



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

DIANA SIMÕES RODRIGUES

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PROGRAMA SUA NOTA VALE DINHEIRO NA
MELHORIA DAS ATIVIDADES DAS INSTITUIÇÕES BENEFICIADAS COM O
PROGRAMA**

Fortaleza

2015

DIANA SIMÕES RODRIGUES

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PROGRAMA SUA NOTA VALE DINHEIRO NA
MELHORIA DAS ATIVIDADES DAS INSTITUIÇÕES BENEFICIADAS COM O
PROGRAMA**

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

Orientador: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa

Fortaleza

2015

DIANA SIMÕES RODRIGUES

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PROGRAMA SUA NOTA VALE DINHEIRO NA
MELHORIA DAS ATIVIDADES DAS INSTITUIÇÕES BENEFICIADAS COM O
PROGRAMA**

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

Defesa em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Eduardo Girão Santiago
Universidade Federal do Ceará

Prof^a. Dr^a. Eloisa Maria Vidal
Universidade Estadual do Ceará

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, acima de tudo, por ter me iluminado com a vontade de querer fazer esse curso e ser aprovada na seleção e ter me dado força para conseguir chegar ao final. Foi uma experiência não muito fácil, mas, ao final, veio a satisfação de concluir mais uma etapa na vida.

Às minhas três mães: a do céu, que está sempre olhando por mim, e as duas da terra, Iolanda e Minha Alaissinha (in memoriam) que, durante as suas vidas, tudo fizeram para proporcionar as suas filhas oportunidades para se tornarem pessoas dignas e de caráter.

Às minhas irmãs Vânia e Silvia, pelo o apoio que me deram durante todo o curso, principalmente nos últimos períodos, quando tive que conciliar a dificuldade do curso com problema de saúde. Além de palavras de incentivo, a elas também devo muito a força de suas orações.

Aos amigos e colegas que torceram para que fosse aprovada na seleção e também por me estimularam a chegar ao final.

Ao orientador Prof. Fernando José Pires de Sousa, pela dedicação, paciência e incentivo, e pela demonstração de interesse em contribuir para que eu procurasse apresentar um trabalho com qualidade, tendo que disponibilizar todo o meu esforço e tentar fazer o melhor que podia.

Ao colega Neto Cisne, grande mestre, que, além de ter como missão o incentivo à educação, vem brilhantemente dando o máximo de si na luta pelos direitos iguais para uma sociedade penalizada pela desigualdade de renda e de benefícios na concessão dos direitos sociais. A ele devo o incentivo maior para participar do processo seletivo, bem como da escolha do tema a ser pesquisado.

Aos professores Eduardo Girão Santiago e Carlos Américo Leite Moreira, que se dispuseram a compor a banca examinadora do texto de qualificação com muito conhecimento e habilidade, contribuindo para enriquecer o texto final.

Aos membros da Banca Examinadora, professores Eduardo Girão Santiago e Eloisa Maria Vidal, que me deram a honra de avaliar a versão final do meu trabalho. Ao professor Girão, mais uma vez, pela prontidão em estar sempre disponível para contribuir para o engrandecimento do processo educativo. À professora Eloisa, detentora de riquíssimo conhecimento do assunto, pela sua modéstia em aceitar o convite para avaliar meu trabalho. Mais uma vez, ao professor

Fernando Pires, que conduziu com muita harmonia o trabalho de orientação, sempre me estimulando a apresentar um bom trabalho.

E finalmente, aos representantes dos órgãos públicos responsáveis pela execução do programa e das instituições inscritas no programa que colaboraram com a pesquisa, disponibilizando-se com presteza a responder os questionários e dar as entrevistas que constituíram as maiores fontes de informações na coleta de dados para subsidiar os resultados da pesquisa.

O trabalho social precisa de mobilização das forças. Cada um colabora com aquilo que sabe fazer ou com o que tem para oferecer. Deste modo, fortalece-se o tecido que sustenta a ação e cada um sente que é uma célula de transformação do país.

Zilda Arns

RESUMO

Este texto de dissertação consiste na apresentação de trabalho final do Curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC. A referida pesquisa tem como tema as melhorias nas atividades das instituições filantrópicas inscritas no Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” - PSNVD, implementado pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ. O programa tem como objetivo motivar a emissão de documentos fiscais para prover recursos financeiros ao estado, por meio da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, para custear os serviços necessários ao bem-estar da sociedade, como educação, saúde, transporte e moradia. O estudo pretende analisar se o PSNVD tem proporcionado melhorias para as instituições beneficiadas com o programa, bem como para as pessoas vinculadas a essas instituições. Em linhas gerais, apresentam-se como questões básicas: o programa tem trazido melhorias para as instituições cadastradas? O programa tem contribuído para a conscientização da população sobre a função social do tributo ou é uma política que tem um viés simplesmente arrecadatário? Adotamos uma metodologia que contemplou uma abordagem quantitativa e qualitativa. Foram realizadas entrevistas “abertas” com o intuito de obter maior número de informações sobre as instituições e suas realizações com recursos do programa. Complementamos a pesquisa com informações sobre os envolvidos no programa e seus respectivos projetos, como também sobre valores da arrecadação do estado. Aplicamos questionários com perguntas diretas e fechadas para complementar a coleta de dados. Realizamos pesquisa documental e bibliográfica e em matérias publicadas em jornais e revistas. Constatamos que muitos ainda não têm informações sobre as questões tributárias e que o programa não tem realizado ações voltadas para conscientizar a população quanto à função social dos tributos. A pesquisa nos mostrou que a sociedade carece de maior aproximação com os órgãos governamentais e se mostra insatisfeita com o destino que o governo tem dado aos recursos oriundos da arrecadação dos impostos pagos pelo povo.

Palavras-chave: Cidadania. Educação Fiscal. Estado. Impostos. Participação.

ABSTRACT

This text consists in presentation of final paper for Master's Degree in "Public Policies Evaluation" at Universidade Federal do Ceará – UFC. The research is focused on the subject of improvement in activities referred to philanthropic institutions registered in the program called "Sua Nota Vale Dinheiro" (PSNVD), implemented by the State Department of Finance – SEFAZ/Ceará/Brasil. The main objective of the program is concerned with the issuance of tax documents to support financial resources for the state, by collecting taxes over operations relating to the Circulation of Goods and Services for Interstate and Intercity Transportation and communication (ICMS), to cover the services needed for the well-being of all citizens such as education, health care, transport and housing. The study shall examine if the program (PCNVD) has provided improvements for benefited institutions and for people from the institutions. In general, the following questions are presented in basic issues: a) Has the program brought significant improvements to registered institutions? b) Has the program contributed for the awareness of the population about social function of tax or is it only a policy that has a bias of a revenue collection tax? It was adopted a methodology involving both a quantitative as well as qualitative approach. Opened interviews were held to get a greater number of information about the institutions and main achievements with the program resources. The research was complemented with other information about those who have been involved with the program results and also about the total collection of taxes in the state. Questionnaires were applied with direct and closed questions to complement data collection being realized a documentary and bibliographical research on reports published in newspapers and magazines to consolidate knowledge.

Keywords: Citizenship. Fiscal Education. Participation. State. Taxes.

SIGLAS

BEC - Banco do Estado do Ceará

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CGF - Cadastro Geral da Fazenda

CNAE - Classificação Nacional de Atividade Econômica

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

ESAF - Escola de Administração Fazendária

FCF - Federação Cearense de Futebol

GETE - Grupo de Trabalho de Educação Tributária

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IE - Imposto sobre Exportação

IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas

II - Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros

INSPER - Instituto de Ensino e Pesquisa

INSS – Instituto Nacional da Seguridade Social

IOF - Imposto sobre Operações Financeiras

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza

ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza

ITBI - Impostos sobre a Transmissão “inter vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis

ITCD - Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de quaisquer Bens ou Direitos

ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NF - Nota Fiscal

ONG - Organização Não-Governamental

OP - Orçamento Participativo

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PBF - Programa Bolsa Família

PCN - Parâmetro Curricular Nacional

PEF - Programa de Educação Fiscal

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGE - Procuradoria-Geral do Estado

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAFE - Programa Nacional de Modernização das Administrações Fiscais dos
Estados Brasileiros

PNEF - Programa Nacional de Educação Fiscal

PPA - Plano Plurianual

PSNDV - Programa Sua Nota Vale Dinheiro

SAS - Secretaria de Ação Social

SECULT - Secretaria de Cultura do Estado do Ceará

SEDUC - Secretaria de Educação do Estado do Ceará

SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará

SESPORTE - Secretaria de Esporte do Estado do Ceará

SETAS - Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará

STDS - Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

TABELAS

Tabela 1 – Instituições e Beneficiados Selecionados para a Pesquisa – 2011 e 2013	87
Tabela 2 – Participantes Cadastrados no PSNVD - 2007-2013.....	88
Tabela 3 – Instituições Cadastradas no PSNVD, por categoria – 2011 e 2013	88
Tabela 4 – Situação dos Projetos Recebidos.....	89
Tabela 5 – Quantidade de Documentos Fiscais Recebidos segundo o tipo de instituição - 2011 e 2013	89
Tabela 6 – Documentos Fiscais Recebidos por tipo de participante	90
Tabela 7 – Documentos digitados	90
Tabela 8 – Documentos Validados (que geraram crédito)	91
Tabela 9 - Receitas de Arrecadação Própria (valores nominais)	91
Tabela 10 – Arrecadação por setores econômicos (valores nominais)	92
Tabela 11 – Valores Pagos pela SEFAZ por tipo de participante.....	92
Tabela 12 – Valores Pagos pela SEFAZ em relação à Arrecadação do segmento ..	93
Tabela 13 – Valores Pagos pela SEFAZ às Pessoas Jurídicas	93
Tabela 14 – Valores Pagos pela SEFAZ às Pessoas Físicas	94
Tabela 15 – Perfil dos Respondentes	96
Tabela 16 – Conhecimento sobre o Programa.....	97
Tabela 17 – Coleta das Notas Fiscais.....	98
Tabela 18 – Informações sobre impostos e gastos do governo	99
Tabela 19 – Cobrança dos Impostos.....	100
Tabela 20 – Alcance do Objetivo.....	100

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EM ESTUDO...21	
2.1	O Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” como perspectiva de Educação Fiscal.....	22
2.2	Natureza da política.....	24
2.3	Trajectoria Institucional	30
2.3.1	<i>Instituições envolvidas na execução da política</i>	<i>30</i>
2.3.2	<i>Atribuições dos atores institucionais.....</i>	<i>31</i>
2.4	O programa em outros estados.....	32
3	BASES TEÓRICAS.....	36
3.1	Questões centrais.....	36
3.2	O Papel do Estado e a participação da sociedade nas Políticas Públicas	36
3.2.1	<i>O papel do Estado no Brasil</i>	<i>36</i>
3.2.2	<i>Crises e reforma do Estado</i>	<i>41</i>
3.3	O Estado frente às demandas sociais e as Políticas Públicas	48
3.3.1	<i>Cidadania e Políticas Públicas.....</i>	<i>52</i>
3.3.2	<i>O Estado e a sociedade – considerações sobre a participação social no Brasil.....</i>	<i>55</i>
3.3.3	<i>Movimentos sociais.....</i>	<i>58</i>
3.3.4	<i>Educação – Chave para o fortalecimento do processo de participação social nas atividades do Estado.....</i>	<i>60</i>
3.3.5	<i>Alternativas para amenizar a crise do capital?</i>	<i>64</i>
3.4	Tributação e crise fiscal	65
3.4.1	<i>A origem dos tributos.....</i>	<i>65</i>
3.4.2	<i>A tributação no Estado do Ceará.....</i>	<i>67</i>
3.4.3	<i>Conceito e classificação dos tributos.....</i>	<i>68</i>
3.4.3.1	<i>O ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações</i>	<i>70</i>
3.4.4	<i>Principais fatores que influenciam a política fiscal no país</i>	<i>71</i>
3.4.4.1	<i>Corrupção e sonegação fiscal</i>	<i>71</i>

3.4.4.2	Crise fiscal e reforma tributária	73
3.4.5	<i>A guerra fiscal vista como entrave ao PSNVD</i>	75
4	DESENHO METODOLÓGICO	76
4.1	Técnicas utilizadas na pesquisa	78
4.2	Plano amostral	82
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	88
5.1	Diagnóstico	88
5.2	Resultados da pesquisa	94
5.2.1	<i>Perfil dos respondentes</i>	94
5.2.2	<i>Conhecimento do programa</i>	96
5.2.3	<i>Informações sobre impostos e gastos do governo</i>	98
5.2.4	<i>Alcance do objetivo do programa</i>	100
5.2.5	<i>Participação popular</i>	101
5.2.6	<i>Dificuldades apontadas</i>	102
5.3	Premiação para as entidades participantes que mais contribuem com a campanha	102
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	112
	ANEXOS	Erro! Indicador não definido.

1 INTRODUÇÃO

Os Fiscos têm implementado políticas públicas para combater a sonegação e garantir uma arrecadação que proporcione o atendimento das necessidades de bens e serviços da população. Têm procurado aperfeiçoar o funcionamento da máquina estadual e, para isso, dentre as alternativas, vêm implantando programas que, além de terem como objetivo conscientizar a população sobre a importância dos tributos, estimulam a emissão dos documentos fiscais. Ao trazerem informações dos impostos a serem recolhidos, a emissão dos referidos documentos garantem as receitas tributárias para atender às necessidades da população.

Para que as demandas da coletividade sejam satisfatoriamente atendidas, o grande desafio dos Fiscos tem sido adotar mecanismos de controle fiscal cada vez mais eficiente no combate à evasão desses tributos, como também estimular o consumidor a exigir o documento fiscal em suas aquisições de bens e serviços, considerando que a emissão do documento fiscal garante o lançamento do imposto.

Alguns estados, na tentativa de reduzir o nível de sonegação fiscal, adotaram políticas de fomento à emissão do documento fiscal com o intuito de aumentar o controle nas operações comerciais no setor varejista, destinadas ao consumidor final. Com esse intuito, o Estado do Ceará implantou, em 1959, a campanha “Seu talão vale um milhão”, hoje, Programa “Sua Nota Vale Dinheiro”, instituído, em 2005, visando incrementar a arrecadação e garantir recursos para a execução das ações do governo.

O programa/campanha tem por objetivo motivar a emissão de documentos fiscais para prover recursos financeiros ao Estado, por meio da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, para custear os serviços na área de educação, saúde, moradia e transporte, entre outros, necessários ao bem-estar da sociedade.

O estudo pretende analisar os impactos do PSNVD na melhoria das atividades desenvolvidas pelas instituições beneficiadas com o programa. Para isso foram coletadas informações na Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará - SEFAZ, no que diz respeito aos dados da arrecadação do ICMS e dados gerenciais do programa, como a quantidade de participantes inscritos e de documentos fiscais recebidos, valor arrecadado de ICMS e valor pago aos participantes.

Mensuramos e avaliamos dados qualitativos referentes a algumas instituições cadastradas no programa para definir o seu perfil e o das pessoas assistidas por elas, como também coletamos informações a respeito de como estão sendo aplicados os recursos recebidos do programa. Dimensionamos neste levantamento as instituições cadastradas por tipo de instituição: igrejas, associações, centros espíritas, clubes, creches, sociedades, sindicatos, entre outras.

Para melhor situarmos a política estudada, relatamos algumas considerações sobre os temas que se apresentam como noções centrais que a orientam: Estado, impostos, cidadania, educação fiscal e participação.

Discorreremos sobre as questões relativas aos papéis desempenhados pelo estado para melhor entendermos o contexto no qual têm sido pensadas as políticas públicas. Reportamo-nos também à atuação dos movimentos sociais e à luta da sociedade, cada vez mais, por um Estado mais justo.

Achamos oportuno fazer uma sucinta contextualização sobre a formação do Estado brasileiro e de suas características para analisarmos o contexto no qual foi implementada a política objeto deste estudo. Avaliamos o papel desempenhado por este Estado, no percurso de sua história, a relação Estado e sociedade, passando por discussões sobre o regime capitalista, políticas públicas e a participação da sociedade.

Julgamos importante discorrer sobre o papel do Estado e a presença da sociedade no desempenho das ações dos governos, considerando que têm grande influência a atuação do governo e o envolvimento da sociedade na definição e acompanhamento das políticas públicas.

Apoiados em Carvalho (2007), em dizer que a história recente do Brasil “gesta-se na confluência de dois processos estruturais básicos” contraditórios, de um lado, o processo de democratização e, de outro, o processo de inserção à nova ordem do capital (ajuste estrutural), vemos, contraditoriamente, na atual conjuntura política brasileira, o desenrolar de um processo de democratização acontecendo ao mesmo tempo com a implantação de políticas neoliberais. A economia volta-se para o mercado, a mercantilização¹, em detrimento de ações que atendam ao bem-comum da sociedade.

¹ Uma das principais características do mercantilismo era a intervenção do Estado nos assuntos econômicos, ou seja, era o monarca, que decidia sobre o comércio, concedia os monopólios (direito de exclusividade para atuar em certos territórios ou rotas comerciais), estabelecia a moeda - impulsionando a economia nacional. Para acumular o máximo de riquezas geralmente na forma de metais preciosos, os Estados modernos europeus adotavam certas estratégias chamadas de política mercantilista (HELENA, 2010, *online*).

A qualidade das políticas públicas executadas no Brasil não costuma ser debatida, findando, assim, por serem executadas sem eficiência. Para a melhoria das políticas a serem adotadas, faz-se necessário, entre outros componentes, maior envolvimento da população no processo decisório de escolha dessas políticas, bem como no acompanhamento de sua implementação e de seu resultado.

O que temos observado é a execução de políticas que não atendem aos interesses da população realmente necessitada. Os programas executados pelo governo não têm sido suficientes para erradicar os problemas da população, principalmente os que dizem respeito à fome, à pobreza, à saúde e à educação.

Seguindo a linha de pensamento de Wallerstein (2013, *online*), defendemos o autor quando ele fala que,

[...] ao invés de austeridade, deveríamos ampliar os gastos governamentais e tributar os mais ricos. Aproximamo-nos também das discussões pertinentes à alocação de recursos de modo que todos possam ter acesso a tudo o que é realmente necessário para viver.

Algumas iniciativas, entretanto, surgiram no sentido de se adotarem políticas públicas mais estruturadas e integradas, desde a criação, em janeiro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que foi pensado com o objetivo de integrar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional, de assistência social, e da transferência de renda com condicionalidades.

Foram criados os programas Bolsa Família; Fome Zero; ProJovem Adolescente; restaurantes populares; cozinhas comunitárias; Próximo Passo; Economia Solidária - para a formação de pequenos empreendedores; Programas de desenvolvimento local e regional - de apoio ao cooperativismo e associativismo; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (programa que tem por objetivo retirar crianças e adolescentes, entre 7 e 15 anos de idade, do trabalho infantil considerado perigoso - aquele que coloca em risco sua saúde e segurança); Luz para Todos - foi criado em novembro de 2003, para levar energia elétrica a 10 milhões de brasileiros residentes no meio rural até o ano de 2008, e dessa forma, universalizar o acesso à energia a todas as pessoas; Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos – EJA (tem por objetivo fortalecer políticas que estimulem a continuidade nos estudos e a reinserção nos sistemas de ensino; ProUni, e editado o Estatuto do Idoso.

No governo Lula foram priorizadas as camadas mais pobres da população, com a finalidade de reduzir as desigualdades, e ampliados os canais de participação e as relações do Estado com a sociedade civil. Mesmo assim, o Estado ainda tem assegurado de forma precária muitos dos direitos sociais (educação, saúde, moradia, segurança), os quais devem ser garantidos à sociedade. E, em algumas situações, tem sido usurpado ao cidadão, com atos coercivos, o direito à liberdade de manifestar suas insatisfações às medidas adotadas pelo governo e seus agentes.

Temos observado a evolução do país, nos últimos anos, mas ainda se percebe que falta muito para dizermos que este país tem uma população com qualidade de vida. Verificamos que mesmo tendo sido intensificado o processo democrático, alargadas as formas de comunicação (rodovias e meios de telecomunicação), tendo havido avanço tecnológico e cultural das pessoas, não foi possível frear as condições de violência, insegurança, desemprego, mortalidade infantil, exploração sexual e do trabalho infantil, de desigualdades sociais em que vive o seu povo.

O Programa “Sua Nota Vale Dinheiro”, como outras políticas públicas, foi instituído nesse contexto econômico, social e político, no qual se encontra o país, na tentativa de minimizar os efeitos das desigualdades sociais oriundas da má distribuição de renda e da má administração da coisa pública, que se consideram entraves ao desenvolvimento da nação.

Como o cerne desta pesquisa centra-se em saber se o PSNVD trouxe melhorias para as instituições cadastradas no programa e se ele contribuiu para conscientizar a população sobre a função social do tributo, é de bom alvitre atentarmos para os níveis de satisfação da arrecadação, de mobilização da sociedade e sua participação na definição e controle dos gastos governamentais, bem como nos níveis de adesão ao Programa “Sua Nota Vale Dinheiro”.

Em torno do programa também circulam questões relativas aos fatores que contribuem para o não recolhimento dos impostos, como é o caso da sonegação; ações dolosas com o intuito de não declarar ao Fisco fatos geradores da incidência de impostos, configurando-se como uma apropriação indevida do dinheiro público que seria utilizado na realização de projetos sociais e outras finalidades do Estado.

Presenciamos o esforço que os Fiscos realizam para diminuir os índices de sonegação fiscal nos últimos anos, investindo em sistemas que possibilitam o

cruzamento de informações entre eles, bem como em programas de educação fiscal, para conscientizar a sociedade sobre a importância dos tributos.

Em resposta à ineficiência do Estado, à corrupção, que vem tomando proporções no mundo político, à impunidade, para os casos de desvios do dinheiro público e políticos descomprometidos com as suas obrigações e com as promessas de campanha eleitoral, a cada dia, torna-se mais distante a relação Estado/Sociedade, considerando o descrédito da população que tem sido dado ao Estado, o que também tem se apresentado como causa da difícil relação entre esses dois entes.

A pesquisa tem como tema central conhecer se o Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” - PSNVD trouxe benefícios para as instituições filantrópicas inscritas no programa e, além disso, conhecer se as pessoas beneficiadas estão voltadas tão-somente para os ganhos financeiros que possam ter em troca do envio à Secretaria da Fazenda das notas fiscais, que recebem pelas suas aquisições no comércio varejista.

Suspeitamos que as pessoas não estão voltadas aos benefícios educativos que o programa oferece, que talvez as instituições cadastradas não estejam repassando informações sobre as questões tributárias e que o programa não está sendo devidamente divulgado.

Diante disso, levantamos a hipótese de que o PSNVD, que também está voltado para a conscientização tributária da população, não tem obtido os resultados esperados, como podemos perceber, entre outros fatores, a pequena participação da sociedade na condução dos gastos públicos.

Questionamos ainda o fato de até que ponto o programa contribuiu para o incremento da arrecadação, tendo em vista que foi instituído com o objetivo de captar recursos para custear as ações do Estado, e ainda não foi comprovada a sua influência no montante de impostos recolhidos.

Inferimos ainda como importantes na avaliação dessa política as questões relativas à sonegação, à corrupção e ao papel da máquina administrativa, que têm influenciado diretamente o desempenho das políticas fiscais implementadas nos últimos tempos.

Os elevados índices de sonegação e corrupção têm comprometido a arrecadação e, conseqüentemente, ocasionado ineficiência nos gastos públicos, manifestados na má qualidade dos serviços prestados à população.

Também merece ser destacada como dificuldade imposta ao desempenho das ações do governo, financiadas com os recursos provenientes da arrecadação dos impostos, a guerra fiscal² instaurada entre os Estados brasileiros, o que requer a implantação de medidas compensatórias, a exemplo do PSNVD, para o Estado poder arcar com despesas necessárias para a população.

Destacamos a relação entre a educação e a formação de valores necessários para a participação do cidadão na condução da administração pública. Dialogamos com a ideia de uma sociedade organizada para pensarmos em um Estado voltado para o desenvolvimento.

Mereceram destaque ainda alguns aspectos referentes aos tributos e às políticas tributárias adotadas no país, tal como aspectos relativos às formas de taxação de impostos e à política fiscal. Nesse momento, destacamos a sonegação fiscal e a corrupção dos agentes públicos.

Sem muito aprofundamento, posto não ser este o objeto de pesquisa, indagamos se o Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” obteve os resultados esperados no que se propôs, quanto à conscientização da população com relação às questões tributárias. Na busca de resposta para essa questão foram considerados fatores como o pouco interesse ou acomodação dos cidadãos em conhecer como está sendo gerido o dinheiro público, a não obrigatoriedade das instituições cadastradas no programa de repassar informações sobre as questões tributárias e ainda as práticas insuficientes de divulgação do Programa de Educação Fiscal.

O programa tem se voltado mais para os seus fins arrecadatórios, na medida em que teve como maior preocupação o incremento do recolhimento do ICMS, deixando de lado o aspecto no que diz respeito à formação de cidadãos como se propôs executar, na ocasião de sua implantação. Dessa forma, reflete em sua execução as características do sistema capitalista presente no modelo econômico do país.

² O Brasil tem vivenciado uma seríssima crise de insegurança jurídica no que tange ao ICMS, problemática que passou a ser conhecida como guerra fiscal. As desigualdades econômicas e sociais brasileiras, com a concentração das indústrias em alguns poucos estados, induziram os demais entes políticos à instituição de incentivos fiscais inconstitucionais e ilegais que, rapidamente, se disseminaram por o todo território nacional. O que se tem na atualidade é, de um lado, o absoluto desrespeito a referidas regras, sob a alegação de busca de desenvolvimento pelos estados concessionários de incentivos inconstitucionais e ilegais, e, de outro, a impotência dos contribuintes, que veem estagnados projetos de novos investimentos. Justamente por se estar diante de prática inconstitucional e ilegal, os incentivos fiscais não são destacados nas notas fiscais de venda de mercadorias [...]. A concessão de incentivos fiscais induz à prática de concorrência desleal, já que contribuintes que recebem incentivos podem vender seus produtos por preços muito menores que aqueles praticados por quem se submete ao regramento constitucional de regência do ICMS (ZOTELLI, 2014, *online*).

Em linhas gerais, a pesquisa tem como perspectiva avaliar se o programa tem sido executado com efetividade e se tem atingido seu objetivo. Especificamente, procuramos saber se concorreu para o financiamento das atividades das instituições credenciadas, se houve expansão dos serviços prestados por elas, como também conhecer a opinião de seus dirigentes e suas sugestões para melhoria do programa.

Esperamos também como resultado dessa pesquisa avaliar a importância do PSNVD no processo de educação fiscal e de conscientização da população sobre a responsabilidade social dos tributos.

Resumimos a problematização que circunda o nosso estudo em três questões básicas:

- O programa tem trazido melhorias para as instituições cadastradas?
- O programa tem contribuído para a conscientização da população sobre a função social do tributo?
- Esta é uma política que tem um viés simplesmente arrecadatório ou está voltada também para a conscientização dos cidadãos quanto à importância dos tributos?

Destacamos o interesse pelo tema em virtude do meu envolvimento nesse processo, estando há mais de dez anos desenvolvendo atividades voltadas para o planejamento e acompanhamento das atividades da SEFAZ. Lotada nos últimos anos na unidade responsável pelo acompanhamento de projetos e avaliação de políticas implantadas nas diversas áreas da Secretaria, temos como uma das principais atividades assessorar os responsáveis pelos projetos propostos no Planejamento Estratégico, na condução e controle da execução das ações definidas em seus planos de ação.

Por essas razões, acreditamos que a avaliação do referido programa poderá contribuir para que sejam feitas melhorias na condução da respectiva política pública adotada por esse órgão governamental.

Como Lejano (2012), adotamos uma abordagem experimental, na qual os interessados (*stakeholders*)³ compartilharam informações para afirmarmos, ou não, as hipóteses levantadas sobre os benefícios do programa, como também nos alertar para questões não previstas anteriormente.

³ São os interessados pelos projetos, gerenciamento, mercado e produtos de uma empresa. São os colaboradores, funcionários, clientes, consumidores, planejadores, acionistas, fornecedores, governo e demais instituições que, direta ou indiretamente, interfira nas atividades gerenciais e de resultado de uma organização (REBOUÇAS, 2007, *online*).

Consideramos nesta avaliação o contexto da formulação da política, sobretudo no que se refere ao momento político e às condições socioeconômicas da sua formulação, observando, inclusive, o cenário do país. Para melhor contextualizá-la, procuramos conhecer outras políticas e programas a ela relacionados.

É importante destacar que o conhecimento e análise do contexto possibilitam a compreensão do sucesso ou fracasso da implementação de uma política e/ou programa (RODRIGUES, 2011).

Procuramos identificar se o programa traz transformações na vida dos beneficiados com ele, quais são esses impactos e quem foi beneficiado, observando se essas mudanças realmente proporcionam melhoria na qualidade de vida dessas pessoas.

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos: 1º) introdução, que contempla a contextualização, os problemas que delinham o objeto da avaliação – problematização, e as perspectivas de avaliação que orientaram a pesquisa; 2º) definição da política em estudo - fundamentos, marcos legais e trajetória institucional; 3º) bases teóricas; 4º) metodologia; e no capítulo cinco fazemos a análise dos resultados – diagnóstico e resultados da pesquisa. Finalizando, apresentamos as considerações finais a respeito dos dados coletados.

2 DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EM ESTUDO

É fundamental o papel da sociedade frente às transformações impostas ao mundo de uns anos para cá, em consequência do processo de globalização imperante no mercado, que ocasionou repercussões econômicas, políticas e sociais nas vidas das pessoas. Isto pressupõe a atuação de cidadãos conscientes de seu poder de mudança.

Também o Estado deve atuar como agente dessa mudança, proporcionando os serviços básicos para satisfazer as necessidades da população. Para o cumprimento de seu papel, necessita de recursos financeiros, na maioria deles, provenientes da arrecadação de tributos. Cabe ao cidadão, no cumprimento de seu papel como tal, participar e acompanhar o processo de garantia dos recursos necessários à realização dos serviços a serem disponibilizados pelo o Estado.

Por meio do processo educativo proporciona-se condições à população de participar ativamente das mudanças que possam transformar suas vidas. Neste sentido, vimos que o tema cidadania⁴ tem sido inserido como uma perspectiva de educação necessária para transformar o país.

Podemos observar no documento da Escola de Administração Fazendária - ESAF, coordenadora nacional do Programa de Educação Fiscal (BRASIL, 2002, p. 8), que:

[...] Para que haja mudança de comportamento na sociedade, com o despertar da consciência de cidadania, é necessária uma ação educativa permanente e sistemática, voltada para o desenvolvimento de hábitos, atitudes e valores. A Educação Fiscal é um trabalho de sensibilização da sociedade para a função socioeconômica do tributo.

Apoiados no documento acima, pressupomos que o cidadão deve estar atento ao recolhimento que deve ser feito pelos contribuintes e ao destino que é dado aos impostos arrecadados. Além da participação no processo tributário, deve ele atuar como participante da elaboração e controle do orçamento público.

Aos cidadãos é imputada uma parcela de responsabilidade no sentido de minimizar os índices de sonegação e corrupção na arrecadação e no gasto dos recursos públicos. Dessa forma, a essas pessoas devem ser dadas condições de

⁴ Hannah Arendt reforça a necessidade de que todos saibam que têm “direito a ter direitos”, ou seja, o pressuposto para que seja efetivamente possível falar em cidadania residiria no conhecimento dos direitos por parte de todos (MARQUES, 2015, *online*).

participar do processo de construção de uma nova sociedade, com igualdade social, com justa distribuição de renda e garantia de direitos para todos.

Neste intuito, vêm sendo desenvolvidos diversos projetos e programas, a exemplo do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, implantado em 1996, em parceria entre as Secretarias da Fazenda, da Educação e Ministérios da Fazenda e Educação, voltados para promover a compreensão dos tributos e sua destinação.

2.1 O Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” como perspectiva de Educação Fiscal

Para garantir a necessária participação da sociedade no processo de reconstrução de um modelo democrático, voltado para a defesa dos interesses da coletividade, é preciso conscientizá-la da sua profunda influência nessa mudança. Ressaltamos a importância da conscientização da sociedade quanto à função do Estado em arrecadar impostos e ao dever do cidadão de pagá-los e cobrar sua correta aplicabilidade.

Antes, o indivíduo não se apercebia do valor do seu papel para tornar o país uma nação desenvolvida economicamente e com direitos dos cidadãos assegurados. Os indivíduos passaram a ver que a ação governamental não deveria ser exercida com um viés assistencialista e começaram a cobrar seus direitos. E aos entes pagadores dos impostos, que não transferem aos cofres públicos os recursos que o Estado necessita para financiar ações para a melhoria de vida da sociedade, manifestaram a sua insatisfação pelo fato de alguns serem beneficiados pelo governo.

No Brasil, desde o período colonial, o tributo arrecadado não é usado com a finalidade social a que se destina. A Coroa Portuguesa transferia os dividendos provenientes da extração das riquezas brasileiras para a Europa para ser usado em regalias reais (SILVA, I, 2007). Hoje, como aponta a autora, a corrupção apresenta-se como “um dos principais inimigos da justiça fiscal, pois cria ralos pelos quais escoam as divisas públicas em nome do enriquecimento espúrio, subtraindo o que é da coletividade” (SILVA, I, 2007, p. 62).

É necessário que o Estado implemente políticas que rompam com esse modelo de caráter seletivo e excludente e adote uma postura democrática na tomada de decisões com relação às políticas que irá executar.

Consideramos a proposta do Programa de Educação Fiscal – PEF, iniciado no Estado do Ceará, em 1998, como uma perspectiva de se adotarem políticas mais democráticas, tendo em vista as condições que proporciona aos cidadãos de envolvimento no processo de definição e acompanhamento das políticas que venham a ser executadas.

O Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Fazenda, em parceria com a Secretaria de Educação Básica, iniciou o referido programa com o intuito de levar às escolas públicas e privadas a discussão em torno dos temas tributação e cidadania, conforme estabelece o PNEF.

O PNEF foi instituído entre os projetos do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, com recursos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que tinha como objetivo “melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais”.

O Programa Nacional de Educação Tributária – PET, hoje PNEF, foi criado, em 1997, com a perspectiva de que os Estados desenvolvessem um programa nacional permanente de educação tributária. Entretanto, em 1999, considerando que o programa aborda não somente as questões tributárias, mas também a alocação e gestão dos recursos públicos, o programa passou a ser denominado Programa Nacional de Educação Fiscal.

A Educação Fiscal surgiu como um trabalho de sensibilização da sociedade para a função social dos tributos; uma proposta de despertar o cidadão para a importância do seu papel na gestão dos gastos públicos, com o objetivo de combater a sonegação fiscal, conscientizando-o sobre a importância do tributo.

Esse programa foi implantado inicialmente nos estados do Espírito Santo e do Ceará. Desde então, além de inserir a Educação Fiscal nas escolas e sociedade, a Secretaria da Fazenda do Ceará realiza campanhas para incentivar a população a pedir a nota ou cupom fiscal, no intuito de conscientizá-la sobre a importância do tributo, combater a sonegação fiscal e incrementar a arrecadação.

Dentre estas campanhas, destaca-se o Programa “Sua Nota Vale Dinheiro”, implementado a partir de 2005, que tem a intenção de motivar a emissão de documentos fiscais, por ocasião da aquisição de bens e serviços alcançados pela incidência do ICMS, no sentido de captar recursos para financiar o desenvolvimento socioeconômico do Estado.

O Programa “Sua Nota Vale Dinheiro”, instituído em 2004 e iniciado em maio de 2005, consiste no pagamento de créditos aos participantes pelo envio de documentos fiscais à SEFAZ. Esses documentos são comprovados mediante o cruzamento das informações constantes nos sistemas da SEFAZ e as informações enviadas pelas empresas.

O princípio básico do programa não consiste somente em oferecer recompensas ao cidadão para estimulá-lo a pedir a nota fiscal, mas também dar-lhe condição de exercer controle sobre o desempenho dos administradores públicos em busca de garantir os serviços que esperam do governo.

Na visão de Santiago (2010, p. 23), “a educação propõe-se a estabelecer uma nova relação entre o cidadão e o Estado, em que não interessa apenas a arrecadação dos tributos, mas também a forma como são aplicados os recursos públicos”.

Podem participar do programa pessoas físicas e as instituições sem fins lucrativos, regularmente constituídas e estabelecidas neste Estado, que desenvolvam programas de assistência e promoção social e de melhoria na qualidade de vida da população. Entre essas instituições, podemos citar: entidades esportivas, conselhos de fiscalização profissional, associações comunitárias, associações de classes, sindicatos, fundações, instituições filantrópicas, religiosas, culturais e assistenciais e organizações não governamentais – ONGs, devendo estas estar previamente cadastradas na campanha junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

A participação das instituições sem fins lucrativos está condicionada à apresentação e aprovação de projetos voltados aos interesses da comunidade junto à respectiva Secretaria de Estado, observado o âmbito de sua atuação institucional.

O cadastramento dos participantes na campanha é feito por meio do endereço eletrônico www.sefaz.ce.gov.br. As instituições filantrópicas que desejem inscrever-se na campanha deverão apresentar, por ocasião do cadastramento, cópia autêntica do estatuto ou do ato constitutivo da entidade, devidamente registrados no órgão competente.

2.2 Natureza da política

A emissão da nota ou cupom fiscal assegura a arrecadação dos impostos que promovem a prestação dos serviços necessários ao bem-estar da comunidade.

O programa SNVD visa, dessa forma, minimizar a omissão desses documentos, isto é, combater a sonegação fiscal. A declaração das operações de venda de bens e prestação de serviços com incidência de ICMS, por meio da nota ou cupom fiscal, configura o conseqüente recolhimento dos valores dos impostos que serão usados como recursos para custear os serviços disponibilizados pelo governo à sociedade.

Ao implantar políticas dessa natureza, o governo interfere na vida das pessoas, considerando que estará realizando ações para melhoria da qualidade de suas vidas, com a finalidade de diminuir as desigualdades em nossa sociedade.

Os impostos arrecadados proporcionam a realização de políticas que promovem mudanças na vida da sociedade, como no caso das políticas de construção e distribuição de casas populares, financiadas a preços acessíveis ao poder aquisitivo das pessoas carentes, e das políticas de saúde que disponibilizem um pronto atendimento médico oferecido em condições de dignidade e no momento da real necessidade do atendimento. Citamos ainda as políticas educacionais que têm como objetivo garantir o acesso à escola.

Ressaltamos que a política em estudo, que tem como fim maior a arrecadação dos impostos para viabilizar a execução de outras políticas públicas, tais como as acima mencionadas, tem também como propósito trazer benefícios às pessoas vinculadas às instituições cadastradas no programa, os quais fazem parte dos nossos objetos de investigação.

Existe uma relação direta entre o governo e o cidadão quando este transfere aos participantes do programa o crédito proveniente dos documentos fiscais recebidos, bem como quando faz uso dos impostos arrecadados para lhes oferecer os serviços necessários ao seu bem-estar.

Na nossa concepção, o PSNVD, quando restitui diretamente aos participantes do programa o crédito referente à parte do imposto pago nas suas operações de compra de bens e aquisição de serviços, apresenta, de certa forma, o caráter de uma política distributiva, na medida em que distribui recursos para que as instituições filantrópicas possam empregá-los em benefício das pessoas carentes a ela vinculadas, e de uma política social por estar voltada para diminuir as desigualdades em nossa sociedade.

Quando mencionamos o dever do cidadão de pagar impostos e cobrar do Estado a sua correta aplicabilidade, temos em mente que a sociedade deve conhecer o processo da arrecadação dos tributos e sua devida aplicação e a

importância de sua participação na construção de uma sociedade de equalização social, com uma justa distribuição de renda e garantia de direitos para todos.

Relacionamos o melhor desempenho do montante a ser arrecadado ao pagamento dos impostos provenientes do cumprimento das obrigações do cidadão quanto ao pagamento dos impostos, como também a exigência do documento fiscal aos contribuintes fornecedores de bens e serviços.

Quanto ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, o Programa Nacional de Educação Fiscal, implementado desde 1997, tem por finalidade promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o exercício da cidadania, em âmbito nacional, e busca, principalmente, sensibilizar o cidadão para a função social do tributo e incentivá-lo a acompanhar a aplicação dos recursos públicos.

Como exemplo de programas realizados com o objetivo de proporcionar aos cidadãos as condições de atuar como participante e controlador da “coisa pública”, citamos o Programa “Sua Nota Vale Dinheiro”.

Podemos dizer que sobre essa política recaem as consequências do não cumprimento de uma política maior que proporcione uma reforma fiscal para debelar a crise fiscal instalada no país. A elevada carga tributária, a inexistência de fiscalizações rígidas que reprimam atos ilícitos de omissão de declaração e recolhimento de impostos, o elevado índice de concessão de benefícios fiscais, tudo isso pode ser percebido como entrave aos bons resultados desse programa.

A trajetória do PSNVD, segundo Barros (2010), iniciou-se com a campanha lançada pela SEFAZ, em 1959, denominada “Seu talão vale um milhão”, instituída pela Lei nº 4.623/59. A premiação era feita em dinheiro, por meio de sorteio, nos meses de junho e dezembro, por ocasião das festas juninas e natalinas, e aos quais concorriam os consumidores que apresentassem notas fiscais de consumo no valor de CR\$ 3.000 reais.⁵

A segunda campanha, “Nota Legal da Sorte”, foi lançada, em 6 de novembro de 1979, através da Lei nº 10.334. O sorteio era realizado mensalmente entre os participantes, podendo também participar da promoção prefeituras, entidades estaduais de direito público e privado, mediante autorização de convênio.

⁵ Cruzeiro (Cr\$) - moeda do Brasil de 1942 a 1967 (Estado Novo), de 1970 a 1986 (governo Sarney – Plano Cruzado) e de 1990 a 1993 (governo Collor).

Em 14 de março de 1994, na gestão do secretário da Fazenda Frederico Carvalho e governador Ciro Gomes (1991-1994), foi lançada a campanha “Nota premiada – boa ação dá sorte”, em parceria com a Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, Banco do Estado do Ceará – BEC (extinto; hoje, a parceria acontece com o Banco Bradesco S.A), Federação Cearense de Futebol – FCF, e outras associações. A população poderia concorrer a prêmios todo mês, trocando CR\$ 30.000 em notas fiscais por um cupom do sorteio e ainda poderia utilizar parte desse cupom para ingressar nos jogos de futebol ou ajudar uma instituição filantrópica.

A quarta campanha realizada pela SEFAZ foi a “Supernossa Premiada”, lançada em 28 de setembro de 1995, na gestão do governador Tasso Jereissati (1995-1998).

Em seguida, foi lançada, em novembro de 1999, a campanha “Nota 10 – Ganha Você, Ganha o Ceará”. Eram sorteados automóveis, motocicletas, televisores, entre outros, e no final desta promoção, em maio de 2002, foi sorteada uma casa.

Em julho de 2002, a campanha foi reiniciada com o slogan “Cidadão nota 10 – Todo o Ceará sai ganhando”. Esta foi a sexta campanha realizada, sendo uma continuação da promoção anterior, com dez sorteios realizados mensalmente.

A Lei nº 13.314, de 2/7/2003, instituiu a sétima campanha, intitulada “Nossa Nota”, que foi regulamentada pelo Decreto nº 27.135/2003. Por ocasião dessa campanha, além de pessoas físicas, podiam concorrer aos sorteios ONGs cadastradas na Secretaria de Ação Social do Estado.

O Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” foi instituído conforme a Lei nº 13.568, de 30 de dezembro de 2004, na gestão do governador Lúcio Alcântara (2003 – 2007) e Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, e começou a veicular efetivamente a partir do seu lançamento, em 13 de julho de 2005. A campanha era executada em parceria com a Secretaria de Ação Social – SAS⁶ (hoje denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS), Secretaria de Educação – SEDUC, Secretaria de Cultura - SECULT, Secretaria do Esporte e Juventude (hoje Secretaria do Esporte – SESPORTE) e Secretaria Extraordinária de Inclusão e

⁶ A Secretaria da Ação Social – SAS, criada através da Lei nº 11.306, de 1º abril de 1987, passou a denominar-se Secretaria do Trabalho e Ação Social- SETAS, em 1991, através da Lei nº 11.809, de 22 de maio de 1991, adicionando a missão de gerar oportunidades de emprego e renda para todos. Em 2003, através da Lei nº 13.297, de março de 2003, passa a ser denominada Secretaria da Ação Social – SAS. Posteriormente, através da Lei nº 13.875, de 7 de fevereiro de 2007, e do Decreto nº 28.658, de 28 de fevereiro de 2007, foi reestruturada absorvendo toda a estrutura organizacional de Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, passando a ser denominada Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS.

Mobilização Social (extinta). Estas Secretarias tinham como atribuição avaliar e aprovar os projetos apresentados pelas entidades credenciadas para estarem aptas a participar do programa. Com as alterações feitas na estrutura organizacional do governo, destacamos que, atualmente, a campanha acontece em parceria com a STDS, SECULT e SESPORTE.

Um dos grandes diferenciais dessa campanha em relação às anteriores é permitir que todos os participantes sejam contemplados e não apenas os sorteados. Podem participar: consumidor final (pessoa física), instituições sociais sem fins lucrativos, entidades esportivas, conselhos de fiscalização profissional, associações profissionais e de classes, instituições filantrópicas e religiosas, instituições culturais e ONGs devidamente cadastradas.

Os valores referentes às notas fiscais entregues formam um crédito para cada participante, equivalente a 0,5% do valor total desses documentos. O prêmio é depositado quando o crédito atinge o valor mínimo de R\$ 30,00.

O contribuinte também pode optar por doar seus documentos fiscais para entidades beneficentes, sem fins lucrativos, que participam do programa, para executarem projetos de assistência e promoção social, que deverão apresentar cópia do seu estatuto e projetos, para que possam receber os créditos, conforme prevê o artigo 5º, parágrafo 3º, do Decreto nº 27.797/2005.

Prevê ainda o Decreto nº 27.797/2005, art. 6º, que são válidos para utilização da campanha “Sua Nota Vale Dinheiro” nota fiscal de venda ao consumidor ou NF1 (1ª via), cupom fiscal, bilhete de passagens rodoviárias, emitidos por contribuintes inscritos no Cadastro Geral da Fazenda - CGF. Não sendo válidos os documentos fiscais de serviços de energia elétrica, telecomunicações; combustível ou que esteja em desacordo com a legislação.

A Instrução Normativa 12/2005 cita a lista de atividades que têm operações acobertadas pelos documentos fiscais válidos para a campanha, abrangendo o comércio varejista e atacadista, com descrição detalhada da Classificação Nacional de Atividade Econômica – CNAE, na época da publicação da Instrução Normativa, chamada Código Nacional de Atividade Econômica. Traz também o regulamento, o Termo de Adesão e a Ficha de Cadastramento no programa. Esta Instrução Normativa define também os critérios do valor monetário da campanha.

O Decreto nº 28.752, de 11 de junho de 2007, acrescenta informações sobre os documentos fiscais; proíbe a participação de agentes que trabalham de

forma direta na operacionalização do programa e prorroga a validade da campanha para 31 de dezembro de 2007, prorrogada posteriormente pelo Decreto nº 29.177, de 8 de fevereiro de 2008, por tempo indeterminado.

Ao art. 4º do Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, foi acrescentado o § 3º, por meio do Decreto nº 29.177, de 8 de fevereiro de 2008, que trata da participação das entidades esportivas, condicionando-as à apresentação de projetos esportivos voltados aos interesses das comunidades junto à Secretaria do Esporte – SESPORTE e estabelece novo prazo de entrega dos documentos nos postos de coleta e de depósito do crédito na conta bancária do participante, entre outras providências.

Os arts. 6º e 10 do Decreto nº 27.797, de 20/5/2005, foram alterados pelo Decreto nº 29.908, de 28 de setembro de 2009, que tornou inválido para a campanha documento fiscal de operações com veículos que configurem atividade de comercialização e estabelece o prazo para o depósito dos créditos dos participantes.

Em outubro de 2009, a Instrução Normativa 37/2009 institui a digitação “*on line*” dos documentos fiscais, podendo o próprio participante digitar seus documentos fiscais, via internet, e depois entregar os envelopes em uma unidade da SEFAZ. A digitação “*on line*” foi instituída como forma de agilizar o pagamento dos créditos.

Como este sistema de digitação “*on line*” está integrado ao das empresas e realiza uma checagem das informações prestadas por elas, na Escrituração Fiscal Digital - EFD enviadas à SEFAZ, podemos verificar a idoneidade do documento fiscal, agilizar o repasse dos créditos ao participante e gerar maior fiscalização sobre segmentos sonegadores do Estado.

O Decreto nº 31.235, de 21 de Junho de 2013, publicado no DOE, em 26/6/2013, institui a obrigatoriedade da digitação “*on line*” dos documentos fiscais no site da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, antes de serem entregues nas unidades da Secretaria da Fazenda ou na Rede Credenciada da Campanha.

O § 2º do referido Decreto prevê que todos os documentos recepcionados pela campanha Sua Nota Vale Dinheiro, depois de conferidos, serão digitalizados e armazenados em lotes, por um período de 5 (cinco) anos, a contar da data da emissão do documento, para serem auditados posteriormente.

O Decreto nº 31.220, de 3 de junho de 2013, prevê que, mediante ato normativo específico a ser editado pelo o secretário da Fazenda, será definido o limite do crédito financeiro que obrigatoriamente será auditado e poderá ser

depositado nas contas bancárias dos participantes, e estabelecido o valor máximo a ser aceito, por documento fiscal, pela Campanha Sua Nota Vale Dinheiro.

Fica instituído no art. 2º deste decreto que os documentos entregues nas unidades da Secretaria da Fazenda ou na Rede Credenciada de coleta, que não constarem a identificação do participante da Campanha, serão doados à Irmandade Beneficente da Santa Casa da Misericórdia de Fortaleza, ou quaisquer outras entidades de utilidade pública, sem fins lucrativos, que prestem serviços de relevante interesse público em proveito da população carente do Estado do Ceará.

O art. 4º estabelece que não serão considerados os documentos fiscais emitidos com data anterior a 1º de janeiro de 2011, ainda que tenham sido entregues à Secretaria da Fazenda.

Serão considerados válidos para participar da campanha “Sua Nota Vale Dinheiro” somente os documentos fiscais de valor superior a R\$ 15,00 (quinze) reais, conforme previsto no art. 2º da Instrução Normativa nº 27/2013, publicada no DOE em 11/6/13.

O art. 3º dessa Instrução Normativa prevê: o documento fiscal da campanha Sua Nota Vale Dinheiro, que ultrapassar o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), somente será aceito após a realização obrigatória de procedimento de auditoria e respectiva homologação pela Coordenação da Campanha.

A Instrução Normativa nº 27/2013, no art. 4º, prevê também que o crédito financeiro de valor superior a R\$ 2.000,00 (dois mil reais) somente será depositado nas contas bancárias dos participantes após a autorização da Coordenação da Campanha.

Com o objetivo de dar celeridade ao processo e mais segurança aos procedimentos de coleta e análise dos documentos da campanha, o fluxo do programa foi alterado, devendo as notas ou cupons fiscais ser digitalizados por uma empresa terceirizada, antes de serem processados e computados para posterior depósito do crédito.

2.3 Trajetória Institucional

2.3.1 Instituições envolvidas na execução da política

Conforme Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, a campanha é executada pela Secretaria da Fazenda - SEFAZ, em parceria com a Secretaria da

Ação Social – SAS (hoje Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS), Secretaria de Educação - SEDUC, Secretaria da Cultura - SECULT, Secretaria do Esporte e Juventude (hoje Secretaria do Esporte – SESPORTE), Secretaria Extraordinária de Inclusão e Mobilização (extinta) e demais secretarias cujo objeto seja a promoção do desenvolvimento humano.

O Decreto institui também a formação de Conselho Consultivo da Campanha, com atribuição de opinar e avaliar as ações da campanha, devendo ser composto por cinco membros: presidente - secretário da Fazenda, um representante da Procuradoria-Geral do Estado - PGE, indicado pelo procurador-geral do Estado, e três representantes indicados pelo presidente, dentre as secretarias envolvidas.

2.3.2 Atribuições dos atores institucionais

Conforme previsto no Decreto nº 29.177, artigo de 8.2.2008, DOE-CE 11.2.2008, efeitos a partir de 1.1.2008, art. 12, são atribuições da SEFAZ: I - disponibilizar na página da Internet relativa à campanha (www.sefaz.ce.gov.br) os valores dos créditos dos participantes (art. 12 do Decreto nº 27.797); II - celebrar convênios de colaboração técnica com os órgãos e entidades públicas e privadas visando promover e ampliar as ações da campanha (art. 12 do Decreto nº 27.797); e III - promover as ações fiscais junto ao contribuinte emitente de documento em desacordo com a legislação do ICMS, que foram remetidos à campanha. (Decreto nº 29.177, de 8.2.2008).

Cabe ainda a esta Secretaria: a) receber, conferir e totalizar os documentos fiscais encaminhados pelos participantes da campanha; b) elaborar relatório mensal, a ser enviado ao secretário da Fazenda, bem como efetuar os demais atos necessários à execução da campanha⁷.

Aos demais atores envolvidos na campanha (SAS – hoje STDS, SEDUC, SECULT, Secretaria do Esporte e Juventude – hoje SESPORTE, Secretaria Extraordinária de Inclusão e Mobilização Social – extinta, e demais secretarias cujo objeto seja a promoção do desenvolvimento humano), conforme art. 14 do decreto que instituiu o programa, compete definir as normas atinentes à elaboração,

⁷ Anexo B – Fluxo do Processo do Programa, a articulação existente entre os atores, ou seja, o fluxo que retrata a tramitação do processo de envio dos documentos pelos participantes à SEFAZ e dos procedimentos de conferência dos documentos até o momento do repasse do crédito aos cidadãos e instituições.

execução e controle dos projetos sociais a serem apresentados pelas instituições participantes da campanha.

Em documento elaborado pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, esta secretaria define as suas atribuições inerentes ao PSNVD: orientar, assessorar as entidades credenciadas e monitorar e avaliar seus projetos apresentados para estarem aptos a participar do programa.

As entidades, após efetuarem o credenciamento na SEFAZ, dirigem-se à STDS para receber as orientações técnicas necessárias à elaboração dos projetos, baseados em um levantamento feito na comunidade sobre suas necessidades.

Após o recebimento dos projetos, a equipe técnica da STDS avalia e aprova o projeto, e, caso esteja nos padrões exigidos, envia-o, por meio de ofício, para a SEFAZ liberar o recurso o qual tem direito em troca das notas e cupons fiscais captados. Nas informações sobre o projeto, devem conter os objetivos, justificativa, valor total, bem como o detalhamento da aplicação do recurso.

Compete também à STDS analisar a prestação de contas que a instituição deverá apresentar, no prazo de 30 dias após a liberação do recurso, para receber novas liberações. Salientamos que os repasses para a instituição poderão ser suspensos caso ela não aplique o recurso de acordo com o projeto apresentado ou se estiver inadimplente. Essas informações serão repassadas à SEFAZ pela STDS, mediante parecer técnico emitido após visita de monitoramento.

O Conselho Consultivo da campanha, criado pela Lei nº 13.568, de 2004, deve ser assessorado por técnicos das secretarias participantes e tem por atribuições, previstas no Decreto nº 27.797/2005, art. 16: I - efetuar análise da prestação de contas relativa à utilização dos recursos públicos repassados às empresas, instituições e participantes da campanha; II - emitir parecer conclusivo sobre a admissibilidade da prestação mensal de contas, no prazo de até 15 (quinze) dias, a partir do recebimento dos órgãos de gestão financeira; III - apresentar sugestões e orientação de redirecionamento da campanha; e IV – elaborar o seu Regimento.

2.4 O programa em outros estados

Atualmente, já foram implementados também em outros Estados do país programas com o objetivo de conscientizar o cidadão sobre a importância de sua

participação no processo da arrecadação e distribuição dos impostos, estando, por sua vez, todos esses programas voltados para a exigência da emissão do documento fiscal que gera créditos aos cofres públicos para custear as necessidades da população.

Considerando que este estudo procura avaliar especificamente os benefícios do programa executado no Estado do Ceará, abordamos, à guisa de informação, a realização de programas afins em outras unidades da federação, o que evidencia a importância que essa política pública tem exercido nas ações governamentais de vários estados, na medida em que, cada vez mais, tem atraído participantes, apresentando resultados positivos.

Em alguns estados, como Alagoas (Nota Fiscal Alagoana), os créditos podem ser utilizados para reduzir o valor do débito do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA do exercício seguinte, ou transferidos para outra pessoa natural ou jurídica.

No Distrito Federal, o programa Nota Legal permite que consumidores, pessoa física e empresas optantes pelo Simples Nacional, possam recuperar até 30% do ICMS e do ISS efetivamente recolhido pelos estabelecimentos fornecedores ou prestadores de serviço, recebendo como recompensa créditos para abatimento de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPTU, ou recebimento em dinheiro.

Os consumidores que informarem o seu CPF ou CNPJ nas notas fiscais no momento das compras, no Estado de São Paulo (Nota Fiscal Paulista), poderão escolher como receber os créditos e ainda concorrerão a prêmios em dinheiro. O crédito poderá, dentro de cinco anos, ser utilizado para reduzir o valor do débito do IPVA, transferido para conta corrente ou poupança.

O Programa “Todos com a Nota”, implementado pelo o Estado de Pernambuco, tem como objetivo combater a sonegação e a evasão fiscal e incentivar as atividades socioassistenciais desenvolvidas para a população pernambucana, com premiação às instituições que estejam devidamente inscritas no Programa.

O Módulo Solidário do Programa “Todos com a Nota” além de promover a conscientização da população sobre a importância do ICMS e sua função social, garante que parte do incremento da receita pública beneficie duplamente a população, com a expansão direta das atividades financiadas pelo próprio Estado e a melhoria indireta dos serviços ofertados pelas instituições socioassistenciais

inscritas no programa. No módulo futebol, está previsto que a primeira via do cartão magnético Todos com a Nota Digital custará ao usuário 5 (cinco) pontos, equivalente a R\$ 500,00 (quinhentos reais) em documentos fiscais. Cada documento fiscal ou conjunto de documentos fiscais, que some o valor de R\$ 100,00 (cem reais), será trocado por um ponto a ser creditado no Cartão Todos com a Nota Digital.

O governo do Estado do Pará instituiu o Programa “Nota Fiscal Cidadã” que premia, em dinheiro, o consumidor pela exigência da emissão de documento fiscal hábil por ocasião das aquisições de mercadorias e serviços.

O cidadão, a cada compra, solicita que seu CNPJ ou CPF seja informado no documentário fiscal e, entre o 1º e o 15º dia de cada mês, o vendedor repassa, eletronicamente, à SEFA as informações que irão gerar um banco de dados para fins de emissão de bilhetes para sorteio. Trimestralmente, a SEFA gera os bilhetes, um a cada R\$ 100 reais em compras, para cada CPF ou CNPJ registrado.

O montante global da premiação corresponderá a até 5% do valor total do ICMS recolhido mensalmente pelos estabelecimentos enquadrados no Programa “Nota Fiscal Cidadã”. Para cálculo do valor global da premiação, será considerado o ICMS recolhido no mês de referência em que ocorreu o fornecimento das mercadorias e bens.

No Maranhão, o programa de estímulo à Cidadania Fiscal do Estado tem o objetivo de incentivar os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal a exigir do fornecedor o documento fiscal hábil. Os participantes farão jus pela aquisição desses bens e serviços ao recebimento de créditos do Tesouro do Estado, sorteios de prêmios em moeda corrente e bônus para troca por ingressos para eventos esportivos e culturais.

Os créditos recebidos podem ser utilizados para reduzir o valor do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA do exercício seguinte. O participante tem direito a prêmios, devolução de parte do ICMS, e ainda recebe ingressos de futebol.

O Programa “Nota Fiscal Gaúcha” sorteia mensalmente um prêmio de R\$ 100 mil, prêmios de R\$ 20 mil, prêmios de R\$ 1 mil e milhares de prêmios de R\$ 50,00. São distribuídos também prêmios especiais de meio milhão de reais (R\$ 500 mil), em meses de datas festivas, e um prêmio anual de R\$ 1 milhão.

O “Cupom Mania” é um sorteio promovido pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro e visa incentivar a cobrança do Cupom Fiscal por parte do

consumidor. Para concorrer, é necessário registro na promoção por meio de envio de SMS ao custo de 0,31 centavos mais impostos ou encaminhados pela internet, e confirmados pelo celular no mesmo número a partir do envio do COO por SMS.

Em Rondônia (Nota Legal Rondoniense), os consumidores, ao efetuarem qualquer compra, devem fornecer o número do CPF para os créditos serem computados assim que o vendedor recolher os impostos, podendo também o consumidor depositar o documento fiscal sem o número do seu CPF nas urnas de uma das entidades de assistência social participantes, para que ela seja a beneficiada. Os créditos podem ser utilizados para pagamento do IPVA, ou solicitar a transferência para sua conta bancária nos meses de abril e outubro de cada ano.

O programa “Nota da Gente”, iniciativa do governo do Estado de Sergipe, além do caráter educativo, oferece premiações em dinheiro, através de sorteios, aos cidadãos cadastrados na campanha.

Podem participar do programa pessoas físicas, empresas optantes do Simples Nacional, entidades sem fins lucrativos, reconhecidas como de utilidade pública estadual, e condomínio residencial ou comercial.

Os participantes podem utilizar os créditos para pagar total ou parcialmente o valor do débito do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, do exercício seguinte; transferir os créditos para outra pessoa física ou jurídica, devidamente cadastrada no programa, ou solicitar depósito dos créditos em conta corrente ou poupança.

3 BASES TEÓRICAS

3.1 Questões centrais

Achamos conveniente abordar algumas questões que perpassam por esse tema, tais como as relativas ao Estado, educação fiscal, impostos, participação social e cidadania. Cabe, assim, discorrermos sobre as suas repercussões na situação política, fiscal e social no país, tanto em outras décadas, como atualmente, considerando a forte influência que o modelo de governo atual tem tido do modelo adotado em tempos outrora.

Dessa forma, lançamos um olhar sobre como essas questões têm influenciado as políticas públicas no país.

Tributos e políticas tributárias adotadas no país, os aspectos relativos às formas de taxação de impostos e à política fiscal vigente no Brasil também tiveram destaques nesta dissertação.

Enfocamos a atuação do Estado nos últimos anos, a partir de 2003, destacando alguns aspectos do governo de Lula e da presidente Dilma, passando pelas relações entre o Estado e a Sociedade, a participação social no Brasil, a educação como meio de viabilizar a participação da sociedade no processo de construção e controle das ações governamentais, fazendo um recorte voltado para as políticas de Educação Fiscal da SEFAZ, em especial, ao PSNVD.

3.2 O Papel do Estado e a participação da sociedade nas Políticas Públicas

3.2.1 O papel do Estado no Brasil

O que temos observado é a adoção de políticas corporativas, que nem sempre privilegiam os interesses da população realmente necessitada e que não estão voltadas para o desenvolvimento do país.

Tem crescido cada vez mais a luta da sociedade, manifestada nos movimentos sociais, por um Estado mais justo e transparente, e pela participação de seus representantes na tomada de decisão das ações do governo em seu favor. Analisando os movimentos que têm eclodido no país, perguntamo-nos: Estamos diante de uma sociedade democrática, construída com o envolvimento dos agentes

a serem beneficiados com garantia de direito pleno do exercício da cidadania que lhes compete?

O Estado não tem respeitado a vontade geral da sociedade e a sua base tem se constituído em princípios representativos de um sistema capitalista, onde os interesses de uma classe dominante prevalecem sobre os interesses da maioria.

Estamos enfrentando as consequências do fato da nação brasileira ter sido construída sob o domínio de uma classe, sem a participação da sociedade, imposta ao povo, como tem acontecido desde o começo de sua história.

Por sua vez, ao longo do século passado, o Estado, assumindo um caráter democrático, implementando medidas de redistribuição social, proporcionou uma mudança nas relações com a sociedade, o que veio a se abalar com a atual crise do capital que estamos vivendo.

Os direitos assegurados aos cidadãos pela Constituição de 1988 somente estão garantidos formalmente e o que presenciamos é a atuação desse mesmo Estado voltada como antes a interesses privados.

A classe oprimida, entretanto, luta em busca de melhores condições de vida. Esses movimentos sociais abrem espaço para conquistas nas lutas da sociedade civil pelos direitos dos trabalhadores, dos pobres e dos excluídos. O povo organizado pressiona o Estado a passar por mudanças para se transformar em um Estado democrático, que proporcione igualdade entre as pessoas. Como diz Carvalho (2012), o Estado precisa passar por uma “refundação”.

É necessário também que se constitua um Estado que permita a incorporação da sociedade civil nas decisões governamentais e que não sejam priorizados os interesses privados. Cabe à população a democratização do Estado, transformá-lo em uma democracia plena com a preservação dos direitos dos realmente necessitados. É questão primordial para isso o resgate da relação Estado e Sociedade.

No Brasil o Estado ainda está associado aos princípios patrimonialistas, com desigual distribuição de renda e poder, extrema desigualdade social, impunidade de suas elites e o descaso com os setores mais pobres da população. Apesar disso, o Estado brasileiro, mesmo com características autoritárias, traçadas desde a época do patrimonialismo adotado pela burguesia portuguesa, não conseguiu desmobilizar a sociedade civil e esta, cada vez mais, mobiliza-se em busca de fazer valer seus direitos.

Como vimos, desde a Velha República, continuamos apresentando as mesmas características (interesses privados, patrimonialismo, clientelismo) e, como saída, acreditamos que somente será possível se houver participação da sociedade nas ações estatais.

Entendemos, como alguns autores, a exemplo de Sader (2011), que, para superar algumas dificuldades enfrentadas com o surgimento do modelo neoliberal, o Estado precisa recuperar seu papel, adotar um programa democrático para garantir os interesses de todos.

Devem ser adotadas medidas voltadas à cidadania, como por exemplo: elevar a qualidade da educação pública, melhorar o atendimento da saúde pública, disponibilizar melhores condições de moradia, como investir na construção de casas populares. Infelizmente, com a má qualidade dos serviços públicos ofertados, predomina a lógica do capital, que procura passar a ideia de que os serviços privados, como os de saúde e de educação, são melhores.

Reportamo-nos mais uma vez à fala de Sader (2011), quando entendemos também que ao Estado, para afirmar-se como um Estado democrático, cabe refundar-se em torno da esfera pública, promover o crescimento econômico e a afirmação dos direitos sociais.

Essa tão almejada transformação do país em um Estado democrático depende em muito da atuação da população em ocupar espaços dentro do Estado, a começar pela eleição dos parlamentares como seus representantes.

Ao avaliarmos o papel do Estado no Brasil, observamos o que Gramsci (2006) chamava de “ditadura sem hegemonia”, quando se referia a um sistema estatal onde uma classe dominante controlava o aparelho governamental sem a participação da sociedade. Sistema este que perdurou por cinquenta anos (de 1930 a 1980) e tem até hoje apresentado essas características.

O traço corporativista do Estado, com características patrimonialistas, comprometido com os interesses privados, favoreceu o aparecimento de práticas como o nepotismo⁸, clientelismo⁹ e corrupção, presentes ainda nesses novos tempos.

Nos anos setenta, verificamos um crescimento econômico no país, o qual não contribuiu para acabar com o problema da concentração de renda, porque trouxe consigo benefícios apenas para uma reduzida camada da população.

Necessário, portanto, fazia-se construir um novo modelo de organização da atividade produtiva, que gerasse mais oportunidades de emprego e que oferecesse os serviços necessários à satisfação das condições básicas de vida de um cidadão. Esses serviços deveriam ser disponibilizados de forma que atendessem aos princípios de justiça e igualdade, o que somente veio a se concretizar com o fortalecimento dos sindicatos nos anos oitenta, intensificando-se com estes a reivindicação de direitos em busca de uma sociedade mais justa.

Nos últimos anos, o Brasil vem apresentando avanços econômicos e, como argumenta Paulani (2012, p. 26), o cenário otimista para a economia do Brasil justifica-se pela “rápida retomada do ritmo de crescimento” da economia do país, após a crise de 2008, e pela melhoria dos indicadores de distribuição de renda, quando surgiu uma “nova classe média”.

Em artigo publicado no Boletim de Economia e Política Internacional, a autora informa que, no período de 2002 a 2009, “o número de domicílios extremamente pobres se reduz de 5,5 milhões para 3,3 milhões, enquanto o número

⁸ Nepotismo consiste em condutas praticadas por agentes públicos, que, utilizando-se dos cargos estratégicos que ocupam na estrutura estatal, passam a nomear ou manter parentes em cargos de comissão. Com a previsão do concurso público como regra para o ingresso no serviço público tem-se aí um avanço fenomenal na relação Estado/povo, na medida em que se procura com isso evitar que aqueles que “tinham a sorte” de ocupar um cargo público não podem mais usá-lo para beneficiar amigos e parentes com a distribuição de cargos. Com o passar do tempo (isso após 1988) os velhos hábitos dos igualmente velhos “donos do Estado” começaram a encontrar “jeitinhos” para continuar a se apoderar da coisa pública em exclusivo benefício privado. Aproveitando-se das exceções admitidas pelo art. 37 (cargo em comissão) vários agentes públicos começaram a criar número excessivo de cargos em comissão para continuar nomeando pessoas sem o necessário concurso público. Um dos órgãos que ainda insiste nessa prática é o legislativo, notadamente o legislativo federal, onde os “nobres políticos brasileiros” nomeiam “apadrinhados” e muitas vezes parentes diretos. Como o legislativo não elaborou qualquer norma proibitiva dessa prática, foi que o Supremo Tribunal Federal resolveu pôr um fim à denominada farra dos parentes comissionados e o fez editando a súmula vinculante nº 13, que especifica regras impeditivas das nomeações de parentes (ROCHA, 2009, *online*).

⁹ O voto de clientela, por sua vez, define-se como uma relação de barganha em torno de vantagens materiais entre o eleitor e o agente político, denominado cabo eleitoral. Este é uma espécie de líder local que cuida dos interesses de seus representados, principalmente junto às “autoridades públicas”, fazendo às vezes de um “advogado administrativo” da sua comunidade. Controlando uma centena ou dezena de votos, o cabo eleitoral os vende ao “político de clientela”. (FARIAS, 2010, *online*)

de domicílios pobres cai de 13,7 para 9,3 milhões”. Traz ainda o artigo que 18 milhões de benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, no valor de um salário mínimo, foram concedidos para idosos de baixa renda e pessoas com deficiências (Benefícios de Prestação Continuada – BPCs) e aposentados.

Resume Paulani (2012, p. 99) que, “direta ou indiretamente, pelo menos 60 milhões de pessoas das classes mais baixas de renda foram beneficiadas por um crescimento real de seus rendimentos da ordem de 50%”.

Entretanto, ainda não se priorizam a educação e a saúde da população e os prestadores de serviços dessas áreas são mal remunerados.

Ainda se observa a presença do patrimonialismo¹⁰, desigualdade na distribuição de rendas e poder, e ainda uma extrema desigualdade social, impunidade de suas elites e o descaso com os setores mais pobres da população. Importante, portanto, comentarmos as lutas da sociedade civil pelos seus direitos, a pressão que tem feito para transformar o Estado em um Estado democrático, que proporcione igualdade para todos.

A história mostra que o caráter de subjugação de uma classe tem estado sempre presente: no Estado antigo, os escravos pertenciam aos seus donos e a eles deviam obediência; no Estado feudal, os camponeses, servos ou dependentes eram submetidos aos poderes dos nobres, e no Estado moderno, vemos a exploração do trabalho assalariado.

Engels (*apud* GRUPPI, 1980, p. 31) dizia:

Mas a fim de que esses antagonismos - essas classes com interesses econômicos conflitantes - não destruam a si mesmos e à própria sociedade numa luta estéril, nasce a necessidade de uma potência que se coloque aparentemente acima da sociedade, que amenize o conflito, que o mantenha nos limites da ordem. Este poder, que procede da sociedade mas se coloca acima dela e fica sempre mais estranho a essa mesma sociedade, é o Estado.

O Estado é, então, o organismo que mantém o equilíbrio entre as diferentes classes, a fim de minimizar as consequências provenientes de suas desigualdades.

¹⁰ No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político como um predado útil de sua propriedade privada. BENDIX, Reinhard. Patrimonialismo é uma forma de exercício da dominação por uma autoridade, a qual está legitimada pela roupagem da tradição, cujas características principais repousam no poder individual do governante que, amparado por seu aparato administrativo recrutado com base em critérios unicamente pessoais, exerce o poder político sob um determinado território. (SILVEIRA, 2005, *online*) *ipso facto*.

Avaliamos ser importante mencionarmos a atual crise do capital que estamos vivendo, o papel do Estado e a sua relação com a sociedade, o que nos leva a questionar que Estado é este, para quem este Estado presta os serviços que estão sendo disponibilizados, para quem este Estado tem atuado (CARVALHO, 2012).

Apesar da mobilização da sociedade em busca de seus direitos, lembramos a atual conjuntura política brasileira, na qual o processo de democratização acontece na contramão com a implantação de políticas que beneficiam o mercado, deixando de atender algumas necessidades da população.

Vemos como uma das principais causas da crise econômica mundial o modelo de Estado das últimas décadas, devido a sua forte intervenção na economia e consideráveis gastos sociais. Entendemos, portanto, que uma das alternativas para a resolução desta crise requer uma reforma do Estado.

A Comissão Econômica Para a América Latina – CEPAL, em 2010, apresenta como desafio que:

[...] é necessário dotar o Estado de uma maior capacidade de redistribuição de recursos e de promoção da igualdade. Trata-se de um estado de bem-estar e não de um Estado subsidiário, que avance para uma estrutura tributária e um sistema de transferências que privilegiem a solidariedade social. Com uma nova equação Estado-mercado-sociedade se poderá alcançar um desenvolvimento com empregos de qualidade, coesão social e sustentabilidade ambiental (DOWBOR, 2013, p. 35).

3.2.2 Crises e reforma do Estado

Em sua análise, Pereira (1997) aponta como causa fundamental da crise econômica dos anos oitenta, a crise do Estado (crise fiscal, crise do modo de intervenção no econômico e no social, e uma crise da forma burocrática de administrar).

Nos anos noventa, verificamos a necessidade da reconstrução do Estado, o que passou a ser, segundo o autor, a grande tarefa política desse período. Para o autor, a reforma do Estado envolvia quatro problemas: (a) a delimitação do tamanho do Estado; (b) a redefinição do papel regulador do Estado; (c) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Com as sucessivas crises, surgiu a necessidade de readequação do modelo da máquina administrativa existente, para uma estrutura que viabilizasse melhor atendimento ao cidadão, possibilitando ao Estado brasileiro cumprir seu papel de forma eficiente e eficaz em atendimento aos princípios constitucionais previstos na Constituição Federal de 1988, no Brasil.

Defendia Bresser que um dos fatores para que o governo aumentasse o seu nível de governabilidade estava na necessidade de legitimar a sua credibilidade perante a sociedade.

No capítulo Crise e Reforma, do texto de Pereira (1997), publicado nos Cadernos MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado, vimos que a transformação ocorrida no sistema econômico mundial em decorrência da globalização tornou a economia mundial muito mais integrada e competitiva, e em consequência, os estados nacionais perderam autonomia e sua capacidade de intervenção diminuiu. As atividades do Estado e do mercado não mais podiam acontecer isoladamente, tinham que se complementar para reagirem à competição imposta pela nova economia.

Em consequência do impulso dado à economia, com a globalização, e dado o fato de que os mercados sempre privilegiam os mais fortes, aprofundou-se a concentração de renda entre os países, como também entre os cidadãos de um mesmo país, como aponta Pereira (1997).

A crise fiscal instalava-se e o Estado cada vez menos tinha capacidade de financiar políticas públicas.

Bresser (1997, p.8) propôs a “redefinição das formas de intervenção no setor econômico-social”: contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reformar a administração pública: implantação de uma administração pública gerencial.

A reforma do Estado, como é vista frequentemente, prevê a redução do tamanho do Estado e a redefinição de seu papel. As despesas do Estado com servidores públicos, principalmente na área social, multiplicaram-se e autores como Pereira (1997) defendem que essa reforma implica em deixar para o setor privado e para o setor público não-estatal as atividades que não lhe são específicas, como, por exemplo, os investimentos na infraestrutura e nos serviços públicos.

Defendia também o autor que fossem publicizadas¹¹, transferidas para o setor público não-estatal, formado por instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado.

As organizações públicas não-estatais realizam atividades públicas e são diretamente controladas pela sociedade através de seus conselhos de administração. Como exemplo, podemos citar as ONGs, que Castels chama de “quase-públicas” (PEREIRA, 1997, p. 37).

Outro tipo de instituições não-estatais são as de propriedade corporativa, como os sindicatos, associações de classe e clubes. Como exemplo, podem ser citadas as associações de bairro, que realizam ao mesmo tempo serviços comunitários.

Referindo-se ao programa de publicização no Brasil, o texto trazia como informação que havia previsão de transformação desses serviços em “organizações sociais” (entidade pública de direito privado que celebra um contrato de gestão com o Estado e passa a ser financiada parcial ou mesmo totalmente com recurso público).

A terceirização dos serviços, por meio de licitação pública, como ocorre atualmente, já havia sido prevista na proposta de reforma do Estado, nos anos noventa. Dessa forma, esses serviços passaram a ser executados pelas empresas do setor privado, o que reduz os gastos do Tesouro.

A reforma do Estado prevê a delimitação de seu papel. Deverá ser definido se o Estado se ocupará diretamente de uma série de atividades ou se ficará

¹¹ Organizações publicizadas - fundações e associações sem fins lucrativos e não voltadas para a defesa de interesses corporativos, mas para o interesse geral, não são consideradas privadas, e sim, públicas. Entretanto, como não fazem parte do aparelho do Estado, não estão subordinadas ao governo, não têm em seus quadros funcionários públicos, não são estatais; são públicas não-estatais. Também chamadas entidades do terceiro setor, são organizações sem fins lucrativos, organizações não-governamentais. O espaço público pode ser estatal ou não-estatal. É estatal uma forma específica de espaço ou de propriedade pública: aquela que faz parte do Estado. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais. As instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas sim, públicas não-estatais.

A estratégia da reforma do Estado se apoia na publicização dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, na sua absorção por um setor público não-estatal, onde, uma vez fomentados pelo Estado, assumirão a forma de organizações sociais. Essa forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição. (PEREIRA, 1997, p. 25).

limitado às suas funções específicas e determinar qual a extensão do seu papel de regulamentador das atividades privadas, dizia Bresser em seu texto, citando um trabalho apresentado em Barcelona.

Podemos resumir que o grande desafio da reforma do Estado para Pereira (1997, p. 51) consistia, entre outras medidas, em:

- a) contar com um sistema judiciário que não apenas faça a justiça entre os cidadãos e os defenda do Estado, mas que também saiba defender a *res publica* contra a cobiça dos cidadãos poderosos que querem privatizá-lo;
- b) administrar a coisa pública com total transparência;
- c) ter 'um poder legislativo nacional relativamente imune ao clientelismo';
- d) desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais;
- e) desenvolver sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública.

Acreditava ele que essa reforma traria mais eficiência ao Estado e que, em parceria com a sociedade, poderia atender às reais necessidades do cidadão; priorizando as do que mais precisam.

Este Estado, na visão do autor, exigia a participação ativa dos cidadãos nas decisões a serem tomadas no mercado econômico e no mercado político. Essa reforma previa a participação cada vez maior dos cidadãos.

Dizia ele,

[...] as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática [...] (PEREIRA, 1997, p. 53).

A reforma do Estado brasileiro teve como marco a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. O modelo propunha um Estado social-liberal, democrático e submetido ao controle social.

No caso da SEFAZ – CE, procurando se tornar mais eficiente, tendo que reduzir seus custos e melhorar a qualidade dos seus serviços, estruturou um programa de modernização com recursos do Programa Nacional de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros - PNAFE.

Também tratando das crises e reforma do Estado, Sampaio (1978) faz uma interessante análise do texto de O'Connor (1977) sobre a crise fiscal americana.

Menciona a observação do autor, que tanto o aumento da capacidade produtiva (expansão da produtividade e diminuição dos custos da força de trabalho), como a complementação da renda salarial, favoreceriam a acumulação do capital privado.

Esse tipo de decisões orçamentárias estaria desfavorecendo o Estado, já que a distribuição de recursos em gastos improdutivos não expandiria a base tributária e faria com que apresentasse déficit em sua receita fiscal, o que O'Connor chama de "brecha estrutural" entre as despesas e receitas governamentais, como diz Sampaio (1978).

Quando se trata da distribuição da carga tributária, o Estado também reforça a acumulação privada do capital, quando o volume de tributos é determinado pelos conflitos de interesses econômicos entre setores, classes e grupos sociais.

Em sua análise, cita também a concepção de O'Connor de que a maior parte da arrecadação é composta de tributos sobre a propriedade e o consumo geralmente repassados aos consumidores.

A essa observação de O'Connor (1977), comenta Sampaio (1978, *online*):

[...] além disso, os tributos sobre o trabalho assalariado teriam maior peso relativo do que os incidentes sobre o capital, tanto para as pessoas físicas como para as jurídicas, fortalecendo a acumulação e transformando a estrutura tributária em instrumento altamente discriminatório em favor do capital privado.

Lembrando ainda o autor, Sampaio (1978) acrescenta o fato de tanto as pessoas físicas como as jurídicas não estarem sendo taxadas progressivamente na cobrança dos tributos, o que O'Connor (1977) chama de "furos tributários". Os consumidores absorvem os impostos das pessoas jurídicas e estas ainda obtêm reduções em seus tributos por meio de incentivos ao investimento, sob a justificativa de que maiores lucros empresariais favoreceriam a reprodução do capital e, conseqüentemente, o crescimento da produção e emprego.

A tese de O'Connor (1977), segundo Sampaio (1978), é que certas áreas do capital privado estariam sendo privilegiadas pelo sistema. Essa estrutura fiscal possibilita a concentração de renda nas classes detentoras do capital e, por outro, os chamados "furos tributários" permitem a evasão de considerável volume de recursos dos cofres públicos, agravando a crise fiscal.

Vimos retratada a realidade da economia brasileira nas expectativas específicas dos grupos e classes sociais diferenciados, relatadas por O'Connor

(1977), em relação ao Estado. Como dizia o autor, os setores “pressionariam assimetricamente o orçamento governamental e determinariam as decisões sobre a alocação e distribuição de recursos”.

O'Connor (1977) chama de “competitivo” o setor composto por pequenas e médias empresas, com baixa produtividade e baixos salários em razão da grande oferta de mão de obra não-qualificada.

O mercado seria controlado por um pequeno grupo de empresas com grandes capitais (setor monopolista), com alta produtividade, salários relativamente altos e mão de obra organizada em sindicatos poderosos.

Como o setor competitivo tinha um grande número de trabalhadores com salários baixos, dependia cada vez mais de programas do Estado, tais como serviços previdenciários, hospitalares, auxílio-desemprego, etc. Ao Estado cabia criar empregos e suprir os meios de subsistência (salários) dos trabalhadores do setor competitivo. Além disso, o Estado era obrigado a desenvolver projetos, como financiamentos a juros baixos, para manter o nível de emprego e certa estabilidade no setor.

Em seu texto, Sampaio (1978) diz que O'Connor via o setor monopolista como impulsionador da economia, e assim, conseqüentemente, seria apoiado pelo Estado e garantiria satisfatoriamente os objetivos de crescimento econômico, já que estaria operando com altos capitais e lucros.

O crescimento do setor monopolista estaria enfraquecendo o setor competitivo, que, por sua vez, levaria à expansão do setor estatal. Haveria, assim, “socialização dos custos e privatização dos lucros do setor monopolista [...]”, diminuindo, portanto, a renda global e, com ela, a base tributária e o volume de arrecadação para financiar os crescentes gastos governamentais (SAMPAIO, 1978).

Uma das saídas sugeridas por O'Connor (1977) para a solução ou minimização da crise fiscal, conforme aponta Sampaio, seria um novo pacto político, econômico e social com profundas mudanças nas relações de produção e de classe. Diz que esse modelo de produção socialista levaria à socialização tanto dos custos quanto dos lucros, em benefício de toda a sociedade.

A outra saída seria a formação do que O'Connor (1977) chamou "complexo sócio industrial", ou um conjunto de unidades produtivas pertencentes a alguns ramos do setor monopolista, que passariam a desenvolver "programas sociais e correlatos, voltados para a expansão da produtividade geral da economia e financiados, em parte ou totalmente, pelo Estado", (SAMPAIO, 1978, *online*).

A ideia básica da teoria de O'Connor, como infere Sampaio em sua obra, parece ser mesclar a ação do Estado aos interesses e necessidades de certas parcelas do capital monopolista. Defende que, por meio da expansão da produção, haveria um aumento no nível de emprego, além da transformação da natureza dos gastos governamentais. O autor acredita que estas mudanças poderiam aumentar a renda total e a base tributária, diminuindo a "brecha estrutural" entre despesas e receitas governamentais.

Acrescenta Sampaio (1978, *online*):

Através desses gastos, o Estado poderá estar beneficiando o SM tanto quanto os demais setores de atividades, uma vez que estará criando novos empregos, aumentando o consumo (principalmente para os bens e serviços produzidos pelo setor competitivo) e, portanto, ampliando a oferta agregada. Uma das consequências dessa ação é, naturalmente, expandir a renda global e, assim, a base tributária.

No caso brasileiro, após sucessivas crises, surgiu a necessidade de readequação do modelo da máquina administrativa existente para uma estrutura que viabilizasse melhor atendimento ao cidadão, possibilitando ao Estado brasileiro cumprir seu papel de forma eficiente e eficaz, em atendimento aos princípios constitucionais previstos na Constituição Federal de 1988.

Entretanto, apesar da previsão legal de garantia dos direitos do cidadão e do estabelecimento da obrigatoriedade do Estado em prover as condições básicas de sobrevivência, caso não as possa adquirir com seu próprio esforço, temos visto serem adotadas medidas que comprometem o processo de arrecadação dos recursos para custear os serviços necessários à sociedade. A exemplo dessas medidas podemos citar a concessão de benefícios fiscais, que reduzem o montante do valor dos impostos a ser recolhido.

Vemos uma relação de influência entre a concessão desses benefícios com o PSNVD ao nos reportarmos aos objetivos do programa que consistem, prioritariamente, em fomentar a emissão de documentos fiscais para incrementar a arrecadação e conscientizar a população quanto à importância do pagamento dos impostos.

Os contribuintes beneficiados com a isenção ou diferimento (postergação) do pagamento dos impostos ficam dispensados da obrigação do recolhimento dos impostos que subsidiariam as ações do governo para atender às necessidades da população.

3.3 O Estado frente às demandas sociais e as Políticas Públicas

Temos percebido alguns avanços na forma como vêm sendo conduzidas as políticas públicas no país, entretanto ainda se preservam alguns preceitos clientelistas, distanciando-se, muitas vezes, dos verdadeiros objetivos das ações governamentais para atender às demandas das classes mais necessitadas.

Apesar de algumas distorções que comprometem o desempenho da execução das políticas públicas, é de bom tom ressaltarmos as melhorias nos setores econômico e social ocorridas na gestão do presidente Lula, quando se deu a implantação do PSNVD, que tem como data o ano de 2005.

Mesmo que ainda se façam necessários muitos ajustes no processo de condução dessas políticas, podemos citar algumas ações implantadas nesta gestão, como políticas de transferência de renda, de inclusão e justiça social, que trouxeram elevação dos índices de crescimento econômico e redução da pobreza, assegurando certa estabilidade econômica ao país.

Apoiados em Ananias (2010), podemos citar, entre outros, alguns resultados positivos trazidos por esse modelo de gestão:

- a) crescimento adicional do PIB de 43,1 bilhões e receitas adicionais de impostos de 12,6 bilhões de reais, provocados pelos benefícios pagos pelo Bolsa Família, entre os anos 2005 e 2006, no valor de 1,8 bilhão de reais - pesquisa feita pelo Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper, do Estado de São Paulo;
- b) 93% das crianças e 82% dos adultos das famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família – PBF, fazem três ou mais refeições diárias - pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS;
- c) o índice de ocupação entre os beneficiários do PBF é de 77%, enquanto o índice dos que não recebem o benefício é de 74% - estudo do IPEA com base em pesquisa feita pela Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar – PNAD;
- d) o Benefício de Prestação Continuada – BPC, beneficia em todo o país, mensalmente, com o pagamento de um salário mínimo, 1,6 milhão de idosos e 1,8 milhão de pessoas com deficiência que as tornam incapacitadas para o trabalho;

- e) Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, contam com psicólogos, assistentes sociais e realizam programas de capacitação, resgate da autoestima e inclusão digital;
- f) Centros de Referência Especializados da Assistência Social – CREAS, integrados ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, e com o Sentinela (programa de prevenção e combate à exploração sexual de crianças e adolescentes);
- g) ProJovem – adolescentes entre 15 e 17 anos recebem uma bolsa mensal, com valor diferenciado (R\$ 33,00 por adolescente), podendo apenas receber dois filhos por família. O programa disponibiliza, além de atividades escolares, capacitação profissional, atividades comunitárias, ambientais, culturais e esportivas;
- h) Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA, conhecido como Compra Direta – repassa dinheiro para a compra da produção dos pequenos produtores e o que se compra é repassado para pessoas com dificuldades para adquirir alimentos; o programa beneficia cerca de 113 mil agricultores, beneficiando mais de 11 milhões de pessoas pobres;
- i) Programa de Cisternas;
- j) Programa Próximo Passo – capacitar e inserir os beneficiários do PBF em postos de trabalho na construção civil e no turismo;
- k) 16,5 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza e 9 milhões e 600 mil saíram da indigência, no período de 2003 a 2007– pesquisa do Ipeadata.

Apesar de percebermos uma melhoria nos indicadores sociais do Brasil, nos últimos anos, com um crescimento dos rendimentos das famílias de classes de rendas mais baixas, fazendo surgir uma nova classe média, o país ainda está muito distante de ter um governo democrático, onde predominem os princípios da igualdade e sejam respeitados os direitos de todos.

As políticas públicas são executadas desordenadamente, sem integração com outras, sem planejamento e sem continuidade. Assim como os baixos níveis de educação e as más condições de moradia e saúde, a precariedade do setor de transportes públicos influencia negativamente as condições dos trabalhadores

brasileiros de apresentarem melhores índices de produtividade dos bens produzidos e os serviços prestados no país.

Não obstante as más condições da malha viária e dos veículos disponibilizados, sucateados, sem manutenção, mencionamos ainda os custos que seriam evitados caso fossem disponibilizados mais transportes públicos a preços populares, como metrô, que facilitam o deslocamento dos trabalhadores aos seus locais de trabalho, pois, nesses casos, os custos são divididos entre muitos. Somando-se a redução dos gastos que teriam com transporte, os trabalhadores teriam mais tempo para descansar e estar com sua família.

O investimento do governo em serviços públicos de saúde também ainda é precário; não há muito investimento na prevenção de doenças para evitar maiores custos e maior aproveitamento do potencial dos trabalhadores.

A execução dos programas governamentais também é comprometida em benefício dos interesses da indústria automobilística e dos grandes empresários do setor imobiliário. Algumas melhorias nas vias de circulação de ônibus e a ampliação da frota, na maioria das vezes, são executadas para favorecer os lucros da indústria automobilística e não pensando na mobilidade urbana.

No caso do setor imobiliário, observamos a ocupação territorial por condomínios de alto luxo e a intensa expulsão dos pobres das zonas centrais para as periferias.

Uma pesquisa feita por Grzybovski e Hahn (2006, p. 862) reafirma que o governo não tem oferecido ao cidadão o que ele espera em troca dos tributos que o governo cobra.

As políticas públicas têm um papel chave a desempenhar na transição para uma sociedade moderna, devendo, para isso, disponibilizar os recursos públicos ao funcionamento dessa sociedade, como também democratizar as decisões das medidas governamentais e assegurar a transparência dos seus processos.

Como entrave ao sucesso das ações governamentais, concorre também o fato da descontinuidade das políticas públicas iniciadas em gestões anteriores, provenientes de mudanças constantes de executivos, que muitas vezes não dão prosseguimento aos projetos iniciados por seus adversários políticos, e em alguns casos, a substituição de gestores é feita por técnicos que não têm a devida competência para assumir determinados cargos, sendo nomeados exclusivamente para atender compromissos políticos.

As mudanças vivenciadas pelo país dos anos trinta aos anos oitenta possibilitaram ao Brasil atingir considerável crescimento, entretanto não saiu da condição de país subdesenvolvido, tendo em vista a grande disparidade na distribuição de renda entre as classes de sua população.

A respeito disso, diz Carvalho (2007, p. 5):

Em sessenta anos – dos anos 30 aos anos 80 – o Brasil vivenciou uma grande mudança, afirmando-se como uma das economias mais dinâmicas. Em 1980, o Brasil era a oitava economia industrial do mundo, perdendo apenas para os sete grandes...

Como avalia Tânia Bacelar de Araújo (2000) é este um caso de dinamismo fantástico que, no entanto, não garante ao Brasil a condição de país desenvolvido, considerando a imensa fratura social que marca a vida brasileira.

Com a Constituição de 1988, houve significativos avanços no planejamento da gestão pública, quando foi definido nesse momento um sistema de elaboração de Planos Plurianuais – PPA, que se integram às questões orçamentárias. Ficou também determinada a obrigatoriedade de encaminhamentos dos relatórios sobre a aplicação dos planos de governo ao Congresso Nacional.

Para Holanda (2006, p. 159), no entanto, “esses avanços ainda são insuficientes e há um consenso no sentido de que o Brasil precisa progredir muito mais no campo de avaliação de programas e projetos sociais”.

Uma das limitações do processo de avaliação das políticas públicas no Brasil é não ser comum apresentar os resultados obtidos à população, que deveria ser envolvida em todo o processo avaliativo, entendendo os objetivos do programa, sua dimensão e a importância de se perceber como parte integrante do processo. É necessário também envolver Organizações Não-Governamentais - ONGs, sindicatos, conselhos, associações, bem como a mídia (rádio, televisão, jornais, revistas e internet); formadores de opinião que podem contribuir para uma avaliação efetiva.

Temos visto que outras dificuldades enfrentadas pelo processo de avaliação dizem respeito aos interesses dos atores envolvidos, que podem mostrar-se relutantes a disponibilizar informações, principalmente se entenderem que os resultados das avaliações podem ser críticos quanto ao desempenho do programa (CAVALCANTE, 2012).

Entendemos que o que também tem influenciado as políticas públicas no Brasil é a legalização do financiamento de campanhas políticas por empresas

privadas, que podem contribuir com até 2% do seu patrimônio, considerando que um candidato financiado por uma empresa obriga-se a defender seus interesses na escolha das políticas que serão aprovadas. A título de exemplo, podemos citar a aprovação de obras faraônicas que tragam lucros exorbitantes para elas.

Daí surge o que Dowbor (2013) chama de “deformação da política”, quando, entre representar os interesses do povo, o político fica preso ao acordo feito com o empresário, que financiou sua campanha para assegurar sua reeleição, o que o autor chama de “armadilha”.

3.3.1 Cidadania e Políticas Públicas

O tema “cidadania” está presente no art. 205 da Constituição Federal de 1988, que prevê:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Essa Constituição representa a transição do regime autoritário e ditatorial vigente no país para um regime democrático de direito, entretanto os direitos assegurados aos cidadãos, como já dissemos, somente estão garantidos formalmente, e o que presenciamos é a atuação de um Estado voltado a interesses privados em detrimento de gastos com a população.

A isto associamos o que Sales (1994) chama de cidadania concedida, concebida por uma sociedade subserviente aos senhores feudais, donos das terras, que, em troca de seu trabalho escravo, concedia-lhes “favores”. A história brasileira teve como pilares uma relação de dependência que até os dias de hoje tem trazido consequências, comprometendo o crescimento do país e a qualidade de vida das pessoas.

Na sociedade brasileira ainda persiste uma fratura social bastante significativa: de um lado, estão os donos do poder e, de outro, os que dependem em muito das ações do governo para ter garantida a sua sobrevivência.

Ressaltamos Fernandes (2006 *apud* OLIVEIRA, 2013), ser a extrema desigualdade da riqueza, decorrente do predomínio dos interesses dos donos do

capital, um traço marcante desse país, onde ainda se percebe a concessão de vantagens a essa pequena parcela da sociedade.

O cenário no qual se apresenta o país vai ao encontro do que pensa Carvalho (2012), quando se refere à expansão sem limite do capital, o que tem acirrado as desigualdades entre as classes sociais.

Perguntamo-nos se este Estado tem atuado para fortalecer os interesses do capital que beneficia uma pequena minoria ou para minimizar os problemas enfrentados por uma classe excluída e necessitada (MÉSZÁROS, 2002) e com certeza não é esse Estado que desejamos.

Há que se ter um Estado Democrático de Direito para ser assegurado o princípio da dignidade humana, devendo, para isso, o Estado ser mais efetivo; o que não ocorre hoje quando ações estatais estão sustentadas por um modelo neoliberal, que tem os interesses voltados para o mercado e não para os cidadãos.

Considerando que o Estado necessita arrecadar os impostos para honrar suas obrigações perante a população, citamos o que considera Buffon (2009) com relação aos mecanismos de tributação para a construção de um Estado Democrático de Direito: extrafiscalidade e carga fiscal adequada ao princípio da capacidade contributiva e materialização dos direitos dos cidadãos (OLIVEIRA, 2013).

Realçamos também o pensamento de Buffon no que se reporta a sua concepção quanto ao dever de se pagarem impostos em virtude do aspecto de solidariedade social embutido no princípio da cidadania. Como diz Oliveira (2013, p. 69), “a exigência de direitos encerra deveres perante a sociedade”.

A carga tributária a ser estabelecida deve, portanto, desonerar ou reduzir o pagamento dos impostos das pessoas com menor capacidade econômica para pagá-los. Um sistema tributário justo e equânime deve zelar pelos princípios da isonomia e capacidade contributiva.

Referindo-se ainda ao modelo de Estado Democrático de Direito, assinala Buffon (2009, p. 30):

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.

Se, por um lado, o Estado avançou nas formas de administração, as camadas dirigentes e os políticos continuam utilizando os benefícios de suas posições para assegurar vantagens econômicas pessoais.

Embora o Estado tenha obrigação de assegurar alguns direitos aos cidadãos como alimentação, moradia, educação e saúde, na prática, não estão sendo garantidos, e como disse Coutinho (2008), não porque o país seja pobre ou o Estado não disponha de recursos, mas porque não há vontade política de fazer com que sejam de fato garantidos.

Ainda está enraizado na cultura do país um sentimento de individualidade, de luta pelo que cabe a cada um, ficando de lado a concepção de cidadania, que pressupõe um sentimento de solidariedade entre as pessoas, da não existência de um pensamento egocêntrico que as faça distanciar-se do que diz respeito ao outro, voltando-se apenas para os seus interesses.

Diz Santiago (2010, p. 34) que “a sociedade também é responsável pela garantia de uma vida digna a todo cidadão”. Citamos também o relato da referida autora sobre a necessidade de conscientização do cidadão: “o tributo é a contribuição de todos na construção de uma sociedade igualitária e mais justa” (SANTIAGO, 2010, p. 38).

A cidadania não prevê somente direitos, ela estabelece, mesmo sem previsão legal, que se cumpram os deveres para fomentar o Estado com os recursos necessários à sua atuação.

Os tributos possibilitam ao Estado exercer sua atuação para efetivar os direitos humanos fundamentais. Isto é, os serviços básicos dos quais necessita a população são custeados com recursos oriundos da arrecadação tributária. Diante disso, entendemos que o Estado precisa arrecadar para cumprir seu papel, mas, por outro lado, o cidadão tem que cumprir o seu dever de pagar os tributos para que possa exigir do Estado a consolidação de seus direitos.

Não se pode, dessa forma, falar de cidadania em um país onde a sociedade não se organiza com base nos direitos estabelecidos em sua Carta Magna.

Ainda há muitos resultados por se obter e, para alcançá-los, a classe oprimida vem lutando em busca de melhores condições de vida. O povo organizado vem pressionando por mudanças no Estado, para transformá-lo em um Estado democrático, que proporcione igualdade entre as pessoas. É fundamental para isso o resgate da relação Estado e Sociedade.

O papel que o Estado deve exercer perpassa não somente pelo de fornecedor das necessidades básicas do cidadão, como também pelo de provedor de informações para possibilitar o exercício da cidadania à sociedade. Vemos na Educação Fiscal um caminho para o Estado repassar essas informações.

Nas palavras de Santiago (2010, p. 29), “a Educação Fiscal é uma porta que se abre para a construção de um verdadeiro processo de participação popular”.

A aplicação do programa está prevista nos estabelecimentos de ensino públicos e particulares, como tema transversal¹² a ser incluído nos conteúdos curriculares.

Infelizmente, muitos ainda pensam que os benefícios sociais são gratuitos e desconhecem que os bens e serviços públicos são custeados pelos tributos pagos pelo cidadão. Diante disso, devem ser dados à população os devidos esclarecimentos para que se intensifique o processo de luta por seus direitos sociais, que, por meio de um processo de maior participação social, seja conquistada maior atuação do Estado junto à sociedade. Enfim, que se redefina o papel do Estado, que passe a ser um Estado democrático e adote políticas públicas que prezem pela justiça social.

3.3.2 O Estado e a sociedade – considerações sobre a participação social no Brasil

O cidadão brasileiro deve perceber o Estado como fornecedor de bens e serviços necessários à coletividade e exigir dele a garantia de seus direitos, mas não o ver como provedor de *benesse*, quando na verdade se trata do cumprimento de suas obrigações de proporcionar serviços com qualidade.

A partir dos anos oitenta, intensificaram-se as iniciativas dos movimentos sociais, mas ainda não conquistaram espaço para participar das discussões dos

¹² Temas Transversais - A educação para a cidadania requer, portanto, que questões sociais sejam apresentadas para a aprendizagem e a reflexão dos alunos. Essas temáticas já têm sido discutidas e incorporadas às áreas ligadas às Ciências Sociais e Ciências Naturais, chegando mesmo, em algumas propostas, a constituir novas áreas, como no caso dos temas Meio Ambiente e Saúde. Os Parâmetros Curriculares Nacionais incorporam essa tendência e a incluem no currículo de forma a compor um conjunto articulado e aberto a novos temas, buscando um tratamento didático que contemple sua complexidade e sua dinâmica, dando-lhes a mesma importância das áreas convencionais. O conjunto de temas aqui proposto (Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Saúde e Orientação Sexual) recebeu o título geral de Temas Transversais, indicando a metodologia proposta para sua inclusão no currículo e seu tratamento didático. (BRASIL, 1997).

critérios de distribuição dos recursos públicos, quando teríamos uma gestão partilhada com os representantes dos interesses da população.

Em busca de uma sociedade mais justa e igualitária, a população vem se manifestando à procura de novos canais de participação na “coisa pública”, como é o caso da criação dos conselhos (nas áreas de saúde, criança e adolescente, assistência social, educação e outros) e ainda, em pequena escala, rompendo com dinastias políticas que não zelam por seus direitos nas esferas públicas.

Apesar do espaço conquistado pela sociedade, o governo ainda reage às manifestações populares com uma postura repressora, fazendo uso da violência para deter os movimentos sociais.

Nos últimos tempos, cada vez mais, a sociedade luta por um Estado mais justo, exigindo transparência das ações governamentais e participação de seus representantes na tomada de decisão de ações a serem implementadas pelo governo. Vislumbramos nisto, o exercício de uma sociedade justa, democrática, construída com o envolvimento dos agentes a serem beneficiados, garantindo-lhes o direito pleno do exercício da cidadania que lhes compete.

É necessário que a sociedade se conscientize de que pode mudar a conjuntura atual, na qual o Estado ainda mantém os interesses das classes dominantes. Quanto maior a participação do cidadão no controle da gestão pública, menor espaço para a corrupção e outras formas de desvios na condução da coisa pública.

Teixeira (2006, p. 32) também reforça esse pensamento: “a participação se constitui num processo permanente de educação, que possibilita à sociedade civil, uma nova visão face os problemas, uma visão crítica e, ainda o desenvolvimento de suas potencialidades e de sua capacidade criadora, fundamentada na convicção de que é possível transformar a realidade”.

Associamos também à ineficiência das políticas públicas, a presença de representantes do povo no Poder Legislativo que não honram os compromissos com a implantação de medidas que beneficiem a população. Reportamos a essa escolha indevida de alguns políticos, a falta de esclarecimento e envolvimento da população nas questões políticas quando não faz uso devido do seu direito de escolher seus representantes, através do voto, elegendo candidatos descomprometidos com os interesses sociais.

A sociedade vem desde muito tempo reclamando dos governantes quanto à aplicação dos tributos arrecadados, declarando o não atendimento às suas

expectativas. Como Santiago (2010), pensamos que para mudarmos esse cenário é fundamental a participação da sociedade ou de seus representantes na definição das prioridades de gastos de recursos públicos e na fiscalização de sua aplicação.

As demandas da sociedade devem ser transformadas em ações constantes no Orçamento Público, caracterizado como um compromisso entre o governo e a sociedade, onde se define que ações são possíveis de ser executadas em prol do bem-estar de todos. É crucial, portanto, a participação da sociedade no Orçamento Público, de modo a exercer seu dever de cidadão e garantir os recursos necessários à melhoria da qualidade de suas vidas. É aí que consiste a atuação do Programa de Educação Fiscal: formar cidadãos para exercer o seu dever de cidadania.

Como diz Santiago (2010, p. 28), “é importante que o povo conscientize-se de que o dever antecede ao direito”. Nessa mesma linha de pensamento Lopes (2006, p. 26), diz: “a cidadania deve ser concebida como um direito, sendo que, simultaneamente e paralelamente, a noção de dever deve ser inserida no seu conteúdo, já que não existem direitos sem seus correlatos deveres”.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789, art. 13 e 14) prevê que todos os cidadãos devem contribuir, de comum acordo, com o princípio da capacidade contributiva, para que o Estado possa honrar seus compromissos.

A participação da sociedade no processo de construção, implementação e avaliação das políticas públicas promove uma cultura mais democrática e, acima de tudo, torna as decisões e a gestão, com relação às políticas públicas, mais eficazes (MILANI, 2008).

Reforça Silva, I (2007, p. 55), que “a participação se efetiva na gestão pública pelo exercício do controle social, ou seja, no acompanhamento, pela sociedade, das ações realizadas pelo Poder Público”.

A sociedade está rompendo com antigos padrões e tem exigido dos gestores públicos aquilo que lhe é de direito. E é para isso, para garanti-los, que existe a figura do Estado.

Nos últimos anos, tivemos uma presença maior da sociedade brasileira nas questões públicas com a proliferação das redes sociais, que possibilitam a circulação de informações não divulgadas pela imprensa, trazendo com isso o enfraquecimento do controle total da mídia, que, mesmo assim, ainda tem um poder muito forte de persuasão, principalmente nas classes mais pobres.

Segundo Carvalho (2012, p. 2), “só na medida em que a sociedade organizada clarear o seu projeto de sociedade é que poderemos pensar um novo Estado, com novos rumos, voltados para o desenvolvimento justo e sustentável”¹³. E como diz Viveiros (2012, *online*): “sem ser preciso alimentar o frenesi de consumo que a mídia nos impõe para nos sentirmos felizes”.

Vimos presente o nosso entendimento na leitura de Trevisan e Bellen (2008, p. 530) que “a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública”. Confirmamos também em Frey (2000, p. 229 *apud* TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 531), que “a avaliação possibilita uma adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”.

Nas nossas experiências temos nos deparado com o que dizem Trevisan e Bellen (2008, p. 536), poderem ser as avaliações “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as políticas como ganho político.

3.3.3 *Movimentos sociais*

Vivenciamos a expansão de canais de participação (conselhos populares¹⁴, orçamento participativo¹⁵, foros de debate, etc.) na política municipal brasileira, o que atribuímos à pressão exercida pelos movimentos sociais e pela sociedade civil em geral, como bem lembra Frey (2000).

¹³ O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais – (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987).

¹⁴ Conselhos Populares – têm caráter deliberativo acerca das políticas públicas, devendo criar parâmetros para estas políticas e controlar a ação do Estado.

¹⁵ Orçamento Participativo – OPs: discussão pública sobre o orçamento municipal, em que o gestor compartilha com a sociedade as decisões sobre parte do orçamento público. Nos OPs, os participantes têm direito de decidir, enquanto nos conselhos, têm direito apenas de se expressar. (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 26).

O traço clientelista e patrimonialista da cultura brasileira tem prejudicado o funcionamento da administração pública e tornado a sociedade passiva e pouco participativa, o que tem comprometido o exercício da cidadania.

Tem-se buscado superar esses traços culturais. O processo participativo tem exigido do Estado transparência, publicidade de suas ações e seus gastos, e da sociedade, requer que se qualifique para o controle das contas públicas e para isso rompa com a passividade com a qual tem se comportado diante da situação do país e não seja cúmplice com os desmandos, com as trocas de favores (TATAGIBA, 2002).

Temos visto eclodir em todo o país manifestações de uma sociedade cansada de tantos desmandos dos governantes. O que se tem ouvido é que “o gigante acordou”. O povo “foi para a rua” em busca de seus direitos. Ressaltamos, como Sousa (2013), que a própria população despertou e resolveu se mobilizar com seus próprios recursos, sem contar com a força dos partidos políticos nem de seus sindicatos.

Sousa (2013, p. 2) interpreta essas manifestações “como uma rejeição absoluta às instituições e às representações políticas no Brasil por causa do descrédito, da desconfiança e da antipatia do povo em relação a elas”. E como diz ainda o autor, o que querem são “condições econômicas e sociais de vida e a verdadeira legitimidade das instituições democráticas”.

É sabido que a cobrança dos impostos em nosso país é extremamente injusta: quem paga imposto são os pobres e quem mais sonega o pagamento são os ricos. O governo deveria buscar recursos para promover os serviços necessários à comunidade, atuando sobre a riqueza das elites, e não fazer uso indevido dos fundos destinados às políticas que beneficiariam os realmente necessitados (DAGNINO, 2013).

O povo está reagindo à sua insatisfação ao governo, à corrupção, aos desvios do dinheiro público, que têm aumentado a violência, a precariedade nas áreas de educação e saúde, o desemprego, as taxas de juros, que vêm a cada dia dificultando o crescimento do país.

Alguns grupos estão manifestando a preocupação com as mudanças climáticas e escassez de recursos naturais em consequência de atos impensados, sem avaliação das suas repercussões, dos danos que causariam ao planeta; tudo para sustentar o consumismo imposto pelo capitalismo. Esses grupos estão começando a clamar por uma mudança desses valores.

Entende Wallerstein (2013, p. 2): Para construir um sistema histórico relativamente democrático e relativamente igualitário, não precisamos de “crescimento”, mas do que tem sido chamado, na América Latina, de “*bien vivir*”.

Os recursos do planeta devem ser alocados de modo que todos possam ter acesso a tudo o que é realmente necessário para viver sem necessidade de desgastar os recursos naturais para que todos, inclusive as futuras gerações, possam desfrutá-los.

3.3.4 Educação – Chave para o fortalecimento do processo de participação social nas atividades do Estado

Tendo conhecimento sobre a função social do tributo, o cidadão tem condição de exercer controle sobre o desempenho das administrações públicas, o que pode garantir resultados voltados para a melhoria das condições sociais da população. Vemos no processo educativo a base para o cidadão ter condições de controlar a aplicação dos recursos públicos, portanto cidadãos mais conscientes e atuantes pressupõem maior justiça social. Faz-se necessário, para isso, um Estado democrático que permita a luta por maior respeito aos direitos do cidadão.

A busca incansável pela democracia se dá na tentativa de conseguir o equilíbrio entre os direitos e os deveres do cidadão, tendo este o dever de pagar os impostos que dão condições ao Estado de atender os direitos do povo. Por sua vez, tem o direito de participar do planejamento e acompanhamento dos gastos públicos.

Como o tributo é um elemento dificultador da relação Estado-cidadão, a educação tributária em muito pode contribuir para conciliar essas desavenças, tendo em vista que tem como preceito conscientizar os cidadãos sobre a importância dos tributos. Ao Estado cabe também disponibilizar espaços para a população participar da aplicação dos recursos arrecadados. Dessa forma, o Programa de Educação Fiscal é uma alternativa que pode contribuir para o exercício da cidadania e o aumento da arrecadação (DOUGLAS, 2008).

A educação fiscal pode ser vista como uma alternativa para envolver a sociedade na tão almejada mudança no sistema que proporcionará a redução das desigualdades sociais.

O Programa de Educação Fiscal pode ser visto, portanto, como um mecanismo para o exercício da cidadania, que possibilita à sociedade cobrar do Estado o seu devido papel, deixando de atribuir ao governo o papel assistencialista.

Ressaltamos o pensamento dos autores Arendt (2008) e Cruanhes (2000), que entendem cidadania, respectivamente, como “o direito de ter direito” e “o direito de todos a ter direitos iguais”, como realçou Palácio (2012, p. 20) em sua dissertação de mestrado.

Diante da perspectiva de que a transformação do país se dará com a conquista da cidadania, a educação apresenta-se como um dos instrumentos fundamentais para essa conquista. Esse tema tem sido abordado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e nos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCNs.

Podemos identificar a hipótese de efetivar a participação da população na esfera governamental por meio da educação, em autores como Ghanem (2004) e Cosson (2008), conforme Silva, J. (2011), que destacam a relação entre a educação e a formação de valores necessários para a participação do cidadão na condução da administração pública e da sua responsabilidade com os rumos da sociedade em que está inserido.

Nesse contexto, referimo-nos à Educação Fiscal como um caminho para o cidadão compreender a questão tributária e a necessidade de assumir a sua atuação como sujeito detentor de meios para tornar plena a cidadania, considerando o debate que traz sobre tributação e cidadania (SILVA, I., 2007).

Argumenta Barros (2010) ser “necessário informar a população sobre a função dos tributos para que ela compreenda que pagar imposto é necessário para o funcionamento do Estado”.

Como no pensamento de Silva, J. (2011), concordamos ser a educação para a cidadania um elemento primordial no processo de participação da sociedade no controle das ações governamentais. A educação fiscal tem um lugar de destaque nesse processo porque a atuação do cidadão requer o conhecimento da estrutura e do funcionamento dos órgãos e entidades responsáveis pela aplicação das políticas públicas, dos processos de decisões políticas que condicionam a alocação dos recursos por meio do orçamento e dos mecanismos de prestação de contas dos gestores.

Os primeiros passos do processo de educação fiscal datam de 1969 com a Operação Bandeirante. O tema foi introduzido pela primeira vez nos estabelecimentos de ensino, em 1970, com a Operação Brasil do Futuro, quando foi distribuído um vasto material educativo (Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda, de autoria de Cecília Lopes da Rocha Bastos), nas escolas de Ensino Fundamental, no intuito de fazer com que os estudantes entendessem a importância dos tributos e as vantagens da cooperação mútua, em uma tentativa de amenizar o conflito entre o fisco e a sociedade.

Em 1977, a Secretaria da Receita Federal lançou o Programa Contribuinte do Futuro destinado à distribuição de material, dessa vez, a alunos e profissionais da área de educação.

Foram realizadas várias campanhas visando estimular a emissão de notas fiscais. Algumas delas, além de terem como objetivo aumentar a arrecadação, também tinham um foco educativo, com informações sobre a origem e a aplicação dos tributos.

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

A implantação do Programa de Educação Fiscal ocorreu diante de um cenário mundial caracterizado por mudanças econômicas, sociais, culturais, científicas e tecnológicas, e do crescimento da importância do capital humano nas instituições. No momento, estava em pauta também um processo de consciência ecológica, o reconhecimento dos direitos humanos de grupos excluídos e o aprimoramento da cidadania.

O Programa Nacional Permanente de Educação Tributária foi instituído com a celebração do Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal, que implementava um programa nacional para ser executado pelos estados. Em 25 de julho de 1997, o CONFAZ aprovou a criação do Grupo de Trabalho de Educação Tributária – GETE, que teve o nome alterado para Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, em 1990.

Com a finalidade de promover a Educação Fiscal, o PNEF consiste na realização de palestras, seminários, workshops, mesa-redonda, debates, etc; ações voltadas para sensibilizar a população quanto à necessidade de o Estado ter que

arrecadar os impostos para cumprir sua função de prover as necessidades básicas do cidadão. O programa também objetiva abrir um canal de informações à população sobre a atuação da administração pública, incentivar a sociedade a acompanhar a aplicação dos recursos públicos, criando uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão (LOPES, 2007).

Alinhado a esse pensamento, observamos em Silva, I. (2007) o que diz Scholz (2005, p. 152) sobre o programa:

A proposta tem por objetivo o aprimoramento da consciência social do cidadão [...] ao explicitar as razões que determinam a existência dos tributos e informar sobre a aplicação dos recursos públicos, os quais devem ser destinados ao bem-estar social.

Programas como estes são utilizados pelos fiscos como uma espécie de “auditoria social”, no ato em que o consumidor final solicita o documento fiscal, e tem também como objetivo subsidiar auditorias fiscais com os documentos coletados (PALÁCIO, 2012, p. 15).

Em seu trabalho de mestrado, Palácio (2012) resume os objetivos do Programa de Educação Fiscal: Sensibilizar o cidadão para a função social do tributo; levar conhecimentos aos cidadãos sobre administração pública; incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos e criar uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Em Fortaleza, Capital do Estado do Ceará, o Programa de Educação Fiscal começou, em 1996, com a implementação do Programa Nacional Permanente de Educação Tributária.

O Estado do Ceará, com o objetivo de conscientizar a sociedade, tem inserido o programa nas escolas e na sociedade e, por intermédio da Secretaria da Fazenda, realiza campanhas para incentivar a população a pedir a nota ou cupom fiscal, com o objetivo de combater a sonegação fiscal e incrementar a arrecadação.

Infelizmente ainda é questionável até onde podemos julgar exitosas as campanhas realizadas pelas Secretarias de Fazenda que oferecem prêmios aos cidadãos em troca do recebimento de notas fiscais. Resta a dúvida, se em detrimento da ampliação da conscientização da sociedade para a função social do tributo, para incentivá-la a contribuir para as finanças públicas, esses programas não estão voltados apenas para o aumento da arrecadação e se o interesse dos participantes não está centrado apenas no prêmio que venha a receber. Essa

hipótese também é questionada por Silva, I. (2007) e Scholz (2005), que arguem a efetividade dessas campanhas no processo educacional.

Silva, I. (2007) lembra a contribuição que nos dá a educação fiscal do que são bens públicos. Muitos cidadãos não se reconhecem como legítimos proprietários dos bens públicos, vindo a destruí-los em atos individuais ou em grupos, no seu dia a dia, bem como em manifestações de protesto. Na verdade, estão depredando o seu patrimônio, que necessitará de mais recursos públicos, proveniente dos tributos pagos, para sua reposição.

3.3.5 Alternativas para amenizar a crise do capital?

Para serem minimizados os efeitos da crise do capitalismo, chegamos à conclusão de que o Estado precisa assumir suas obrigações para com a sociedade e envolver a sociedade civil na gestão das políticas públicas para que venham a atender suas reais necessidades. Devem, portanto, ser adotadas políticas que compatibilizem as desigualdades sociais criadas pelo capitalismo com equidade que promovam a redistribuição da riqueza social.

A cada dia estamos mais cientes da necessidade de o Estado implementar políticas que rompam com esse modelo de caráter seletivo, fragmentado, excludente e setorizado, e adote uma postura democrática na tomada de decisões com relação às políticas que irá executar.

Em uma abordagem sobre o desenvolvimento socioeconômico, Rosa (2006) atribui a todas as pessoas o papel de sujeitos capazes de redesenhar o curso do país em direção à construção de uma sociedade mais cívica e solidária para propiciar a democratização da gestão do trabalho, a valorização das relações de cooperação, a distribuição de renda e o fortalecimento do desenvolvimento local sustentável.

Reforçando o papel da sociedade no processo de mudança do país, citamos Carvalho (2012, p. 2): É “possível forçar o estado capitalista a reconhecer os interesses da grande maioria de homens e mulheres trabalhadores, mas isso só é possível pela mobilização”.

Imprescindível se faz também retomar a credibilidade na qualidade dos serviços prestados pelos servidores das instituições governamentais, que foram degradados na tentativa de fazer valer o pensamento de que os serviços privados são

de melhor qualidade, tendo tomado estes últimos relevante espaço em quase todas as camadas da população, como é caso dos planos de saúde e das escolas privadas.

Do texto de Immanuel Wallerstein (2013, p. 2), extraímos que “há quem pense, também que uma saída social-democrata ainda exista. Ao invés de austeridade, deveríamos ampliar os gastos governamentais e tributar os mais ricos”. Ainda do texto, destacamos que “para construir um sistema histórico relativamente democrático e relativamente igualitário, não precisamos de ‘crescimento’, mas de *bien vivir*. Significa promover contínua discussão nacional sobre como alocar os recursos do planeta de modo que todos possam ter acesso a tudo o que é realmente necessário para viver”.

Cabe à sociedade, consciente de seu papel de agente de mudanças, envolver-se nas questões políticas, fazer o uso devido de seu direito de escolher seus representantes políticos e cobrar do Estado a correta utilização dos recursos públicos na prestação de serviços à comunidade, pressionando-o a desenvolver programas voltados ao fim social.

3.4 Tributação e crise fiscal

3.4.1 A origem dos tributos

Se bem lembrarmos, podemos considerar que a cobrança de impostos já existia mesmo antes de Cristo. Na Antiguidade, o termo era usado para designar as quantias em ouro ou escravos que os derrotados pagavam aos vencedores ao fim da guerra.

Amorim e Weyne (2006) relatam que, na Índia, encontram-se referências sobre tributos em 1.300 a.C, no Código de Manu. Na Pérsia, durante o governo de Ciro, ano VI a.C, também se dava a cobrança de tributos. Citam ainda que há relatos de Heródoto, o Pai da História, de pagamento de impostos na Grécia e, ainda conforme os dois autores, no Antigo Egito, há registros feitos em papiros sobre a cobrança de impostos feita pelos então chamados na época de escribas.

Relatam os referidos autores que, no Império Romano, graças à elevada cobrança de impostos sobre os povos conquistados, a tributação teve grande relevância na construção de estradas, de grandes monumentos, na manutenção dos exércitos e na organização política.

O termo “Fisco” surgiu no Império Romano e significava o cesto onde o coletor colocava o dinheiro público arrecadado. Os impostos cobrados eram chamados “*macellum*” ou “*siliqaticum*”. (AMORIM; WEYNE, 2006).

Com o surgimento do feudalismo¹⁶, um sistema político onde as terras foram divididas em feudos e cada feudo era governado por um senhor feudal, modificava-se a forma de tributação. A tributação, que já havia consistido em designar as quantias em ouro ou escravos que os derrotados pagavam aos vencedores ao fim das guerras, consistia, nessa época, em definir o valor dos tributos que os vassallos¹⁷ tinham que pagar aos senhores feudais e que os camponeses eram obrigados a entregar à igreja, correspondente a um décimo de sua produção (o dízimo). O agricultor que deduzisse as despesas antes de lançar o imposto às suas colheitas era condenado ao inferno (AMORIM; WEYNE, 2006).

Na Idade Média, no período compreendido entre os séculos XIII e XV, surge uma nova classe, a burguesia, que pagava imposto e dava apoio político aos soberanos para garantir seus negócios. O rei centralizava o poder, detinha o monopólio fiscal e, com o recolhimento dos impostos, financiava as guerras, pagava a máquina administrativa e mantinha as mordomias da família real.

Outro fato que vale a pena ressaltarmos é a mudança na cobrança do imposto na França, no ano de 1789, quando a Assembleia Constituinte, proclamando a Declaração dos Direitos do Homem e o Cidadão, decidiu mudar a forma de taxaço do imposto, cobrando não mais somente dos pobres essa obrigatoriedade, vindo, com isso, acabar com muitos privilégios dados à nobreza e ao clero.

Na época do descobrimento do Brasil, os portugueses tinham o domínio total das terras e o pau-brasil só podia ser explorado mediante contrato com a Coroa portuguesa. Os brasileiros tinham que pagar o “Quinto” ao rei; primeiro tributo instituído no Brasil, que era a quinta parte do produto da venda da madeira, entregue à Coroa portuguesa.

Portugal tinha total domínio da colônia brasileira, cobrava altos impostos e as riquezas do Brasil eram enviadas aquele país. Os brasileiros ficavam com quase nada, o que veio a ocasionar diversas revoltas, sendo a mais importante delas para

¹⁶ O Feudalismo foi um sistema econômico, social e político, no qual uma classe (os senhores) domina uma massa campesina que explorava a terra e lhes fornece com que viver. (COTRIM, 2008, p. 138 *apud* LE GOFF, 1983, v. II, p. 296).

¹⁷ Vassallos eram nobres que recebiam feudos dos senhores feudais (donos de grandes extensões de terras) e, em troca, deviam fidelidade e prestação de serviços (principalmente militares) ao senhor. (COTRIM, 2008, p. 139).

a independência, a Inconfidência Mineira (1789), quando depois dela surgiram as primeiras leis regulamentando os tributos no Brasil.

As mudanças na política fiscal começaram a surgir no país com a sua independência, em 1822, mas, por volta da Constituição de 1824, tudo ainda era centralizado nas mãos do imperador D. Pedro I. Nesse período, foram criados o Tesouro Nacional, o Conselho da Fazenda e as Juntas Provinciais, que foram extintos em 1831, após a Confederação do Equador, movimento de oposição à política do imperador. A partir daí, foram criados o Tribunal Nacional do Tesouro e as Tesourarias de Fazenda, nas províncias, com o objetivo de descentralizar o fisco, podendo-se ver as primeiras reformas tributárias ocorridas no país.

Concluindo, a tributação no Brasil iniciou-se desde a sua descoberta, quando a Coroa portuguesa tomou posse das terras e da riqueza no país. Por muito tempo, na cobrança dos impostos, predominavam a apropriação e a exploração.

Como vimos, a função social do tributo está fortemente marcada na história do país, sendo desviada desde os tempos da colonização, quando a arrecadação dos impostos estava voltada para atender às regalias reais.

3.4.2 A tributação no Estado do Ceará

A Coroa portuguesa, com medo de perder a posse das terras, proibiu o comércio da Capitania do Siará Grande com estrangeiros, ficando esta subordinada à Capitania de Pernambuco, somente passados muitos anos, tornou-se autônoma, isentando-se do pagamento dos dízimos reais.

A Tesouraria Provincial do Ceará foi criada em 1836, no governo de José Martiniano de Alencar, pela Lei de nº 58. Em 1855, aumentou o imposto de 60\$000 para 100\$000 réis para cada escravo exportado para fora do Ceará, o que contribuiu para a emancipação dos escravos.

No Estado do Ceará, o processo de cobrança fiscal data de 1º de outubro de 1799, com a instalação da Junta da Administração e Arrecadação da Real Fazenda do Ceará, na cidade de Aquiraz. A arrecadação dos tributos, que tinha como principal fonte o gado, era realizada com a cobrança dos dízimos reais.

Em 1836, era criada a Thesouraria Provincial responsável pela arrecadação dos tributos e pelas despesas realizadas pelo governo na Capital do

estado, e somente após a criação das Recebedorias, posteriormente chamadas Coletorias, a arrecadação passou a ser acompanhada nas cidades do Interior.

As Thesourarias tiveram significativo papel na luta pela abolição da escravatura no que taxavam pesadamente os atos que envolvessem a escravidão (AMORIM; WEYNE, 2006).

Em julho de 1892, no governo de José Freire Bizerril Fontenele, foi criada a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, consolidando o papel do estado em captar recursos públicos para garantir os investimentos necessários mediante a entrada de numerários nos cofres públicos.

A cada dia, a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará vem investindo em seus servidores e processos para prestar um serviço de qualidade e excelência a seus clientes. Tem adotado um intensivo uso de tecnologias e práticas gerenciais visando agilizar o processo de atendimento à sociedade. Na implementação de seus processos, tem procurado adotar medidas transparentes, disponibilizando em seu *site* informações que possibilitem ao cidadão acompanhar a gestão financeira do estado.

Apesar de o esforço das Secretarias de Fazenda dos Estados brasileiros para alcançar melhores índices de arrecadação, o país apresenta uma elevada e mal distribuída carga tributária, o que exige que os estados se tornem cada vez mais competentes e competitivos em busca de equilíbrio econômico-sócio-fiscal.

3.4.3 Conceito e classificação dos tributos

O Código Tributário Nacional – CTN, define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda cujo valor nela possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade plenamente vinculada”.

Os tributos no Brasil são regulamentados pelos princípios dispostos nos art. 145 a 156 da Constituição Federal de 1988, pela Lei nº 5.172/66 – Código Tributário Nacional (CTN) e pelas Leis Complementares nº 87/96 e 123/2006.

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu art. 145, os tributos são classificados como: imposto, taxas e contribuição de melhoria.

De acordo com o inciso IV no art. 167 da Constituição Federal, a finalidade do imposto é a captação de recursos para a Fazenda Pública.

Os impostos da União são: Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza - IR; Imposto sobre Importação de produtos estrangeiros - II; Imposto sobre Exportação - IE; Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; Imposto sobre Operações Financeiras - IOF; Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR; Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF.

Compete aos Estados a cobrança dos seguintes impostos: Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS; Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de quaisquer Bens ou Direitos – ITCD e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA.

E sob a competência dos municípios ficam os seguintes impostos: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU; Impostos sobre a Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI, e Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza – ISS.

As taxas podem ser cobradas pela União, Estados ou Municípios, em razão de algum serviço público prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Podem ser instituídas pelos três entes federados, as Contribuições de Melhoria, que são decorrentes de obra pública que venha valorizar os imóveis ali situados. Ela poderá ser cobrada em virtude de obras públicas como: pavimentação, alargamento, esgotos, construção ou melhoramento de praças, ampliação de parques, construção de viadutos, ampliação de sistema de trânsito, instalação de rede elétrica ou de comunicação, construção de estrada de ferro, entre outros.

Há também outros tipos de contribuições: empréstimos compulsórios, contribuições parafiscais e contribuições previdenciárias. Os empréstimos compulsórios são instituídos por prazo determinado para atender despesas extraordinárias, como guerra ou calamidade pública. As contribuições parafiscais ou especiais não visam somente à obtenção de receitas, objetivam também regular a distribuição de renda nacional. Elas são chamadas de parafiscais porque não integram o orçamento público; são instituídas em favor de entidades que, embora desempenhem atividades de interesse público, não compõem a administração direta.

Os tributos podem ser classificados quanto à alíquota, quanto à forma de percepção e quanto ao objeto de incidência. Quanto à alíquota, podem ser fixos ou proporcionais; quanto à forma de percepção: direto ou indireto; e quanto ao objeto de incidência: reais e pessoais.

Quanto a sua finalidade são classificados em: fiscal, extrafiscal e parafiscal. A tributação fiscal ocorre quando a sua finalidade principal é a arrecadação; na extrafiscal, o seu principal objetivo é a interferência na economia; e na parafiscal, o seu objetivo é a arrecadação de recursos para custear atividades que não integram funções próprias do Estado (BORBA, 2005).

3.4.3.1 O ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações

O PSNVD está voltado para a arrecadação do ICMS, considerando que é a maior fonte de receita própria dos estados. Tratamos, portanto, em particular, sobre este imposto, por estar inserido nas operações que dão origem aos documentos fiscais válidos para o programa objeto de nosso estudo.

O ICMS é a maior fonte de receita própria dos estados, por isso é o principal imposto estadual. No Ceará, este tributo responde por aproximadamente 95% da arrecadação, ficando o percentual restante distribuído entre IPVA, ITCD, taxas, multas e outras.

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS, regulamentado pelo Decreto no 24.569/97, tem como fato gerador a circulação de mercadorias; fornecimento de mercadoria com prestação de serviço; entrada de mercadoria importada; entrada no estado de mercadorias sujeitas à antecipação; bens do ativo ou consumo; energia elétrica e combustíveis; serviço de transporte; serviço de comunicação e sobre serviços iniciados ou prestados no exterior. A sua não incidência ocorre em operações com livros, jornais, periódicos, destinados a sua impressão, mercadorias destinadas ao exterior, operações interestaduais com energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando destinados à industrialização ou à comercialização, entre outros, conforme previstas no art. 4º desse decreto.

Nas operações interestaduais para o Ceará, vindas da região Sul e Sudeste, exceto do Espírito Santo, e nas operações com mercadorias vindas das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Espírito Santo, as mercadorias vêm com alíquota de 7% e 12%, respectivamente. Quando tais mercadorias entram no Ceará,

o adquirente paga o diferencial de alíquota para compensar o valor do imposto a ser pago com a alíquota de 17% cobrada por este estado.

3.4.4 Principais fatores que influenciam a política fiscal no país

3.4.4.1 Corrupção e sonegação fiscal

Além dos escândalos de corrupções e dos desvios dos recursos públicos, que têm sido apresentados como as principais justificativas para o não-pagamento de tributos, podemos citar a corrupção dos agentes públicos entre os principais fatores que contribuem para a ineficiente política fiscal que tem apresentado o país.

Também como fator de entrave à execução da política fiscal implementada no país, que tem contribuído para o comprometimento do desenvolvimento do Estado brasileiro, cabe destacar a sonegação fiscal, que é considerada crime contra a ordem tributária, por se tratar de uma apropriação indevida do dinheiro público. A sonegação consiste no ato de o contribuinte (comerciante ou prestador de serviço) não repassar aos cofres públicos o valor do imposto que é pago pelo consumidor.

Políticos, contribuintes¹⁸, servidores públicos corruptos e uma sociedade desinformada e acomodada têm sido responsáveis pelo alarmante quadro de desigualdade social e de injustiça fiscal nesse país.

Arrecada-se menos do que se devia, seja pela ação isolada do contribuinte, que busca formas de burlar o fisco, seja pela ajuda de servidores, que se desviam de uma conduta ética em busca de enriquecimento pessoal.

Este dinheiro seria utilizado em projetos sociais e outras atividades do estado, garantindo as verbas necessárias para o bom funcionamento da máquina administrativa. A sonegação fiscal compromete também os investimentos que afetam o crescimento do país e concorre para o aumento da carga tributária.

¹⁸ Contribuinte, segundo o Decreto no 24.569/97, art.17, é qualquer pessoa física ou jurídica que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadorias ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

É também contribuinte a pessoa física ou jurídica que, mesmo sem habitualidade ou intuito comercial: I – importe mercadorias ou bens do exterior, qualquer que seja a sua finalidade; exterior; III - adquira, em licitação, mercadoria ou bem apreendidos ou abandonados; IV - adquira energia elétrica e petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, oriundos de outra unidade da Federação, quando não destinados à comercialização ou à industrialização.

As formas mais comuns de sonegação fiscal são: evasão e elisão. A evasão fiscal configura-se como o uso ilícito de meios para evitar o pagamento do imposto, como a omissão de informações e as falsas declarações. A elisão fiscal consiste em um planejamento que utiliza métodos legais para minimizar a carga tributária que deveria ser recolhida. Podemos citar como exemplo de elisão uma doação dissimulada em compra e venda, caso em que o vendedor restitui o valor ao comprador.

Nos casos de evasão fiscal, ocorre o fato gerador do tributo e o contribuinte não paga o imposto devido, enquanto nos casos de elisão fiscal, o contribuinte evita a ocorrência do fato gerador do imposto através de um planejamento prévio, portanto, não ocorrendo o fato gerador, o tributo não é devido. Dessa forma, o planejamento não caracteriza ilegalidade; o contribuinte utiliza-se das “brechas da lei” que permitem que se evite o surgimento de uma obrigação fiscal. Para se evitar a elisão é necessário então que sejam feitas leis que não venham dar margem à dupla interpretação.

Como exemplos de sonegação fiscal podemos citar, entre outros, as vendas sem documento fiscal ou subfaturadas; caixa dois (o não recolhimento dos tributos descontados de terceiros); saldo elevado de caixa; alienação de bem por valor inferior ao real; pagamento de serviços com valores excedentes aos praticados pelo mercado; doações irregulares; pagamento de despesas dos sócios com recursos da empresa (FUTEMA, 2005).

Segundo o mesmo autor, felizmente, os índices de sonegação fiscal têm caído em virtude dos investimentos dos fiscos no intuito de combatê-la, fazendo o cruzamento de informações entre eles, bem como implementando programas de educação fiscal para conscientizar a população sobre a importância dos tributos.

Muitos indivíduos, entretanto, não sabem como o Estado funciona, nem o que vem a ser o tributo. Considerando que as demandas da sociedade são atendidas com recursos provenientes da arrecadação dos tributos, a Educação Fiscal promove a conscientização da sociedade quanto ao seu dever em pagar seus impostos para garantir o bom funcionamento da máquina estatal, bem como quanto a sua função socioeconômica.

Como observado no texto de Silva, I. (2007, p. 71), “cidadania é uma via de mão dupla, há que se cumprir os deveres também. Afinal, para ter uma sociedade justa, é preciso que se obedeça o recolhimento do tributo”.

3.4.4.2 Crise fiscal e reforma tributária

A sociedade está descrente desse governo que cada vez mais utiliza meios para tributar a pessoa física e desonerar a atividade econômica privada de suas obrigações tributárias. Ademais, ainda transfere recursos da sociedade para a atividade econômica privada quando concede inúmeros benefícios fiscais.

Como consequência do elevado ônus tributário imputado às pessoas físicas e do direcionamento de recursos públicos à atividade econômica privada, quando deveriam ser destinados à implementação de políticas sociais, tem-se o aumento da exclusão social como resultado da redução da renda individual e da ausência do Estado social, causando o que Ferreira (2006) denomina de “desmantelamento do Estado do Bem-Estar Social”.

No artigo publicado com o título “Nova economia, política tributária e exclusão social”, Ferreira (2006) conclui que a atual política tributária impõe à sociedade 2/3 da carga tributária brasileira¹⁹. Isto reduz em grande parte a renda dos indivíduos, sabendo-se que a maior parcela desta é destinada ao pagamento de tributos. Em razão do não cumprimento pelo Estado de suas atribuições, a sociedade não tem se mostrado disposta a manter financeiramente o Estado e não vem cumprindo devidamente a sua obrigação de recolher os impostos para custear os gastos do governo.

¹⁹ Com base nos dados da SRF/IPEA, Ferreira (2006) apresenta os resultados dos índices da carga tributária brasileira durante o período de 1990 a 2004 (Gráfico 4). Diz o autor: “No período analisado, a carga tributária brasileira saltou de 30,51%, em 1990, para 35,91% do PIB, em 2004, (Índice 1). Já os tributos incidentes sobre a pessoa jurídica representavam 8,74% do PIB, em 1990, atingindo 11,75%, em 2004 (Índice 2). Os tributos incidentes sobre a pessoa física, diretos e indiretos, no mesmo período, passaram de 20,90% para 23,48% do PIB (Índice 3). É de fundamental importância salientar que, nesse período, os tributos incidentes sobre a pessoa física (tributos diretos sobre a pessoa física + tributos indiretos) representaram, aproximadamente, o dobro dos tributos incidentes sobre a pessoa jurídica. (FERREIRA, 2006, *online*).

Nunes e Nunes (2015) citam como fatores que afetam a crise fiscal, nos últimos dez anos,

[...] o papel atribuído ao Estado, a rigidez excessiva da despesa, decorrente do grande número de transferências obrigatórias e vinculações de receitas criadas na Constituição de 1988 e em outras leis, o irrealismo do Orçamento e o federalismo fiscal²⁰.

Como um dos principais problemas enfrentados pela política fiscal no Brasil, refere-se à redefinição do papel do Estado, que deve cortar programas e atividades que não se enquadrem nas suas devidas atribuições.

Entre as alterações implementadas pela Constituição de 1988 no sistema tributário brasileiro estão o aumento da autonomia dos Estados e a descentralização da arrecadação tributária, o que ampliou as bases de tributação dos governos locais e as transferências obrigatórias aos Estados, Municípios e regiões, causando uma guerra fiscal entre os governos em busca de maiores transferências (Federalismo Fiscal).

A necessidade de elevar as transferências para os estados prejudicados justifica o indicativo de uma alteração na tributação estadual, de Reforma Constitucional com extinção do IPI e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do ICMS estadual. Passaríamos, assim, a ter um único imposto, partilhado pela União, Estados e Distrito Federal.

A ideia de Nunes e Nunes (2015) como proposta para uma reforma tributária é que uma alíquota uniforme em todo o território nacional inibiria a guerra fiscal entre estados, ao vedar a concessão de benefícios a categorias específicas de contribuintes.

A elevada expectativa de vida dos brasileiros de maior poder aquisitivo e a possibilidade de uma aposentadoria precoce, faz com que haja um desequilíbrio entre as contribuições pagas e os benefícios recebidos por eles, requerendo também uma reforma previdenciária.

²⁰ Federalismo fiscal é expressão financeira do federalismo político, que é a criação de diversas instâncias de poder para atendimento ao Bem Comum, ao qual deve corresponder uma adequada distribuição dos recursos nacionais, seja pela via do exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pela redistribuição vertical de arrecadação. Devido a fatores históricos e culturais, o federalismo brasileiro é excessivamente concentrador de poder na União, ao que corresponde à centralização do poder de tributar, tendência que a Constituição de 1988 tentou reverter; Emendas desvinculadoras de recursos e a exacerbação das contribuições não compartilhadas, de duvidosa constitucionalidade, vieram a refederalizar o bolo tributário. Sugerem-se medidas para amenizar a centralização tributária no País e ensejar maior democracia financeira, num novo federalismo fiscal. (DOMINGUES, 2007).

3.4.5 A guerra fiscal vista como entrave ao PSNVD

Os contribuintes que recebem incentivos podem vender seus produtos por preços inferiores, o que o leva a pagar um valor menor que aquele destacado e, conseqüentemente, creditado pelo adquirente.

Vemos na prática da concessão de benefícios fiscais como um fator de entrave ao PSNVD, quando nos reportamos que o programa tem como objetivo motivar a emissão de documentos fiscais para prover recursos financeiros ao estado, por meio da arrecadação do ICMS, para custear os serviços necessários ao bem-estar da sociedade, como fora dito anteriormente.

Como um dos mais significantes fatores que se apresentam como causas da guerra fiscal está na prática da concessão de benefícios como incentivos fiscais e que as transações comerciais com os contribuintes que dispõem deste benefício geram menor volume de impostos a serem recolhidos, supomos que a não existência deste fato geraria maior receita aos cofres públicos.

Quanto maior o volume de impostos destacado nos documentos fiscais, maior o valor da arrecadação, que é o fim maior do programa. Aliado a isto, o valor dos documentos fiscais também implica no quantitativo, em dinheiro, que os participantes do programa venham receber como bônus pelos documentos enviados à SEFAZ.

Contraditória se faz também a prática da concessão desses benefícios, que culminam na guerra fiscal entre os estados, ao viés educativo do Programa Sua Nota Vale Dinheiro, que prevê o incentivo à conscientização dos cidadãos quanto à necessidade de arrecadação dos impostos para fomentar as ações do governo, bem como da sua correta aplicabilidade em benefício da sociedade. O aumento da arrecadação e a concessão dos benefícios fiscais caminham em sentidos opostos: as empresas agraciadas com os referidos benefícios recolhem menos impostos, inversamente ao que se propõe o programa no que diz respeito a formar cidadãos conscientes de sua participação como “cobrador” dos contribuintes do que realmente é devido ao fisco.

Como o estado, ao mesmo tempo, implementa um programa visando intensificar a emissão de documentos fiscais e posterior recolhimento de impostos, e concede benefícios desobrigando o recolhimento do imposto a alguns contribuintes?

4 DESENHO METODOLÓGICO

A metodologia adotada considerou os dois métodos (quantitativo e qualitativo), com o objetivo de aprofundarmos a análise para melhor compreender a realidade da política em estudo.

Percebemos a importância de fazer uma avaliação tanto quantitativa como qualitativa, por acreditar, como Minayo *et al.* (1993, p. 22), que “entre eles há uma oposição complementar que, quando bem trabalhada teórica e praticamente, produz riqueza de informações, aprofundamento e maior fidedignidade interpretativa”.

Os dados quantitativos foram avaliados adotando-se os princípios da teoria positivista, que propõem uma análise social de forma objetiva, concreta. Já a abordagem qualitativa teve como fundamentos os princípios da sociologia compreensiva que, em oposição ao positivismo, preocupa-se mais em compreender do que quantificar e explicar.

Diz Minayo *et al.* (1993) que, para o pesquisador que trabalha com a visão compreensiva, a matéria-prima para estudo são as vivências, as experiências, o cotidiano, como também as estruturas e as instituições, e as entende como ação humana objetivada, modelo ao qual temos mais afinidades.

Quando diz Minayo (2012, p.12), que “o objeto das ciências sociais é histórico” e o seu objeto de estudo tem “consciência histórica”, leva-nos a crer que não é apenas o investigador que tem capacidade de dar sentido ao seu trabalho intelectual. Todos os seres humanos, em geral, são capazes de explicitar com maior clareza os seus anseios e de projetar e planejar seu futuro.

Por meio da sociologia compreensiva, defendida por Weber, conforme Kalberg (2010), utilizando-nos de estratégias de pesquisa e procedimentos imparciais, buscamos compreender como ocorrem as mudanças na vida das pessoas envolvidas no PSNVD, levando-se em consideração seus traços culturais.

Adotamos uma postura imparcial na realização das atividades de campo, de acordo com Weber, citado por Kalberg (2010, p. 38):

[...] no processo de pesquisa, os pesquisadores devem deixar de lado, tanto quanto seja humanamente possível, suas preferências ideológicas, valores pessoais, gostos e aversões e envidar todos os esforços para se manterem justos e imparciais. O comportamento ideal dos cientistas sociais lhes prescreve usar critérios claros de investigação e adotar formas imparciais de observação [...].

Apoiamo-nos também em Goldenberg (2004, p. 68) quando destaca: “o verdadeiro pesquisador busca é o jogo criativo de aprender como pensar e olhar cientificamente. Quanto maior a consciência de suas motivações, mais o pesquisador é capaz de evitar os desvios [...]”.

Chamou-nos atenção, também na obra de Kuhn (1975), que um pesquisador precisa passar por várias experiências, ver o seu objeto de estudo sob o ponto de vista de vários autores; os aspectos sob os quais é analisado um objeto, baseando-se em teorias existentes, varia com a experiência do pesquisador.

Consideramos a subjetividade do nosso objeto, levando em conta o contexto no qual está inserido. A avaliação deve considerar o contexto da formulação da política, sobretudo no que se refere ao momento político e às condições socioeconômicas da formulação da referida política, bem como o conhecimento de outras políticas e programas correlacionados com a política pesquisada (RODRIGUES, 2008).

Citamos também o que diz a autora: “quanto mais mergulharmos na situação estudada, mais ampliamos o campo da investigação” (RODRIGUES, 2008, p. 10).

Na visão de Carvalho (2011), com relação aos pressupostos que fundamentam a nova interdisciplinaridade da pesquisa: a) é fundamental a clareza quanto à concepção da avaliação; b) as noções de contexto e processo são as que permitem afastar-se dos modelos lineares; c) entender as bases conceituais de uma política ou programa permite situá-la contextualmente e entender inconsistências em sua formulação e dificuldades em sua implementação; d) a noção de trajetória é fundamental, pois permite acompanhar o trânsito da política pelas vias institucionais e a apreensão das relações de poder, redes de interesses e seus constrangimentos.

Partindo do pensamento desses autores, chegamos à conclusão dos benefícios que teríamos em adotar mais de uma metodologia com o uso de diversas técnicas.

Para melhor conhecermos o nosso objeto, adotamos na nossa pesquisa uma metodologia que mescle os preceitos da teoria positivista e compreensivista, analisando-o sob as diferentes variáveis que o perpassam, considerando suas motivações, causas e efeitos.

Existe um pensamento de que o conhecimento por meio do senso comum é muito superficial e limitado por estar fundamentado à vivência, à ação e à percepção orientadas pelo interesse prático imediatista e pelas crenças pessoais.

Contudo, foi de grande proveito nos apropriar tanto dos conhecimentos da sociologia como dos do senso comum, já que este último, ainda sem oferecer a profundidade com a qual trata a ciência, muito contribuiu no que diz respeito ao dia-a-dia dos participantes da pesquisa; às suas experiências.

Tratando-se da natureza dessa metodologia, foram usadas múltiplas técnicas de pesquisa, na perspectiva de serem apresentados dados mais consistentes, considerando que, ao utilizarmos os dois métodos, analisando os números levantados com informações complementares, mais próximos estaríamos da real situação da política objeto deste estudo.

Dessa forma, adotando como estratégia utilizar mais de um método, fazendo a triangulação entre eles, obteríamos alguns esclarecimentos que surgissem após a aplicação de uma determinada técnica que não tenha nos trazido todas as informações necessárias. Com base na filosofia de Kant, acreditamos que a triangulação de métodos fundamentariam a possibilidade de articulação de estudos de magnitude e compreensão de forma complementar (GURGEL, 2007, p. 48).

4.1 Técnicas utilizadas na pesquisa

Realizamos entrevistas “abertas” para obter maior número de informações sobre as instituições e suas realizações com recursos do programa. Além das entrevistas, complementamos a pesquisa com informações sobre os envolvidos no programa e seus respectivos projetos, bem como demonstrando valores da arrecadação do estado, valores referentes às notas fiscais recebidas e valores pagos aos beneficiados pelo programa como bônus pela entrega dos documentos fiscais.

Na investigação, coletamos dados que traduzem o número de pessoas, entre os participantes da pesquisa, que apresentam conhecimento dos temas que se configuram como noções centrais que orientam essa política (Estado, impostos, cidadania, educação fiscal e participação social) para termos noção se estão cientes do caráter educativo do programa ou se os seus interesses estão voltados apenas para o valor em dinheiro que recebem em troca da entrega dos documentos fiscais.

Mantivemos contato direto com as pessoas envolvidas para mostrar-lhes a sua importância nesta pesquisa. Por ocasião das entrevistas, aproveitamos a oportunidade para coletar o maior número de informações e observarmos as rotinas das instituições.

Nas entrevistas, para assegurar maior fidedignidade às falas dos entrevistados, utilizamos a técnica de gravação com a perspectiva de poder conciliar o ouvir e observar as expressões dadas as suas falas. Como diz Queiroz (1991, p. 91), “chegar o mais próximo possível de uma reprodução dos dados”, e assim não ter dificuldade em produzir um registro descritivo do que havia observado dos dados”.

Na medida do possível foram registradas palavras-chave, pois talvez não conseguíssemos lembrar tudo ou surgissem algumas dúvidas, considerando a multiplicidade de informações e situações que poderiam surgir.

Diz ainda Queiroz (1991) ser a utilização dos meios mecânicos de registro de dados uma forma de afastar a subjetividade do pesquisador na coleta dos dados, partindo, entretanto, a análise e síntese, dos conhecimentos prévios dos pesquisadores.

No pensamento de Dias Sobrinho (2004), toda avaliação produz transformações, embora nem todas as informações quantitativas signifiquem mudança qualitativa. Concordando com o autor, consideramos que a avaliação quantitativa desse programa volta-se, principalmente, para avaliar se os números obtidos refletem mudanças qualitativas para as instituições e seus beneficiados.

Foram utilizados também como instrumentos na coleta de dados questionários com perguntas diretas e fechadas, considerando-se a segurança, a versatilidade e a rapidez com que seriam obtidas as informações por meio da utilização dessa ferramenta.

Mensuramos e avaliamos dados quantitativos em algumas instituições cadastradas no programa para definir o seu perfil, bem como o das pessoas assistidas por elas e também analisamos como estão sendo aplicados os recursos recebidos, levando-se em consideração as suas características, por tipo de instituições.

Com a finalidade de facilitarmos o entendimento dos dados obtidos, os resultados foram agrupados por tipo de instituição (categoria) e demonstrados por sexo, idade e grau de instrução.

Entre outras questões, vislumbrava-se também se os envolvidos no programa demonstram ter algum conhecimento sobre a importância da exigência do documento fiscal e sobre como o governo vem aplicando os recursos arrecadados. Tais informações nos dão um direcionamento se estão exercendo ativamente o seu papel enquanto cidadão e se estão cobrando do governo o cumprimento de suas responsabilidades para com a sociedade.

Diz Gonçalves (2008) ser o grau de consciência política, cultura política e educação local fatores indicadores ou dimensões fundamentais para se avaliar a *performance* das políticas públicas. Diante dessas considerações, levamos em conta na nossa pesquisa investigar, sem adentrarmos nas suas particularidades, o nível de conhecimento e envolvimento das pessoas beneficiadas pelas instituições cadastradas no programa, com relação às questões políticas e educacionais nas quais estão inseridas.

Na mesma linha de pensamento do autor, entendemos que esses aspectos são de grande importância para melhor retratar uma política. Questionamos, por exemplo, sua opinião a respeito do envolvimento da sociedade na condução das políticas públicas e nos gastos governamentais, da forma como vêm sendo aplicados os “recursos do povo” e de que forma podem contribuir para aumentar a arrecadação dos tributos.

Indagamos o nível de escolaridade procurando saber se os beneficiados participam de discussões sobre os temas ou têm tido conhecimento deles por meio do programa e de outras fontes de informações.

Realizamos pesquisa documental e bibliográfica e em matérias publicadas em jornais e revistas. As informações foram coletadas em documentos pertencentes à SEFAZ e à STDS. Os dados da arrecadação do ICMS e os dados gerenciais do programa como: quantidade de participantes inscritos, documentos fiscais recebidos, valor pago aos participantes foram fornecidos pela SEFAZ, e na STDS, tivemos informações referentes aos projetos apresentados pelas instituições.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, foram consultados para a elaboração deste trabalho os textos sugeridos durante as aulas do curso, e outra fonte de dados muito preciosa foi a leitura de dissertações que tratam desse tema, bem como de artigos e dissertações sobre Educação Fiscal, disponíveis nos *sites* das universidades e na Célula de Educação Fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará.

Por ocasião da entrega do Prêmio Melhores Contribuintes, promovido geralmente nos meses de fevereiro ou março, a SEFAZ, em parceria com o Sistema Verdes Mares, vem premiando, há alguns anos, as entidades que mais contribuem com a campanha em reconhecimento a sua participação. As reportagens de cobertura do evento publicadas no Jornal Diário do Nordeste e na Revista Prêmio Contribuintes, editada pelo referido jornal, trazem depoimentos de

representantes das instituições agraciadas, que foram de grande valia para a nossa pesquisa.

Os novos paradigmas de avaliações surgidos nos últimos tempos defendem a ideia de que melhores resultados serão obtidos se nas avaliações forem considerados tanto os processos, como as pessoas, seus valores e crenças. Nos últimos anos, aos poucos, tem sido concedida abertura à população para participar do processo de elaboração e acompanhamento das políticas implementadas.

Diante desse contexto, dialogamos com os entrevistados para identificar se os responsáveis e beneficiados por este programa estão envolvidos no processo de participação da sociedade nas questões sociais, políticas e financeiras do país.

Na estruturação de políticas públicas deve ser adotado como pressuposto concebê-las como processos articulados. Assim sendo, observamos os fatores externos que influenciam os resultados do programa “Sua Nota Vale Dinheiro” para avaliar se seus objetivos estão sendo atingidos e se está surtindo efeito nas condições de melhoria dos beneficiados.

Segundo Trevisan e Bellen (2008), não basta constatar a ocorrência de mudança, é preciso estabelecer a relação causa-efeito entre as ações de um programa e o resultado final obtido.

Partindo do princípio de que para fazermos a avaliação de uma política necessitamos coletar dados quantitativos para subsidiar a análise dos resultados obtidos com a sua implementação, preocupamo-nos em quantificar os impactos do Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” nas atividades das instituições beneficiadas por esta política. Visando complementar essas informações, questionamos como o programa tem contribuído no financiamento dessas atividades e verificamos se houve expansão dos serviços prestados por essas instituições com recursos provenientes de recebimentos do programa.

Tivemos, portanto, o cuidado em obter dados os mais fidedignos à realidade dos beneficiários, utilizando meios que possibilitem o maior envolvimento dessas pessoas, contemplando a sua cultura e seus valores.

Seguindo a linha de pensamento de Arretche (1998), procuramos identificar se há uma relação de causalidade entre o programa e as melhorias ocorridas nas instituições após a adesão ao programa; isto é, se essas melhorias consistem em resultado da aplicação dos recursos recebidos do programa.

Na aplicação de todas as técnicas, procuramos deixar clara a nossa intenção com a pesquisa e não deixar que as pessoas achassem que estavam sendo checadas com a presença de uma estranha. Acatamos com abertura e sem julgamentos, as informações que nos foram repassadas, abstendo-nos de conceitos preestabelecidos.

Com o intuito de favorecer o contato, demonstramos a importância do trabalho que vem sendo executado pelo entrevistado, com o propósito de que esse clima de amabilidade cria um caminho para uma conversa mais proveitosa.

4.2 Plano amostral

Como já foi mencionado, o processo de coleta de dados referentes aos representantes das instituições executoras do programa, aos representantes das instituições cadastradas no programa e aos beneficiados por estas instituições realizou-se por meio de entrevistas e questionários.

Foram consideradas como amostra a ser investigada (análise quantitativa), intencionalmente, 18 (dezoito) instituições localizadas no município de Fortaleza, que representam o equivalente a aproximadamente 10% do total de 176 cadastradas (dados de 2011 e 2013), conforme Tabela 1 - Instituições e Beneficiados selecionados para a pesquisa.

Diante de nossas limitações de tempo, recursos financeiros, materiais e de pessoas necessários para a realização de uma pesquisa com amostragem probabilística, como Mattar (1996, p. 157), em Oliveira (2001), optamos por fazer a pesquisa com amostragem não probabilística.

Segundo Aaker, Kumar e Day (1995 *apud* OLIVEIRA, 2001), esse tipo de amostragem é bastante usado, como é o nosso caso, quando se trata de uma população homogênea e/ou quando a situação requer facilidades operacionais.

Apoiamo-nos também na escolha desse método de seleção da amostra a ser questionada, baseados em Curwin e Slater (2008). Como diz Oliveira (2001), citando os autores, “existem situações em que a pesquisa com amostragem não probabilística é adequada e até mesmo preferível à probabilística”. Continua Oliveira dizendo que Curwin e Slater (2008, p. 8) confirmam essa afirmação quando alegam que “uma pesquisa com amostragem não probabilística bem conduzida pode produzir resultados satisfatórios mais rápidos e com menor custo que uma pesquisa com amostragem probabilística”.

A amostra foi selecionada por quotas, um tipo especial de amostra intencional. Adotando o pensamento de Mattar (1996), Aaker, Kumar e Day (1995), Kinneer e Taylor (1979), retratado por Oliveira (2001), procuramos obter uma amostra similar à população sob algum aspecto, incluindo proporções similares de pessoas com as mesmas características.

Curwin e Slater (2008, p. 8-9 *apud* OLIVEIRA, 2001), dizem ainda que “se as pessoas são representativas em termos de características, elas também poderão ser representativas em termos da informação procurada pela pesquisa”.

Identificamos as proporções de cada tipo a ser incluído na amostra, e em seguida, estabelecemos a quantidade (quota) de pessoas que possuem as características que definimos como parâmetros.

É muito comum que pesquisadores escolham especialistas para dar depoimentos, considerando que eles detêm conhecimento do assunto que está sendo pesquisado. Seguindo essa linha de pensamento, entrevistamos os representantes das instituições beneficiadas pelo programa e os responsáveis pela sua execução. Foram aplicados também questionários nas referidas instituições, sendo escolhidas, aleatoriamente, pessoas que recebem esses benefícios.

Selecionamos, entre os beneficiados, pessoas que estão diretamente envolvidas na execução dos projetos apresentados na STDS, as quais poderiam dar grandes contribuições para fazermos uma avaliação da política que estamos pesquisando.

Reforçamos a nossa opção por esse tipo de amostragem na leitura de Oliveira (2001), em que vimos que a amostragem por quotas é frequentemente comparada a métodos de amostragem probabilística.

Diz ainda a autora que, para alguns autores, citando Cochran (1965), a amostragem por quotas pode ser descrita como uma amostragem estratificada com a escolha, mais ou menos não-acidental, de unidades dentro de estratos. Cita também Hansen, Hurwitz e Madow (1966, p. 71) os quais “sugerem que esse método é similar ao método de amostragem estratificada exceto que uma amostra mais ou menos conveniente e disponível é usada dentro do estrato, ao invés do método de seleção aleatória”.

Resumindo, Selltitz (1975, p. 605), conforme Oliveira (2001, *online*), diz: “Fazemos uma amostragem, não para estimar determinado valor da população, mas para obter certa ideia da variedade de elementos existentes nessa população”.

Adotamos como critério para escolha das instituições que foram investigadas:

1. Categoria - Instituições pertencentes às categorias que têm maior número de inscritos, bem como das que têm menor número;
2. Quantidade de documentos entregues - Instituições que entregaram maior volume de documentos, como também algumas no universo das que entregaram as menores quantidades de documentos.

Foram ouvidos nas entrevistas:

1. Representantes das instituições responsáveis pela execução do programa
 - 1.1. Coordenador do Programa na SEFAZ
 - 1.2. Servidor responsável pela avaliação e acompanhamento dos projetos na STDS.
2. Beneficiados pelo programa
 - 2.1. Gestores das instituições inscritas no programa
 - 2.2. Presidentes das associações
 - 2.3. Pessoas beneficiadas pelas instituições.

Elaboramos dois tipos de entrevista: um modelo foi utilizado nas entrevistas feitas com os representantes das secretarias responsáveis pela execução do programa (Anexo E – Entrevista 1) e o outro modelo foi usado para nortear as entrevistas feitas com os representantes das instituições cadastradas no programa (Anexo F – Entrevista 2).

Com relação à realização das entrevistas, foram feitas 8 (oito), a saber:

- a) 1 (uma) com o coordenador do programa na SEFAZ
- b) 1 (uma) com o servidor responsável pela avaliação e acompanhamento dos projetos na STDS
- c) 3 (três) com gestores das instituições inscritas no programa;
- d) 3 (três) com presidentes das associações.

Foram utilizados também como instrumentos na coleta de dados questionários com perguntas diretas e fechadas, considerando-se a segurança, a versatilidade e a rapidez com que são obtidas as informações por meio da utilização dessa ferramenta.

Tendo como base que a população é identificada previamente pela posição de cada elemento num sistema de ordenação da população, segundo Gil

(2008, p. 92), na seleção dos gestores das instituições, dos presidentes das associações e seus beneficiados para participar da pesquisa utilizamos o método de amostragem aleatória simples.

Definimos o público da pesquisa seguindo critérios de intencionalidade, escolhendo representantes de categorias distintas, para termos informações diversificadas, que se complementarão para nos dar uma melhor visão do entendimento dessas instituições com relação ao programa e aos temas que norteiam essa política pública. Fundamentamos a adoção desse critério, seguindo o que diz Gil (2002, p. 145), que “torna a pesquisa mais rica em termos qualitativos”.

A Tabela 1 – Instituições e Beneficiados selecionados para a pesquisa, demonstra a quantidade de pessoas selecionadas, por categoria de instituição, nas quais pretendemos aplicar os questionários.

Definimos que a amostra representa 10% do total das instituições cadastradas nos períodos considerados para análise, sendo:

- a) Das 112 (cento e doze) cadastradas, em 2011, serão selecionadas 11(onze) instituições, o que corresponde a 10% do total das instituições inscritas no período. Das 11 (onze), foram escolhidas 5 (cinco) entre as que entregaram a maior quantidade de documentos fiscais, o que corresponde a 45,5% do total das selecionadas, e 6 (seis) que representaram o universo das que entregaram o menor número de documentos fiscais, correspondendo a 54,5% dessa fração.
- b) Das 66 (sessenta e seis) cadastradas, em 2013, selecionamos 7 (sete) instituições, que correspondem a 10% do total das instituições inscritas no período. Entre as escolhidas, 3 (três) representaram as que entregaram a maior quantidade de documentos fiscais, o que corresponde a 42,9% do total das selecionadas, e 4 (quatro) estão entre as que entregaram o menor número de documentos fiscais, correspondendo a 57,1% dessa amostra.

Optamos por escolher um número maior entre as que entregaram menor quantidade de documentos, inferindo que essas instituições tiveram mais dificuldades em coletá-los. Nessa perspectiva, pretendemos conhecer os motivos para o baixo número de documentos entregues.

A quantidade de respondentes dos questionários foi definida da seguinte forma, como demonstrado na Tabela 1:

a) 2011

Associações: 3 (três) pessoas em cada instituição, perfazendo, portanto, um total de 15 (quinze) pessoas pertencentes a essa categoria;

Instituições Religiosas: 2 (duas) pessoas em cada instituição, perfazendo, portanto, um total de 6 (seis) pessoas pertencentes a essa categoria;

Condomínios: 1 (uma) pessoa em cada instituição, perfazendo, portanto, um total de 2 (duas) pessoas pertencentes a essa categoria;

Centro Espírita: 1 (uma) pessoa de uma instituição, sendo, portanto, 1 (uma) pessoa pertencente a essa categoria.

b) 2013

Associações: 2 (duas) pessoas em cada instituição, perfazendo, portanto, um total de 6 (seis) pessoas pertencentes a essa categoria;

Instituições Religiosas: 2 (duas) pessoas em cada instituição, perfazendo, portanto, um total de 4 (quatro) pessoas pertencentes a essa categoria;

Fundações: 2 (duas) pessoas de uma instituição, sendo, portanto, um total de 2 (duas) pessoas pertencentes a essa categoria;

Construtora: 1 (uma) pessoa de uma instituição, sendo, portanto, 1 (uma) pessoa pertencente a essa categoria.

Nos questionários, constavam questões a respeito do papel do Estado, da importância da exigência do documento fiscal e de como o governo vem aplicando os recursos arrecadados, da atuação das pessoas no cumprimento de seu papel enquanto cidadão, do programa de educação tributária, enfim, como se dá a participação do cidadão no processo de arrecadação dos impostos e de acompanhamento dos gastos públicos.

Foram elaborados também dois modelos de questionário, ambos com 12 (doze) questões, sendo um para o grupo de representantes das instituições (Anexo G – Questionário 1) e outro para ser aplicado com os beneficiados pelas instituições (Anexo H – Questionário 2).

Tabela 1 – Instituições e Beneficiados Selecionados para a Pesquisa – 2011 e 2013

Categoria	Instituições Inscritas		Documentos Entregues		Instituições Selecionadas		Pessoas Selecionadas	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Associação	57	31	18.396	33.423	5	3	15	6
Instituição Religiosa	28	13	138.313	42.422	3	2	6	4
Condomínio	22	12	2.738	6.865	2		2	
Fundação	1	3		10.664		1		2
Clube		1						
Centro Espírita	2	4	4.094	16.151	1		1	
Construtora		1				1		1
Sindicato		1						
Total	110	66	163.541	116.525	11	7	24	13

Fonte: Autoria própria

Foram aplicados, portanto, 37 (trinta e sete) questionários e realizadas 8 (oito) entrevistas com os representantes dos órgãos executores do programa e com as pessoas escolhidas, aleatoriamente, no universo de 18 (dezoito) instituições selecionadas.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 Diagnóstico

Demonstramos alguns dados referentes a pessoas físicas cadastradas no programa para realçar o quantitativo de pessoas físicas e instituições (pessoas jurídicas) que o programa tem contemplado, entretanto o nosso objeto de estudo está voltado somente para estas últimas. Portanto, quando apresentamos dados referentes a beneficiados, estamos tratando de informações que dizem respeito às pessoas beneficiadas pelas referidas instituições.

Os dados do programa começaram a ser contabilizados, passados os três primeiros anos (2007-2010). Observamos, na Tabela 2, que no ano seguinte, 2011, o número de participantes apresentou um crescimento de 15,9%. No tocante às pessoas jurídicas, as que apresentam maior número de entidades inscritas são as associações com uma representatividade de aproximadamente 50,0% em relação ao total de cadastros realizados no período considerado (2011 e 2013), seguidas pelas instituições religiosas, com 23,3%. Em terceiro lugar estão os condomínios residenciais apresentando cerca de 19,3%, como demonstra a Tabela 3.

Tabela 2 – Participantes Cadastrados no PSNVD - 2007-2013

PARTICIPANTES	ACUMULADO				NO PERÍODO		
	2007-2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
P. Jurídica	1.005	1.117	1.211	1.277	112	94	66
P. Física	186.878	216.730	244.712	269.800	29.852	27.982	25.088
Total	187.883	217.847	245.923	271.077	29.964	28.076	25.154

Fonte: SEFAZ – CE.

Tabela 3 – Instituições Cadastradas no PSNVD, por categoria – 2011 e 2013

Categoria	2011	%	2013	%	2011+2013	%
Associação	57	51,8	31	47,0	88	50,0
Centro Espírita	2	1,8	4	6,1	6	3,4
Clube			1	1,5	1	0,6
Condomínio	22	20,0	12	18,2	34	19,3
Construtora			1	1,5	1	0,6
Fundação	1	0,9	3	4,5	4	2,2
Instituição Religiosa	28	25,5	13	19,7	41	23,3
Sindicato			1	1,5	1	0,6
Total	110	100,0	66	100,0	176	100,0

Fonte: SEFAZ – CE.

1. A categoria “Instituição Religiosa” contempla todos os tipos de organizações religiosas (igrejas, paróquias, mosteiro, diocese, capela, mitra, etc.)

Como dissemos, os projetos das instituições filantrópicas são analisados pela STDS para verificar se atendem aos critérios para recebimento dos benefícios do programa. Conforme levantamento feito nessa secretaria, demonstramos, na Tabela 4, a situação desses projetos. Dos dados levantados, concluímos que 71,3% dos projetos foram aprovados, estando, dessa forma, a instituição, apta a entregar o projeto na SEFAZ e receber os créditos aos quais tem direito pela entrega dos documentos fiscais. Dos projetos aprovados, 49,8% foram monitorados.

Tabela 4 – Situação dos Projetos Recebidos

Ano	Projetos Analisados	Projetos Aprovados	Projetos Monitorados	Projetos que receberam assessoria técnica
2006	184	147	107	256
2007	170	113	40	376
2008	273	184	7	394
2009	237	169	30	579
2010	185	134	111	431
2011	223	159	102	486
2012	214	152	71	588
2013	200	145	131	571
Total	1686	1203	599	3681

Fonte: Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social.

1. Todos os projetos recebidos são analisados
2. Projetos que receberam assessoria técnica são os que receberam orientações da STDS na sua elaboração ou prestação de contas, considerando, inclusive, os que não foram entregues e nem aprovados.

O maior volume de documentos fiscais, nos dois anos, foi entregue pelas instituições religiosas, em segundo lugar, aparecem as associações, que, em 2013, entregaram 81,7% a mais que os documentos entregues em 2011, os quais correspondem a 11,2% (2011) e 28,7% (2013) em relação aos totais de documentos entregues pelas instituições nos respectivos anos, o que demonstra a Tabela 5.

Tabela 5 – Quantidade de Documentos Fiscais Recebidos segundo o tipo de instituição - 2011 e 2013

Categoria	2011 (A)	%	2013	%	2011+2013	%
Associação	18.396	11,2	33.423	28,7	51.819	18,5
Centro Espírita	4.094	2,5	16.151	13,9	20.245	7,3
Condomínio	2.738	1,7	6.865	5,9	9.603	3,4
Fundação			10.664	9,1	10.664	3,8
Instituição Religiosa	138.313	84,6	49.422	42,4	187.735	67,0
Total	163.541	100,0	116.525	100,0	280.066	100,0

Fonte: SEFAZ – CE.

Observamos na Tabela 6, que houve uma redução na quantidade de documentos entregues, fato esse que nos levou a refletir sobre as possíveis causas

para essa queda. Tendo em vista que o objetivo do programa consiste no incremento da emissão dos documentos fiscais, procuramos saber se estava havendo desinteresse dos participantes e as dificuldades enfrentadas por eles para coletarem e enviarem os respectivos documentos.

Tabela 6 – Documentos Fiscais Recebidos por tipo de participante

PARTICIPANTES	ACUMULADO				NO PERÍODO		
	2007-2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
P. Jurídica	1.005	1.117	1.211	1.277	112	94	66
P. Física	186.878	216.730	244.712	269.800	29.852	27.982	25.088
Total	187.883	217.847	245.923	271.077	29.964	28.076	25.154

Fonte: SEFAZ – CE.

Na Tabela 7, percebemos que houve um significativo incremento na quantidade de documentos digitados, ao que nos leva a associar à sistemática de digitação “*online*” dos documentos pelos participantes antes do envio à SEFAZ e à instituição da digitalização dos documentos para posterior fiscalização, em substituição à digitação manual feita pelos prestadores de serviço da SEFAZ. Vale ressaltar que os pagamentos dos créditos aos participantes somente são realizados após a checagem do documento e lançamento do mesmo no sistema.

Tabela 7 – Documentos digitados

Ano	Pessoa Jurídica		Pessoa Física	
	Qtde Documentos	Valor Documentos	Qtde Documentos	Valor Documentos
2011	2.797.930	1.208.857.597,75	17.803.994	24.068.757.861,48
2013	11.790.534	39.748.596.437,42	31.844.798	297.265.429.402,98
Total	14.588.464	40.957.454.035,17	49.648.792	321.334.187.264,46

Fonte: SEFAZ-CE

Ao analisarmos o valor dos créditos gerados para as pessoas jurídicas, nos dois períodos, vemos na Tabela 8, que mais que triplicou o valor disponibilizado aos participantes em 2013 se comparado ao ano de 2011. Dessa forma, podemos afirmar que, nesse período, houve significativa atuação dos participantes do programa na coleta das notas fiscais emitidas, que em algumas ocasiões são provenientes da exigência do consumidor.

Tabela 8 – Documentos Validados (que geraram crédito)

Ano	Pessoa Jurídica			Pessoa Física		
	Qtde Documentos	Valor Documentos	Valor Créditos	Qtde Documentos	Valor Documentos	Valor Créditos
2011	2.682.325	254.518.459,37	1.272.592,30	16.579.452	1.553.442.128,66	7.767.210,64
2013	10.317.083	855.079.675,54	4.275.398,38	25.967.168	2.303.657.070,97	11.518.285,35
Total	12.999.408	1.109.598.134,91	5.547.990,68	42.546.620	3.857.099.199,63	19.285.495,99

Fonte: SEFAZ-CE

Avaliando a arrecadação do ICMS em relação à receita total, como mostra a Tabela 9, verificamos que o ICMS apresenta a maior representatividade dentre os tributos arrecadados. Ressaltamos que a receita desse imposto corresponde a 93,1% em relação às demais receitas em 2011 e a % em 2013. Podemos observar também que o ICMS foi o imposto que mais cresceu em 2013 em relação a 2011.

Tabela 9 – Receitas de Arrecadação Própria (valores nominais)

Receitas	2011		2013		Total
	Valor	%	Valor	%	
ICMS	6.794.823.902,96	93,1	8.705.388.723,74	92,5	15.500.212.626,70
IPVA	392.487.717,64	5,4	535.572.525,59	5,7	928.060.243,23
ITCD	43.988.121,11	0,6	66.033.152,57	0,7	110.021.273,68
Multas autônomas/taxas/outras	65.076.072,11	0,9	105.712.383,62	1,1	170.788.455,73
Total	7.296.375.813,82	100,0	9.412.706.785,52	100,0	16.709.082.599,34

Fonte: SEFAZ-CE

Considerando que os documentos válidos para o PSNVD acobertam saídas de mercadorias ou prestações de serviços sujeitos ao ICMS, realizadas diretamente para consumidor final (pessoa física), na Tabela 10 demonstramos a relevância da arrecadação do comércio varejista em relação aos demais segmentos. Percebemos na tabela abaixo que em 2011 e 2013, o comércio varejista foi um dos segmentos com maior percentual de participação na arrecadação, aparecendo na quarta colocação nos dois períodos.

Tabela 10 – Arrecadação por setores econômicos (valores nominais)

Segmento	2011		2013	
	Valor	%	Valor	%
Industrial	1.398.001.321,51	20,6	1.822.379.162,86	20,9
Produtor agropecuário	6.917.572,16	0,1	6.235.042,28	0,1
Serviços de transportes	100.641.226,12	1,5	126.680.932,66	1,5
Serviços de comunicação	705.310.974,79	10,4	809.930.936,70	9,3
Outros serviços	6.151.827,77	0,1	6.138.397,41	0,1
Comerciante atacadista	1.247.610.005,12	18,4	1.764.184.852,07	20,3
Comerciante varejista	1.043.979.629,29	15,4	1.357.215.189,30	15,6
Pessoa física	17.004.647,47	0,3	18.922.288,10	0,2
CGC não cadastrado ou soc.civil	77.615.011,18	1,1	89.710.939,13	1,0
Energia elétrica	731.957.316,31	10,8	730.074.083,67	8,4
Combustível	1.293.023.505,67	19,0	1.890.929.682,41	21,7
Construção civil	19.267.511,85	0,3	25.845.206,02	0,3
Serviços de alimentação e alojamentos	32.618.325,49	0,5	47.183.203,74	0,5
Adm.pública/org.internacionais	114.725.028,23	1,7	9.958.807,39	0,1
Total	6.794.823.902,96	100,0	8.705.388.723,74	100,0

Fonte: SEFAZ-CE

Como visto na tabela acima, o comércio varejista apresentou uma arrecadação de R\$ 1.043.979.629,29 e R\$ 1.357.215.189,30 nos anos de 2011 e 2013, respectivamente, representando um percentual de 15,4% e 15,6% em relação ao total arrecadado. Podemos ver nas Tabelas 11 e 12 que a SEFAZ reembolsou aos participantes do programa, R\$ 19.509.718,93 em 2011 e R\$ 14.307.386,67 em 2013, perfazendo um total de R\$ 33.817.105,60.

Ao calcularmos o valor repassado pela SEFAZ aos participantes em relação ao valor do ICMS arrecadado por esse segmento, concluímos que a SEFAZ desembolsou um percentual de 1,9% em 2011 e 1,1% em 2013.

Tabela 11 – Valores Pagos pela SEFAZ por tipo de participante

Tipo de Participante	2011	2013	Total
Pessoa Jurídica	4.018.512,77	4.128.569,33	8.147.082,10
Pessoa Física	15.491.206,16	10.178.817,34	25.670.023,50
Total	19.509.718,93	14.307.386,67	33.817.105,60

Fonte: SEFAZ – CE.

Tabela 12 – Valores Pagos pela SEFAZ em relação à Arrecadação do segmento

Ano	Arrec. Com. Varejista	Vlr. pago aos participantes
2011	1.043.979.629,29	19.509.718,93
2013	1.357.215.189,30	14.307.386,67
Total	2.401.194.818,59	33.817.105,60

Fonte: SEFAZ – CE.

Se analisarmos isoladamente o valor pago às pessoas jurídicas, com base nos dados da tabela 11, podemos perceber que o crédito transferido a esses participantes corresponde a um percentual de 20,6% em 2011 e 28,8% em 2013 em relação ao total pago nos respectivos anos, conforme demonstramos na Tabela 13.

Tabela 13 – Valores Pagos pela SEFAZ às Pessoas Jurídicas

Mês	2011		2013	
	Qtde Participante	Vlr Credito Pago	Qtde Participante	Vlr Credito Pago
Jan.			297	982.586,72
Fev.	251	471.930,14		
Mar.	226	310.843,54	313	1.296.211,10
Abr.	193	304.812,17	287	1.005.009,01
Maio			243	610.687,70
Jun.	213	530.026,62		
Jul.	247	554.262,74		
Ago.	213	501.497,78	45	87.414,52
Set.			17	19.086,59
Out.	270	691.255,90	58	9.273,60
Nov.	212	340.035,75	114	55.419,71
Dez.	139	313.848,13	93	62.880,38
Total	1964	4.018.512,77	1467	4.128.569,33

Fonte: SEFAZ – CE.

Já os créditos destinados à pessoas físicas, correspondem a 79,4% em 2011 e 71,2% em 2013 em relação ao total pago nos dois anos, conforme demonstramos na Tabela 14.

Tabela 14 – Valores Pagos pela SEFAZ às Pessoas Físicas

Mês	2011		2013	
	Qtde Participante	Vlr Crédito Pago	Qtde Participante	Vlr Crédito Pago
Jan.			19.083	3.583.161,35
Fev.	8.226	1.021.149,60		
Mar.	10.884	1.250.977,45	9.449	1.949.633,46
Abr.	10.234	1.115.724,50	11.263	2.218.435,70
Maio			10.886	1.763.031,17
Jun.	12.712	1.643.273,98		
Jul.	12.946	1.812.937,39		
Ago.	14.921	2.096.663,34	787	74.968,71
Set.			2.603	269.957,36
Out.	16.043	2.386.958,85	972	83.944,97
Nov.	16.567	2.409.545,06	1.040	155.228,74
Dez.	12.166	1.753.975,99	816	80.455,88
Total	114.699	15.491.206,16	56.899	10.178.817,34

Fonte: SEFAZ-CE

5.2 Resultados da pesquisa

Procuramos identificar, inicialmente, nos questionários e nas entrevistas, informações relativas ao perfil dos entrevistados, em seguida, abordamos questões sobre o conhecimento do programa, a cobrança dos impostos e os gastos governamentais.

A articulação com os participantes da pesquisa aconteceu de forma bastante fluida, pois a maioria das pessoas não apresentou empecilhos e se disponibilizou em colaborar para nos repassar todas as informações que solicitamos.

Percebemos o interesse dos respondentes em apresentar as suas concepções e dificuldades referentes à execução do programa, bem como as suas expectativas para que se implementem ações que tragam melhorias do programa.

5.2.1 Perfil dos respondentes

Analisando a Tabela 15, percebemos que a maioria dos representantes das instituições (78,6%) é do sexo masculino. Os homens também estão envolvendo-se em atividades voltadas para áreas sociais que buscam oferecer uma melhoria na vida das pessoas mais carentes. Ainda recente era mais comum as pessoas do sexo masculino terem mais afinidades com atividades técnicas e poucos eram os que se interessavam por ações do terceiro setor.

Entre os beneficiados que responderam aos questionários tivemos uma representatividade por igual de pessoas de ambos os sexos. Considerando que na amostra selecionada a maioria das instituições (igrejas e associações comunitárias de pessoas carentes) desenvolve atividades que beneficiam indistintamente todas as pessoas, independente do sexo, observamos que as instituições estão se propondo a executar projetos que possam trazer benefícios a uma maior parcela da comunidade. A título de exemplo, podemos citar projetos que têm como objetivo a aquisição de equipamentos para implantação de uma cozinha industrial com a finalidade de gerar uma renda extra para as cozinheiras da instituição, aquisição de equipamento de som, aquisição de notebook para serem utilizados por ocasião de cursos e seminários e compra de fardamentos e acessórios para crianças e jovens envolvidos em atividades de dança e esporte praticadas nas instituições.

Constatamos a presença de pessoas mais jovens entre os representantes das instituições, a maioria possui entre 40 e 50 anos. Os beneficiados que responderam aos questionários estão todos na faixa etária entre 50 e 60 anos.

Ao analisarmos o perfil dos respondentes por grau de instrução, verificamos que a maioria dos representantes das instituições tem nível superior (56,3%), enquanto entre os beneficiados, há uma proximidade entre os de nível superior e médio. Percebemos maior desenvoltura em nos dar esclarecimentos entre os representantes das instituições, enquanto alguns beneficiados demonstraram receio em apresentar maiores detalhes e nos davam respostas mais curtas e sem muitos argumentos.

Não podemos deixar de ressaltar o nível de consciência política de algumas pessoas que, mesmo tendo baixo poder aquisitivo, tinham uma percepção clara da difícil realidade na qual se encontra a sociedade no país. Deparamo-nos com pessoas, tanto entre os representantes das instituições como entre os beneficiados, cientes do que necessita ser feito e que já vêm contribuindo para mudar a situação na qual nos encontramos.

Tabela 15 – Perfil dos Respondentes

Descrição	Rep. Instituições		Beneficiados	
	Qtde	%	Qtde	%
Sexo				
M	11	78,6	10	50,0
F	3	21,4	10	50,0
Total	14	100,0	20	100,0
Idade				
20-30	1	6,7	2	10,5
30-40	3	20,0	2	10,5
40-50	6	40,0	5	26,3
50-60	1	6,7	6	31,6
60-70	4	26,7	4	21,1
Total	15	100,0	19	100,0
Grau de Instrução				
Médio	4	25,0	10	47,6
Superior	9	56,3	9	42,9
Não Informou	3	18,8	2	9,5
Total	16	100,0	21	100,0

Fonte: Autoria própria

5.2.2 Conhecimento do programa

Para indagarmos sobre o entendimento do programa, formulamos, entre outras, uma pergunta a respeito do seu objetivo. Verificamos, como demonstrado na Tabela 16, que a maioria vislumbra o programa como um meio para aumentar a arrecadação e, conseqüentemente, como uma iniciativa para ajudar as instituições.

Em quase todas as instituições, o recurso recebido é aplicado em melhorias de suas instalações e outras utilizam os recursos em pagamentos de suas despesas com custos fixos, como água e energia, e em aquisição de material de escritório ou material permanente.

Tabela 16 – Conhecimento sobre o Programa

Descrição	Rep. Instituições		Beneficiados	
	Qtde	%	Qtde	%
Objetivo				
Ajudar as instituições.	5	31,4	7	33,3
Aumentar a arrecadação dos impostos.	8	50,0	10	47,6
Ajudar as instituições/ Aumentar a arrecadação dos impostos.	1	6,2	2	9,5
Esclarecer a população sobre o que são e como são gastos os impostos.			1	4,8
Outros.	1	6,2		
Todas as respostas.	1	6,2	1	4,8
Total	16	100,0	21	100,0
Aplicação do dinheiro				
Em melhorias das instalações da instituição.	9	56,3	14	66,7
Com as pessoas que pertencem à comunidade.	1	6,3	6	29,6
Outros.	6	37,4	1	4,7
Total	16	100,0	21	100,0

Fonte: Autoria própria

Ao perguntarmos sobre a coleta das notas, grande parte disse que pede a nota fiscal quando compra alguma coisa e que também solicita às outras pessoas. A maior parte respondeu que o que mais estimula pedir as notas é receber o dinheiro e, como realçaram os beneficiados, com o intuito de contribuir para a arrecadação dos impostos para o governo fazer mais pelos pobres – Tabela 17.

Evidenciamos que as pessoas não veem este programa como uma alternativa para esclarecer à população sobre os seus deveres e direitos enquanto cidadão e sobre a função social dos tributos, e o que o atrativo para participar do programa é o dinheiro que receberão em troca das notas fiscais que enviam à SEFAZ.

Tabela 17 – Coleta das Notas Fiscais

Descrição	Rep.Instituições		Beneficiados	
	Qtde	%	Qtde	%
Colaboração com a coleta das NFs				
Sim, peço sempre a nota quando compro alguma coisa.	8	50,0	8	38,0
Sim, mesmo que não compre muito, peço às outras pessoas.	1	6,2	7	33,0
Sim, peço sempre a nota quando compro alguma coisa/Sim, mesmo que não compre muito, peço às outras pessoas.	6	37,6	6	29,0
Pouco, porque as minhas notas são muito poucas.	1	6,2		
Não, porque o governo não gasta o dinheiro com quem precisa.				
Não, por outro motivo.				
Total	16	100,0	21	100,0
Estímulo a pedir a NF				
Receber o dinheiro do programa	7	43,7	6	28,6
Contribuir para a arrecadação dos impostos para o governo fazer mais pelos pobres.	5	31,2	13	61,9
Receber o dinheiro do programa/Contribuir para a arrecadação dos impostos para o governo fazer mais pelos pobres.	4	25,1	2	9,5
Total	16	100,0	21	100,0

Fonte: Autoria própria

5.2.3 Informações sobre impostos e gastos do governo

Nas respostas sobre a forma como têm conhecimento dos impostos e os gastos governamentais, por meio da televisão e da internet, foi a opção que apresentou maior percentual de resposta pelos dois tipos de respondentes dos questionários, como vemos na Tabela 18.

Os respondentes informaram que as instituições não tratam sobre esses assuntos com a comunidade; abordam apenas o que diz respeito à importância de pedirem a nota fiscal para aumentar a arrecadação e receberem o dinheiro para investir em melhorias nas instituições. Alguns acrescentaram o fato de não terem competência para prestar maiores esclarecimentos e que cabe aos órgãos do estado estar mais próximos da população para lhe repassarem essas informações.

Tabela 18 – Informações sobre impostos e gastos do governo

Descrição	Rep.Instituições		Beneficiados	
	Qtde	%	Qtde	%
Informações sobre impostos				
Instituição que você faz parte.	1	6,3	3	14,3
Televisão	1	6,3	8	38,1
Internet	4	25,0	1	4,8
Televisão/Internet	5	31,2	5	23,8
Campanhas do Governo.	2	12,5	2	9,5
Não tenho informação.	3	18,7	2	9,5
Total	16	100,0	21	100,0
Informações sobre a aplicação dos impostos				
Instituição que você faz parte.	1	6,3	5	25,0
Televisão	2	12,5	4	20,0
Internet	3	18,7	4	20,0
Televisão/Internet	5	31,2	1	5,0
Campanhas do Governo.	1	6,3	3	15,0
Não tenho conhecimento.	4	25,0	3	15,0
Total	16	100,0	20	100,0

Fonte: Autoria própria

Na Tabela 19, demonstramos o que responderam com relação à cobrança dos impostos. Todos disseram que os brasileiros pagam muitos impostos e que, além de serem muitos, são elevados e que não trazem o retorno esperado como, por exemplo, na construção de escolas, casas, hospitais, etc.

Quase todos mencionaram as dificuldades que a população enfrenta, em parte, ocasionadas pelo fato de serem muitos impostos e, além disso, muito elevados.

Atrelado a esse fato, foram citados, com veemência, a existência de sonegação, a concentração de riqueza e a injustiça social.

Relataram a necessidade de o governo investir mais e dar mais transparência aos gastos com a sociedade.

Dizia um dos entrevistados:

- “Patético do governo quando não fala com o povo. Como pode aproximar o povo de uma gestão?”

- “Ele tinha que ampliar mais em escolas, em cursos porque é um dinheiro da gente”.
- “É fundamental saber o quanto se recolhe, o quanto e como se gasta”.

Tabela 19 – Cobrança dos Impostos

Descrição	Rep. Instituições		Beneficiados	
	Qtde	%	Qtde	%
Cobrança dos impostos				
São muitos impostos.	5	31,2	6	28,6
Os impostos são muito altos.	3	18,8	2	9,5
Os ricos deveriam pagar mais.	1	6,2	2	9,5
A gente paga, mas não ver ser aplicado.	3	18,8	1	4,8
Deveria ser gasto para construir escolas, casas, hospitais.	2	12,5	6	28,6
Todas as respostas.	2	12,5	4	19,0
Total	16	100,0	21	100,0

Fonte: Autoria própria.

5.2.4 Alcance do objetivo do programa

Como apresenta a Tabela 20, grande parte dos participantes acredita que o programa tem alcançado seu objetivo, do que deduzimos, trouxe benefícios para as instituições.

Verificamos, *in loco*, algumas melhorias feitas nas instituições e algumas nos mostraram equipamentos que tinham sido adquiridos, em parte, com o dinheiro que receberam do projeto. Realçamos novamente a contribuição que tem dado para diminuir seus gastos com custos fixos.

Tabela 20 – Alcance do Objetivo

Descrição	Rep. Instituições		Beneficiados	
	Qtde	%	Qtde	%
Sim	12	75,0	19	90,0
Não	4	25,0	2	10,0
Total	16	100,0	21	100,0

Fonte: Autoria própria.

Questionamos, entretanto, até que ponto o programa está atingindo o objetivo.

No que diz respeito a incentivar a população a pedir a nota fiscal para contribuir com o aumento da arrecadação, conforme dados da SEFAZ, o programa tem atraído, cada vez mais, outras instituições e é crescente o volume de notas fiscais entregues pelos participantes.

Infelizmente, o programa tem apresentado características mais voltadas para uma política com fins arrecadatórios, na medida em que tem tido como maior preocupação o incremento da arrecadação, deixando de lado o aspecto que diz respeito à formação de cidadãos, como se propôs executar na ocasião de sua implantação.

Mas, em se tratando que o programa tem como objetivo motivar a emissão de documentos fiscais, nesse aspecto tem obtido sucesso. E, em paralelo, conforme a pesquisa confirmou, tem trazido benefícios para as instituições cadastradas.

5.2.5 Participação popular

Questionados sobre o processo de participação popular, percebemos que a problemática social-econômica-política do país atingiu patamares tão preocupantes que a sociedade não tem mais como ficar à parte e vem aderindo a movimentos sociais em busca de uma sociedade menos desigual e mais justa.

Entretanto, muitas pessoas ainda precisam abraçar essa causa. Muitos reclamam, mas não procuram esclarecimentos e não encampam a luta por melhorias.

Nesse contexto, citaram também a necessidade da formação de uma consciência cidadã, por meio de um processo educativo da população, que deve ser iniciado desde cedo, a partir das crianças, para que se tornem pessoas cientes de seus direitos e deveres.

Resgatando uma campanha promocional feita pela SEFAZ, para estimular a participação da sociedade no programa, fazendo uso de mascotes representativos do PSNVD, um entrevistado argumentava que “se a criança aprende, ela arrasta a família e se educa para o resto da vida”.

Outros entrevistados também deixaram evidente a necessidade de se intensificar o processo de educação fiscal e ressaltaram:

- “A educação fiscal deveria ser mais abrangente, divulgar mais. A criança passa a ter respeito pelo patrimônio; saber que saiu da sua contribuição para ter aquilo que é bom para ele e para os outros”.
- “Com aulas de cidadania, cresce aprendendo a gostar mais do país, a ter mais zelo”.

- O povo é desinformado. Deveria conhecer mais seus direitos e cobrar depois. Tem muito a desejar, o povo aguenta muita coisa calado; não tem muita participação.
- As pessoas deveriam se juntar para diminuir as desigualdades sociais.

5.2.6 Dificuldades apontadas

A dificuldade em digitar as notas fiscais, considerando a carência de pessoas disponíveis para isso nas instituições, tendo em vista que a maioria dos serviços prestados é realizada por voluntários, foi ao que mais se referiram como dificuldades encontradas na operacionalização do programa.

Como não dispõem de pessoal suficiente para processar a digitação dos documentos e que existe um prazo de validade para ser aceito, relataram que muitas vezes o prazo acaba sendo expirado ou então o documento acaba ficando ilegível.

Todos demonstraram insatisfação com relação ao repasse do dinheiro pela Secretaria da Fazenda e associam à demora do repasse, desestímulo e descrédito para continuarem a pedir as notas fiscais.

5.3 Premiação para as entidades participantes que mais contribuem com a campanha

Com o intuito de reforçar o entendimento dos participantes em relação aos benefícios que o programa tem trazido às instituições, resgatamos algumas publicações feitas na imprensa sobre o prêmio concedido, anualmente, pela SEFAZ, em parceria com o Sistema Verdes Mares, em reconhecimento aos que mais colaboram com o programa.

Em uma das reportagens de cobertura ao evento, o Jornal Diário do Nordeste publicou, no dia 1.2.2013, que

[...] o resultado desse trabalho tem sido compensador, por se transformar em investimentos e melhorias para instituições beneficentes do Cariri. Em Juazeiro do Norte, a Comunidade de Evangelização Fonte de Vida mobiliza o grupo de oração para arrecadar as notas, com metas a serem vencidas. Ano passado, foram mais de R\$ 6 milhões arrecadados.

Naquele ano, outras duas entidades também foram agraciadas com o repasse das notas, o Grupo Espírita Irmã Sheilla, também em Juazeiro, e a

Associação Beneficente Luiz Otacílio Correia, da cidade de Várzea Alegre. Na entidade, dez crianças, filhas de mulheres que precisam trabalhar para manter a casa são beneficiadas.

O jornal informa ainda na reportagem que a Comunidade de Evangelização Fonte de Vida, que participa do programa, investirá o valor na construção da sede da entidade, na Vila Carité, em Juazeiro do Norte.

A nova estrutura contará com seis salas de aula, refeitório, salão para a realização de cursos profissionalizantes, biblioteca e videoteca, além de espaços para lazer e reuniões. Com a nova sede, a entidade pretende ampliar o atendimento, em especial, aos jovens.

“Com quase duas décadas de atividades beneficentes em Juazeiro do Norte, o Grupo Espírita da Fraternidade Irmã Sheilla (Gefis) é outra entidade da região agraciada com o Prêmio Contribuintes. As ações da entidade chegam a beneficiar mais de 260 famílias, além de expandir os conceitos da evangelização espírita para a população dos Bairros Timbaúbas, Pio XII e Vila Fátima, em Juazeiro. O trabalho inclui a distribuição de sopa e cestas básicas, mas as ações não se limitam a isto. O grupo ainda acompanha, trimestralmente, cerca de vinte mulheres gestantes, as quais recebem orientações sobre a saúde e cuidados com o bebê. A instituição participa do programa "Sua Nota Vale Dinheiro", desde 2008, quando iniciou a construção de um abrigo que irá acolher cerca de sessenta idosos carentes e sem lar. Na obra e na compra de equipamentos e mobília para o Gefis, já foram investidos mais de R\$ 106.942,65, dinheiro vindo do repasse da Sefaz. Para a instituição, a grande meta é poder desenvolver as ações beneficentes para os idosos, numa estrutura adequada. Segundo a coordenação da entidade, o programa deu uma contribuição importante para a execução da construção do abrigo. “Para nós, esse programa foi a melhor coisa que o governo criou. Todo o dinheiro que recebemos auxiliou bastante nos nossos projetos, tanto que já estamos formalizando uma terceira iniciativa, que prevê a compra de um carro para o abrigo e a reforma da sede”, divulga ainda o jornal, na edição do dia primeiro de fevereiro desse ano.

Ainda nessa matéria, o jornal Diário do Nordeste divulgou que a Associação Beneficente Luiz Otacílio Correia, de Várzea Alegre, também agraciada com o prêmio este ano, foi a terceira entidade que mais contribuiu com o programa “Sua Nota Vale Dinheiro”, em 2013. A associação atende mais de quinhentas

crianças carentes que participam de atividades educativas. Por meio das atividades artísticas (aulas de informática, balé, teatro e circo), as crianças desenvolvem talentos que têm impacto positivo na autoestima de cada uma. A meta é poder superar a cada ano o montante de arrecadação e poder investir no fortalecimento dos projetos da entidade, informa o jornal.

O valor arrecadado pela Associação Beneficente de Itapajé, recebido do PSNVD, é destinado a programas assistenciais da Associação, como creche, lazer para idosos, ações educacionais, sopão, além de um centro de reabilitação para dependentes químicos. A Casa de Passagem, que dá auxílio no tratamento de dependentes químicos, foi inaugurada e é mantida principalmente pelo recurso captado pelo programa da Secretária da Fazenda do Estado (Jornal Diário do Nordeste de 1.2.2013).

Em matéria publicada no dia 18.2.2013, o jornal informa:

O Prêmio Contribuintes surgiu da proposta de um fortalecimento da relação entre os setores público e privado, apresentando a importância dessa cooperação para a população. Essa premiação supre a necessidade de reconhecer a boa conduta fiscal de grandes, médias, pequenas e microempresas, dentre as que mais contribuem para a arrecadação do Estado, além das entidades que arrecadam o maior número de notas fiscais, evidenciando os benefícios promovidos pelo imposto.

No dia 1/3/2013, noticia o jornal Diário do Nordeste: “Cid enaltece o “exercício da cidadania” com premiação”. “Não há exercício maior de cidadania”, assim classificou o governador do Ceará, Cid Ferreira Gomes, a parceria entre o governo estadual e o Sistema Verdes Mares, por meio do Prêmio Contribuintes.

O poder público, além das transferências governamentais, tem nos tributos a mais importante fonte de recursos para investir em educação, saúde, lazer entre outras demandas da população, e as empresas têm o papel de intermediar esse processo por meio do recolhimento e o repasse dos impostos.

Ainda na edição do dia 1/3/2013, o Padre Antônio Martins Irineu, da Diocese de Tianguá, dá um depoimento de que:

O Prêmio Contribuintes é uma bênção para o Ceará e também para o povo e para todos nós da arquidiocese, que estamos ajudando nessa campanha educativa. É certamente uma campanha muito positiva, porque além de ampliar a arrecadação do Estado, nos permite, com os 0,5% da “Sua Nota Vale Dinheiro”, angariar recursos para ajudar a nossa diocese. É uma campanha de conscientização para que as pessoas exijam o seus direitos, exijam a nota fiscal.

Urnas são colocadas em padarias, supermercados, locais de grande consumo no Ceará, para os consumidores fazerem doações de suas notas fiscais para ajudar às pessoas carentes, atendidas pelas organizações filantrópicas cadastradas no programa.

Os recursos provenientes do programa já mudaram a infraestrutura de muitas casas de abrigo, centros de evangelização, de acolhida a pacientes e seus familiares, entre outros. Outro benefício trazido pelo programa é a colaboração que traz ao processo de arrecadação e fiscalização do estado, como elucida o jornal, parceiro da realização do evento Prêmio Contribuintes.

Informa ainda essa edição do referido jornal que o Shalom²¹ vem desenvolvendo trabalhos com dependentes químicos, moradores de rua, crianças, jovens, idosos e famílias. Explica o assessor da associação João Patriolino Dias Junior que “os recursos repassados pela Sefaz cobrem entre 15% a 25% dos custos com estes projetos”. Em uma casa que funciona como albergue para moradores de rua, as 350 pessoas, em média, que são atendidas no albergue, foram beneficiadas com uma reforma para melhorar as instalações com recursos do programa da Sefaz.

“Sua Nota Vale Dinheiro na luta contra o câncer” - os pequenos pacientes e familiares recebem ajuda durante o tratamento na Associação de Combate ao Câncer Infante-Juvenil Peter Pan. A associação funciona com recursos provenientes de outras doações e com os valores recebidos do programa Sua Nota Vale Dinheiro em troca das notas fiscais depositadas em urnas espalhadas na cidade. Uma das ações financiadas é a capacitação de profissionais de saúde em Fortaleza e no Interior do estado para diagnosticar precocemente os casos de câncer e, assim, favorecer o tratamento e cura. Outro exemplo é custear o deslocamento da criança e acompanhante para o tratamento médico, além de fornecer condições de higiene e conforto, como colchões, filtros de água, ventiladores, fraldas descartáveis. (Jornal Diário do Nordeste, 20/1/2012).

²¹ Tem como fim a evangelização; surgiu de um desejo de evangelizar os jovens mais afastados de Deus.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto no qual tem se apresentado a situação socioeconômica e política do país, nos últimos anos, faz supor que parte da sociedade não manifesta que tem consciência de seus direitos e deveres de cidadão. Apesar das manifestações que vimos acontecer no ano de 2013, com a participação de milhares de pessoas em todo o país, as quais Sousa (2013) interpreta “como uma rejeição absoluta às instituições e às representações políticas no Brasil”, muitos ainda demonstram acomodação e não fazem a sua parte para que seus direitos sejam efetivamente garantidos e tenhamos uma sociedade com menor índice de desigualdade social e melhor qualidade de vida.

Pelos resultados das eleições, percebemos que a sociedade não faz o uso devido do direito de eleger seus representantes políticos nem tem cobrado deles o cumprimento de suas obrigações para obter os serviços que lhe garanta as condições para ter uma vida mais digna.

Não vemos também a população fiscalizando a iniciativa privada no cumprimento de suas obrigações tributárias quanto ao pagamento dos impostos que proporcionariam a execução dos serviços os quais o estado tem o papel de ofertar à sociedade.

Não há ainda o envolvimento necessário da população nas questões da definição e realização dos gastos públicos, deixando os órgãos governamentais “à vontade” para executar suas atividades, distanciando-se algumas vezes do que tem sido planejado em prol da melhoria de vida da população.

Diante do crescente e elevado índice de sonegação e corrupção que presenciamos a cada dia no país, somos levados a acreditar que o governo não tem envolvido a população na execução de suas políticas públicas, como também não tem realizado a contento programas que têm como objetivo a conscientização dos cidadãos para o exercício da cidadania.

Procuramos conhecer se as pessoas beneficiadas com o programa estão voltadas tão-somente para os ganhos financeiros que possam ter em troca do envio à Secretaria da Fazenda das notas fiscais que recebem pelas suas aquisições no comércio varejista. Acreditávamos que as pessoas não se voltam para os benefícios educativos que o Programa “Sua Nota Vale Dinheiro” oferece, que talvez as instituições cadastradas no programa não repassem informações sobre as questões

tributárias e que o programa não está sendo devidamente divulgado. Comprovamos a partir da nossa hipótese, que o PSNVD, que também está voltado para a conscientização tributária da população, não tem obtido os resultados esperados com relação ao caráter educativo ao qual também se propõe.

O cidadão precisa conhecer as nuances do processo tributário para compreender o funcionamento da máquina governamental. A ele devem ser dadas as condições para conhecer seus deveres e direitos como cidadão para fazer a sua parte e cobrar do governo a parte deste, para juntos transformarem a sociedade menos desigual.

Somente apropriando-se dos conhecimentos necessários, o cidadão pode estar mais próximo do estado e, estando ciente de suas obrigações e direitos e da obrigação do estado em proporcionar o bem comum, poderão manter uma relação mais estreita.

Reportamo-nos ao processo de educação fiscal, ao qual inferimos um grande poder de envolvimento da sociedade nas questões financeiras do estado para que ela tenha informações sobre as questões tributárias, políticas e sociais, e dessa forma, compreenda o contexto e as razões da situação na qual se encontra o país.

Constatamos que o cidadão, aqui representado pela amostra pesquisada, em grande parte, ainda é muito carente de informações sobre tributos e cidadania. Isto nos faz reportar à necessidade de intensificação do Programa de Educação Fiscal e de sua atuação nas campanhas para incrementar a arrecadação. Pensamos ser importante que se ampliem as formas de atuação do programa, não ficando restrito aos cursos ministrados em sala de aula ou pela internet. O Programa de Educação Fiscal poderia, portanto, alcançar novos patamares para atingir a sociedade como um todo.

A pesquisa nos mostrou que muitos ainda não têm informações sobre essas questões e ressentem-se de uma maior aproximação dos órgãos governamentais para lhes proporcionar esses esclarecimentos.

Cidadãos cientes de seu papel terão mais interesse em participar e observar a condução dos gastos públicos, em acompanhar mais de perto as ações do governo. Dessa forma, a educação fiscal pode colaborar para as campanhas terem resultados mais efetivos.

Apesar do viés predominante nas campanhas em prol do aumento da arrecadação, não há como se desvincular o caráter educativo presente em suas ações. Por ocasião da realização dessas campanhas, a exemplo do PSNVD, não se deve desperdiçar, portanto, a oportunidade de transmitir à população a importância da sua atuação no cumprimento da função social do tributo.

Acreditamos que a educação fiscal é, portanto, um instrumento de grande valia no processo de conscientização das pessoas como integrantes de uma sociedade de cidadãos conhecedores de seus direitos e deveres e atuantes na luta para garantir a sua efetividade.

Reportamo-nos a Buffon (2009) no que se refere ao dever de se pagar impostos em virtude do aspecto de solidariedade social embutido no princípio da cidadania. Oliveira (2013) também trata da necessidade do cumprimento dos deveres por parte da sociedade para exigir seus direitos.

Como já foi citado, a arrecadação dos tributos possibilita ao Estado as condições para oferecer aos cidadãos, uma vida mais justa.

Associado a medidas de intensificação do PSNVD ao Programa de Educação Fiscal, devem ser abertos novos caminhos para que o Estado e a Sociedade caminhem juntos e tenhamos a garantia de que o Estado possa ter uma arrecadação que lhe possibilite honrar os seus compromissos com a sociedade. E esta, por sua vez, tenha condições de cobrá-lo para que os recursos sejam gastos devidamente.

Relembramos Sader (2011), quando diz que o Estado precisa recuperar seu papel, adotar um programa democrático que garanta os interesses de todos para superar algumas dificuldades enfrentadas pelo atual modelo de governo.

Também Dowbor (2013) faz referência à necessidade de uma nova relação entre Estado-mercado-sociedade para se alcançar um desenvolvimento com empregos de qualidade, coesão social e sustentabilidade ambiental.

Na mesma linha de pensamento de Sader (2011) e Dowbor (2013), defendia Bresser (1997) que o Estado precisa recuperar a sua credibilidade perante a sociedade para aumentar o seu nível de governabilidade.

Formou-se no país um abismo entre o Estado e a Sociedade, em decorrência do descrédito que as pessoas passaram a ter do governo na condução dos gastos públicos, que permite a prática de sonegação e da concessão de benefícios para uma pequena parte da população, gerando uma grande desigualdade econômica e social.

O sistema tributário brasileiro penaliza os que possuem menos recursos, quando não institui a cobrança dos tributos em conformidade com a capacidade contributiva de cada segmento da população, ao contrário da proposta de O'Connor (1977), de que as pessoas devem ser taxadas progressivamente na cobrança dos tributos.

Por sua vez, a sociedade aos poucos está conquistando espaços na luta por um Estado democrático, onde sejam respeitados os direitos dos cidadãos e garantida a sua sobrevivência, como é papel do Estado.

A chave dessa mudança está na prática do exercício de cidadania por parte da população, que, além de cobrar do governo o cumprimento de suas ações para com ela, deve assumir o compromisso com o pagamento dos tributos e o efetivo acompanhamento dos recursos arrecadados.

Ressaltamos novamente a importância da educação nesse processo de mudança. Campanhas como esta obteriam melhores resultados se também houvesse a preocupação em levar à população esses conhecimentos, ação esta também prevista na lei que a instituiu.

Destacamos a Educação Fiscal como perspectiva de fortalecimento da consciência cidadã, vindo promover, conseqüentemente, mudança de valores da sociedade para despertá-la quanto à importância de sua participação nas questões fiscais. Resgatamos a relação feita por Silva, J. (2011) entre a educação e a formação de uma consciência cidadã necessária para a participação da sociedade na condução da administração pública.

Citando um dos entrevistados, realçamos a sua fala sobre a importância da conscientização da pessoa por meio de um processo educativo. Diz ele: “a comunicação é a arte do esclarecimento. Se a criança aprende, arrasta a família e se educa para o resto da vida”.

De acordo com a nossa hipótese, constatamos que o programa realmente carece de maior acompanhamento dos órgãos competentes e de ações voltadas para conscientizar a população quanto à função social dos tributos. Cidadãos conscientes, certamente, darão maior apoio ao governo no processo de arrecadação dos recursos necessários e mais condições terão de acompanhar e controlar os gastos públicos. Ainda não acontece no país um processo de participação popular satisfatório. À sociedade ainda falta maior articulação para participar e cobrar do governo efetividade na condução do “dinheiro do povo”.

Referimo-nos também ao impacto que esse processo de conscientização da população pode trazer ao Programa Sua Nota Vale Dinheiro. Cidadãos conscientes serão mais incisivos na exigência dos documentos fiscais, reduzindo, dessa forma, os índices de sonegação.

Podemos dizer que programa como este, além de ser instrumento de combate à sonegação fiscal, traz no âmago da execução dessa política pública uma forma de distribuição de renda para incrementar as atividades filantrópicas executadas pelas entidades cadastradas no programa.

Como vimos, a pesquisa mostrou que 75% dos representantes das instituições e 90% dos beneficiados responderam que o programa tem alcançado seu objetivo, do que deduzimos, trouxe benefícios para as instituições. Comprovamos algumas aquisições feitas com os recursos recebidos do programa e melhorias na estrutura física das instituições. Lembramos também a contribuição que tem dado para diminuir seus gastos com custos fixos.

O governo, entretanto, não teria necessidade de implementar políticas dessa natureza, que geram ônus aos cofres públicos, se tivéssemos uma sociedade consciente de que é obrigação do comerciante emitir as notas fiscais e, caso este não o faça, cabe ao cidadão pedir que a emita. E ainda, se o comerciante não a emitir, colaborar com o fisco utilizando os canais de denúncia.

Pretendíamos com essa pesquisa, contribuir para uma avaliação do programa. Dessa forma, ao tomarmos conhecimento das dificuldades apontadas pelas instituições quanto à operacionalização para envio das notas fiscais e as suas insatisfações com relação ao programa, entregaremos à SEFAZ um relatório com os resultados dos questionários e entrevistas, bem como as sugestões de melhoria apontadas pelos participantes da pesquisa.

Conforme citamos anteriormente, entendemos como Trevisan e Bellen (2008), que a avaliação das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública.

E como Wallerstein (2013), defendemos que deveriam ser ampliados os gastos governamentais com a população carente e tributados os mais ricos. Vislumbramos ainda a execução de políticas públicas que garantam à sociedade, acesso a tudo o que é realmente necessário para viver, que se dê um basta a esse consumo desenfreado que nos tem movido nos últimos tempos.

Constatamos a necessidade de maior presença da SEFAZ nas instituições para prestar esclarecimentos sobre a execução do programa, bem como para reforçar a sua importância e os benefícios que pode trazer à sociedade. Ao que também julgamos insuficiente, maior divulgação do programa, inclusive na mídia.

A título de sugestão, para minimizar o vasto espaço de tempo entre a entrega dos documentos e o recebimento do dinheiro, mencionamos a implantação da sistemática da inclusão do identificador da instituição no momento da emissão do cupom fiscal, como vem ocorrendo em outros estados, a exemplo de São Paulo, como perspectiva de trazer melhores resultados.

Levaremos ao conhecimento da SEFAZ um questionamento feito por alguns participantes da pesquisa com relação à destinação de maior percentual de repasse às instituições filantrópicas em relação ao destinado às pessoas físicas. Argumentam eles que as instituições estão contribuindo com maior parcela para as ações do governo, chegando muitas vezes a fazer o que deveria ser feito por ele, ou seja, suas obrigações.

REFERÊNCIAS

- AAKER, David; KUMAR, V.; DAY, G. **Marketing research**. John Wiley & Sons, Inc. 1995.
- AMORIM, Marcio William Franca; WEYNE, Walda Maria Mota. **SEFAZ: Tributo à História**. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceara, 2006.
- ANANIAS, Patrus. O desafio de integrar as políticas sociais. In: GUIMARÃES, Juarez (Org.). **As novas bases da cidadania: políticas sociais, trabalho e previdência social**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 19-27.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.
- ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação, In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Fortaleza: Editora ABC, 1998.
- BARROS, Lúcia Maria de Sousa. **“Programa Sua Nota Vale Dinheiro” na Arrecadação do Estado do Ceará**. Dissertação apresentada no Curso de Mestrado Profissional em Economia do Setor Público da Universidade Federal do Ceará, 2010.
- BORBA, Claudio. **Direito Tributário: teoria e 1000 questões**. 18. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Senado Federal, 2001. Art. 205.
- _____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (ESAF). **Programa Nacional de Educação Fiscal**. Brasília, 2002.
- _____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: apresentação dos temas transversais, ética / Secretaria de Educação Fundamental**. Brasília: MEC/SEF, 1997. 146p.
- BUFFON, Marciano. **Tributação e dignidade humana: entre os direitos e deveres fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Texto básico de aula proferida para a turma do XI Curso de Formação de Governantes**. Fortaleza, 2007.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Estado para que / Estado para quem...** Fala apresentada no vídeo da CNBB, 2012.
- CAVALCANTE, Silvana Maria Pereira. **Violência contra a mulher e autonomia financeira: uma avaliação do atendimento do centro de referência Francisca Clotilde de Fortaleza/Ceará**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará- UFC, 2012.

CEARÁ. Lei nº 13.314, de 02 de julho de 2003. Institui a campanha de incentivo à emissão de documento fiscal denominada NOSSA NOTA, a ser executada em todo o território cearense, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da Publicação: 2/7/2003. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363212&advquery=4.623&hitsperheading=on&infobase=leis&record={309}&softpage=Document42&x=36&y=15&zz=>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Lei nº 13.568, de 30 de dezembro de 2004. Institui Programa de Incentivo ao Consumidor de Exigência do Documento Fiscal. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da Publicação: 30/12/2004. Disponível em: <<http://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2004/13568.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Decreto nº 24.569/1997, de 31 de julho de 1997. Consolida e regulamenta a legislação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 04/08/1997. Disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/legislacao_download/ano_2007/decreto_ricms/24569.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Decreto nº 27.135, de 11 de julho de 2003. Regulamenta a Lei nº 13.314, de 02 de julho de 2003, que institui a Campanha Nossa Nota a ser executada em todo o território cearense, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 14/7/2003. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363204&hitsperheading=on&infobase=decretos&record={1212}&softpage=Document42>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005. Institui a campanha denominada sua Nota Vale Dinheiro a ser executada no território cearense, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 24/05/2005. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363204&hitsperheading=on&infobase=decretos&record={1329}&softpage=Document42>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Decreto nº 28.752, de 11 de junho de 2007. Acrescenta o § 3º ao art. 6º do decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 12/6/2007. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363204&hitsperheading=on&infobase=decretos&record={1390}&softpage=Document42>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Decreto nº 29.177, de 8 de fevereiro de 2008. Altera dispositivos do Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, que instituiu a campanha denominada sua nota vale dinheiro. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 11/2/2008. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363204&hitsperheading=on&infobase=decretos&record={182C}&softpage=Document42>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Decreto nº 29.908, de 28 de setembro de 2009. Altera os arts. 6º e 10 do Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 29/9/2009. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363204&hitsperheading=on&infobase=

decretos&record={1706}&softpage=Document42>. Acesso em: 25 jan. 2015.

CEARÁ. Decreto nº 31.220, de 3 de junho de 2013. Altera os dispositivos do Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, que instituiu a campanha denominada “sua nota vale dinheiro”, do Decreto nº 28.752, de 11 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 6/6/2013. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363204&hitsperheading=on&infobase=decretos&record={1E5B}&softpage=Document42>. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Decreto nº 31.235, de 21 de junho de 2013. Altera dispositivos do decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, que instituiu a campanha denominada “sua nota vale dinheiro”, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 26/6/2013. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363211&advquery=31.235&infobase=decretos&record={1E5F}&softpage=Document42&x=36&y=11&zz=>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Instrução Normativa nº 12, de 20 de junho de 2005. Define os critérios de cálculo do valor monetário Do crédito do participante da campanha Sua Nota Vale Dinheiro de que trata o Decreto nº 27.797, de 20 maio de 2005 a dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 17/8/2005. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363207&hitsperheading=on&infobase=instrucoes%20normativas&record={1201}&softpage=Document42>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Instrução Normativa nº 37, de 22 de outubro de 2009. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 3/11/2009. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363209&advquery=37%2f2009&infobase=instrucoes%20normativas&record={140A}&softpage=Document42&x=39&y=8&zz=>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Instrução Normativa nº 27, de 11 de junho de 2013. Altera os dispositivos da Instrução Normativa nº 37, de 20 de outubro de 2009, que instituiu a “Digitação On Line de Documentos Fiscais” relacionada à Campanha denominada “Sua Nota Vale Dinheiro”, instituída pelo Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, com fundamento na Lei nº 13.568, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 11/6/2013. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363209&advquery=27%2f2013&infobase=instrucoes%20normativas&record={19C0}&softpage=Document42&x=59&y=11&zz=>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. Instrução Normativa nº 30, de 28 de junho de 2013. Altera dispositivo da Instrução Normativa nº 37, de 20 de outubro de 2009, que instituiu a “Digitação On Line de Documentos Fiscais” relacionada à Campanha denominada “Sua Nota Vale Dinheiro”, instituída pelo Decreto nº 27.797, de 20 de maio de 2005, com fundamento na Lei nº 13.568, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial do Estado**, Ceará, Data da publicação: 28/6/2005. Disponível em: <http://legis.sefaz.ce.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=3363209&advquery=30%2f2013&infobase=instrucoes%20normativas&record={19C8}&softpage=Document42&x=22&y=12&zz=>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

CID enaltece o “exercício de cidadania” com premiação. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 1 mar. 2013, Negócios. Disponível em:

<<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/cid-enaltece-o-exercicio-de-cidadania-com-premiacao-1.204722>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

COCHRAN, William G. **Técnicas de amostragem**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

COSSON, Rildo. **Escolas do legislativo, escolas de democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

COTRIM, Gilberto. **História global Brasil e geral**. São Paulo: Saraiva, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008.

CRUANHES, Maria Cristina dos Santos. **Cidadania**: educação e exclusão social. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2000.

CURWIN, Jon; SLATER, Roger. **Quantitative methods for business decisions**. 3. ed. London: Cengage Learning, 2008.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Renato. **As manifestações e as políticas públicas**. 24 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=3030>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Paris, 26 ago. 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

DEMO, Pedro. **Participação e conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educação e saúde**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, out. 2004. Especial

DOMINGUES, José Marcos. **Texto da comunicação do autor no II Congresso Internacional de Direito Tributário da Cidade do Rio de Janeiro**. 9 a 11 de maio de 2007.

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

DOWBOR Ladislau. **Os estranhos caminhos de nosso dinheiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/colecaoquesaber-01.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

ENTIDADES beneficentes são homenageadas com prêmio. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 1 fev. 2013, Regional. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/entidades-beneficentes-sao-homenageadas-com-premio-1.110025>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

FARIAS, Francisco Pereira de. Coronelismo, clientelismo e a política de direita. **Le Mond Diplomatique Brasil**, 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=675>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

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

FERREIRA, Alexandre Henrique Salema. Nova economia, política tributária e exclusão social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 33, set. 2006. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?nlink=revistaartigos leitura&artigo id=1254>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUTEMA, Fabiana. Sonegação fiscal cresce e atinge quase 30% das empresas, diz IRTP. **Folha Online**, ago. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u99401.shtml>>. Acesso em: 19 set. 2009.

GHANEM, Elie. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, Ação Educativa, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**. 8. ed. Rio de Janeiro, São Paulo: Editora Record, 2004.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, UFC, n. 1, p.17-28, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. Porto Alegre: L&PM Editores Ltda, 1980.

GRZYBOVSKI, Denize; HAHN, Tatiana Gaertner. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 5, p. 841-64, set./out. 2006.

GUBA, Egon G., LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Campinas, SP: Unicamp, 2011.

GURGEL, Wildoberto Batista. A triangulação em debate: considerações sobre o modelo minayano de avaliação por triangulação de métodos. **Ciências Humanas em Revista**, São Luís, v. 5, n. 1, jul. 2007.

HANSEN, Morris H; HURWITZ, William N; MADOW, William G. **Sample survey methods and theory**. V. I. John Wiley & sons, Inc. 1966.

HELENA, Maria. **O Estado absolutista comanda**. 15 fev. 2010. Disponível em: <<http://historiamaneco.blogspot.com.br/search/label/Mercantilismo>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

HOLANDA, Nilson. **Avaliação de programas**. Conceitos básicos sobre avaliação “ex-post” de programas e projetos. São Paulo, Fortaleza: Editora ABC, 2006.

INSTITUIÇÕES beneficentes são incentivos para a arrecadação. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 22 fev. 2013, Regional. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/instituicoes-beneficentes-sao-incentivo-para-a-arrecadacao-1.195843>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

KALBERG, Stephen. **Max Weber**: uma introdução. Tradução: Vera Pereira. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

KINNEAR, Thomas C.; TAYLOR, James R. **Marketing research**: an applied approach. Mc Graw Hill. 1979.

KUHN Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LE GOFF, Jacques. **A civilização do ocidente medieval**. Lisboa: Estampa, 1983. v. II.

LEJANO, Raul P. **Frameworks for Policy Analysis**. Mergint text and context. New York: Routledge, 2006.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Arte Escrita, 2012.

LOPES, Ana Maria D’Avila. **A cidadania na Constituição Federal brasileira de 1988**: redefinindo a participação política. Constituição e Democracia. São Paulo: Malheiros, 2006.

LOPES, Carlos Cortês Vieira. **O problema social decorrente da sonegação fiscal. Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1345, 8 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9572>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

MARQUES, Gabriel. **Direito a ter direitos**: Hannah Arendt e a Constituição Brasileira. **Jusbrasil**. Disponível em: <<http://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/111819333/direito-a-ter-direitos-hannah-arendt-e-a-constituicao-brasileira>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

MARTON, Ronaldo Lindimar José. Reflexões sobre a sonegação tributária. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, X, n. 45, set. 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2248>. Acesso em: 25 jan. 2015.

MARX, Karl; ENGELS, F. **A Ideologia alemã** (primeiro capítulo). *Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, Dietz Verlag*, Berlim, 1956/68 (MEW). Tradução de Álvaro PINA. Moscovo. Berlim: Edições Progresso, 1977, [N6], Bd. I.

MATTAR, F. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 1996.

MÉSZÁROS, István. A ordem da reprodução sociometabólica do Capital. In: **Para além do Capital** – rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo Editorial. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2002.

MILANI, Carlos R.S. **O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais**: análise comparativa de experiências europeias e latino-americanas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, maio/jun. 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza *et al.* **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes. 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

_____. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu (Orgs.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 9-29.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995, p. 16.

NOTA fiscal auxilia filantrópicas. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 20 jan. 2012, Negócios. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/nota-fiscal-auxilia-filantropicas-1.86752>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

NUNES, Ricardo da Costa; NUNES, Selene Peres. **Crise fiscal e medidas de ajuste**. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/218243/Nunes%20e%20Nunes.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

O'CONNOR, James. **The fiscal crisis of the state**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Ana Cleiane Carneiro de. **Avaliação do programa de educação fiscal: desafios, limites e vivências da prática docente**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará, 2013.

OLIVEIRA, Tânia Modesto Veludo de. **Amostragem não probabilística**: adequação de situações para uso e limitações de amostras por conveniência, julgamento e quotas. Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado - FECAP. Administração *On Line*, Prática, Pesquisa, Ensino. v. 2, n. 3, jul./ago./set. 2001. ISSN 1517-7912. Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art23/tania2.htm>. Acesso em: 25 jan. 2015.

PALÁCIO, Maria Iara Henrique. **O impacto do programa Sua Nota Vale Dinheiro sobre a arrecadação do ICMS no estado do Ceará**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Ceará/CAEN, 2012.

PAULANI, Leda Maria. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. In: **Boletim de Economia e Política Internacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, n. 10. abr./jun. 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Cadernos MARE da reforma do Estado**, v. 1, 1997.

PRADO, Edna Cristina do; DIOGENES, Elione Maria Nogueira (Org.). **Avaliação de políticas públicas: interface entre educação & gestão escolar**. Maceió, AL: EDUFAL, 2011.

PRÊMIO Contribuintes difunde conceito de cidadania no Ceará. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza, 24 jan. 2013, Negócios. Disponível em: <<http://diariodo-nordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/premio-contribuintes-difunde-conceito-de-cidadania-no-ceara-1.100235>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. Análise de documentos em ciências sociais. In: **Variações sobre a técnica do gravador no registro da informação viva**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1991. Cap. VIII.

REBOUÇAS, Fernando. **O que é stakeholder**. 2007. Disponível em: <<http://ogerecente.com/stakeholder/2007/02/23/o-que-e-um-stakeholder/>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

RELATÓRIO BRUNDTLAND. Documento intitulado Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), publicado em 1987. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2014. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Relat%C3%B3rio_Brundtland&oldid=40657912>. Acesso em: 25 jan. 2015.

ROCHA, Zélio Maia da. Nepotismo e concurso público – Critério objetivo de ausência de moralidade e impessoalidade na administração pública. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 61, fev. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5427>. Acesso em: 25 jan. 2015.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. ISSN 1517 – 6916 CAOS. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, p. 55-73, mar. 2011.

_____. Avaliação de políticas públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: **Avaliação de políticas públicas: interface entre educação e gestão escolar**. Maceió, AL: edUFAL, 2011.

_____. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. **Revista de Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza: UFC, v. 1, n. 1, jan/jun, p. 7-15, 2008.

ROSA, Renata Adriana. **Economia solidaria e cidadania ativa nas políticas públicas de Belo Horizonte**, dez. 2005/fev. 2006. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=psocial_economia-solidaria.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2015.

SADER, Emir. Esfera pública X esfera mercantil. **Revista Caros Amigos**, Ano XV, n. 167, p. 42, 2011.

_____. A democratização do Estado. **Blog do Emir Sader**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=1140>. Acesso em: 17 nov. 2012.

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

SALLUM JR. Brasília. Metamorfoses do estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18065.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2007.

SAMPAIO, Amarilis Maier. USA: a crise do estado capitalista (*the fiscal crisis of the state*) por James O'Connor. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1977. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.18, n. 2, abr./jun. 1978. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901978000200009>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

SANTIAGO, Maria Inês Cochrane. **A Influência do Programa de Educação Fiscal no comportamento dos alunos do ensino médio**: o caso das escolas Liceu de Acaraú e Maria Luiza Barros de Itarema-CE. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Ceará, 2010.

SCHOLZ, Rejane Teresinha. **O princípio da informação no direito tributário**. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2005.

SELLTIZ, C. e outros. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução de Dante Moreira Leite. São Paulo: EPU. Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

SILVA, Imaculada Maria Vidal da. **Programa de educação fiscal e escola**: caminhos e descaminhos na construção da cidadania. Dissertação (Mestrado), apresentada no Curso de Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. 2007.

SILVA, José Francisco da. **A educação para a cidadania fiscal**: Ações do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF no ensino fundamental e médio. Monografia/TCC apresentada ao Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Legislativo e Políticas Públicas. Brasília, 2011.

SILVEIRA, Daniel Barile da. **Patrimonialismo e a formação do estado brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna**. 2005. Disponível em: <<http://www.sociologiajuridica.net.br/antigo/tadanielsilveira3.htm>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

SOUSA Fernando J. Pires de. **Interpretações relativas às recentes manifestações de rua no Brasil**. 2013. Disponível em: <<https://oppceufc.files.wordpress.com/2013/08/artigo-mobilizac3a7c3b5es-br-fdo-pires-em-portug.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Vânia Maria Simões Rodrigues. **A participação dos comitês de bacias na gestão de recursos hídricos do estado do Ceará: avanços, limites e desafios**. Fortaleza, 2006. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Ceará, 2006.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/jun. 2008.

VIVEIROS, Eduardo. **Entrevista à jornalista Júlia Magalhães**, 2012. Disponível em: <<http://alainet.org/active/3804&lang=es>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo, “austeridade” e saídas**. *Posted in* Capa, Crise Financeira, 2013. Disponível também em: <<http://www.outraspalavras.net/2013/01/09/wallerstein-capitalsimo-austeridade-e-saidas/>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

ZOTELLI, Valeria. Guerra fiscal traz insegurança para contribuintes e investidores. **Consultor Jurídico**, 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-jul-21/valeria-zotelli-guerra-fiscal-traz-inseguranca-investidores>>. Acesso em: 25 jan. 2015.