervenção estatal (Buffon, 2009, p. 48).

Nos países periféricos, como é o caso da América Latina, esse cenário de crise estrutural é ainda mais grave. No Brasil, o Estado Democrático de Direito formalmente constituído após a redemocratização não assegurou a concretização dos direitos sociais instituídos; indo além, aqui nunca existiu o modelo de Estado do Bem-estar social. A conquista de tais direitos surge em um contexto adverso, de transição, favorável ao desmonte da proteção social. No capítulo 3 deste trabalho, discutir-se-á com mais detalhes sobre as configurações do Estado brasileiro contemporâneo.

2.4.2 Tributo

Pela definição do Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/66, art. 3º), “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Brasil, 1966).

As características principais dos tributos podem ser assim resumidas, conforme a definição: são devidos a um ente tributante público (União, Estado, Distrito Federal ou Município); têm fundamento jurídico; e sua finalidade é suprir as necessidades financeiras do Estado, a fim de que este possa realizar seu fim social.

Quanto à função socioeconômica do tributo, vale ressaltar que:

[...] o tributo, além de constituir um importante instrumento para financiar os gastos públicos referentes à prestação de serviços que visam satisfazer as necessidades da coletividade, é utilizado também em algumas ocasiões como instrumento de política extrafiscal do governo, regulamentando o mercado financeiro, estimulado ou não, as importações, fomentando o crescimento industrial e o desenvolvimento de algumas regiões específicas, tudo ao sabor da política adotada pelos governantes, responsáveis pela gestão da máquina pública (Berti, 2006, p.13).

Nesta pesquisa, foi essencial fazer o resgate da história da tributação do Brasil para compreensão de suas marcas estruturais, ocasião em que foram analisadas as bases da construção da estrutura tributária, com destaque para as implicações do tributo na relação Estado/Sociedade.

2.4.3 Cidadania

O resgate da evolução histórica da cidadania no Brasil é fundamental para compreensão do tema em estudo. Para Murilo de Carvalho (2003), a cidadania no país seguiu caminhos tortuosos. Este fenômeno complexo, histórico, não foi fruto de participação e de conquista como na Inglaterra, ressalta o autor; aqui, a cidadania surge como doação de governos autoritários. Na Inglaterra, houve a conquista dos direitos civis, que influenciou a conquista dos direitos políticos e, em seguida, os direitos sociais.

De acordo com Holanda (2012), em 1950, T. Marshall classificou as ações pela garantia de direitos em três fases, sendo que cada uma delas corresponde a um momento do processo de organização da economia capitalista, assim resumido:

- a) direitos civis – século XVIII: correspondem aos direitos fundamentais, direitos necessários à liberdade individual. Corresponde à fase do capitalismo mercantilista;
- b) direitos políticos – século XIX: representam direitos de participação no exercício do poder. Corresponde à fase do capitalismo de livre mercado;
- c) direitos sociais – século XX: representam a garantia do mínimo existencial para a manutenção do indivíduo e a participação na renda social, cuja fase do capitalismo é a monopolista.

Carvalho (2003) relata que o esquema apresentado por Marshall, sobre a conquista dos direitos na Inglaterra, foi conquistado por aquele povo ao longo de três séculos, enquanto para os brasileiros não houve a conquista, e sim a doação em ordem inversa e de acordo com o interesse dos governantes. A doação de direitos relacionados à supressão de outros são vistos pelos cidadãos como um favor, e isso favorece, segundo o autor, a dependência dos grandes líderes, das instituições. O Estado passa a ser visto com certa supremacia sobre a sociedade civil.

Ainda de acordo com o autor em sua tese central, no Brasil, ao longo do tempo, tem-se uma cidadania inconclusa, por não ter havido atrelamento dessas três dimensões políticas da cidadania. Aqui, o exercício desses direitos não parece ser uma prática muito frequente, fazendo-os parecerem distantes da sua plenitude.

Segundo Holanda (2012), o desenvolvimento da cidadania na modernidade segue os ditames de transformação social do capital que, orientados pelos valores de mercado, faz surgir relações de desigualdades e conflitos sociais. O autor defende que:

as relações de desigualdade e conflitos sociais restringem a participação da maioria dos indivíduos, na riqueza econômica e rivalizam com um conjunto de ações sociais que são canalizadas para a garantia de direitos civis, políticos e econômicos (Holanda, 2012, p.80).

Verifica-se que, aqui no Brasil, muitos dos direitos conquistados não foram efetivados, embora estejam previstos na Constituição de 1988 os três elementos de cidadania: o civil, o social e o político, identificados no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais. Aqui, a transição democrática que favoreceu a conquista dos direitos sociais tardios aconteceu em um período adverso, de ajuste estrutural fundamentado

no neoliberalismo, que resultou em aumento da pobreza e da desigualdade social. Com isso, percebe-se um grande fosso entre o país legal e o país real.

2.4.4 Educação Fiscal

A Educação Fiscal está inserida em um amplo projeto educativo, com o objetivo de proporcionar bem-estar social através da construção de conhecimentos específicos sobre direitos e deveres do cidadão e promoção da consciência cidadã. Os pressupostos principais são: direitos e deveres, controle democrático e função socioeconômica do tributo. Os valores estão expressos na superioridade do homem sobre o Estado, na liberdade, na igualdade e na justiça social, conforme Brasil (2009).

Em sentido amplo, a Educação Fiscal trata da compreensão do que é o Estado, de suas origens, de sua função e de seus propósitos, com o controle da sociedade sobre o gasto público para que ocorra participação social. Em sentido restrito,

Deve ser compreendida como a abordagem didático-pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e, por outro lado, estar consciente da importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador (Brasil, 2009, p.28).

Nesse sentido, é relevante destacar que a Constituição Federal de 1988, a LDB e os PCNs expressam claramente a importância da conquista da cidadania no processo educacional. Como bem assinala a Lei Federal nº 9.394/96 (LDB) em seu artigo 27, inciso I, “Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes: a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática” (Brasil, 1996).

Assim, as práticas educacionais, conforme orientação das diretrizes curriculares nacionais, deverão ter articulação entre as áreas de conhecimento e os aspectos da vida social. Há um novo paradigma curricular, que defende uma prática educativa no ambiente escolar, incentivadora da capacidade de discernimento e criticidade (Brasil, 2009).

Nesse contexto, as temáticas sociais em relação a ética, meio ambiente, pluralidade cultural, orientação sexual, trabalho e consumo são integrados na proposta educacional dos parâmetros curriculares nacionais como temas transversais. Esses tópicos são questões atuais e urgentes da vida cotidiana que exigem novos saberes para sua intervenção (Brasil, 1998).

A transversalidade, de acordo com a definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais (Brasil, 1998), diz respeito à possibilidade de se estabelecer, na prática educativa, a articulação ou o tratamento integrado entre as áreas de conhecimento e os aspectos da vida real e de sua transformação.

Os temas transversais, dados a sua importância, devem ser abordados em todas as disciplinas obrigatórias. A transversalidade, segundo o discurso oficial, pressupõe uma abordagem integrada das áreas e um compromisso com as relações interpessoais no âmbito da escola, já que o objetivo é a transmissão de valores para que os educandos possam intervir sob várias formas na realidade social (Brasil, 1998).

É nesse contexto que se insere a educação fiscal. Dentro do tema transversal *Trabalho e Consumo*, tem como pressuposto contribuir para o exercício da cidadania através da sensibilização da função social do tributo em prol do controle social da aplicação dos recursos arrecadados, conforme Brasil (2009).

Assim, a Educação Fiscal está inserida em um amplo projeto educativo, cujos instrumentos legais, LDB e PCNs, são importantes referências, pois orientam caminhos a serem seguidos pela prática educacional voltada para a compreensão da realidade social, compromisso com a construção da cidadania e com os direitos e deveres em relação à vida pessoal, coletiva (Brasil, 1998).

Os Parâmetros Curriculares Nacionais propuseram uma educação comprometida com a cidadania, e seus princípios estão conforme o texto constitucional, sendo eles: princípio da dignidade humana, princípio da igualdade de direitos, princípio da participação e princípio da corresponsabilidade pela vida social. Foram propostos conhecimentos que permitam desenvolver as capacidades necessárias para a participação atuante na realidade cotidiana. São temáticas sociais urgentes, e as áreas convencionais não são suficientes para alcançar esse fim.

Em síntese, referidos instrumentos legais propõem à prática educacional uma nova direção, que tem na cidadania o eixo principal. A realidade brasileira nos coloca algumas indagações: que mecanismos sociais articulados pela sociedade civil

poderiam contribuir para superação dos desafios gritantes da realidade vigente? É possível a construção de novos saberes no espaço escolar que favoreça a luta pela efetivação dos direitos já instituídos? Que escola estamos construindo?

2.4.5 Cidadania Fiscal

A cidadania envolve, dentre outros direitos, os humanos, os políticos, os sociais e os econômicos, e abrange também os deveres correspondentes. Nos termos de Torres (1999), é nessa bilateralidade e nessa correlação que conseqüentemente incide o fenômeno jurídico: a obrigação do Estado de cobrar o tributo e, em contrapartida, o dever de prestar serviços públicos. Para o cidadão, conforme o autor, é criado o direito de exigir tais serviços.

Em outros termos, a cidadania fiscal envolve o dever fundamental dos cidadãos de pagar os tributos e a exigência dos direitos fundamentais – é a dupla face da cidadania fiscal, conforme Buffon (2009). São os deveres que sustentam os direitos: o dever de pagar tributos dentro de um Estado Democrático de Direito é fator relevante, já que não se pode pensar nesse modelo de Estado sem o cumprimento deste dever fundamental por parte dos cidadãos.

O autor argumenta que o dever fundamental de pagar tributos decorre da própria organização em Estado Social, visto que:

Esse modelo tem como um norte garantir a todos uma existência digna, e isso passa, especialmente pela realização dos denominados direitos sociais, econômicos e culturais, o que demanda uma gama expressiva de recursos. (Buffon, 2009, p. 91)

O Estado Fiscal Social é financiado basicamente pelo pagamento dos tributos, e seu princípio de sustentação é o da solidariedade social. O dever fundamental de pagar tributos é um dos principais deveres de cidadania; sem estes, não há a concretização dos direitos fundamentais. Já a ideia de dever fundamental está vinculada ao princípio da solidariedade social, devido à concepção de que só se tem deveres porque se vive em uma sociedade.

É imperativo que a sociedade brasileira reconheça que o financiamento do Estado Fiscal Social praticamente perpassa a arrecadação dos tributos, e um dos mecanismos de enfrentamento do modelo tributário injusto que foi gestado ao longo

da história brasileira é a discussão do ônus tributário, conforme afirma Buffon (2009), suportado pela população que é algo desconhecido, estranho, alheio aos contribuintes. Nesse sentido, existe uma “anestesia social”, enfatiza o autor, o que torna mais urgente a transformação do Sistema Tributário Nacional em instrumento de justiça social.

Nesse sentido, é pertinente avaliar o conteúdo do Programa Nacional de Educação Fiscal quanto à elucidação e criticidade com relação à estrutura tributária desfavorável, nos termos de Buffon (2009). Para a grande maioria dos cidadãos já empobrecidos, ocorre, por exemplo, na excessiva tributação indireta de produtos e serviços essenciais (cesta básica, energia elétrica, combustíveis, telecomunicações, dentre outros) ou na excessiva carga tributária incidente sobre o trabalho, dentre tantos outros exemplos.

Referida categoria envolve deveres que exigem direitos, e esta relação encerra grandes desafios na sociedade brasileira, com raízes profundas na desigualdade, no patrimonialismo, na concentração de renda, na exclusão social, na cultura política de mando/subserviência. A cidadania está desconectada da formação da sociedade brasileira. O modelo tributário gestado tem as marcas da sociedade desigual. Diante desse cenário, cabe interrogar-se: como analisar o dever fundamental de pagar tributos sem a concretização dos direitos fundamentais para a maioria da população? Como conquistar a cidadania fiscal em um Estado que tem sido historicamente ausente, mínimo na proteção social?

2.5 Percurso Metodológico

De acordo com o objetivo geral deste estudo (avaliar em que medida o Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal possibilita aos professores participantes da escola pública municipal de Fortaleza promover a conscientização da cidadania fiscal em sua prática docente), o percurso metodológico trilhado pode ser descrito nas seguintes etapas ou, nos termos de Minayo, “o ciclo da pesquisa abrange a fase exploratória da pesquisa e termina com um produto provisório, capaz de dar origem a novas interrogações” (Minayo, 1994, p. 26).

Assim, houve uma fase inicial, ou fase exploratória, que resultou na apresentação ou na qualificação do projeto de pesquisa. A fase inicial abrangeu a

pesquisa bibliográfica, que contou como suporte de pesquisa as referências teóricas constantes nos livros, artigos, dissertações e teses. Sobretudo, foi feita a análise documental acerca da Educação Fiscal e um levantamento bibliográfico do tema. Vale ressaltar que, ainda como suporte de pesquisa, houve a participação em cursos, seminários e congressos a fim de uma maior aproximação com o assunto.

A segunda etapa, ou pesquisa de campo, foi realizada com professores da rede pública municipal de Fortaleza participantes do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal promovido pela ESAF nos anos de 2008 a 2012 na modalidade a distância. O instrumento utilizado para coleta dos dados foi o questionário, enviado aos participantes por meio do endereço eletrônico.

Houve um plano inicial de ir ao encontro dos professores participantes do referido curso na escola pública; porém, de acordo com informações e dados obtidos com gestores do Programa da SEFAZ, SEFIN e SEDUC, tal escolha demandaria bastante tempo e, além disso, apresentou outras desvantagens, pois a arregimentação dos professores para o curso ocorre de forma aleatória, e não por escolas. Assim, caso fosse preciso entrevistar o número X de professores (amostra), seria necessário praticamente visitar o mesmo número de escolas públicas.

Outro detalhe importante a destacar é que há algumas escolas públicas municipais em Fortaleza que desenvolvem práticas em torno da Educação Fiscal, porém os seus professores não foram participantes do Curso de Formação de Disseminadores, isto é, eles tiveram outra formação por meio de cursos presenciais, e, por isso, não atenderiam aos requisitos, e estariam fora do universo da pesquisa. Dessa forma, foi feita outra opção, mais condizente com o tempo e recursos disponíveis do pesquisador e dos pesquisados: a escolha pela aplicação do questionário por meio eletrônico (e-mail). Ora, se o próprio Curso de Formação de Disseminadores é feito na modalidade a distância, por que não utilizar a mesma ferramenta para dar suporte à pesquisa de campo?

Vale destacar que, para a realização da pesquisa qualitativa, a opção pelo questionário, conforme Gil (2006), é uma forma adequada para coletar opiniões, sentimentos e expectativas, o que está de acordo com o objetivo deste estudo. No que diz respeito às vantagens de se trabalhar com o questionário, autores como Lakatos e Marconi (2006) atestam a economia de tempo, a distribuição em larga

escala, a amplitude geográfica de alcance, a liberdade favorecida pelo anonimato do respondente e uma ausência de influência dos entrevistados.

Nesse sentido, para o envio do questionário aos professores da rede pública municipal de Fortaleza participantes do Curso de Formação de Disseminadores na modalidade a distância promovido pela ESAF, referente aos anos de 2008 a 2012, foi contactado o banco de dados dos endereços eletrônicos dos referidos participantes cedidos pelo órgão gestor estadual do PNEF, através da Célula de Educação Fiscal (CEDUF/SEFAZ-CE).

Foram enviados aos participantes aproximadamente 900 questionários durante o mês de setembro de 2012, sendo que foi necessário o reenvio dos questionários, o reforço sobre a importância da colaboração dos pesquisados, e, por fim, um apelo à participação na avaliação do referido Curso e a garantia do anonimato dos respondentes. Houve um número bastante reduzido de respondentes, isto é, menos de 10% dos participantes, o que corresponde a 75 professores, sendo este grupo a amostra da pesquisa.

Vale grifar que houve um alto índice de retorno por correio eletrônico Inválido, principalmente das turmas dos anos mais anteriores, de 2008 e 2009. Pode-se, assim, deduzir que houve mudança de endereço eletrônico destes participantes. Tal fato reduziu bastante a amostra referente a esses respondentes.

Em relação à elaboração do questionário, as perguntas foram fundadas nos objetivos específicos e em conformidade aos objetivos previstos pelo PNEF, tendo sido apresentadas questões fechadas e abertas. Dentre os itens abordados nas questões abertas, vale destacar: a prática, os desafios em abordar a Educação Fiscal em sala de aula (questões 07 e 11); as críticas e sugestões ao Curso de Formação de Disseminadores (questão 13); e por último, o relato das condições necessárias a uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão (questão 14).

Nesse sentido, ressalta-se que a pesquisa de campo tem uma abordagem metodológica de natureza qualitativa, que busca investigar, conforme o exposto nos questionários, a prática em torno da Educação Fiscal a partir do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal para compreender as ações e as atitudes dos professores participantes na sua prática docente. Com bem assevera Minayo:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. [...] Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações,

das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (Minayo, 2007, p.21).

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 As Configurações do Estado Brasileiro Contemporâneo

Para melhor compreensão do Estado contemporâneo, é importante sublinhar as profundas mudanças gestadas pela nova reestruturação produtiva, novas modalidades de produção flexível impulsionadas por inovações tecnológicas e ideológicas. Tais mudanças se refletem na economia, na política, no social e na cultura, em uma velocidade sem limites. Nos termos de Carvalho (2010), o atual momento da civilização do capital e as suas formas de domínio, responsável pelas transformações em curso nas últimas décadas, afetam a economia, o Estado e a sociedade.

A via de discussão e análise para compreensão do tema em estudo e do programa social na referida pesquisa perpassa pelo seguinte pressuposto analítico: decifrar o Estado brasileiro contemporâneo através do resgate analítico das suas marcas estruturais e conjunturais ao longo da história, considerando a complexa totalidade das relações sociais no contexto do atual momento da civilização do capital e suas especificidades em países periféricos da América Latina, nos termos de Carvalho (2010).

Vive-se hoje uma crise estrutural do capital a nível global que atinge a humanidade, comprometendo as condições de vida e de trabalho de grande parte da população, como bem avalia Mészáros:

O sistema de controle do metabolismo social atingiu um estágio em que lhe é necessário expulsar centenas de milhões de indivíduos do processo de reprodução social (do próprio processo de trabalho). Um sistema de reprodução não pode se auto-condenar mais enfaticamente do que quando atinge o ponto em que as pessoas se tornam supérfluas ao seu modo de funcionamento. Esta não é uma projeção para o futuro [...] é a gritante realidade mundial e o rumo negativo e do qual não se escapa do avanço do capitalismo (Mészáros, 1997, p. 152).

Ao longo dos últimos 30 anos, verificou-se um novo momento no interior do capital, que tem reflexos nos padrões de organização da vida social, e, acima de tudo, em novas reconfigurações do papel do Estado. Carvalho assinala que:

O Estado contemporâneo intervém de forma decisiva na expansão ilimitada e predatória do capital. São novas configurações no contexto da Democracia

em variados ciclos de ajustes à nova ordem do capital mundializado (Carvalho et al, 2010, p. 235).

No atual contexto da civilização do capital, é relevante ter no horizonte analítico das políticas públicas o agravamento das desigualdades sociais gestadas pelas transformações em curso. Nesse sentido, é importante destacar que a face mais visível das transformações da vida contemporânea é a desigualdade. Nos termos de Buffon (2009),

A desigualdade é um tema chave da preocupação internacional no século XXI e um problema fundamental para o futuro da América Latina, considerado, unanimemente, o continente mais desigual de todo o planeta (Buffon, 2009, p. 53).

Segundo o autor, os efeitos sociais da globalização construídos a partir do ideário neoliberal, em resposta à crise do Estado do Bem-estar Social, são mais perversos na América Latina, pela concepção estatal dominante de não comprometimento com a redução das desigualdades sociais, ou seja, o “Estado mínimo”. Em países periféricos, o modelo do Estado do Bem-estar Social em crise nunca foi implementado.

A derrocada do *Welfare State* encerra uma concepção fundamentada em três argumentos básicos, de acordo com Buffon (2009): a) o desequilíbrio orçamentário decorrente da expansão dos gastos sociais do Estado produz *déficits* públicos que penalizam a atividade produtiva, provocam inflação e desemprego; b) a amplitude dos programas sociais, no plano político, implica significativa regulação e intervenção do Estado na vida social, reduzindo a democracia e tendendo para um autoritarismo ou totalitarismo; c) os programas sociais estimulariam a passividade e a inatividade do cidadão, pois eliminariam riscos, feririam a ética do trabalho e comprometeriam o mecanismo de mercado, à medida que reduzissem a competitividade da mão-de-obra. Eis, portanto, o ideário neoliberal de Estado, baseado na mínima intervenção na vida privada dos cidadãos e na economia.

Buffon (2009) assevera que, em países periféricos, o modelo de Estado Democrático de Direito não saiu da Constituição. Tal modelo de Estado é definido pelo autor como:

um modelo de Estado que tenha como condição de existência a persecução da igualdade material ou, pelo menos, a redução das notórias desigualdades oriundas de um modelo econômico perverso e excludente” não saiu da Constituição. (Buffon, 2009, p. 72).

Dessa forma, é bem visível que o Estado não conseguiu, na América Latina, assegurar, garantir ou realizar os direitos fundamentais de cunho social que poderiam reduzir ou amenizar o fosso de desigualdade social.

No Brasil, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela luta dos movimentos sociais e pela redemocratização, cuja expressão maior é a Constituição de 1988. Mas os direitos conquistados foram abortados no contexto das novas reconfigurações estatais proclamadas pela nova ordem do capital. A transição democrática, segundo Holanda (2012), aconteceu em um contexto de ajuste estrutural, fundamentado em argumentos neoliberais que foram apresentados como solução para a crise do modelo nacional-desenvolvimentista.

Percebe-se que o Estado protege o sistema capitalista, como bem avalia Sousa:

Graças ao seu poder também extraordinário de manipulação da sociedade contemporânea, submetendo necessidades, recursos e anseios, mobiliza todos os meios necessários para proteger e reestruturar o sistema, penalizando principalmente os que menos participam dele, pois excluídos, e beneficiando seus maiores protagonistas (Sousa, 2010, p.25).

Nesse sentido, para compreender o Brasil em sua complexidade social, é necessário desvendar as suas marcas estruturais e conjunturais ao longo da história, considerando a totalidade das relações e a tessitura entre a economia, a política, a cultura, sendo que esta reflexão nos remete às nossas origens, à nossa formação. Os processos de formação da nossa sociedade foram temas chaves para autores importantes, dentre eles: Sérgio Buarque de Holanda, Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes. As raízes brasileiras foram analisadas sob óticas diferentes, de acordo com os autores citados.

Para Gilberto Freyre, que publicou em 1933 a obra *Casa Grande & Senzala*, a sociedade brasileira desenvolveu-se graças à adaptação das diversas culturas em contato na Colônia ao meio ambiente tropical. Ele resgatou a positividade da miscigenação, unidade através da diversidade em que a base da mestiçagem positivada foi a mulher negra. Sua leitura foi construída pelo viés cultural.

O autor expôs uma visão da sociedade escravocrata em que os vários grupos raciais conviveram com as diferenças culturais sem criarem entre si conflitos danosos, irreconciliáveis. Tanto que a relação senhor/escravo foi amenizada pelas relações domésticas, o trânsito cozinha/cama vigentes na casa grande. Era o patriarcalismo “polígamo” para o desenvolvimento de uma sociedade híbrida, que envolvia a mistura de raças e o intercâmbio de culturas. Em outras palavras, a sociedade brasileira equilibrou os antagonismos e conquistou uma democracia racial, no qual o negro foi fundante desta democracia.

Essa democracia racial foi duramente criticada pela intelectualidade da esquerda. Seu trabalho foi redescoberto na última década do século XX por oferecer suporte de pesquisa para questões contemporâneas como diferença cultural, alteridade, mestiçagem etc. A sua visão e o seu registro ocuparam-se de outras marcas de historicidade, outra forma de conhecimento condizente com o mundo cultural.

Sérgio Buarque de Holanda, que também nos anos 1930 enfocou os aspectos

culturais da sociedade brasileira, no seu livro *Raízes do Brasil*, publicado em 1936, argumentou que sofremos as influências dos portugueses, que nos trouxeram suas formas de convívio, suas instituições e suas ideias, cultura de maneira desfavorável e hostil em contato com as culturas indígenas e africanas no ambiente rústico do novo mundo.

O autor definiu a identidade do homem brasileiro relacionado à sua origem portuguesa. O homem cordial, um tipo “ideal”, uma idealização criada pelo autor, é a resposta à influência da colonização lusitana. Esse tipo social ancora-se na esfera do íntimo, do familiar, motivação do foro íntimo, um prolongamento de sua intimidade no trato de questões não privadas, ou seja, na esfera social.

Vale ressaltar que o autor foi um historiador atento aos sentidos de mudanças e, na sua análise de cordialidade, não houve perspectiva cristalizada fechada, pois um dos aspectos mais importantes da sua obra, *Raízes do Brasil* (1936), foi a concepção de história que não comporta apenas observação do passado, mas encerra a apreensão das possibilidades de mudança social.

Diferentemente dos autores anteriores, Caio Prado Junior publicou, em 1942, *Formação do Brasil Contemporâneo*. Sua leitura sobre o sentido da colonização

do Brasil foi que as estruturas da história brasileira teriam sido construídas sobre relações de dependência, e suas consequências permaneciam presentes mesmo no início do século XX. Desta forma, as relações de dependência, ditames da economia internacional, seriam determinantes da realidade brasileira.

O autor destaca ainda sobre a forma de exploração da terra implantada pelos colonizadores: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. Suas observações foram baseadas no materialismo histórico, e, assim, abordou os aspectos econômicos da história da colonização. Argumenta ainda que a administração portuguesa estendeu para o Brasil sua organização e seu sistema, e em nada inovou na Colônia, apenas no regime fiscal: implementou novos tributos e novas formas de arrecadá-los.

No campo das interpretações da realidade brasileira, vale destacar o valioso trabalho de Raymundo Faoro (2000). Sua busca foi no sentido de resgatar as estruturas e as configurações arraigadas na realidade brasileira oriundos de Portugal, tanto que se debruçou sobre a história política de Portugal desde o século XII. Sua conclusão é que, naquele país, iniciou a consolidação de um “estamento burocrático” que deteve o poder em um sistema patrimonialista, e essa tradição foi implantada aqui no Brasil.

Segundo o autor, o Estado brasileiro estava exposto em excesso aos interesses privados dominantes na sociedade, fazendo com que toda ação estatal buscasse satisfazer aos interesses dos detentores do poder econômico. As relações de poder – ou, como bem determinou Faoro (2000), “os donos do poder” – cometeram os autoritarismos políticos, mantendo relações pessoais de favor, clientela e tutela a fim de priorizar interesses privados, egoístas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a sociedade brasileira conserva as marcas da sociedade colonial escravista e estão expressas nas suas relações sociais, relações estas que, de um lado, estão os que mandam e, no outro, os que obedecem. Esta relação perpassa as instituições, inclusive o Estado; daí, surgem várias manifestações do autoritarismo político, cujo exemplo maior foi o período de quase duas décadas de Ditadura Militar.

Há na sociedade brasileira a degradante desigualdade social. Nos termos de Tânia Bacelar (2000), a herança escravocrata está presente nas relações internas entre os brasileiros, uns com os outros. Há uma segregação, uma distância entre a

elite e os demais, uma fratura social que dificulta “soldar a sociedade brasileira” (Araújo, 2000, p. 297). A articulação de interesses torna-se prejudicada em um país muito desigual, e a elite amplia mais o seu domínio e reforça a fratura social, defende a autora.

O Brasil colonial já registra a consolidação de uma instância de poder desvinculada da sociedade, sem identidade nacional que incorpora todo o aparato burocrático e profissional da administração lusitana. Essa herança colonial, burocrática e patrimonialista moldou uma estrutura socioeconômica voltada para interesses exclusivos dos donos do poder. Foi construído um modelo de Estado que estaria a serviço dos segmentos sociais donos da propriedade e dos meios de produção. Seus efeitos podem ser expressos pela grande dívida social que perdura há séculos.

As consequências provocadas pelo fato de ter tido uma classe dominante que nada tinha a ver com o povo, nos termos de Coutinho (2008), são extremamente perversas, pois a classe dominante não era expressão de movimentos populares e não possuía efetiva identificação com as questões populares; foi uma imposição ao povo de cima para baixo, afirma o autor.

Nesse sentido, é oportuno sublinhar que, segundo Florestan Fernandes (2006), os traços mais importantes característicos das nações periféricas são: a dependência dos centros hegemônicos, a dominação imperialista e a extrema concentração social e regional da riqueza, além da transformação capitalista a partir dos interesses egoísticos particulares, e não a partir da nação.

O autor relata que a dependência e o subdesenvolvimento não foram impostos de fora para dentro, mas que foram fruto da ação dos estamentos e classes dominantes que construíram o capitalismo brasileiro, dependente como realidade econômica e humana. Dessa forma, cabem várias indagações: terá consequência mais perversa do que a deficiência da nossa cidadania provocada pelo Estado autoritário, patrimonialista? Qual a influência dessa classe dominante dirigente na relação entre capital e trabalho?

O Brasil tem fatos bem curiosos: por que o nosso primeiro imperador foi Dom Pedro I, se houve formalmente a ruptura da situação colonial para a condição de independente? A resposta é simples: porque não houve uma ruptura, mas sim, um rearranjo entre as diferentes frações das classes dominantes. Como bem adverte

Coutinho: “o processo de Independência não se constituiu absolutamente em uma revolução no sentido forte da palavra, isto é, não representou um rompimento da ordem estatal socioeconômica anterior” (Coutinho, 2008, p.110).

O autor defende que estas tendências “passivas” foram a causa e o efeito de uma presença muito marcante do Estado na vida brasileira. Isso se manifestou no processo de Independência, e é revelador também de outro traço forte: o Brasil passou a ser um Estado unificado antes de se tornar efetivamente uma nação.

Aqui, não houve luta pela Independência através de lutas populares; tudo ocorreu de cima para baixo, diferente dos movimentos ocorridos em várias regiões da América espanhola. Daí, segundo o autor, surge o milagre da unificação brasileira. Tudo ocorreu de cima para baixo, pois “o Brasil foi um estado antes de ser nação” (Coutinho, 2008, p. 111). Esta tradição do Estado ser visto com certa supremacia sobre a sociedade civil foi uma característica marcante da sociedade brasileira.

Nesse sentido, vale grifar um retrato da construção da nossa cidadania, nos termos de Tereza Sales (1994), que é a cidadania concedida. Construída a partir da sociedade escravocrata, cujos senhores de terra concediam favores aos homens livres e pobres. É a tradicional cultura política da dádiva que se revelou na cultura política de mando/subserviência.

Referida cultura política da dádiva, segundo a autora, sobreviveu à abolição dos escravos; foi mais intensa na República Velha, como o coronelismo, e chegou até nossos dias. As raízes dessa cultura da dádiva representavam a expressão política de nossa desigualdade social. E mais: “a desigualdade na distribuição de renda é a marca social brasileira com a qual temos nos apresentado ao mundo, depois que o brilho efêmero dos milagres se arrefeceu com a década perdida” (Sales, 1994, p. 36).

A consolidação das relações capitalistas no Brasil, de acordo com Coutinho (2008), pode ser verificada a partir de 1930. Aqui, também, neste momento da industrialização brasileira, o Estado foi protagonista por meio de políticas cambiais e de crédito que beneficiavam a indústria e a criação direta de estatais. Para o autor, pode-se afirmar que:

A partir dos anos 1930 e pelo menos até a implantação do neoliberalismo nos anos 90 (quando o capital financeiro assume a supremacia), a fração preponderante no bloco do poder que governou o Brasil foi o capital industrial (COUTINHO, 2008, p. 113).

A nossa modernização via presença do Estado forte, autoritário, corporativista e construtor da nação brasileira, favoreceu uma sociedade fragmentada, na qual as classes sociais não haviam se constituído ainda.

Em sua análise do Brasil, Caio Prado Júnior (1966) referiu-se a essa forma de modernização conservadora como um fato histórico de efeitos perversos para a realidade brasileira, tais como dependência externa, formas de coerção na relação entre capital e trabalho e *déficit* de cidadania.

Outro traço marcante do Estado brasileiro é o corporativismo. O Estado impôs uma representação corporativa do movimento sindical até praticamente 1988. Os sindicatos, a partir de 1937, eram instituições ligadas diretamente ao Ministério do Trabalho. Temos, assim, uma mostra da imposição do Estado sobre os interesses da classe trabalhadora.

De forma corporativa também os interesses da classe dominante eram feitos no próprio aparelho de Estado, como por exemplo, os Institutos de Açúcar e do Alcool, do Café, do Cacau. Referidos grupos foram defendidos por toda a Ditadura Militar, e os seus efeitos ainda persistem. Hoje, os atores econômicos detentores do capital continuam barganhando vantagens e benefícios nas mais variadas instituições, moldados de acordo com casuísmos e interesses de corporações econômicas e politicamente influentes.

Um exemplo de proteção a esses atores econômicos influentes é a constatação da estrutura tributária injusta que, segundo Buffon (2009), amplia as desigualdades sociais e econômicas. Dessa forma, vale interrogar-se: por que a União não regulamentou ainda o Imposto sobre Grandes Fortunas criado desde 1988? Por que existem as renúncias fiscais indiscriminadas aos detentores de capital, mediante isenção, remissão ou anistia? É justa a excessiva tributação indireta sobre os produtos da cesta básica e os serviços essenciais como a energia elétrica, telecomunicações? A quem interessa a negociação das alíquotas do Imposto de Produtos Industrializados (IPI)?

Nesse sentido, vale ressaltar uma estratégia utilizada por atores econômicos influentes, que colocam na maior cidade do país, São Paulo, um “impostômetro” informando sobre o montante arrecadado de tributos. Qual é a intenção? Qual o interesse? Por que não colocar também o montante do lucro que está presente no valor de cada produto? Seria justo e completo informar ao

contribuinte e ao consumidor o montante dos itens que compõem o valor da mercadoria, dentre estes os impostos, os custos e o lucro.

A veiculação deveria recair sobre a aplicação correta e transparente dos recursos públicos. Seria interessante ter os dados dos valores arrecadados dos tributos que não foram aplicados em benefício das demandas sociais, ou seja, já feita a dedução com o que foi aplicado e o que deixou de ser aplicado. Esse número é o que nos interessa, não somente aos detentores do capital, mas à sociedade como um todo. A partir do conhecimento dessa diferença, amplamente divulgada, poderíamos participar, exigir uma gestão correta dos recursos arrecadados, a partir de uma nova perspectiva de cidadania fiscal.

A veiculação do “impostômetro” leva a crer que seja uma estratégia de desqualificar o público, o estatal, nos termos de Emir Sader (2009), com a colaboração do neoliberalismo em sua operação ideológica de instaurar a oposição entre estatal e privado, e de caracterizar o Estado brasileiro como ineficiente, corrupto, burocrático. Dessa forma, o autor defende que a polarização deve ser entre o público e o mercantil, e não entre o estatal e o privado. O conflito está relacionado entre os que defendem os interesses coletivos, os públicos e os que defendem interesses mercantis. Referida luta ocorre no campo de disputa dentro do próprio Estado.

Retomando as marcas estruturais do Estado brasileiro, é importante observar a estrutura do Estado no período da Ditadura Militar, em que o Estado serviu de instrumento de acumulação ao capital nacional e, também, ao capital estrangeiro. Segundo Coutinho (2008), tal abertura ao capital internacional não era contrária ao capital nacional, muito pelo contrário: a burguesia brasileira tinha muito a ganhar com essa associação. Segundo Coutinho (2008, p. 122), “os cinquenta anos que vão de 1930 a 1980 conhecem um tipo de Estado burguês que se caracteriza, em sua maior parte, pela presença de uma dominação sem hegemonia” de acordo com o pensamento gramsciano.

Pode-se afirmar, assim, que o Estado brasileiro não foi constituído em favor de todos os seus habitantes. O Estado, com sua forma política, autoritária e centralizadora, sempre esteve a serviço de interesses particulares. As suas características patrimonialistas, e o público sendo tratado como pessoal, levaram à privatização do público em favor dos interesses do capital. O Estado foi o principal

protagonista da industrialização brasileira, ou seja, não foi fruto da ação do empresariado.

Nesse sentido, os exemplos citados por Coutinho (2008) quanto ao apoio à infraestrutura econômica para a industrialização foram estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que esteve a serviço do aumento da taxa de lucro do capital. O subsidiamento do capital privado pelo setor público foi uma constante na economia brasileira, tornando o Estado sempre dominado por interesses privados, afirma o autor.

O que caracteriza o Estado capitalista, em geral, é a defesa a favor do capital. Contudo, na nossa nação, este privatismo foi mais acentuado, mais específico e mais perverso porque quase não houve concessões às classes trabalhadoras, subalternas. É importante grifar que a característica marcante do Estado brasileiro foi ter se colocado sempre a serviço dos interesses privados. E esta característica, ou seja, o Estado à serviço de interesses privados, é o que o neoliberalismo, segundo Coutinho (2008), quer reforçar.

Como bem adverte Sousa (2003) sobre o papel do Estado brasileiro, este tradicionalmente tem colocado em segundo plano a qualidade de vida da população, beneficiando, assim, interesses particulares em nome exclusivo do capital.

As demandas das classes trabalhadoras, frutos dos movimentos sociais no período da transição democrática, não foram implementadas efetivamente devido ao novo contexto de ajuste neoliberal, como também, nos termos de Coutinho (2008), pela falta de vontade política de implementar a conquista dos direitos sociais da Carta de 1988, tendo em vista que não há um verdadeiro interesse público embasando a ação dos nossos governantes.

Há o consenso de seguir à risca o que é imposto pela cartilha dos organismos financeiros, nos termos de Buffon (2009): menos tributos, menos Estado e mais mercado. Foi que o ideário neoliberal vendeu mundo afora, “a idéia de que o Estado deveria gastar menos do que arrecadasse, para que fosse possível, com isso, produzir o superávit primário, assim denominado por não computar os dispêndios necessários para o financiamento da dívida pública” (Buffon, 2009, p. 57). Não importando que tal fato implicasse a redução dos investimentos no campo social.

Dessa forma, diante da pressão forte de um ajuste neoliberal ditado pelos organismos financeiros, apontando como vilão a questão do *déficit* público, principal

razão da crise econômica; e de um país que não teve tradição política de cuidar dos interesses das classes trabalhadoras, que esteve voltado para cuidar de interesses particulares do capital, torna-se lógico que fosse desmontada, abortada a concretização dos direitos sociais.

Nesse sentido, vale sublinhar a luta empreendida pelos movimentos sociais, que é mais uma especificidade do Brasil. O período ditatorial produziu, segundo Coutinho (2008), a articulação da sociedade civil, que passou por um reflorescimento neste período, atuando de maneira forte e articulada, promovendo influência na criação dos direitos sociais formalmente instituídos pela Constituição Cidadã.

Os movimentos sociais e as lutas emancipatórias que foram gestadas nos períodos de autoritarismo político promoveram as conquistas sociais, e hoje, favorecidas pela democracia, apontam para um novo caminho. Assim, na América Latina, em um contexto de agravamento da questão social, há inúmeros movimentos emancipatórios na construção de uma contra hegemonia, que faz surgir uma nova invenção do Estado com nova direção e novo modelo, viabilizando uma ampliação de Estado, nos termos de Carvalho (2010).

Dessa forma, é importante que a sociedade civil, que já conseguiu articular a luta social expressa nos direitos sociais instituídos, retome novas articulações no sentido de defender um modelo de Estado que coloque o interesse público no centro de suas decisões. É urgente que os novos mecanismos de participação social defendam a ampliação da dimensão do público na esfera da vida social e política, e que surjam propostas de redefinição do papel do Estado a serviço da democracia e da justiça social.

Vale resgatar o alerta de Celso Furtado (1983) sobre o desenvolvimento do Brasil. Referido autor, em sua visão complexa, orienta que o desenvolvimento do Brasil passará pela política e pela politização da sociedade. Assim,

O primeiro estágio da ação política deveria concentrar-se num esforço para desenfeudar o Estado de interesses de grupos (...) o que importa, portanto, é encetar a ação política a fim de dotar a sociedade de instrumentos que capacitem para modificar a orientação do desenvolvimento (Furtado, 1983, p. 77).

Nesse sentido, vale interrogar-se: quais estratégias são necessárias para que haja a participação política consciente da sociedade brasileira? Qual o mecanismo

a ser utilizado na desconstrução dos entraves impostos pela nova ordem do capital? Qual a contribuição deste Programa Nacional de Educação Fiscal para o fortalecimento da cidadania e do controle social?

3.2 Evolução Histórica da Cidadania no Brasil

Em 1950, como vimos anteriormente, o sociólogo inglês T. Marshall classificou em três fases as lutas pelas garantias de direitos em um período de três séculos. As conquistas foram atreladas: a primeira, do século XVIII, correspondeu aos direitos civis, que possibilitou, no século seguinte (XIX), a conquista dos direitos políticos e econômicos e, por intermédio destes, alcançaram os direitos sociais. Segundo Holanda (2012), cada conquista corresponde também a um momento do processo de organização da economia capitalista.

Murilo de Carvalho (2003), baseado na classificação de Marshall, confronta a conquista dos direitos do povo inglês com a conquista da sociedade brasileira, e argumenta que não houve no Brasil essa conquista atrelada aos direitos de cidadania; aqui o caminho foi outro, tortuoso.

Em primeiro lugar, não houve conquista; houve doação, por parte de governos autoritários, e geralmente com supressão de outros direitos. Isto fez com que o Estado fosse visto como uma instituição acima da sociedade civil e alguns governantes como grandes líderes – como, por exemplo, a figura paternalista de Getúlio Vargas, “o pai dos pobres”.

A cidadania inglesa foi fruto da conquista, e a cidadania brasileira foi fruto de uma estratégia política de governantes autoritários, que fez de ordem inversa à doação, com supressão de alguns direitos sem nenhuma vinculação. Esta é a tese de Carvalho (2003): demonstrar que, ao longo do tempo, neste país, foi desenvolvida uma cidadania inconclusa, por não ter havido vinculação dessas três dimensões políticas da cidadania.

Em um balanço histórico do fenômeno complexo que é a cidadania, o autor observa que o peso do passado colonialista foi trágico para o seu desenvolvimento: latifúndio monocultor e exportador de base escravista, um traço marcante da sociedade brasileira. Aqui, os senhores de engenho e os outros habitantes estavam separados por mundos desiguais, um grande fosso. A escravidão e a grande

propriedade não constituíram ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. A maioria da população, que era escrava, não possuía direitos civis básicos, eram considerados animais, propriedade do senhor. Para o autor, um dos fatores mais negativos para a cidadania foi a escravidão.

Nesse sentido, surgem algumas observações: por que, em outros países escravocratas, não houve tantas sequelas como a que existiu no Brasil, a exemplo da escravidão dos Estados Unidos? Será que, aqui no Brasil, o efeito mais nocivo à cidadania não foi provocado pela falta de um Estado voltado aos interesses públicos? Que consequência teria para a cidadania caso o Estado (Império) tivesse, após a Lei Áurea, dado proteção social a cada escravo livre?

Segundo Murilo de Carvalho (2003), ao final do período colonial, não havia Cidadãos, nem um sentimento de identidade nacional. Vale ressaltar que outro aspecto importante acerca da natureza histórica da cidadania é que ela se desenvolve dentro do fenômeno histórico que envolve o Estado-nação, e que data da Revolução Francesa em 1789. A luta pelos direitos se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação.

Confrontando com a história brasileira, o autor observa que o sentimento de pertencer a um Estado, a uma nação brasileira, foi outro grande entrave à cidadania, pois o fosso existente entre senhores de engenho e os demais habitantes, cuja maioria era escrava, não permitiu florescer o sentimento de identidade nacional. Era uma grande parcela da população subjugada à outra; o sentimento era de inimizade, e, aos poucos, foram surgindo sentimentos regionais dispersos.

A Independência do Brasil representou uma negociação entre a elite nacional, a Coroa Portuguesa e a Inglaterra. Tudo de cima para baixo, sem movimentos populares, sem participação das classes subalternas. O papel do povo, segundo o autor, foi a de simples espectador. Não houve mudanças radicais, apenas a de constituir um avanço no que se refere aos direitos políticos. A Constituição de 1824, que regeu o país até o fim da Monarquia, não aboliu a escravidão, logo trazia em si grandes limitações aos direitos civis.

Assim, pode-se deduzir que os valores da liberdade individual, base dos direitos civis, não tinham grande peso naquela época do Brasil. Até a Igreja Católica defendia a escravidão e possuía grande número de escravos. Segundo a religião

oficial de tradição portuguesa, a escravidão a ser evitada era a da alma, e não a do corpo.

Após a libertação dos escravos, um ano antes da Proclamação da República, as mazelas sociais dos negros não foram alteradas. Aos libertos, conforme Carvalho (2003), não foi dado nem escolas, nem terras, e muito menos empregos. As consequências até hoje perduram: essa população ocupa posição inferior em todos os indicadores de qualidade de vida. Ou seja, a libertação dos escravos não trouxe a igualdade efetiva.

Nesse sentido, faltou um Estado voltado para os interesses públicos, a fim de

dar a proteção social necessária ao grande contingente populacional que estava à mercê da própria sorte: os ex-escravos. Não foi pensado nessa população; ela foi apenas abandonada, uma mão de obra que não possuía mais serventia dentro do novo sistema e das novas imposições do capital. A essa maioria, que não era considerada nem gente, restou somente a continuidade de suas mazelas sociais.

Dessa forma, é relevante destacar que faltou planejamento político quanto à libertação dos escravos, e visão de futuro com relação a essa população. O abandono e a falta de proteção social ao ex-escravos ainda hoje custam caro a esta nação. Se tivéssemos cuidado da reintegração social dos escravos naquele período, seríamos hoje a nação que somos? Se, desde aquela época, já tivéssemos investido nas melhorias de condições de vida da população como fator principal de desenvolvimento econômico e social, teríamos essa “cidadania de papel”?

A Proclamação da República em 1889 não alterou o quadro, conforme Carvalho (2003); trouxe pouca mudança. A Constituição de 1891 teve um caráter exclusionista: excluiu o voto dos analfabetos, das mulheres, dos mendigos, dos soldados, dos membros de ordem religiosa. Do ponto de vista do avanço da cidadania, o que teve mais relevância foi o movimento que pôs fim à Primeira República, a “República dos Coronéis”, em 1930.

O coronelismo impediu a participação política porque negava os direitos civis. Na fazenda, imperava a lei do coronel. Seus trabalhadores eram súditos, e não cidadãos do Estado brasileiro. A justiça era privada, todos ficavam dependentes do poder do coronel. Nesse período, não havia justiça, nem poder público, e, muito menos, cidadãos.

Desde os mais remotos tempos coloniais até 1930, não havia povo organizado politicamente, nem sentimento nacional consolidado. Argumenta Carvalho (2003) que a participação na política era limitada a pequenos grupos. As ações políticas do povo eram em reação a abusos de autoridade, era a “cidadania em negativo”. Até 1930, o povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na Primeira República. E, a considerar a chegada dos portugueses em 1500 até o início do século XX, o Brasil, em quatro séculos, pouco avançou em termos de cidadania e de participação da sociedade civil. Os direitos civis eram estendidos aos poucos; os direitos políticos, a uma parcela ainda menor; e ainda nem se falava em direitos sociais, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. A questão social era tratada em outra esfera: era “caso de polícia”.

Para Carvalho (2003), o germe da legislação social da década seguinte foi a partir dos Sistemas de Caixas de Aposentadoria e Pensão, surgidos em 1926 com a criação de um instituto de previdência para os funcionários da União. Este sistema expandiu-se aos poucos para outras empresas. Isso aconteceu no meio urbano.

No meio rural, o que prevalecia era a troca do trabalho e da lealdade pela proteção contra a polícia e a assistência em momentos de necessidade. Havia reciprocidade dessas obrigações mútuas, e essa relação mascarava a exploração do trabalhador pelos coronéis.

A aceleração das mudanças sociais e políticas foram verificadas no pós-30. Nos anos de 1930 a 1964, pode-se afirmar que houve um grande avanço. No campo dos direitos políticos, a evolução transcorreu de forma mais complexa devido à fase instável entre ditadura e regimes democráticos. Quanto aos direitos civis, estes progrediram lentamente. Referente a esse período, foram três as Constituições, promulgadas nos anos de 1934, 1937 e 1946.

Dessa forma, vale ressaltar que o avanço dos direitos sociais promovidos pela liderança que chegou ao poder em 1930 correspondeu ao período até 1945, o qual foi marcado por ampla legislação social, pouca participação política e frágil vigência de direitos civis. Para o autor, houve a distribuição dos benefícios sociais e não a conquista democrática, que afetou em parte o desenvolvimento de uma cidadania ativa.

O chefe da revolução de 1930, Getúlio Vargas, influenciado pelas ideias positivistas, expressamente adotou medidas de proteção ao trabalhador e à sua

família. Segundo essa corrente, o importante era a cooperação entre trabalhadores e patrões e a busca por soluções específicas para os conflitos. Assim agiu o “pai dos pobres”: o Estado era mediador.

Nesse sentido, foram inúmeras as inovações: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1930; a decretação de jornada de oito horas no comércio e na indústria em 1932; a regulamentação do trabalho feminino, com salário igual para homens e mulheres, e a criação da carteira de trabalho; a criação de Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento, do direito de férias, dentre outros benefícios sociais.

A Constituição de 1934 garantiu as conquistas e consagrou a interferência do governo de regular as relações de trabalho. Foi criada a Justiça do Trabalho e o salário-mínimo em 1940. Criada em 1943, a consolidação das Leis do Trabalho teve grande impacto nas relações entre patrões, empregados e Estado. Na área da previdência, houve grandes avanços a partir de 1933. Foram surgindo Institutos de Previdência de várias categorias profissionais, a exemplo de bancários, comerciários, industriários e empregados em transportes e cargas, dentre outros. Os recursos financeiros eram procedentes dos patrões, empregados e do governo. Assim, em cinco anos, a previdência social foi estendida a quase todos os trabalhadores urbanos.

Vale ressaltar que, apesar dos avanços na legislação social, o sistema não abrangia todas as categorias. Ficavam de fora: os autônomos, os trabalhadores domésticos e os trabalhadores rurais, que na época eram maioria. Pode-se afirmar que a política social não era concebida, de acordo com Carvalho (2003), como direito, e sim como privilégio de categorias a quem o governo decidia favorecer.

Nesse sentido, esta atuação do governo representou uma estratégia política de se perpetuar no poder: o Estado garantidor da harmonia nas relações entre capital e trabalho. Foi a partir dessa visão que a organização sindical foi pensada, como instrumento de harmonia, de cooperação entre as duas classes e o Estado. O sindicato era uma personalidade jurídica pública controlada pelo Estado, um corporativismo; ou seja, não havia autonomia dos sindicatos.

Tal fato representava um dilema para trabalhadores: ou sindicalizado e protegido, mas tendo que aceitar o Estado como mediador das relações de trabalho; ou, do contrário, livre, mas sem legislação protetora. Essa última opção era a mais

rejeitada; porém, sabia-se que a interferência do Estado era, nos termos do autor, “uma faca de dois gumes”.

Vale destacar que no Estado Novo foi criado o imposto sindical em 1940, vigente até hoje. Referido tributo trouxe recurso aos sindicatos e foi exigido de todos os trabalhadores, sindicalizados ou não. O valor cobrado era o referente a um dia de trabalho, descontado em folha de pagamento uma vez por ano. Havia a contribuição também dos empregadores. Percebe-se que não era necessário fazer campanha pela sindicalização, pois o imposto sindical era cobrado de todos os trabalhadores. Tal fato levou ao surgimento de muitos sindicatos.

Em suma, o período correspondente aos anos de 1930 e 1945 foi a era da construção dos direitos sociais, com a implantação da legislação trabalhista e previdenciária, a era da organização sindical e, por consequência, do avanço da cidadania. Para o autor, esta legislação social tem um significado “ambíguo” pela inversão da ordem descrita por Marshall e, acima de tudo, por não ter sido fruto da ação dos trabalhadores. Não houve luta política, nem conquista dos direitos sociais.

Assim, os direitos sociais não foram concebidos como direitos, e sim como favores. O tipo de cidadania que foi fortalecido favoreceu a cultura política da dádiva, da dependência dos grandes líderes em troca dos benefícios sociais; a ordem era gratidão e lealdade ao governo.

Nesse sentido, percebe-se que a matriz histórica da cidadania é de privilégio de classe. No período do populismo, na Era Vargas, o avanço dos direitos sociais não incluiu como detentores de tais direitos uma grande parcela da população como trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos. Como bem adverte Telles:

Trata-se de um peculiar modelo de cidadania, dissociado dos direitos políticos e também das regras da equivalência jurídica, tendo sido definida estritamente nos termos da proteção do Estado, através dos direitos sociais, como recompensa ao cumprimento com o dever do trabalho. É a cidadania regulada, de que fala Wanderley Guilherme dos Santos. Dissociado de um código universal de valores políticos e vinculado ao pertencimento corporativo como condição para a existência cívica, é um modelo de cidadania que não construiu a figura moderna do cidadão (...) a verdadeira figura da cidadania é o sindicato (Telles, 1999, p. 89-90).

O efeito negativo da percepção dos direitos como doação de um Estado protetor que está acima da sociedade civil teve sérias implicações no outro regime

ditatorial, que durou de 1964 a 1985, em que foi adotada a mesma estratégia, ou seja, ênfase nos direitos sociais e com forte atuação do Estado no desenvolvimento econômico, com maior repressão aos direitos políticos e civis.

Em um balanço do período militar para a construção da cidadania, houve avanços, retrocessos e situações ambíguas, de acordo com Carvalho (2003). O autor defende que o paternalismo social foi também utilizado por militares; porém, a eficácia da tática foi menor do que a que precedeu em 1930. Houve um custo alto para o governo para aplacar a mobilização política devido à supressão dos direitos políticos e civis.

O regime enfrentou mais resistência e uma grande pressão externa que não era favorável ao autoritarismo, em contraste com a década de 1930. Assim, os custos foram altos, e uma das estratégias foi manter uma “falsa” democracia com o funcionamento dos partidos e do Congresso.

Um dos aspectos positivos para os direitos sociais do regime ditatorial foi a uniformização e a unificação do sistema previdenciário. Houve ainda outro ganho político: a proteção social aos trabalhadores rurais, que, apesar de ser menor que a proteção do setor urbano, foi um avanço.

Nesse sentido, vale grifar que os trabalhadores rurais contaram, em pleno momento de repressão, com o governo Médici, com o Fundo de Assistência Rural (Funrural). Os recursos não eram descontados nem dos trabalhadores rurais, muito menos dos proprietários de terra, intocáveis. Tais recursos vinham de mais um tributo: um imposto sobre produtos rurais e o outro sobre as folhas de pagamento de empresas urbanas, ambos repassados aos consumidores. Tal benefício foi revertido aos sindicatos rurais, representando uma estratégia para reduzir a combatividade política. Tanto é assim, que o eleitorado rural apoiou os militares em todas as eleições.

Outra inovação no campo social foi a inclusão dos empregados domésticos e dos trabalhadores autônomos na previdência. Em 1966, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); em contrapartida, para atender aos empresários, acabou-se com a estabilidade no emprego. Ainda, uma das medidas mais importantes foi a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974.

Percebe-se que houve a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos, bem como a manutenção das eleições legislativas.

Apesar disso, o direito ao voto foi esvaziado de seu sentido. Os direitos sociais foram frutos do paternalismo social dos governos autoritários, e não um resultado de luta social ou de mobilização. Não foram pensados na perspectiva de cidadania como direito; foram construídos sobre outra ótica bem diversa.

O início da abertura política do regime militar coincide com a conjuntura de crise do petróleo em 1973, e os anos do “milagre econômico” estavam com seus dias contados. Novas estratégias foram necessárias para enfrentar o novo período e, diante dessa circunstância, foi favorável o processo de redemocratização. Outro detalhe que contribuiu para o início da abertura foi o retorno da ala mais liberal dos militares, do grupo ligado a Castelo Branco, que não eram partidários de uma ditadura. Os liberais conservadores retornaram com o governo Geisel.

Dessa forma, em 1974, o governo militar diminuiu as restrições à propaganda eleitoral. Em 1978, houve a revogação do AI-5, o fim da censura prévia, e o retorno dos primeiros exilados políticos. O resultado dessas medidas de abertura já influenciou o resultado das eleições: o governo foi amplamente derrotado e adotou outras medidas de retrocesso para conter o processo de abertura. Dentre elas, estavam a confirmação de eleição indireta e a eliminação da exigência de dois terços dois votos para a aprovação de reformas constitucionais.

Tais medidas não afetaram o movimento de abertura. Em 1979, foi abolido o bipartidarismo obrigatório, e seis novos partidos foram criados. Em 1980, a novidade foi a criação do Partido dos Trabalhadores, que reuniu grupos heterogêneos – dentre esses, a ala progressista da Igreja Católica, os sindicatos renovadores e as figuras da intelectualidade.

Em 1982, foram realizadas eleições diretas para governadores. E em 1985, os militares não impuseram um general à sucessão presidencial, embora tivessem mantido a eleição indireta. Vale ressaltar que tal fato se deve à grande mobilização popular, em 1984, em torno da campanha pelas eleições diretas. A campanha das “diretas já” foi, nos termos de Carvalho (2003), a maior mobilização popular da história do país.

A ampla mobilização popular nos anos 1980 foi favorecida pela ampliação dos mercados de consumo e de emprego e pelo desenvolvimento das cidades. Pode-se afirmar que o Brasil apresentou altas taxas de crescimento econômico durante o

período de 1930 a 1980. Mas vale grifar que crescimento econômico não encerra desenvolvimento, como bem assevera Sousa (2003):

Antes precisa-se redefinir o papel do Estado no sentido de transformá-lo realmente num Estado desenvolvimentista, em contraste com a predominância de um Estado “crescentista”, que, ao longo de sua história, na condução da sociedade brasileira, tem relegado a plano secundário a qualidade de vida da população, em benefício exclusivo de interesses privados, sob a égide capitalista (Sousa, 2003, p.197).

Percebe-se que a opção do Estado brasileiro foi a lógica do crescimento econômico, e, com isso, colocou em segundo plano a solução de graves problemas sociais, dentre esses a desigualdade social, como bem assevera Sorj (2006):

A legitimação do Estado brasileiro, na segunda metade do século XX fundouse basicamente na sua capacidade de gerar crescimento econômico, com descaso pelas dimensões sociais, em particular a educação e saúde (Sorj, 2006, p. 17).

Após a redemocratização, a cidadania teve grande avanço institucional, cujo marco foi a promulgação, em 1988, da constituição mais liberal e democrática, fruto das lutas sociais intensas que agitaram toda a década de 1980 e contribuíram para o fortalecimento da sociedade civil.

A Constituição “Cidadã” trouxe grandes avanços do ponto de vista da cidadania, especialmente institucionais. A sua efetivação foi comprometida por um contexto de crise do capital cujo ataque principal era o Estado de Bem-estar (que aqui na América Latina nunca foi implementado), que, segundo os preceitos neoliberais, a receita para a saída de crise era o desmonte ou a erosão dos direitos sociais. Outro agravante para esse período: o Brasil, “segundo relatório do Banco Mundial, era o país mais desigual do mundo em 1989, medida a desigualdade pelo índice de Gini” (Carvalho, 2003, p. 207).

Nesse sentido, as transformações sociais esperadas por um Estado Atuante, capaz de promover o que a CF/88 legitimava, sofreram duro golpe, como bem assinala Sousa (2010):

Era de esperar que o país resistisse por muito tempo à aderir ao predomínio das leis do mercado, ou até não o fizesse. Mas a história nos mostrou que as forças progressistas estavam em desvantagem em relação ao vigor das forças conservadoras, Já no próprio governo Sarney se desenhava o

desmonte ou a não efetivação de muito do que preconizava a Constituição Cidadã de 1988, o que realmente se verificou a partir do início dos anos 1990, com o governo Collor, e se aprofundou nos governos seguintes, que aderiram com veemência ao neoliberalismo (Sousa, 2010, p. 46).

Assim, vale destacar que prevaleceu a receita neoliberal, cujos “ingredientes”, nos termos de Sousa (2010), são: abertura, desregulamentação e flexibilização dos mercados; predomínio da esfera financeira; redução ao mínimo possível do papel do Estado na esfera pública e privada. Foi sob essa nova ordem do capital que se teve a reestruturação da economia e do Estado em escala global. A nova lógica afeta toda a vida social e, perversamente, a cidadania.

Em suma, falar de cidadania no Brasil é analisar a matriz cultural de uma sociedade em que direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social, ou seja, que não foram concebidos como direitos, mas sim como favores, benefícios. É constatar o modo como as relações sociais se estruturam na medida do poder dos interesses privados, dos “donos do poder”. A sociedade brasileira, apesar dos avanços, carrega o peso da tradição de um país escravocrata, concentrador de riquezas. Com isso, ao analisar o esquema apresentado por Marshall e confrontar com a realidade brasileira como fez Carvalho (2003), percebe-se que a cidadania está desconectada da formação da sociedade brasileira. E mais: pode-se constatar que a existência formal desses direitos não significa a sua efetivação, ou seja, existe um grande fosso entre o país legal e o país real.

3.3 Aspectos Históricos da Tributação no Brasil

A primeira atividade econômica do Brasil Colônia foi a exploração do pau-brasil. Já o primeiro tributo instituído foi o pagamento do Quinto, que correspondia ao pagamento da quinta parte do produto da venda de madeira ao soberano português, conforme comenta Weyne e Amorim (2006). Estava instituído o primeiro ônus fiscal à Coroa Portuguesa.

Conforme os autores, o regime de Capitânicas Hereditárias instituída por D. João III no Brasil em 1534 tinha como suporte político-administrativo a Carta de Doação e o Foral. A Carta de Doação era o título que dava direitos sobre a terra ao donatário. A ele cabia a responsabilidade de tornar a terra produtiva, fundar povoações,

possuía poder de legislar, executar e julgar. A parte litorânea do Brasil foi dividida em quinze partes a donatários com direito a sucessão.

Nesse período, os tributos estavam divididos em rendas do Erário (Portugal) e Rendas do donatário. No Brasil Colonial, entre o período de 1530 a 1548, não havia uma estrutura administrativa tributária organizada; porém, havia em cada capitania um funcionário régio, o Feitor e Almojarife, que, conforme os autores, acumulavam as funções de arrecadar as rendas reais e administrar as feitorias. Os tributos eram pagos em mercadorias enviadas para Portugal.

Os rendeiros cobradores de impostos (Brasil, 2008) possuíam poderes em excesso, inclusive de prender aquele que não tivesse em dia com suas obrigações fiscais. Esses tributos eram pagos em produtos: açúcar, tabaco, cravo, pano de algodão, farinha, couro, carne salgada ou pau-brasil, dentre outros. A moeda não era utilizada para pagamento dos tributos.

No Governo-Geral, no ano de 1549, ao chegar ao Brasil, Tomé de Sousa, para assegurar tanto a posse territorial da colônia quanto a organização do recolhimento de tributos, foi instalado a montagem do aparato fiscal da colônia, surgindo a figura do Provedor-Mor (autoridade central), uma “espécie de ministro da Economia nos dias atuais” (Weyne; Amorim, 2006, p. 25).

Segundo os autores, as atribuições da nova autoridade eram essenciais para a administração fazendária. Havia agora a fiscalização e a arrecadação de tributos e o provimento dos cargos públicos, além da criação de casas para o funcionamento da administração tributária, livros para registros das normas, contas e tributos pagos ou devidos.

Com a nova estrutura, a administração colonial retirava parte da renda arrecadada para o seu custeio. Aos poucos, isso foi se consolidando, nos termos dos autores, “uma burocracia autoperpetuadora: os cargos passavam de pais para filhos, parentes e amigos” (Weyne; Amorim, 2006, p. 25). Além disso, o fisco português cometia abusos e desmandos. Os contribuintes da época reagiram através da representação das Câmaras Municipais, além de contrabando, sonegação e revoltas populares.

Por quase dois séculos, o processo de produção, cultivo e beneficiamento da cana transformou o engenho em uma indústria, sendo um dos pilares da colonização efetiva e o principal sustentáculo da economia brasileira. Segundo Weyne

e Amorim (2006), os recursos tributários devidos a Portugal pela opulência da cana de açúcar foram exorbitantes – afinal, o nordeste brasileiro foi o responsável, até final do século XVII, por toda produção mundial.

Segundo os autores, Portugal possuía como principal fonte de renda os tributos que incidiam sobre a produção açucareira, o tráfico negreiro e outras atividades como a pecuária, o comércio de tabaco, a extração do couro, dentre outros. Foram criadas Juntas da Fazenda em todas as Capitanias alterando a estrutura tributária com modernas técnicas de escrituração e elaboração de balanços regulares. Havia uma prestação de contas à Real Fazenda.

Quando a família real portuguesa veio para o Brasil, deu-se início a um novo período na Colônia: ela passou a ser a sede da monarquia portuguesa, entre 1808 e 1815. Houve a abertura dos portos às nações amigas, e a abertura comercial com ingresso de produtos que antes eram proibidos. Com relação à tributação (Brasil, 2008), houve, para cada novo serviço, a criação de um novo tributo, à semelhança das taxas que temos hoje.

Para custeio da Corte, foram usados os cofres públicos; assim, houve elevação da pesada carga tributária através da criação de novos tributos: a Décima Urbana, imposto sobre o valor locativo de imóveis, e sobre a transmissão de propriedade e sobre o consumo. Segundo os autores, de 1808 a 1822, o número de tributos era quase cem, e ainda existiam dízimos, laudêmio, emolumentos, foros, subsídios, dentre outros.

Além disso, como não havia separação de competências em matéria tributária, os impostos eram cobrados em duplicidade pela corte, pelas províncias e por municípios. Em um relatório de 1831, o açúcar era tributado cinco vezes; a aguardente, oito; o tabaco, seis; e o algodão, três vezes, conforme ressaltam os autores Weyne e Amorim (2006).

O tributo mais importante da época da mineração era o Quinto Real, que estava sob a responsabilidade das Casas de Fundição. Lá, recolhia-se, fundia-se, reduzia-se a barras e quitava-se toda produção de ouro, já deduzido o quinto para a coroa Portuguesa. Segundo os autores, a quantidade de tributo recolhido pode ser estimada tomando por base que, durante os séculos XVI e XVII, o ouro extraído no Brasil correspondeu à metade da produção mundial, com destaque para a região de Minas Gerais.

Conforme os historiadores, a Revolta da Cachaça, no século XVII, foi a primeira revolta da população contra a cobrança dos tributos. Foi incentivada pela proibição do consumo e pela fabricação da cachaça pela Coroa Portuguesa. A cachaça era o principal concorrente do vinho português, e era moeda de troca para compra de escravos e de prata no Porto do Rio de Janeiro.

A revolta mais importante contra a cobrança extorsiva dos tributos por Portugal foi a “Inconfidência Mineira”, segundo Sevegnani (2006). A Derrama, um dos tributos mais perversos aplicados na Região das Minas, era a apropriação pela Coroa dos bens particulares de todos os habitantes, mineradores ou não, caso não fosse computada a cota estipulada do ouro. Esse fato contribuiu para uma grande revolta popular, e surgiram os inconfidentes. Durante esse período, no século XVIII, as minas de ouro começaram a exaurir, e Portugal não admitia a queda da produção. Os maiores recursos estavam expressos pelos impostos: Quinto do ouro e a Derrama.

Conforme o autor, os insurgentes – dentre os quais se destaca José Joaquim da Silva Xavier, o “Tiradentes” –, revoltados, pretendiam libertar o Brasil do jugo português e fundar a República Nacional. Eles estavam influenciados pelo ideário iluminista da época e pela Independência dos Estados Unidos, já que uma das principais causas da guerra de independência americana foram os pesados impostos que a Coroa Britânica impunha as suas colônias na América.

O plano dos inconfidentes foi delatado pelo traidor, Joaquim Silvério dos Reis, conforme Weyne e Amorim (2006), em troca do perdão das dívidas fiscais. A pena maior recaiu sobre o único a assumir participação no movimento: “Tiradentes” foi enforcado em praça pública para servir de exemplo aos que tentassem desafiar a Coroa. Essa rebelião foi a que teve mais vínculo com a questão fiscal.

Eles pretendiam o rompimento com a dominação portuguesa. Como resultado, a Derrama foi suspensa, e o referido movimento inspirou mais tarde a Independência do Brasil.

Nesse sentido, é relevante destacar um trecho do manifesto de D. Pedro I, dias antes da Proclamação da Independência, dirigida à população descontente com as medidas fiscais abusivas da Coroa Portuguesa:

Se cavavam o seio de seus montes para deles extraírem o ouro, leis absurdas e o quinto vieram logo esmorecê-los em seus trabalhos apenas encetados, ao mesmo tempo em que o Estado Português, com sôfrega ambição

devorava os tesouros que a benigna natureza lhes oferta; fazia também vergas as desgraçadas minas sob o peso do mais odioso dos tributos da capacitação. Queriam que os brasileiros pagassem até o ar que respiravam e a terra que pisavam. [...] E porquanto a ambição de poder e a sede de ouro são sempre insaciáveis, e sem freio, não se esqueceu Portugal de mandar continuamente paxás desapiedados, magistrados corruptos e enxames de agentes fiscais de toda espécie, que, no delírio de suas paixões e avarezas despedaçavam os laços da moral, assim pública, como doméstica, devoravam os mesquinhos restos de suores e fadiga dos habitantes e dilaceravam as entranhas do Brasil (Sousa *apud* Sevegnani, 2006, p.96).

Apesar de o futuro Imperador estar seguindo à risca a recomendação de angariar a simpatia dos brasileiros à causa da Independência do Brasil sob o seu império, tal relato evidencia a maneira exploratória com a qual o Brasil foi colonizado, e que ainda hoje apresenta estas marcas estruturais em sua organização tributária.

A emancipação política do Brasil em 1822 foi gestada em um contexto de grandes transformações ocorridas na Europa e nos Estados Unidos no final do século XVIII. O liberalismo se opunha ao mercantilismo; barreiras comerciais eram impostas pelas metrópoles; era o fim do pacto colonial. A independência sonhada pelos inconfidentes, segundo Weyne e Amorim (2006), foi proclamada por um soberano português, D. Pedro I, que manteve as relações escravistas e a estrutura rural do grande latifúndio.

A independência do Brasil foi relativamente pacífica. Sua principal característica política foi a negociação entre a elite nacional, a Coroa Portuguesa e a Inglaterra (BRASIL, 2004). A intermediação da Inglaterra garantiu a aceitação, por parte de Portugal, da independência do Brasil mediante o pagamento de uma indenização de dois milhões de libras esterlinas.

Segundo os autores, não houve uma ruptura efetiva entre Brasil e Portugal. A Constituição de 1824 imposta pelo Imperador trouxe mudanças significativas durante o Primeiro Reinado. O sistema legal continuava sendo as leis portuguesas das Cortes de Lisboa e do Príncipe Regente. Quanto aos tributos, permaneceram os mesmos do período anterior. A inovação foi quanto a medida para sistematizar os tributos com a votação da Primeira Lei de Orçamento, em 14 de novembro de 1827, que traçava normas sobre receita e despesas das províncias (Weyne; Amorim, 2006).

Nesse mesmo período de 1824, surgiu em Pernambuco o movimento denominado “Confederação do Equador”, apoiado pelos Estados do Nordeste, dentre eles, Ceará, Paraíba e Rio grande do Norte. Tal movimento era contra a centralização

feita pela Coroa Imperial e a cobrança excessiva de tributos, além de pregar o ideal republicano e separatista. Seu principal líder, Frei Caneca, foi fuzilado, e o movimento acabou por ser sufocado pelo Poder Central.

Através do Ato Adicional de 1834 que alterou a Constituição, houve a descentralização de parte do poder para as províncias através das Assembleias Provinciais, que passaram a legislar sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, bem como sobre os impostos necessários, segundo Weyne e Amorim (2006). Assim, devido a este fato, conforme os autores, foi criada na Província do Ceará a Thesouraria Provincial, através da Lei n.º 58, de 26 de setembro de 1836, no governo de José Martiniano Alencar.

Havia o descontentamento de grande parte da população brasileira com relação à centralização do poder e à submissão econômica imposta pelo governo central às províncias. Ocorreram várias manifestações; dentre elas, pode-se destacar a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul (1835-1845), que teve como foco principal a questão fiscal. A taxaço imperial de pesados impostos a itens como couro, charque e muares impedia a concorrência com outros produtos do Paraguai, da Argentina e do Uruguai. Os revoltosos acusavam o governo central de adotar uma política econômica divergente aos interesses da nação, segundo Weyne e Amorim (2006).

Houve um sentimento de grande revolta, tendo o referido movimento durado cerca de dez anos, estendendo-se a outras províncias. Liderada por Bento Gonçalves, houve a invasão de Porto Alegre e a deposição do governador da Província, com a Proclamação da República Rio-Grandense em 1836. Essa rebelião foi sufocada pelas tropas imperiais sob o comando de Duque de Caxias em 1845, conforme os autores.

Através do Ato Adicional de 1834, foram traçados os limites e os fundamentos do Direito Tributário Nacional. O Governo Imperial instituiu uma nova sistemática tributária no Brasil; essa providência refletia a “guerra fiscal”, já existente entre as Províncias e o Governo Imperial, e teve maior visibilidade nas discussões tributárias vivenciadas no Segundo Reinado. A Revolução Farroupilha foi um exemplo, segundo Weyne e Amorim (2006).

Novamente, houve a majoração e a criação de tributos com a participação do Brasil na Guerra do Paraguai (1865-1870); nesse período, nasceu o embrião do

atual imposto de renda. Conforme os autores, foi o imposto de indústrias e profissões que se estendia a toda pessoa nacional ou estrangeira que exercesse qualquer ofício no Segundo Reinado.

Com a abolição da escravidão, em 1888, houve a liberação do capital antes empregado na compra de escravos para uma nova economia: o café. Essa economia trouxe novas casas bancárias, companhias de navegação, de mineração, de transporte, de gás, estradas de ferro, dentre outros. Surgem os grupos cafeeiros do oeste paulista, que recebiam incentivos fiscais ou a garantia de compras dos estoques excedentes, e que foram os interlocutores políticos das questões nacionais na “República Velha” (Weyne; Amorim, 2006).

Nesse sentido, é oportuno destacar a crítica feita por Buffon (2009) a respeito da estrutura tributária atual, moldada com casuísmos e interesses, em que, mediante mecanismos de proteção a grupos econômicos influentes, são feitas negociações por representantes do Poder Executivo com relação a renúncias fiscais indiscriminadas. São isenções, remissão ou anistia que beneficiam atores econômicos tais quais os cafeicultores do oeste paulista, que receberam na “República Velha” os benefícios fiscais. Atualmente, destinam-se aos detentores do capital os benefícios fiscais; já aos trabalhadores, a pesada carga tributária incidente sobre o trabalho, assevera o autor.

Na primeira República, com a promulgação da Constituição de 1891, houve a separação das rendas entre o Governo Central e as Províncias, possibilitando a determinação da competência tributária de cada ente federativo. Os tributos foram denominados por nomes específicos, e foram consagrados os direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, conforme Fontanella (2001).

Conforme Weyne e Amorim (2006), do ponto de vista tributário, a República Velha privilegiou os Estados produtores de café, principalmente São Paulo. O governo assumia os riscos da negociação, que abrangia a produção e a comercialização do café. Na esfera política, não foi diferente, pois havia a alternância das elites de Minas e São Paulo: era a “Política dos Governadores” ou “Política Café-com-Leite”.

A Era Vargas trouxe medidas tributárias mais ampliadas. Conforme os autores, foi criada uma comissão para estudar a situação econômica e financeira dos Estados e, a partir daí, propor uma reforma fiscal em que fosse contemplada a

organização orçamentária, a solução de problemas fiscais e a uniformização da contabilidade pública.

A Constituição de 1934 proporcionou maior clareza na repartição de receitas entre as três esferas de Poder e proibiu a tributação em duplicidade. O “imposto de vendas e consignações”, antes de competência da União, passou nesse período para os Estados.

Com o Estado Novo (1937-1945), foi instituído o adicional de 10% ao imposto de renda com o escopo de proteção à família, sendo este um exemplo do traço marcante do Governo Vargas, que procurava controlar todas as áreas da vida social, conforme Weyne e Amorim (2006).

De acordo com os historiadores, a política de Vargas estava em conformidade com os setores produtivos da economia desse período, ou seja, aos setores agrários e aos grupos ligados às indústrias de São Paulo e do Rio de Janeiro. Dessa forma, foi possível a longa permanência de Vargas no Poder, com um forte aparato repressivo e o uso dos meios de comunicação de massa, como o rádio para a propaganda getulista.

No período da Democratização (1945-1964), após as eleições de 1945, houve a promulgação da Constituição de 1946, que estabeleceu a liberdade de organização partidária, a livre associação de classes, o direito de greve, a liberdade de imprensa e as garantias individuais. Na esfera tributária, houve a aprimoração do sistema tributário com clareza na incidência e nas formas de cobrança, ressaltam Weyne e Amorim (2006).

Segundo os autores, foi criada a contribuição de melhoria, de competência da União, de Estados e Municípios, e incidente sobre imóveis, quando da valorização decorrente de obras públicas. No campo econômico, dos governos de Dutra ao de João Goulart (1946-1964), a presença do capital estrangeiro foi uma constante, e serviu de debate ferrenho entre dois setores: progressistas e nacionalistas.

No contexto da Ditadura Militar, a política tributária, assim como os demais aspectos da vida brasileira, passou por profundas modificações. Houve, segundo Weyne e Amorim (2006), uma reforma tributária estabelecida pela Emenda Constitucional n.º 18, de 1965, que teve as seguintes características:

- Definição de um sistema tributário nacional;

- Estabelecimento de impostos com referência às suas bases econômicas;
- Alteração da denominação de alguns impostos, tais como: o Imposto de Indústria e Profissão passou a ser Imposto sobre Serviços (ISS); o Imposto de Consumo foi alterado para Imposto de Produtos Industrializados (IPI); o Imposto de Vendas e Consignações foi alterado pelo Imposto sobre Circulação de Mercadoria (ICM);
- Supressão de alguns impostos do sistema tributário;
- Ampliação da concentração de impostos na competência da União;
- Estabelecimento de nova discriminação de rendas tributárias;
- Alteração da regra de distribuição da arrecadação.

Conforme os historiadores, houve uma centralização do poder fiscal da União, e esta foi a principal crítica feita à reforma tributária de 1965, que limitou drasticamente a autonomia financeira dos Estados e municípios.

A expressão maior do controle referente a esse contexto de autoritarismo político foi a criação do CTN por meio da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, que dispunha sobre o Sistema Tributário Nacional e as normas gerais de direito aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios.

Nesse sentido, é relevante destacar a criação da Secretaria da Receita Federal em 1968 para o controle das obrigações tributárias, que substituiu a Direção Geral da Fazenda Nacional, conforme os autores.

Ao longo da década de 1970, a tributação efetivada pelo CTN, segundo Weyne e Amorim (2006), foi modificada nos seguintes aspectos:

- Passou a ter um combate à guerra fiscal entre Estados e Municípios;
- Houve uma racionalização dos tributos e uma melhor definição das suas espécies (imposto, taxa e contribuição de melhoria);
- Foi dado início ao mecanismo de compensação (transferência de rendas tributárias);
- Passou-se a ter a possibilidade de o sistema tributário ser utilizado como instrumento de política econômica.

Após a fase do “milagre brasileiro”, com a proliferação dos incentivos fiscais, o sistema tributário já acenava para o enfraquecimento da capacidade de arrecadação, nos termos de Lima (2009). Assim, pode-se compreender o surgimento do programa

“Contribuinte do Futuro” no ano de 1970, que representou o início de campanhas e projetos institucionais envolvendo o Ministério da Fazenda e a recém-criada Secretaria da Receita Federal no sentido de sensibilizar a juventude para o cumprimento das obrigações tributárias e para a fiscalização dos recursos arrecadados.

A centralização do poder fiscal da União no período anterior à Constituição de 1988 pode ser expressa com base no texto do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, feito em 27 de julho de 1988, em resposta às críticas ao projeto da Constituição:

(...) só a autêntica federação dá o dinheiro para que tais governos dêem respostas às necessidades locais. Federação e Governo junto com o homem, não o homem correndo atrás do Governo Estadual ou de Brasília, freqüentemente longínquo e indiferente. Esta alforria, do homem e de seus governantes, foi decretada pela transferência de 47 por cento dos recursos da União para os Estados e Municípios, 21,05 por cento àqueles e 22,5 por cento para estes. Se não tivéssemos feito mais nada, só com isso, teríamos feito muito (Bonavides; Andrade, 2004 *apud* Weyne; Amorim, 2006).

A nova realidade democrática no país exigiu o reordenamento tributário, e os principais pontos na pauta de discussões na Constituinte foram, conforme os autores, os seguintes:

- Descentralização e autonomia de Estados e Municípios;
- Maior justiça fiscal e proteção ao contribuinte;
- Garantia de uniformidade nacional ao sistema tributário;
- Simplificação da tributação e sua adequação às necessidades de modernização da economia.

O sistema tributário que passou a vigorar com a promulgação da Constituição de 1988 representou um novo pacto federativo, no qual Estados e Municípios passaram a dispor de mais autonomia, encerrando o centralismo de outrora, conforme Weyne e Amorim (2006). O grande avanço foi representado pelas limitações ao poder de tributar do Estado, revelando-se um instrumento de proteção contra o arbítrio do poder estatal. O fato relevante, nos termos de Hugo de Brito (2006), consiste na compreensão da tributação como relação jurídica, e não apenas como relação de poder.

3.4 O atual Sistema Tributário Nacional

Através da Constituição Federal de 1988, fonte primária de toda ordem jurídica, o Sistema Tributário Nacional é instituído em seus artigos 145 a 162. A Constituição não cria tributo, mas cumpre um papel essencial na construção do sistema ao definir as competências tributárias dos entes políticos da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como ao consagrar os princípios e normas gerais do Direito Tributário; ao instituir limitações ao poder de tributar; e ao estabelecer a repartição das receitas e vinculações compulsórias (Brasil, 2008).

O conceito de tributo está relacionado àquilo que por dever é repassado ao Estado, cuja finalidade é servir de meio para o atendimento das necessidades financeiras do Estado, a fim de permitir que este cumpra sua função social. Nos termos de Amaro: “o tributo, portanto, resulta de uma exigência do Estado, que, nos primórdios da história fiscal, decorria da vontade do soberano, então identificada com a lei, e hoje se funda na lei, como expressão de vontade coletiva” (Amaro, 2005, p.17)

Conforme dispõem o artigo 145 da Constituição Federal e o artigo 5º do CTN, as espécies tributárias são: os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias. Vale ressaltar que são previstas ainda na CF/88 duas outras figuras tributárias tratadas como se fossem tributos: os empréstimos compulsórios (art.148) e as contribuições especiais ou parafiscais (art.149).

Há um senso comum em atribuir como imposto toda e qualquer exigência do poder público; porém, cada espécie tem sua especificidade. Dessa forma, de acordo com o art. 16 do CTN, “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (Brasil, 1966). Em outras palavras, o imposto diz respeito ao valor pago ao poder público em dinheiro pela pessoa física ou jurídica, a fim de atender as despesas feitas decorrentes do interesse coletivo, sem considerar vantagens de ordem pessoal ou particular.

Outra classificação importante dos impostos é que eles podem ser diretos ou indiretos, progressivos ou regressivos. Assim, de acordo com Brasil (2009), o imposto direto é aquele em que o contribuinte de fato é o mesmo contribuinte de direito. Exemplos de impostos diretos são IRPJ, IRPF, IPVA E IPTU. No imposto indireto, a situação é inversa: o contribuinte de fato não é o mesmo que o de direito. Um exemplo

de imposto indireto é o ICMS. O comerciante recolhe o ICMS aos cofres públicos, mas tal imposto está embutido no preço da mercadoria vendida e paga pelo consumidor. Outros exemplos são o IPI e o ISS.

Com relação aos tributos progressivos, pode-se exemplificar a aplicação de alíquotas diferenciadas, que aumentam à medida que os rendimentos ficam maiores. O Imposto de Renda da Pessoa Física e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica são alguns desses tipos.

Nesse sentido, cabem algumas interrogações: as duas faixas de alíquotas do Imposto de Renda atendem a grandes desigualdades como a existente no Brasil, em termos de equidade? Havia, até a década de 1980, treze faixas de alíquotas do referido imposto, segundo Buffon (2009). Esse número ou mais seriam os ideais para atender os princípios da isonomia e da equidade, já que, na tributação progressiva, quem tem maior renda deve pagar uma proporção maior de tributos.

Segundo o autor, analisando os dados históricos, observa-se que a carga tributária brasileira saltou na década de 1970 de 23%, em média, para 34% em média, na última década. Apenas na década de 1990, ela saltou de pouco mais de 25% para quase 33% do PIB, ou seja, 18% de aumento. Esse foi o custo da estabilidade no pós-“Real”, assevera Buffon (2009). Ou seja, houve um aumento brutal da carga tributária para fazer face aos encargos da dívida pública. Um bom exemplo citado pelo autor foi o valor referente à alíquota da CPMF, que, no início, era de 0,20%, e logo passou para 0,38%, isto é, um aumento de quase 90% em um curto espaço de tempo no governo Fernando Henrique Cardoso.

Vale grifar que referido imposto foi criado para atender políticas públicas na área da saúde. Será que os benefícios sociais tiveram retorno na mesma proporção do aumento da carga tributária? Será que toda a arrecadação dessa contribuição foi transferida para a saúde? Para quem são destinados prioritariamente os recursos fiscais?

Nesse sentido, vale ressaltar a crítica de Sousa:

É impossível obter grandes resultados pela via do financiamento de origem fiscal. Essa fonte tem sido sempre “descartada” nesse sentido, pois os recursos fiscais são prioritariamente destinados a atender aos imperativos do domínio econômico, notadamente, com vistas a suprimir o hiato relativo ao nosso famigerado “desenvolvimento retardatário” (Sousa, 2003, p. 196).

Dessa forma, constata-se que os recursos fiscais estão comprometidos pela exigência dos superávits primários e pelas regras econômicas voltadas para o financiamento das dívidas públicas, e a consequência de tais medidas é a redução expressiva de investimentos no campo social – e o que mais avança é a nossa dívida social. Como bem denuncia Buffon:

No caso específico do Brasil, é inaceitável que, como regra, todos os meses haja um aumento na arrecadação de tributos federais e, em decorrência disso, apure-se um maior superávit primário (arrecadação menos despesa pública) e que, após deduzidos os juros pagos, a dívida pública aumente. Isto é, embora o Brasil arrecade muito mais do que gasta, esse excesso de arrecadação é insuficiente para fazer frente aos dispêndios necessários para financiamento da dívida pública (Buffon, 2009, p. 59).

Outra questão interessante a pontuar com relação ao agravamento das desigualdades sociais e econômicas provocadas por um modelo tributário injusto, segundo Buffon (2009), é o recolhimento do Imposto de Renda Pessoa Física sobre valores indignos à própria sobrevivência, uma vez que os limites de isenção do imposto de renda permanecem inalterados praticamente. Assim, tal imposto:

Torna-se importante instrumento de empobrecimento da população, uma vez que se transforma num tributo que, paulatinamente, vai corroendo o patrimônio, justamente daquela parcela da população que está na base da pirâmide social. Soma-se a isso a adoção de apenas duas alíquotas do imposto, o que compromete, sobremaneira, a progressividade do imposto, princípio inerente à idéia de solidariedade social, o qual sustenta intelectualmente o Estado Democrático de Direito (Buffon, 2009, p. 69).

Retomando a classificação do imposto em regressivo, vale ressaltar que a regressividade é uma característica dos impostos indiretos, como aqueles que incidem sobre o consumo, cujas alíquotas são as mesmas para todos e não levam em consideração a renda individual. Não se considera a capacidade contributiva; todos pagam o mesmo valor do imposto que está agregado ao preço do produto. Dessa forma, bens e serviços consumidos pela população com capacidade contributiva alta e baixa são onerados igualmente.

O ideal seria considerar bens e serviços consumidos pela parcela da população com maior poder aquisitivo com uma tributação diferenciada, de acordo com a capacidade contributiva. Um exemplo prático: uma mãe que não tem emprego formal e cujo filho é desnutrido compra uma lata de leite em pó especial e paga, em termos de impostos indiretos e regressivos, o mesmo ônus tributário que o grande

industrial recolhe na compra do mesmo produto. É justo? É coerente com os princípios instituídos?

Neste sentido, o autor denuncia:

Uma das manifestações mais evidentes de desrespeito à intributabilidade do mínimo existencial reside na tributação indireta, a qual, de uma forma invisível e sorrateira, erode os poucos recursos daqueles destituídos de capacidade contributiva. Nesse ponto, há de se dirigir esforços no sentido de encontrar fórmulas que sejam eficazes para fazer cessar ou minimizar esse vilipêndio diário à dignidade humana (Buffon, 2009, p. 212).

O autor tem como proposta o uso da seletividade, ou seja, a aplicação de alíquotas seletivas aos produtos essenciais à existência daquela parcela da população com menor poder aquisitivo. Isso seria uma forma de graduar os tributos indiretos conforme a capacidade econômica do cidadão. No Brasil, é grande o número dos impostos indiretos: ICMS, IPI e ISS, além das contribuições PIS, COFINS e CIDE. Referidos tributos são repassados ao consumidor final. O objetivo da seletividade seria a preservação do mínimo existencial.

Apesar de já existir a previsão da seletividade tributária quanto ao IPI e ao ICMS – impostos indiretos –, tal previsão constitucional não tem sido observada com a combinação de outro princípio: o da capacidade contributiva. O fato é que cerca de um terço da população brasileira vive abaixo da linha de pobreza, conforme Buffon (2009); são os “subcidadãos”, que apenas sobrevivem e arcam com uma parcela exorbitante de impostos indiretos ao adquirir, quando possível, produtos essenciais à subsistência. Tal tributação colabora para aumentar a sua miséria. Seus poucos recursos, segundo o autor, na ordem de 25% da renda das famílias que vivem abaixo da linha de pobreza, são destinados ao ônus da carga tributária dos produtos essenciais à existência. Que sociedade é essa, que não preserva os cidadãos que apenas sobrevivem?

Dessa forma, a tributação colabora para a ampliação das desigualdades, segundo Buffon (2009); ao tributar severamente aqueles desprovidos de qualquer capacidade econômica, e não tributar efetivamente quem se encontra no topo da pirâmide econômica, é o fosso da desigualdade que coloca o Brasil em uma situação vexatória, em nada condizente com o Estado Democrático de Direito formalmente instituído. O princípio da capacidade contributiva deve ser o norte da tributação de um Estado que se diz estar fundamentado no princípio da dignidade humana.

O autor concorda com a proposta do tributarista espanhol Herrera Molina para a garantia do mínimo vital à existência humana nos tributos indiretos, conforme as duas alternativas:

a) exoneração dos bens de primeira necessidade; b) o pagamento de uma compensação equivalente à imposição indireta suportada por um consumo mínimo, sendo que a compensação poderia ser efetivada através de um crédito a ser deduzido do imposto sobre a renda ou, nos casos de renda abaixo de determinados níveis mínimos, através de um sistema de transferência estatal que beneficiasse esses indigentes (Buffon, 2009, p. 216).

Com relação às limitações ao poder de tributar que representam garantias contra a ação do Estado, vale ressaltar as principais garantias asseguradas ao contribuinte, expresso no artigo 150:

Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – Exigir ou aumentar tributos sem leis que o estabeleça;
 II – Instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrarem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;
 III – Cobrar tributos:
 a) Em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentados;
 b) No mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;
 IV- Utilizar tributo com efeito de confisco;
 V- Estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público; VI- Instituir impostos sobre:
 a) Patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
 b) Templos de qualquer culto;
 c) Patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos aos requisitos da lei;
 d) Livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão (Brasil, 1999, p.118).

Os princípios expressos no texto constitucional de 1988 podem ser assim enunciados, conforme Brasil (2009):

- **Princípio da legalidade**, que representa uma garantia de segurança jurídica, econômica e social a todo cidadão, uma vez que, nos Estados Democráticos, não apenas os indivíduos são subordinados à lei, mas

também a própria administração pública (Art. 150, I, da Constituição Federal);

- **Princípio da anterioridade da lei**, que diz respeito à proibição de tributo ou de seu aumento no mesmo exercício financeiro em que tenha sido publicada a lei que o instituiu, a fim de proteger o contribuinte da surpresa da majoração da carga tributária (Art. 150, III, “b” da Constituição Federal);
- **Princípio da isonomia**, que representa um dos direitos fundamentais e trata da igualdade de todos perante a lei (Art. 150, III, da Constituição Federal);
- **Princípio da irretroatividade da lei**, que visa impedir que determinada lei produza efeitos sobre fatos ocorridos antes de sua vigência, isto é, a lei não retroage a não ser que seja favorável ao contribuinte (Art. 150, III, “a” da Constituição Federal);
- **Princípio da uniformidade da tributação**, que proíbe a instituição de tributo por parte da União que não seja uniforme no país; entretanto, a Constituição Federal permite que haja uma política de incentivos fiscais para promover o equilíbrio entre as regiões do país (Art. 151, I, da Constituição Federal);
- **Princípio da capacidade contributiva**, que tem por meta a justiça fiscal e social, por atender o imperativo de redistribuição de renda, isto é, o seu objetivo é conformar o tributo o mais próximo possível da real capacidade de pagamento de cada contribuinte (Art. 145, § 1º, da Constituição Federal);
- **Princípio da proibição de confisco** – representa a proteção do contribuinte contra a possibilidade de o ente tributante vir a tomar totalmente seu patrimônio ou a sua renda (Art. 150, IV, da Constituição Federal).

Nesse sentido, é oportuno grifar as considerações de Buffon (2009). Em sua tese, o autor analisa as possibilidades da tributação por meio de dois mecanismos – extrafiscalidade e adequação da carga fiscal ao princípio da capacidade contributiva –, a fim de potencializar a materialização de direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais que fazem parte da construção do próprio Estado Democrático de Direito.

O princípio da dignidade humana, que é inerente ao Estado Democrático de Direito, não sobrevive sem a consagração deste, ou seja, a dignidade humana necessita desse modelo de Estado para ser assegurada ou perseguida. Para tal fim, faz-se necessário uma ação estatal efetiva, bem diferente da ação recomendada pelo modelo neoliberal.

Assim, o Estado dispõe de poderosos instrumentos, entre os quais, a imposição de uma carga tributária de acordo com a efetiva capacidade contributiva, entendida como aquela que seja adequadamente progressiva ou seletiva, que não atinja o mínimo existencial e que não seja confiscatória.

Defende ainda que o dever de pagar tributos seja cumprido em sua concepção contemporânea de cidadania fiscal, que se baseia na ideia de que a exigência de direitos encerra deveres perante a sociedade, em virtude da solidariedade social. Seu argumento principal tem por base a construção, no campo tributário, de um modelo fundado na ideia de dignidade humana, que tenha como norte, “valor-guia”, o rompimento da lógica de ampliação de desigualdades causadas pelo modelo gestado ao longo da história do Brasil. Tal sistema deverá corrigir as distorções pela via da recuperação da concepção da efetiva capacidade econômica, que representa o principal vetor de desigualdade no campo da tributação.

Dessa forma, a adequação da carga tributária à capacidade contributiva, orientada pelo princípio da dignidade humana, exige reduzir ou excluir a exigência de tributos dos que se encontram na base da pirâmide econômica, ou seja, daqueles que estão destituídos de capacidade econômica para pagá-los. Dentre alguns exemplos, seria a desoneração de produtos da cesta básica e de serviços, além da ampliação do limite de isenção do imposto de renda das pessoas físicas pela introdução de uma efetiva progressividade de alíquotas e de alíquotas diferenciadas para impostos sobre bens. Ou seja, a carga tributária deverá ser moldada tendo como objetivo a concretização dos direitos fundamentais.

O autor relata que a parcela da população com a menor capacidade Contributiva, que não tem garantido minimamente os direitos sociais, arca com parcela exorbitante da carga tributária. É uma “redistribuição de renda às avessas”, em favor das minorias organizadas que se encontram no topo da pirâmide social que dispõe de poder para fazer valer seus interesses. O Estado retira parte importante dos recursos daqueles que não têm proteção social.

Nesse sentido, constata Buffon que:

No Brasil, principalmente, ocorre um incremento significativo na carga tributária, sem que a capacidade contributiva do cidadão seja levada em consideração e sem que o Estado concomitantemente dê efetividade à proteção social, constitucionalmente exigível e faticamente imprescindível (Buffon, 2009, p. 67).

Dessa forma, é urgente a construção de um modelo de Estado que se assente em um sistema tributário justo e equânime, em que prevaleçam os princípios da justiça tributária, como por exemplo, os princípios da isonomia e da capacidade contributiva.

Aqui, a carga tributária suportada pelos brasileiros é uma das mais altas do mundo, sem que haja a contrapartida do retorno, ou seja, da materialização de direitos fundamentais, denuncia o autor.

O outro instrumento tributário de densificação do princípio da dignidade humana que o autor defende é o da extrafiscalidade, que corresponde à hipótese em que o Estado busca atingir os fins de sua existência, e não apenas obter receitas derivadas.

Ora, a razão pela qual o Estado arrecada tributos decorre da necessidade de financiamento para atingir os seus fins. Ou seja, a exigência dos tributos perpassa a garantia do custeio da concretização do bem coletivo, sendo que tal fim é a razão de existir o próprio Estado. Pode-se assim afirmar que o bem comum corresponde à concretização dos objetivos e princípios constitucionalmente instituídos.

Quais são os fundamentos e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil? Quais são os direitos fundamentais? A realização dos direitos fundamentais garante a dignidade humana, ou seja, é a expressão máxima da realização do bem comum pelo Estado Democrático de Direito. Para atingir tal fim, arrecadam-se tributos; utiliza-se, assim, a fiscalidade.

O fenômeno da extrafiscalidade, segundo Buffon (2009), corresponde a um instrumento de intervenção na sociedade, especialmente no campo econômico e social. Ao invés de apenas arrecadar tributos e aplicá-los, o Estado estimula ou desestimula comportamentos, visando atingir o mesmo fim.

A extrafiscalidade, assinala o autor,

Não significa que o Estado deixe de arrecadar tributo. Ocorre que a finalidade visada com ela não é meramente arrecadatória, ainda que ingresse recursos aos cofres públicos. O objetivo transcende, pois, o arrecadar direciona-se a estímulos comportamentais que tenham como fim objetivos constitucionalmente positivados (Buffon, 2009, p. 219).

Os fins extrafiscais dos tributos já são verificados, segundo o autor, em alguns exemplos: no disposto nos artigos 153, § 3º, inciso I e no art. 155 § 2º, inciso III, os quais determinam que as alíquotas do IPI e do ICMS serão seletivas em função da essencialidade do produto. Percebe-se isso também nas alíquotas diferenciadas do IPTU que levam em conta a localização e o uso do imóvel, no tratamento tributário para micro e pequenas empresas e nas desonerações e benefícios fiscais.

Nesse sentido, alerta o autor que benefícios e incentivos fiscais deverão ser submetidos a mecanismos democráticos, não podendo beneficiar interesses políticos e econômicos – tais como os tem ocorrido com bastante frequência na última década. Isso são distorções que deverão exigir uma atenção redobrada, pois a concessão de benefícios e incentivos fiscais deve estar em consonância com o tipo de Estado que se quer ter e os objetivos a serem alcançados. Vale atentar que o benefício fiscal não corresponde, nos termos do autor, a uma oferta generosa do ente Estado para determinado setor ou empreendimento, mas sim, a uma transferência de recursos de toda a sociedade feita por seu administrador (governo), que exige efetiva participação da sociedade no processo de decisão da concessão do benefício – e o mais importante: o retorno de tal benefício.

Nesse sentido, é oportuno destacar que a simples instituição de uma contribuição para um fim social não garante que este fim seja atingido, ou seja, não há a garantia de que o montante arrecadado previamente destinado para o desenvolvimento de políticas públicas de caráter social seja realmente aplicado para tal fim. Basta lembrar o que ocorreu com as seguintes contribuições, utilizando-se o mecanismo da extrafiscalidade, conforme o autor: CPMF, Contribuição para o Seguro Acidente de Trabalho (SAT), COFINS, Contribuição para o PIS, Contribuição denominado Salário-Educação, dentre outros.

Sobre o destino de tais recursos das referidas contribuições supostamente para um fim social, Buffon denuncia a sua inefetividade:

O mais lamentável, porém, é que os recursos arrecadados sequer chegam a ser empregados em quaisquer áreas de atuação estatal, porquanto, de uma

forma inaceitavelmente significativa, são usurpados mediante ações ilícitas, as quais endemicamente permanecem presentes na cultura nacional (Buffon, 2009, p. 228).

Dessa forma, segundo o autor, o que interessa é a gestação de um sistema tributário que tenha como fundamento a dignidade humana e sua concretização, que só se efetiva pela realização dos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais. Portanto, é urgente a atuação estatal através de políticas tributárias voltadas para garantir a máxima eficácia de tais direitos formalmente instituídos.

Nesse sentido, vale destacar que a carga tributária brasileira já alcançou, nos termos do autor, patamar próximo à insuportabilidade, e, por isso não há mais sentido em torná-la ainda maior. Assim, é urgente dispor de uma nova lógica fundamentada no interesse humano, no que tange à tributação. Mecanismos existem vários, dentre estes, a adequação da carga tributária ao princípio da capacidade contributiva, a extrafiscalidade e tantos outros que já são formalmente instituídos. Este país possui técnicos para pensar nas melhores fórmulas de reconduzir o sistema tributário. Falta apenas a vontade e o interesse políticos da sociedade civil e dos governantes em transformar o modelo de tributação injusto, que amplia desigualdades sociais e econômicas em um modelo condizente ao Estado Democrático de Direito que preserva a dignidade humana.

4 FUNDAMENTOS E RETROSPECTIVA DA EDUCAÇÃO FISCAL

4.1 Primeiras Ações Educativas no Brasil

No Brasil, as primeiras ações educativas na área da Administração Fiscal da União surgiram na década de 1960 e 1970. Em 1977, a Secretaria da Receita Federal lançou o Programa Contribuinte do Futuro, mediante trabalho realizado junto aos estabelecimentos de ensino, com a distribuição de livros e cartilhas a alunos e professores. O objetivo básico era a conscientização sobre a função social do tributo, com meta de aumentar a arrecadação tributária.

A partir desses primeiros trabalhos educativos em forma de campanhas, foi possível surgir oficialmente, em 1996, um Programa Nacional de Educação Fiscal. Aqui será discutida, de forma sucinta, a trajetória desse Programa, como e quando se originou, sua filosofia, seus principais objetivos, suas instituições parceiras e as principais ações.

Em 1996, no seminário sobre “Administração Tributária” realizado em Fortaleza/CE no período de 27 a 30 de maio, foi inserido o tema Educação Tributária. Nas conclusões, como item de destaque do documento de registro do evento, constou-se:

A introdução do ensino do programa de consciência tributária nas escolas 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 todos (Mota; Rivillas; Vilardebó, 2010, p. 34).

Em setembro do mesmo ano, celebrou-se o Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Constaram, em anexo ao texto do acordo, a elaboração e a implementação de um programa nacional permanente de conscientização tributária, para ser desenvolvido nas unidades da Federação.

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 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cujo objetivo geral consistia em melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estadual. Dentre os projetos de

modernização fiscal estava incluído o apoio à elaboração e à implementação de um Programa Nacional de Educação Tributária.

Nesse sentido, é relevante destacar que a modernização fiscal incluía aperfeiçoamento da máquina administrativa através de cobranças e controles mais eficientes; novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributária; e, também, os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial, além do apoio a um programa nacional permanente de educação tributária para ser extensivo a todas as unidades da Federação.

Percebe-se que a Administração Tributária entra com outra “roupagem”, um novo estilo de arrecadar através de meios e instrumentos mais modernos, eficientes e controladores sobre a administração financeira, e tendo que seguir à risca a cartilha dos financiadores do capital (BID) em um novo contexto do processo democrático brasileiro.

Assim, o Programa Nacional de Educação Fiscal foi implementado sob a perspectiva de contribuir para a modernização fiscal dentro de um contexto, de perseguir a eficiência da máquina estatal, e de superar a questão do déficit público que emergiu, segundo Marciano Buffon (2009), como principal razão das crises econômicas visíveis nas décadas de oitenta e noventa.

Segundo o autor, difundiu-se, com grande êxito, no contexto da eclosão da crise fiscal do Estado do Bem-Estar,

a idéia de que o Estado deveria gastar menos do que arrecadasse, para que fosse possível, com isso, produzir o superávit primário, assim denominado por não computar os dispêndios necessários para financiamento da dívida pública (Buffon, 2009, p. 57).

Nesse sentido, à época, há também aqui no Brasil sinais de uma maior organização da sociedade civil, fruto dos movimentos sociais das décadas de luta pela democratização – cuja expressão maior é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil, nos termos de Evelina Dagnino (2004). Dessa forma, houve um contexto favorável, um terreno fértil, para a formatação e implementação de um programa de consciência tributária que favorecesse a compreensão do retorno social do tributo.

Assim, em reunião do Conselho de Administração Fazendária (CONFAZ), no ano de 1997, foi criado o Grupo Nacional de Educação Tributária (GET), composto

pelas seguintes instituições: Ministério da Fazenda (MF), Gabinete do Ministro, Secretaria da Receita Federal (SRF) e Escola de Administração Fazendária (ESAF), Secretarias de Fazenda, Tributação ou Finanças dos Estados e Distrito Federal.

4.2 O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF

Através da Portaria nº 35, de 27 de fevereiro de 1998, do Ministério da Fazenda, que oficializou o grupo de trabalho, ocasião em que foram definidos seus objetivos: “promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implementação de um programa nacional permanente da educação tributária” e “acompanhar as atividades do Grupo de Educação Tributária nos Estados – GETE” (ESAF, 2009, p. 27).

Cada Secretaria de Fazenda, Tributação ou Finanças era responsável pela formação de um grupo estadual de Educação Tributária, que era responsável pela elaboração e implantação do programa estadual. Referido programa estadual deveria seguir diretrizes e objetivos nacionais, mas observando as especificidades regionais. No âmbito da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, o Programa de Educação Tributária (PET) foi instituído por meio do Decreto nº 25.326 de 23/08/1998.

No ano de 1999, ocorreu pelo CONFAZ a alteração do nome para Programa Nacional de Educação Fiscal em virtude da abrangência do programa, que não se restringe apenas aos tributos, mas alcança também as questões de alocação de recursos públicos e da sua gestão.

A filosofia do Programa Nacional de Educação Fiscal tem base nos seguintes pilares:

- É requisito da cidadania a participação individual na definição da política fiscal e na elaboração das leis para execução;
- Os serviços públicos somente poderão ser oferecidos à população se o governo arrecadar tributos;
- Os recursos públicos são geridos pelos representantes do povo, cabendo ao cidadão votar responsabilmente, acompanhar as ações de seus representantes e cobrar resultados;

- A sociedade tem capacidade limitada de pagar tributos; portanto, os recursos públicos devem ser aplicados segundo prioridades estabelecidas em orçamento e controle de gastos;
- O pagamento voluntário de tributos faz parte do exercício da cidadania.

Os objetivos do Programa foram assim definidos:

a) **Objetivo Geral:** promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania.

b) **Objetivos Específicos:**

- Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo;
- Levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública;
- Incentivar o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pela sociedade;
- Criar condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão.

O PNEF inseriu o tema Educação Fiscal nas escolas de ensino fundamental, escolas de ensino médio, instituições públicas (federais, estaduais e municipais), universidades e sociedade em geral. Foi estruturado em cinco módulos, que podem ser trabalhados de forma separada ou simultânea, de acordo com a conveniência de cada Estado, abrangendo o seguinte público:

- Módulo I: Estabelecimento de ensino fundamental;
- Módulo II: Estabelecimento de ensino médio;
- Módulo III: Secretarias de Fazenda, Finanças ou tributação, Secretarias de Educação e outras;
- Módulo IV: Universidades públicas e particulares;
- Módulo V: Sociedade em Geral.

Conforme decisão do Ministério da Educação, a Educação Fiscal não deveria constituir-se numa matéria específica de currículo escolar, mas ser ministrada de maneira transversal em todas as demais disciplinas das escolas. Assim, os ensinamentos sobre constituição do Estado, funções, receitas, despesas, função social do tributo, orçamento, gasto e investimento público e noção de bem público, dentre outros, são incorporados nas matérias de geografia, matemática, português, ética etc.

As principais ações do Programa de âmbito nacional correspondem a

ações de sensibilização, formação, educação e arte. As ações de sensibilização referem-se a palestras, seminários, mesas-redondas, debates etc. As ações de formação abrangem cursos de formação de disseminadores, de forma presencial e à distância, e cursos de pós-graduação em Educação Fiscal. Com relação às ações de educação, estas estão relacionadas à capacitação de monitores e professores e a atividades acadêmicas como projetos pedagógicos, elaboração de monografias e dissertações. As ações dirigidas ao setor artístico correspondem à elaboração e à encenação de peças de teatro, elaboração de músicas, paródias, poesias, cordéis, cartazes, realização de concursos culturais, todos abrangendo o tema Educação Fiscal.

4.3 A Educação Fiscal no Ceará

A instituição oficial do Programa de Educação Tributária do Ceará foi através do Decreto Estadual n.º 25.326, de 23/12/1998, fundamentado no artigo 1º, parágrafo único, da Lei Estadual n.º 12436 de 11 de maio de 1995, e revogada, posteriormente, pela Lei Estadual nº 13.314/2003. Houve aqui um trabalho pioneiro através do projeto “Cidadão Desde Pequeno”, em 07 de outubro de 1997, na unidade fazendária localizada no município de Horizonte, no Núcleo de Execução Fiscal, que abrangia os seguintes municípios: Horizonte, Pacajus, Itaitinga, Barreira, Ocara e Chorozinho (Weyne; Amorim, 2006).

Segundo os autores, referido trabalho educativo procurava conscientizar as crianças de 09 a 14 anos da circunscrição fiscal citada de escolas públicas e particulares acerca da importância dos tributos estaduais e de seus benefícios, com a intenção de sensibilizar sobre o valor da participação de cada um, ou seja, dos futuros cidadãos. Houve, no dia 28 de novembro de 1997, a entrega da premiação, na cidade de Pacajus – CE, do concurso de redação do Projeto Cidadão desde Pequeno. Concorreram nove mil redações com o tema: ICMS - Sua importância e seus benefícios.

Após o cronograma de implantação dos Programas estaduais, pela experiência do “Projeto Cidadão Desde Pequeno” na região de Horizonte – CE, o Ceará ficou como um dos estados-pilotos para o ano de 1999. A aula inaugural foi veiculada pela TV Ceará, canal 5, e mensagens de Educação Tributária foram levadas

para adolescentes do 6º ano ao 9º ano do Ensino Fundamental da rede estadual e municipal de ensino (Weyne; Amorim, 2006).

A Educação Fiscal no Estado do Ceará tem hoje a seguinte constituição: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ-CE), Secretaria da Receita Federal do Brasil – 3ª Região Fiscal, Prefeitura Municipal de Fortaleza através da Secretarias de Finanças e Educação do Município, Secretaria de Educação do Estado e Centro Regional da Escola de Administração Fazendária - CENTRESAF – CE. Referidos órgãos parceiros compõem o Grupo de Educação Fiscal Estadual (GEFE) no Ceará, conforme Vidal (2010).

Segundos dados da CEDUF da SEFAZ-CE (2011), as principais realizações deste órgão foram:

- a) Utilização da TV Ceará, Canal 5, para emissão da tele aula, através do Sistema Telensino;
- b) Contratação de uma empresa especializada para a elaboração do material didático, tais como livros do aluno e do professor, aulas em DVD, apostilas para capacitação dos professores, observados os conteúdos estipulados pelo Programa Nacional de Educação Fiscal;
- c) Distribuição do material didático na rede pública de ensino;
- d) Concurso de Slogans e Histórias em Quadrinhos para alunos da 6ª, 7ª e 8ª séries, com premiações para os melhores trabalhos;
- e) Realização de visita à SEFAZ de alunos das escolas públicas e privadas, com o objetivo de conhecerem a história do Órgão e o seu papel na sociedade;
- f) Apresentação do Programa para escolas particulares e universidades;
- g) Lançamento do concurso “Tributos em Cartaz” nas escolas públicas, objetivando avaliar o nível de assimilação do tema pelos estudantes;
- h) Criação da peça “Comédia da Cidadania” para ser apresentada em diversos eventos que estivessem relacionados ao tema;
- i) Realização de concurso para professores das escolas públicas do Ceará (estaduais e municipais) voltado para a criação de um projeto de implementação do Programa de Educação Fiscal, de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs);

- j) Capacitação de professores, através de cursos presenciais, com o intuito de subsidiá-los para abordagem dos temas com os alunos;
- k) Realização do Curso de Formação para Disseminadores voltado a professores e funcionários públicos, com o objetivo de difundir a Educação Fiscal e sensibilizar novos colaboradores para disseminar o Programa;
- l) Realização de seminários e palestras em universidades, órgãos públicos, associações etc.;
- m) Parceria com a Fundação Demócrito Rocha e o Jornal O POVO, desenvolvida no ano de 2010, em paralelo às ações acima citadas, para a oferta do curso Educação Fiscal e Cidadania, na modalidade de ensino à distância, em que foram inscritos mais de 33.000 participantes.
- n) Curso de Formação de Tutores para os professores da Rede Pública de Ensino e servidores públicos, com o objetivo de ampliar o quadro de disseminadores capacitados para ministrar cursos através do ensino à distância (via internet).

5 PESQUISA DE CAMPO E RESULTADOS

Na pesquisa de campo, foram enviados um total de 900 questionários aos participantes, isto é, professores da rede pública de ensino do município de Fortaleza. Os endereços eletrônicos dos participantes foram obtidos pela Célula de Educação Fiscal (CEDUF), órgão da SEFAZ-CE. Vale ressaltar que foram obtidos os seguintes dados junto ao referido órgão: relação dos cursistas aprovados (selecionados aqui somente os professores da rede municipal de ensino de Fortaleza) dos anos de 2008 a 2012, e seus respectivos endereços eletrônicos. Ainda, com relação aos cursistas dos anos de 2008 a 2009, não foi possível, por inconsistência do sistema (relacionado a um tipo de plataforma), segundo dados informados pela CEDUF, fornecer a relação de todos os cursistas aprovados desse período, restando impossibilitado contactar com quase dois terços desse público.

Na Tabela 1, está apresentada a relação aqui descrita:

Tabela 1 - Relação do número de professores aprovados no intervalo de 2008 a 2012 e o número de endereços eletrônicos disponíveis.

ANO	Número de professores do município de Fortaleza aprovados	Endereço eletrônico fornecido
2008	108	33
2009	1410	55
2010	211	170
2011	349	317
2012	338	325

Fonte: Elaborado pela autora.

É oportuno grifar que houve grande retorno dos e-mails referentes aos cursistas dos anos de 2008 e 2009, o que indica mudança de endereço eletrônico por parte desse público. Ao todo, foram recebidos 75 questionários com as devidas respostas solicitadas aos participantes, um número pouco abaixo do valor da amostra calculada.

O número de respondentes foi bem reduzido, e tal fato pode ser um indicador importante a ser considerado. Excluindo-se o alto retorno por correio eletrônico inválido, houve uma participação bem inferior ao esperado, e não se atingiu o valor da amostra, como será demonstrado adiante. Dessa forma, indaga-se: por que

a maioria dos cursistas não se sentiu motivada a responder o questionário eletrônico da pesquisa acadêmica, que avalia o Curso de Disseminadores da Educação Fiscal e sua influência na prática docente? Tal abstenção evidencia uma prática não condizente com o que legitima o referido Programa, ou seja, a prática cidadã. Será que expressar críticas, sugestões, desafios e vivência não representa uma tentativa de buscar o aperfeiçoamento do referido Curso?

Para o cálculo do tamanho da amostra, fixou-se P em 50%, haja vista que esse valor implica tamanho máximo de amostra. Fixou-se o nível de significância de 5% ($\alpha = 0,05$), e um erro amostral relativo de 12% (erro amostral absoluto = 6%). Esses valores, aplicados na fórmula abaixo, indicada para populações finitas ($N = 900$), proporcionou uma amostra de tamanho 206 professores.

$$n = \frac{t_{5\%}^2 \times P \times Q \times N}{e^2(N-1) + t_{5\%}^2 \times P \times Q} \quad (1)$$

Onde:

n = 206 professores

$t_{5\%} = 1,96$;

P = 50%; Q = 50%

N = 900 professores

e = 6%

De acordo com a Tabela 2, foi feita a distribuição de acordo com o número de questionários enviados, referentes aos anos de 2008 a 2012, e o retorno correspondente.

Tabela 2 - Distribuição do número de questionários enviados e o número de questionários devolvidos.

Ano	E-mails enviados	Respondentes
2008	33	2
2009	55	3
2010	170	11
2011	317	29
2012	325	30

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 3 - Distribuição dos participantes de acordo com o nível de ensino em que leciona (n=75)

RESPOSTA	<i>n</i>	%
Ensino Fundamental	70	93
Ensino Médio	5	7

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com o que está apresentado na Tabela 3, percebe-se que a maioria dos pesquisados (93%) leciona no ensino Fundamental.

Tabela 4 - Divisão da Amostra de acordo com o ano da participação no Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal (n=75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
2008	2	3
2009	3	4
2010	11	15
2011	29	39
2012	30	40

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a Tabela 4, verifica-se que houve maior participação na pesquisa dos cursistas referentes aos últimos anos, ou seja, de 2010 a 2012. Vale considerar que houve também uma oferta gradual do referido curso equivalente a este mesmo período, segundo dados obtidos junto a CEDUF/SEFAZ- CE.

Tabela 5 - Declaração sobre a apresentação de Projeto Pedagógico ao final do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal (n=75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
Sim	68	91
Não	7	9

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme a Tabela 5, percebe-se que há a predominância da apresentação do Projeto Pedagógico ou do plano de ação ao final do Curso (91%), ou seja, a maioria

atende a solicitação da elaboração do projeto pedagógico, entretanto, isso não implica a sua execução em sala de aula, como está apresentado adiante na Tabela 8.

Vale pontuar que a apresentação do projeto pedagógico é um requisito de conclusão do presente curso. Segundo informações obtidas junto à CEDUF-CE, os participantes deverão, individualmente ou em equipe, elaborar um projeto pedagógico que contemple a oportunidade de colocar em prática os conhecimentos adquiridos no referido Curso.

Tabela 6 – Atribuição de notas avaliativas do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal em uma escala de 0 a 10 (n=75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
0	0	0
1	0	0
2	0	0
3	0	0
4	0	0
5	1	1
6	0	0
7	3	4
8	15	20
9	27	36
10	29	39

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se, de acordo com a Tabela 6, que a maioria dos cursistas participantes (95%) atribui sua avaliação do referido Curso de Formação na escala entre 08 e 10. A menor escala atribuída foi 05, por apenas um candidato. Tais resultados demonstram uma avaliação positiva quanto ao Curso em questão.

Tabela 7 – Declaração sobre a motivação para participar efetivamente do PNEF como disseminador após o Curso (n=75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
Sim	65	87
Não	10	13

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo os dados apresentados na Tabela 7, a maioria (87%) sente-se motivada a participar como disseminador após a conclusão do Curso. Tal resultado reforça a ideia de satisfação e de aprovação do referido Curso, além de reflexão por parte dos cursistas sobre os conceitos e valores da Educação Fiscal.

Tabela 8 – Declaração sobre o desenvolvimento na prática docente de atividades em Educação Fiscal após a conclusão do Curso de Formação (n=75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
Sim	44	59
Não	31	41

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a Tabela 8, percebe-se que mais da metade dos participantes (59%) trouxeram para sala de aula atividades de Educação Fiscal. Tal resultado sugere um envolvimento e um compromisso em disseminar a Educação Fiscal na prática docente. Vale ressaltar que o percentual difere da Tabela 5, ou seja, entre os que apresentaram o projeto pedagógico e os que colocaram em prática na sala de aula.

Como foi discutido anteriormente, a apresentação do projeto pedagógico é uma exigência ou requisito de conclusão do presente curso. Compreende-se assim a diferença apresentada na Tabela 8, ou seja, de que não há “cobrança/exigência” da continuidade dos projetos apresentados na prática docente. Assim, falta acompanhamento da ação dos novos disseminadores, e este fator é apontado como principal desafio pelos participantes, como será visto adiante na tabela 13.

Tabela 9 – Relação dos principais exemplos citados pelos respondentes sobre a forma de abordar em sala de aula a Educação Fiscal (n=42).

RESPOSTA	n	%
Debates que ressaltem a importância de exigir a nota fiscal, exploração dos vários documentos fiscais	6	14
Palestras sobre direitos e deveres do cidadão e incentivo à participação coletiva, a fazer parte do conselho escolar	6	14
Debates sobre conservação/ valorização dos bens públicos	6	14
Discussão sobre a importância dos recursos públicos e sua aplicação correta e sobre a relação Estado/Sociedade	5	12
Realização de fóruns, debates, seminários sobre os tributos e sua finalidade	11	26
Leitura e debate de cartilhas do material didático da Educação Fiscal em sala de aula	3	7
Redações e/ou painéis sobre o tema que abordem a Educação Fiscal	1	2
Exposição de vídeos e/ou apresentação teatral sobre o tema Educação Fiscal	4	10

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o apresentado na Tabela 9, as principais formas utilizadas pelos cursistas participantes em abordar a Educação Fiscal na sala de aula são debates, palestras, fóruns, seminários e peças teatrais sobre os conceitos e valores da Educação Fiscal.

Vale ressaltar a criatividade em abordar na sala de aula, conforme relato: “... fiz certa vez uma **enquete** sobre onde haveria necessidade de mais recursos e me surpreendi porque o resultado foi saúde, alimentação e educação ...”.

Outros relatos que também reforçam a ideia da discussão do tema da Educação Fiscal na prática docente foram:

“ ... a tarefa consistia em fazer uma lista de compras, então, nesse momento, era aproveitado para falar da dedução de impostos e do lucro para o comerciante, para onde alguns deles eram direcionados, etc. Outro momento era durante a entrega do material didático e do kit de fardamento. Era feita

uma conversa informal sobre a gratuidade do material, mas de forma que eles conhecessem e percebessem quem de fato paga o que supostamente parece gratuito”.

“Esclarecimento para os alunos sobre as receitas públicas, de onde vem os impostos e como podem ser efetivamente devolvidos à população, que escola pública e de qualidade é obrigação e não favor; que os livros didáticos excelentes que são distribuídos para os alunos são comprados com o dinheiro de todos nós [...] que espaços públicos para lazer devem ser também propiciados pelo governo”.

“Apliquei os conhecimentos adquiridos nas aulas de matemática (situações-problemas, leitura de gráficos e tabelas, cálculo das operações fundamentais) usando dados de impostos, como também nas aulas de geografia”.

Percebe-se que a ação de disseminação do referido Curso é bastante positiva e requer acompanhamento e apoio institucional dos órgãos responsáveis, ou nos termos de Pegoraro (2011), o “fazer juntos” que coloca novo sentido na prática dos disseminadores e, acima de tudo, amplia a ação.

Nesse sentido, constata-se que não foi relatado pelos participantes ação conjunta ou de parceria, ou, ainda, de como deveria existir este amparo, este suporte, principalmente para reforçar a prática cidadã. Ou seja, pela dinâmica do Curso, as informações foram veiculadas através das ações de divulgação e de disseminação do curso à distância. O material didático foi distribuído; os conteúdos e valores da Educação Fiscal foram disseminados. Porém, e a ação dos novos disseminadores? Esta depende do envolvimento efetivo dos órgãos, da relação de parceria com base nos novos conceitos de ética e cidadania.

Tabela 10 – Distribuição da frequência, em uma escala de 0 a 10, quanto a abordagem na prática docente da Educação Fiscal, segundo os cursistas participantes (n=75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
0	2	3
1	0	0
2	2	3
3	3	4
4	5	7
5	11	15
6	7	9
7	22	29
8	12	16
9	6	8
10	5	7

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se, segundo os dados da Tabela 10, que mais da metade dos participantes (60%) abordam em sua prática docente o tema da Educação Fiscal em uma frequência superior e igual a escala 07. Tal resultado evidencia que a temática da Educação Fiscal está sendo discutida no espaço escolar, porém, a frequência, segundo os participantes, é ainda baixa. Isto evidencia certa contradição com os dados apresentados na tabela 7, que indaga sobre a motivação dos participantes em disseminar efetivamente a Educação Fiscal após o Curso, cujo resultado é bastante positivo. No entanto, pouco mais da metade dissemina o tema e em uma frequência baixa conforme os dados apresentados na tabela 7.

Tabela 11 - Distribuição dos fatores apontados pelos cursistas participantes como motivadores para a disseminação da Educação Fiscal após o Curso de Formação (n=75).

RESPOSTA	n	%
Domínio do Assunto	39	52
Apoio pedagógico por parte do núcleo gestor do Programa	47	63
Interesse dos Alunos	23	31
Mais cursos acerca do tema	41	55

Fonte: Elaborado pela autora.

Vale ressaltar que nesta questão de múltiplas escolhas, segundo os dados apresentados na Tabela 11, o apoio pedagógico por parte do núcleo gestor do Programa foi apontado como sendo o mais necessário para motivar a disseminação da Educação Fiscal após a conclusão do Curso, conforme opinião da maioria dos cursistas participantes (63%).

Outro quesito considerado importante foi: mais cursos acerca do tema (55%). Tal resultado demonstra interesse dos participantes em se sentir seguros para abordar o tema por meio do apoio pedagógico e com necessidade da oferta de mais cursos complementares.

Percebe-se com clareza a necessidade de mais cursos acerca do tema. É necessário que o novo disseminador se familiarize com o assunto e dissemine-o bem,

tendo argumentos sobre matéria complexa em um contexto nada favorável, como bem interroga Pegoraro:

De que forma nosso disseminador, armado de ótimas intenções, que acaba de se apoderar de determinados assuntos, ainda não muito familiares, pode falar e ser ouvido em uma sociedade como esta, dominada pelas elites, carente da presença estatal, contrária ao pagamento de tributos e sem o acompanhamento presente daqueles que o incentivaram a tomar essa atitude? (Pegoraro, 2011, p. 151).

Tabela 12 – Nível de interesse dos alunos pelo tema Educação Fiscal, em uma escala de 0 a 10, segundo os professores participantes (n = 75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
0	7	9
1	1	1
2	0	0
3	2	3
4	5	7
5	16	21
6	13	17
7	14	19
8	10	13
9	4	5
10	3	4

Fonte: Elaborado pela autora.

Percebe-se, segundo a apresentação da Tabela 12, que o nível de interesse dos alunos acerca do tema, na opinião dos participantes, não é tão elevado. Tal resultado apresenta-se como um desafio (conforme detalhes na tabela seguinte) e exige esforços no sentido de sensibilizar o alunado acerca do tema complexo, e de buscar novas estratégias para atrair o público-alvo do programa.

Tabela 13 - Principais desafios em abordar o tema Educação Fiscal na prática docente, segundo os professores participantes (n=70).

RESPOSTA	n	%
Falta de Interesse dos alunos	19	27,1
Falta de apoio estrutural do núcleo gestor da escola e incentivo	12	17,1
Material adequado ao Ensino Fundamental I	10	14,3
Domínio do assunto	6	8,6
Adequar o tema complexo de forma simples	11	15,7
Falta de tempo	2	2,9
Necessidade de mais cursos acerca do tema	2	2,9
Fazer do aluno um disseminador, para atingir o ambiente familiar	8	11,4

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme dados apresentados na Tabela 13, pode-se constatar que a soma dos principais desafios está relacionada diretamente aos professores cursistas, ou seja, às suas necessidades: falta de apoio do grupo gestor, falta de material, domínio do assunto, necessidade de mais cursos, adequação do tema complexo de forma simples etc. Apenas um item está relacionado propriamente ao alunado: o item falta de interesse, que foi discutido anteriormente. Tal resultado evidencia lacunas a serem supridas de forma satisfatória pelo PNEF para melhor atender seu público-alvo. Segundo depoimentos dos participantes:

“O Curso foi excelente, mas deveria ter uma sequência para que o professor se familiarizasse mais com o assunto”.

“O maior desafio está em mostrar aos alunos que a coisa pública pertence a todos os cidadãos que pagam impostos”.

“Adequar o domínio do assunto ao interesse do alunado”.

“Dentre as dificuldades destacam-se a falta de apoio estrutural, financeiro, materiais e de recursos humanos que possibilitem o êxito dos projetos elaborados em torno da temática. Pouco conhecimento sobre o assunto”.

Tabela 14 - Nível de compreensão, em uma escala de 0 a 10, sobre a função socioeconômica do tributo e controle social a partir do Curso de Formação, segundo os participantes (n=75).

RESPOSTA	<i>n</i>	%
0	0	0
1	0	0
2	0	0
3	0	0
4	1	1
5	0	0
6	6	8
7	9	12
8	19	25
9	17	23
10	23	31

Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo os dados apresentados na Tabela 14, percebe-se que o Curso de Formação sensibilizou para a compreensão socioeconômica do tributo e controle social, atingindo os objetivos específicos do PNEF em uma escala superior a 08 para quase 80% dos pesquisados. O curso de Formação, portanto, disseminou os conhecimentos e valores da Educação Fiscal, evidenciando a qualidade didática do referido Curso. Percebe-se um grande entusiasmo com o tema, conforme relato do cursista: “o meu maior desafio é atingir o maior número possível de alunos e conseguir vê-los colocando o que aprenderam em prática no seu dia a dia e junto aos seus familiares”.

Outro relato de cursista participante que pontua a importância da disseminação do tema da Educação Fiscal: *“repassem todos os conteúdos que estudaram estimulando crianças, jovens e adultos a partir de encontros, movimentos sociais que possibilitem uma vida mais justa e solidária, resgatando a dignidade humana”*.

Tabela 15 - Principais itens que faltam, segundo os respondentes, para que o Curso de Formação de Disseminadores atinja sua meta na comunidade escolar (n=75).

RESPOSTA	n	%
Faltam cursos presenciais, seminários, palestras complementares acerca do tema para toda comunidade escolar	17	23
Falta apoio pedagógico do núcleo gestor do Programa	17	23
Inclusão do tema Educação Fiscal como disciplina obrigatória no currículo escolar	5	6
Ampliação da divulgação do tema para toda sociedade	12	16
Envolvimento de toda comunidade escolar como disseminadores da Educação Fiscal	22	29
Falta credibilidade do poder público	2	3

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com os dados apresentados, percebe-se que, segundo a opinião dos respondentes, os itens que faltam e que comprometem a meta do Curso de Formação de Disseminadores na comunidade escolar são praticamente expressos pelos desafios apontados na Tabela 15.

Vale destacar que os participantes apontam a necessidade de inclusão do tema como disciplina obrigatória no currículo escolar. Tal resultado confere ao tema um significado relevante para os cursistas participantes, assim como a sugestão de ampliar a divulgação da Educação Fiscal para toda a sociedade, o que destaca a sensibilização pelos conteúdos abordados no referido Curso.

Dentre alguns relatos, as faltas foram assim expressas, ou seja, as críticas e sugestões dos professores participantes:

“O curso é muito bom, entretanto não há uma cobrança ou um incentivo do núcleo gestor para efetivação do que foi aprendido”.

“Escuto muitos comentários que alguns procuram realizar o curso apenas pelo certificado”.

“... Estender o curso para as pessoas que ainda não tem acesso ao computador...”.

“Preparar material adequado a cada faixa etária e disponibilizar para as escolas, produzir vídeos animados, coloridos e com fácil linguagem sobre o tema”.

“É necessário dar oportunidade para que todos os educadores façam o Curso e, assim, a escola unida poderá fazer muito mais para que as informações cheguem até a comunidade”.

“Penso que cada módulo que foi estudado merecia maior aprofundamento, não me sinto segura para apresentar na sala de aula. Acho que após o final dos estudos deveria haver um período de acompanhamento na aplicação dos projetos e um momento de fechamento (culminância) com todos os projetos que foram realizados”.

“A duração dele deveria ser maior com algumas aulas presenciais para que possam tirar as nossas dúvidas. Acho que o curso foi um pouco atropelado pois era muito conteúdo (todos de maior relevância)”.

Tabela 16 - Principais condições elencadas pelos respondentes para a construção de uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão (n=75).

RESPOSTA	n	%
Gestão eficiente dos recursos públicos com transparência e combate à corrupção	19	25
Amplo conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos e retorno social dos tributos	21	28
Políticas públicas voltadas ao interesse social	6	8
Participação, controle social	29	39

Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação aos dados apresentados na Tabela 16, vale destacar que, apesar de ser uma questão subjetiva, os respondentes apontaram de forma sucinta para quatro condições relevantes na construção de uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão, sendo que a mais destacada, quase 40%, foi a participação, controle social.

Tal resultado reflete a consciência do grupo de professores participantes sobre as razões do conflito entre Estado e cidadão e sobre a indignação da sociedade brasileira, como indicam os relatos:

“Que o Estado possa aplicar os recursos arrecadados com mais efetividade na melhoria de vida das pessoas como saúde, educação e segurança pública”.

“o povo precisa ficar atento e cobrar políticas públicas que favoreçam a população em todos os aspectos [...] as verbas públicas pertencem ao povo devem ser aplicadas de modo transparente”.

Em síntese, os relatos apontam para os elementos que faltam historicamente ao Estado e à sociedade. As quatro condições elencadas são essenciais para a vivência da cidadania, para o resgate da ética nas relações e para a instituição real do Estado Democrático de Direito.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O universo tributário perpassa a cidadania fiscal, pois os tributos representam o suporte financeiro do Estado Social – que, por sua vez, deve gerir tais recursos públicos de forma transparente e eficiente, atendendo, assim, as demandas sociais e o bem comum, razões de sua instituição. Parece bem simples esta relação de parceria, porém, aqui no Brasil, essa foi, e tem sido, uma relação desarmônica.

Do século XVI ao tempo presente, foi gestado um modelo tributário que causa repulsa pela ampliação de desigualdades econômicas e sociais, pelas injustiças, pela complexidade do Sistema Tributário Brasileiro, enfim, por um modelo de tributação que aprisiona o Brasil ao seu passado escravocrata, clientelista e corporativista.

A sociedade brasileira tem uma carga tributária que, além de ser alta, penaliza com mais rigor quem menos possui recursos. O Estado, além de não garantir a proteção social devida, ainda exige tributos sobre os poucos recursos destinados à sobrevivência. Como superar a lógica deste modelo tributário que atenta contra a dignidade humana?

O enfrentamento a um sistema tributário injusto e complexo requer uma ação eficaz da sociedade civil e do próprio Estado, no sentido de redefinir o papel do Estado, os valores e os princípios. Desse modo, é urgente romper com a lógica desse modelo atual, que desconsidera o interesse humano, esvazia de seu sentido os direitos fundamentais, e afronta a própria sobrevivência.

As questões fiscais e tributárias deveriam estar ao alcance do conhecimento crítico de todos, e não poderia existir esse “alheamento” por parte da população. O imperativo de pagar tributos deveria empoderar a sociedade na cobrança e na fiscalização dos recursos públicos, e mais, deveria provocar um acirrado controle social. A lição primordial a ser refletida encerra o conceito básico de cidadania: a vivência de direitos e deveres, em que um depende do outro, é uma relação jurídica entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, é fundamental considerar o papel da educação, voltada para a transformação, para a mudança de valores, para o compromisso com a formação cidadã, isto é, servindo como ponte, travessia da vida social que está posta

para aquela que se quer conquistar com base na ética, no respeito, na responsabilidade individual, coletiva e social.

Nessa perspectiva, o espaço escolar deveria ser um espaço privilegiado, um campo de luta, de transformação, de construção, enfim, de formação de valores centrados na dignidade humana, na cidadania, na ética. Seria imperativo pensar a educação brasileira como um amplo projeto político de formação integral do ser humano, que potencialize o educando para a vida social e coletiva, que haja capacitação para o enfrentamento da realidade social.

Os temas transversais que versam sobre a realidade social, inclusive a Educação Fiscal, que está inserida nestes temas, devem contemplar o incentivo para a atuação em seu entorno social. É necessário, no tempo presente, interpretar dados, fatos e situações, compreender para agir sobre a realidade social, e principalmente a sociedade brasileira, que historicamente é desigual.

Percebe-se que a educação brasileira está distante do que está formalmente instituído em seus instrumentos legais, PCN's, LDB e CF/88, sendo mais um dever do Estado que não tem sido atendido conforme os preceitos legais. Porém, vale destacar que há pouca participação popular exigindo que essa função social seja cumprida de forma satisfatória, e falta articulação da sociedade civil, no sentido de mobilizar e demandar uma solução efetiva. Não é essa a tradição da sociedade brasileira.

Nesse sentido, é oportuno ressaltar que a Educação Fiscal, por meio do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) apresenta-se, de acordo com a pesquisa de campo, como ferramenta importante para a sociedade no sentido de fortalecer a consciência cidadã no que diz respeito a questões fiscais e tributárias, fomentando a mudança de valores, a criticidade, a participação e o controle social.

Conforme dados obtidos na pesquisa, os professores participantes avaliaram de forma positiva o Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal. Entretanto, eles foram enfáticos ao apontar as suas faltas quanto ao apoio logístico do núcleo gestor do Programa. Percebe-se que há necessidade de avaliação, de monitoramento, de acompanhamento da ação de disseminação. Ou seja, o que ocorre após a capacitação do professor da educação básica corresponde a uma etapa que exige a soma de esforços dos órgãos envolvidos, no sentido de efetivar, no espaço

escolar, a disseminação dos conteúdos do Programa. Afinal, ao capacitar o professor para ser multiplicador, exige-se uma ação integrada dos responsáveis pelo Programa. O ideal é que se apresentem resultados satisfatórios, condizentes com os objetivos do Programa.

Dessa forma, vale interrogar-se: como um Programa que busca disseminar conceitos tributários de ética e cidadania, de gestão pública, de controle e de participação social não legitima a ação que propaga? Os setores responsáveis pelo Programa de Educação Fiscal – os Ministérios da Fazenda, da Educação, a ESAF, a Receita Federal, Secretarias da Fazenda e Educação dos estados e municípios, dentre outros – devem articular medidas necessárias ao amplo desenvolvimento desse Programa, isto é, superar os desafios e limites existentes para que o seu objetivo seja atingido.

Dessa forma, constata-se a necessidade de fortalecer, na sociedade Brasileira, o conhecimento crítico a respeito das questões fiscais e tributárias, para que esta disponha de participação qualificada nos debates e nas decisões em torno delas, bem como para que possa influenciar na escolha de gestores públicos comprometidos com eficiência e transparência para gerir os recursos públicos, utilizar os instrumentos de controle social, acompanhar e fiscalizar as políticas públicas, exercitando assim a cidadania. A partir de um envolvimento efetivo dos órgãos responsáveis, o Programa pode ser uma ferramenta capaz de contribuir para cidadania fiscal.

A sugestão, como contribuição ao Programa, é que aqueles que já estão envolvidos – servidores públicos, professores, alunos e todos os que foram sensibilizados pelos conceitos e valores da Educação Fiscal – assumam o compromisso de disseminar estes conteúdos e colaborem no sentido de exigir dos órgãos responsáveis o apoio necessário para o cumprimento dos objetivos e para expansão do Programa, exercitando, assim, o que foi assimilado: a *práxis* promotora de mudanças.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- AMORIM, Márcio William F.; WEYNE, Walda Maria M. (org.). **SEFAZ: tributo à história**. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Ceará, 2006.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e Urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva 1991.
- BAUMAN, Zygmunt. **Europa: uma aventura inacabada**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUZA, Luzia Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BERTI, Flávio Azambuja. **Federalismo Fiscal e Defesa de Direitos do Contribuinte: Efetividade ou Retórica**. Campinas: Bookseller, 2006.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Brasília: Senado Federal, 1966.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Documento introdutório. Secretária de Educação Fundamental. Brasília, 1998.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação fiscal no contexto social**. Programa Nacional de Educação Fiscal. Módulo 1. Brasília: ESAF, 2009a.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação fiscal no contexto social**. Programa Nacional de Educação Fiscal. Módulo 3. Brasília: ESAF, 2009b.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Políticas Públicas e o dilema de enfrentamento das desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI. *In*: SOUSA, Fernando J. Pires de (org.). **Poder e Políticas Públicas na América Latina**. Fortaleza: Edições UFC, 2010. p. 171-200.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; BAPTISTA, Maria Manuel ; GRAÇA, Irlene Menezes; CARVALHO, Maria Michol Pinho de. Estado e Políticas Públicas Brasil e Portugal: novas configurações e desafio do presente. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), São Luiz, v. Esp, p. 233-256, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Sociedade civil e democracia no pensamento liberal e marxista**. Juiz de Fora: Libertas, 2008.

DAGNINO, Eveline (org.). **Os anos 90: Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2006.

FONTANELLA, Francisco Ricieri. **Finanças Públicas: Lições Introdutórias destinadas aos docentes do Programa de Educação Fiscal**. Florianópolis: SEF, 2001.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 12. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala**. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

FURTADO, Celso. **O Brasil pós-milagre**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HOLANDA, Francisco Urubam Xavier de (org.). **Nuestra América no século XXI**. Fortaleza: Edições UFC, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LIMA, F. A. Calixto. **Estado, Tributo e Sociedade: os dois lados da moeda**. 2009. 144 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2009.

MÉSZÁROS, István. Ir além do capital. *In*: COGGIOLA, O. (org.). **Globalização e Socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997. p. 143-154.

MOTA, Luiza Ondina Santos; RIVILLAS, Borja Díaz; VILARDEBÓ, Andréa. Educação Fiscal no Brasil e no mundo. *In*: VIDAL, Eloísa Maia (org.). **Educação Fiscal e cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2010. p. 23-39

NOLL, Patrícia. **Direito, Tributo e Meio-Ambiente**. 2008. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, 2008.

PEGORARO, Celso Gomes. **O Programa Nacional de Educação Fiscal no Estado de São Paulo está sendo eficaz?**. 2011. 199 f. Monografia (Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2011.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SADER, Emir. **Público versus mercantil**. 2009. Disponível em: <http://alainet.org/active/3804&lang=es>. Acesso em: 21 dez. 2012.

SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 25, p. 27-37, jun./1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A Reforma do Estado-Providência entre Globalizações Conflitantes. *In*: HESAPNHA, Pedro; CARPINTEIRO, Graça (org.). **Risco Social e Incerteza: pode o estado social recuar mais?** Porto: Afrontamento, 2001.

SEVEGNANI, Joacir. **A resistência aos tributos no Brasil: o Estado e a Sociedade em conflito**. 2006. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica) – Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí, 2006.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006, p. 11-35.

SOUSA, Fernando J. Pires de. Proteção Social e a crise do emprego. *In*: BRAGA, Elza Maria Fanco (org.). **América Latina: transformações econômicas e políticas**. Fortaleza: Editora UFC, 2003. p. 176-199.

SOUSA, Fernando J. Pires de. Percalços da América Latina de Bretton Woods à atual crise financeira global. *In*: SOUSA, Fernando J. Pires de (org.). **Poder e Políticas Públicas na América Latina**. Fortaleza: Edições UFC, 2010. p. 25-27

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal de que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. v. III: **Os Direitos Humanos e a Tributação**: imunidades e isonomia. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VIDAL, Eloísa Maia (org.). **Educação Fiscal e cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2010.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA LEVANTAMENTO DE DADOS

01) Você leciona no nível:

1. () Ensino Fundamental 2. () Ensino Médio

02) Em que ano você participou do Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal na modalidade à distância?

1. () 2008 2. () 2009 3. () 2010 4. () 2011 5. () 2012

03) Você apresentou ao final do Curso de Formação o projeto pedagógico ou plano de ação?

1. () Sim 2. () Não

04) Qual a sua avaliação sobre o Curso de Formação de Disseminadores em uma escala de 0 a 10?

05) Você se sentiu motivado após o Curso de Formação a participar efetivamente do Programa de Educação Fiscal como disseminador?

1. () Sim 2. () Não

06) Em sua prática docente, há o desenvolvimento de atividades em Educação Fiscal após a conclusão do Curso de Formação?

1. () Sim 2. () Não

07) Em caso afirmativo da questão anterior, exemplifique a sua forma de abordar a Educação Fiscal em sala de aula.

08) Com que frequência, em uma escala de 0 a 10, você aborda, em sua prática docente, conceitos e valores da Educação Fiscal?

09) Na sua opinião, o que é necessário para que o professor se sinta motivado a disseminar conceitos e valores da Educação Fiscal após o Curso de Formação

1. () Domínio do Assunto
2. () Apoio pedagógico por parte do núcleo gestor do Programa
3. () Interesse dos alunos
3. () Mais cursos acerca do tema

- 10) Caso você tenha inserido o tema Educação Fiscal em sua prática docente, qual o nível de interesse dos alunos pelo tema, numa escala de 0 a 10?
- 11) Quais são os desafios em abordar o tema Educação Fiscal em sua prática docente?
- 12) Em uma escala de 0 a 10, quanto o Curso de Formação sensibilizou para a compreensão da função socioeconômica do tributo e controle social?
- 13) Na sua opinião, o que falta para que o Curso de Formação de Disseminadores atinja suas metas na comunidade escolar?
- 14) Para você, quais são as condições necessárias para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão?