UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA
Pós-graduação *Stricto Sensu* em SOCIOLOGIA

A Sociologia Fiscal:
Um estudo sobre Educação Fiscal e a relação Estado-contribuinte no Brasil

Rafael Valencio Barros

Pelotas
2015

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

V152s Valencio-Barros, Rafael

A sociologia fiscal : um estudo sobre educação fiscal e a relação Estado-Contribuinte no Brasil / Rafael Valencio-Barros ; Elaine da Silveira Leite, orientadora. — Pelotas, 2015.

156 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2015.

1. Pnef, educação fiscal, sociologia fiscal, esta. I. Leite, Elaine da Silveira, orient. II. Título.

CDD : 301

Elaborada por Simone Godinho Maisonave CRB: 10/1733

Rafael Valencio Barros

A Sociologia Fiscal:
Um estudo sobre Educação Fiscal e a relação Estado-contribuinte no Brasil

Dissertação de mestrado entregue ao curso pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.
Orientadora: Profª Drª Elaine da Silveira Leite

Pelotas
2015

Rafael Valencio Barros

A Sociologia Fiscal:
Um estudo sobre Educação Fiscal e a relação Estado-contribuinte no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientadora: Profª Drª Elaine da Silveira Leite

Data da Defesa: 30.06.2015

Banca Examinadora:

_____
Profª. Drª. Bianca Linhares
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

_____
Prof. Dr. Leo Peixoto
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

_____
Prof. Dr. Márcio Barcelos
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Agradecimentos

À graça de Deus por ter me concedido entre outros, os dons da inteligência, paciência e perseverança, para que pudesse chegar a termo de mais esta jornada.

A minha família, pela doação voluntariosa de amor, que permitiram a realização deste trabalho.

Aos meus amigos, presentes ou distantes, pelo apoio incondicional e entendimento dos momentos ausentes.

A Academia – professores e colegas, pelas trocas incessantes que resultaram nesta pesquisa.

E a você leitor, que dedica hoje o seu tempo a esta leitura.

“Os fariseus, tendo-se retirado, entenderam-se entre si para enredá-lo com as próprias palavras. – mandaram então seus discípulos em companhia dos herodianos, dizer-lhe: Mestre sabemos que és veraz e que ensinas o caminho de Deus pela verdade, sem levardes em conta a quem quer eu seja, porque, nos homens não consideras as pessoas, – Dize-nos, pois, qual a tua opinião sobre isto: É-nos permitido pagar ou deixar de pagar a César o tributo?

Jesus, porém, que lhes conhecia a malícia, respondeu: Hipócritas, por que me tentais? Apresentai-me uma das moedas que se dão em pagamento do tributo. E, tendo-lhe eles apresentado um denário, perguntou Jesus: De quem são esta imagem e esta inscrição? – De César, responderam eles. Então, observou-lhes Jesus: Dai, pois, a César o que é de César e a Deus o que é de Deus.”

(S. Mateus, 22:15 a 22; - S. Marcos 12:13 a 17)

Resumo

BARROS, Rafael V. **A Sociologia Fiscal: um estudo sobre Educação Fiscal e a relação Estado-contribuinte no Brasil**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Sociologia do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas. Junho de 2015.

Esta pesquisa utilizou-se da vertente teórica existente sobre Sociologia Fiscal com o propósito de desenvolver um resgate histórico, econômico e social sobre o tema. Revelando os motivos pelos quais esta área de conhecimento voltou, após cerca de duas décadas, a ganhar destaque nas Ciências Sociais. Assim, tornou-se possível analisar a realidade brasileira circunscrita ao período compreendido entre 1995 e 2013, de modo a observar via ressignificação de conceitos – impostos/tributos – a relação Estado-contribuinte. Conforme observa-se nos materiais oficiais de Educação Fiscal produzidos pela ESAF e nos discursos dos atores/gestores estaduais do PNEF, através da ótica da Sociologia.

Palavras-chave: PNEF, Educação Fiscal, Sociologia Fiscal, Estado, Sociedade e Contribuinte

Abstract

BARROS, Rafael V. **Fiscal Sociology: a study on Tax Education and the relationship State-taxpayer in Brazil**. Master's thesis presented to the Post-Graduate Program in Sociology *Stricto Sensu* the Institute of Philosophy, Sociology and Politics of the Federal University of Pelotas. June 2015.

This research was used existing theoretical slant on Fiscal Sociology in order to develop a historical, economic, social and legal rescue about theme. Revealing the reasons why this area of knowledge returned after about two decades to gain prominence in the Social Sciences. Thus, it became possible to analyze Brazilian reality limited to the period between 1995 and 2013, and to observe via reframing concepts - taxes/rates - State-taxpayer relationship. As observed in the official materials of Fiscal Education produced by ESAF and speeches of the actors/state authorities of PNEF, through Sociology's optical.

Keywords: PNEF, Tax Education, Fiscal Sociology, State, Society and Taxpayer

Lista de Abreviaturas

AFESC	Associação dos Fiscais Tributários do Estado de Santa Catarina
BA	Estado da Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CIEE	Centro de Integração Escola Empresa
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
EaD	Ensino à Distância
EF	Educação Fiscal
ESAF	Escola de Administração Fazendária
EUA	Estados Unidos da América
FEM	Fórum Econômico Mundial
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GC	Governança Corporativa
GEF	Grupo Nacional de Educação Fiscal
GEFE	Grupo de Educação Fiscal Estadual
GEFM	Grupo de Educação Fiscal Municipal
GETE	Grupo de Educação Tributária Estadual
GO	Estado de Goiás
IBGC	Instituto Brasileiro de Gestão Corporativa
IEF	Instituto de Estudios Fiscales
IRS	Internal Revenue Service
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IR	Imposto de Renda
LAI	Lei de Acesso à Informação

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTT	Lei de Transparência Tributária
MCE	Mercado Comum Europeu
ME	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização de Cooperação para Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSM	Observatório Social de Maringá
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PPA	Plano Plurianual
PPP	Plano Político Pedagógico
RFB	Receita Federal do Brasil
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SC	Estado de Santa Catarina
SF	Sociologia Fiscal
SP	Estado de São Paulo
SED	Secretaria de Educação Básica
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEF/SEFAZ	Secretaria Estadual de Fazenda
SME	Secretaria Municipal de Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCM	Tribunal de Contas do Município
UE	União Européia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USA	United States of America

Lista de Figuras

Figura 1 Caderno 1 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Educação Fiscal no Contexto Social. 128

Figura 2 Caderno 2 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Relação Estado-Sociedade..... 129

Figura 3 Caderno 3 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Sistema Tributário Nacional. 130

Figura 4 Caderno 4 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Gestão Democrática dos Recursos Públicos..... 131

Figura 5 Folder do PNEF, com informações sobre Educação Fiscal que é distribuído para a sociedade em geral..... 132

Figura 6 Folder do PNEF, com informações sobre Educação Fiscal, adaptado pelo governo do estado de Minas Gerais. Distribuído nas escolas, universidades, ONGs e sociedade em geral. 133

Figura 7 Edição que faz parte da coleção "Olho vivo no Dinheiro Público" da Controladoria-Geral da União, sobre a importância do controle social nas verbas públicas. 134

Figura 8 Edição: Programa Bolsa Família que faz parte da coleção "Olho vivo no Dinheiro Público" da Controladoria-Geral da União, sobre o referido programa do governo federal. 135

Figura 9 Edição: Controle Social que faz parte da coleção "Olho vivo no Dinheiro Público" da Controladoria-Geral da União, sobre as formas existentes de controle social e institucional dos recursos públicos..... 135

Figura 10 Edição: Fundeb, que faz parte da coleção "Olho vivo no Dinheiro Público" da Controladoria-Geral da União, sobre os Conselhos Municipais de Educação, bem como as verbas que são repassadas aos municípios para a realização de projetos voltados à educação do ensino fundamental. 136

Figura 11 Edição: Desenvolvimento Agrário, que faz parte da coleção "Olho vivo no Dinheiro Público" da Controladoria-Geral da União, sobre como os micro e pequenos produtores rurais podem acessar verbas específicas dos

programas do governo federal, bem como as formas existentes de controle sobre estas verbas. 136
Figura 12 Edição: Sofinha, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio. 137
Figura 13 Edição: Sofinha, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio. 137
Figura 14 Edição: Sofinha - versão inglês, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio. 138
Figura 15 Edição: Sofinha - versão inglês, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio. 138
Figura 16 Participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 139
Figura 17 Participação do EuroSocial no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 139
Figura 18 Participação do Perú no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 140
Figura 19 Participação do Chile no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 140
Figura 20 Participação da Costa Rica no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 141
Figura 21 Participação do Equador no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 141
Figura 22 Participação de El Salvador no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 142
Figura 23 Participação da Guatemala no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 142
Figura 24 Participação do Paraguay no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 143
Figura 25 Participação do Peru no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. Apresentação sobre a Universidade Corporativa 143

Figura 26 Participação da CGU no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 144
Figura 27 Participação da ESAF no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 144
Figura 28 Participação da SOF no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 145
Figura 29 Participação da MEC no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 145
Figura 30 Participação da MEC no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 146
Figura 31 Participação do estado de Goiás no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 147
Figura 32 Participação do estado de Santa Catarina no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 147
Figura 33 Mapa do planejamento estratégico (2010-2013) da Educação Fiscal no estado do Rio de Janeiro. 148
Figura 34 Participação do estado de São Paulo no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 149
Figura 35 Participação do estado do Rio Grande do Sul no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. 149
Figura 36 Revista ilustrada: “Turma da Cidadania” do programa do estado do Rio Grande do Sul, distribuída gratuitamente na rede de ensino, fundamental e médio. 150
Figura 37 Jogo “Turma da Cidadania” do programa do estado do Rio Grande do Sul, distribuída gratuitamente na rede de ensino, fundamental e médio. 150
Figura 38 Cadernos desenvolvidos nas escolas do município de Santa Maria - RS, participantes do PNEF. 151
Figura 39 a PNEF da cidade de Montenegro - RS, recebendo distinção no I prêmio nacional de Educação Fiscal. 152
Figura 40 PNEF da cidade de Montenegro - RS, apresentando-se uma peça teatral, em 2012 na Feira do Livro de Porto Alegre. 152

Figura 41 Integração entre das cidades de Montenegro (RS) e Novo Hamburgo (RS), participantes do PNEF. 153
Figura 42 Peça teatral “A Loja do Seu Zé” do PNEF de Novo Hamburgo (RS) 153

Lista de Quadros

Quadro 1 Educação Tributária 59
Quadro 2 Educação Fiscal..... 60
Quadro 2 Educação Fiscal..... 61
Quadro 2 Educação Fiscal..... 61
Quadro 3 A história do Orçamento Público no Brasil..... 101
Quadro 3 A história do Orçamento Público no Brasil..... 102

Sumário

1	**Introdução: A Sociologia e o estudo da Educação Fiscal**	**17**
1.1	**Objetivo geral**	**23**
1.2	**Objetivos específicos**	**23**
1.3	**Hipótese**	**24**
1.4	**Metodologia**	**24**
2	**A Sociologia Fiscal e suas vertentes**	**29**
2.1	**A Sociologia Fiscal no século XVIII**	**30**
2.2	**Max Weber e a Sociologia Fiscal**	**31**
2.3	**A Nova Sociologia Fiscal entre contextos e temáticas**	**35**
3	**Sociologia Fiscal e Estados**	**42**
3.1	**A formação do discurso público**	**47**
3.2	**Reserva de recursos simbólicos**	**50**
4	**As origens da Educação Fiscal**	**54**
4.1	**A Educação Fiscal e o Estado Brasileiro**	**57**
4.2	**O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF**	**66**
5	**A contextualização dos atores/gestores da Educação Fiscal**	**74**
5.1	**Imposto e a Educação Fiscal**	**95**
5.2	**A relação Estado-contribuinte via Educação Fiscal**	**112**
6	**Considerações Finais**	**116**
	Referências	**122**
	Lista de Figuras	**128**
	Anexo1 - Entrevista semi-estruturada	**154**

1 Introdução: A Sociologia e o estudo da Educação Fiscal

A Sociologia Fiscal pode ser compreendida como sendo um dos campos da Sociologia, que tem por objetivo estudar a relação Estado-contribuinte, via tributação – voltando a ganhar destaque em nossos dias atuais, em especial, nos países da Europa, a partir da necessidade emergente que os Estados modernos possuíam em promover os ajustes fiscais necessários à manutenção de seus *Welfare States*.

De acordo com o referencial teórico, nesta pesquisa, iremos encontrar indícios de ressurgimento deste campo científico, principalmente, a partir da II Guerra Mundial, justamente naquelas nações envolvidas diretamente no conflito.

Leroy (2010) aponta que para estudar a Sociologia Fiscal é necessário não nos restringirmos apenas às áreas econômica e jurídica. Sendo necessário compreender os dois tipos de abordagens em que esta ciência divide-se: (i) abordagem longitudinal (diacrônica) que permeia a relação entre o Estado intervencionista e a Sociologia Fiscal – aqui devemos considerar a historicidade dos contextos analisados tendo por princípio a I Guerra Mundial; (ii) processo epistemológico (sincrônico) que se propõe através de uma teoria sócio-política, a unificação dos níveis de análise sobre os problemas – o melhor exemplo neste caso é o da França onde teremos variáveis como governo, e questões sociais submetidas às questões legais e econômicas.

Após a II Guerra Mundial, segundo Leroy (2010), os estudos de John Maynard Keynes ganharam destaque no âmbito econômico. O keynesianismo ou "Estado de bem-estar social" postulava a necessidade de uma intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de alcançar um regime de pleno emprego. Sob este prisma, cabe ao Estado, o direito e o dever na concessão dos benefícios sociais, os quais deveriam garantir à população um padrão mínimo de vida. Estes benefícios eram representados por: salário mínimo; salário-desemprego; redução da jornada de trabalho e assistência médica.

Para Leroy (2010), no modelo keynesianista, encontraremos dois tipos de políticas públicas, as de caráter preventivo ou profilático – planejadas e desenvolvidas para evitar consequências sociais indesejáveis, visando reduzir efeitos de crises; e as de caráter

emancipatório – que possibilitam condições de autonomia à população (educação), contrastando com políticas sociais compensatórias.

De seu ressurgimento no início do século XX, até a crise econômica mundial nos anos 1970, a Sociologia Fiscal perdeu espaço no âmbito acadêmico, pois os cientistas sociais estavam mais interessados em destrinchar o comportamento do contribuinte através de pesquisas sócio-psicológicas deixando de lado as políticas fiscais e a regulamentação do Estado fiscal.

As mudanças econômicas advindas desta crise econômica (1970 – 1980), trouxeram consigo a necessidade de uma nova abordagem política, econômica e social, visto que a escassez do petróleo, possibilitou o desenvolvimento da inflação e, a necessidade de aumento nas cargas tributárias, o que culminaria numa fragmentação das políticas econômicas nacionais, permitindo a redução/restrição de políticas sociais devido à falta de recursos.

Em meio a esta pressão fiscal dos Estados modernos é que a Educação Fiscal ganhou vulto, permitindo o desenvolvimento de programas educativos e informativos a partir de 1950 nos Estados Unidos da América e a partir do final da década de 50 em alguns países europeus.

De acordo com Leroy (2010), com o término da crise do petróleo, observaremos que a Escola da Escolha Pública toma vulto no meio acadêmico, mais especificamente nas Ciências Econômicas, desenvolvendo duras críticas ao Estado intervencionista, dando ênfase ao conceito utilitarista de decisão pública. Onde acreditava-se que não apenas os políticos, mas também os servidores públicos e os cidadãos se utilizariam de uma racionalidade do “mercado político”, para tomarem decisões de cunho público.

Vale ressaltar que foi com o surgimento dos Estados modernos – a partir do século XV; e com a criação dos Parlamentos (Poder Legislativo) que surgiram as leis, que autorizaram o Estado a cobrar impostos, utilizando-os para o desenvolvimento econômico e social, bem como possibilitando o desenvolvimento de um ambiente propício para o capitalismo racional.

Ao analisarmos a abordagem longitudinal da Sociologia Fiscal, conforme observamos em Leroy (2010), devemos lembrar que na Idade Média o imposto era visto como uma obrigação do vassalo para com o soberano. Em nossos dias atuais, o vassalo torna-se cidadão e o soberano configura-se via o Estado, onde segundo Polanyi (2012), será responsável pela coleta dos tributos e de sua redistribuição através de produtos e serviços públicos.

Segundo Backhaus (2005), a Sociologia Fiscal estuda a sociedade através de metodologias transdisciplinares, as quais buscam compreender o relacionamento entre Estado-contribuinte, dentro de um contexto histórico e social. Ela nasce da tênue separação entre a Sociologia e a Ciência Política, identificando a dimensão subjetiva do impacto dos tributos, corrupção dentre outras variáveis na vida do cidadão, utilizando-se de aspectos legais, políticos e econômicos.

De acordo com os estudos de Schumpeter *apud* Backhaus (2005), a Sociologia das Finanças Públicas, que despontou nesse período. Tem como objeto de estudos as despesas e as receitas do Estado, bem como a relação existente entre estes temas. Porém, o grande diferencial entre este campo científico e a Sociologia Fiscal, é que esta atribui-se como campo de estudos os tributos e a relação existente entre o Estado e a Sociedade, visto que a tributação, atualmente é a principal fonte de recurso dos países democráticos desenvolvidos.

Atualmente a vertente histórica da Sociologia Fiscal possui vieses franceses e norte-americanos. Na corrente européia, encontraremos como temáticas discussões sobre o livre comércio atuando como força motriz para a evolução dos sistemas tributários mundiais, já no norte-americano acredita-se na relevância do peso histórico do déficit estatal, através do crescimento das despesas públicas advindas do custo político do Estado.

Leroy (2010, p. 98) define a Sociologia Fiscal sob o ponto de vista das Ciências Sociais como:

> […] o posicionamento epistemológico da Sociologia Fiscal é o de uma ciência geral. É uma questão de teorização, usando bases empíricas de problemas fiscais dentro de uma lógica sócio-política abrangente e, ao mesmo tempo aponta para a estruturação correta dos níveis de análise. [tradução livre do autor]

Desta forma, este trabalho pretende utilizar-se do arcabouço teórico da Sociologia Fiscal de forma a identificar a relevância que o tributo ganha na relação Estado-contribuinte via o programa de Educação Fiscal sob a ótica da Sociologia.

Assim, para o desenvolvimento deste estudo, serão levadas em consideração particularidades de caráter sócio-econômico que possam melhor traduzir a realidade brasileira, de forma que contemplem tanto as vertentes de sociólogos norte-americanos quanto franceses.

Além das vertentes da Sociologia Fiscal, um dos autores protagonistas nesta pesquisa será Pierre Bourdieu (2000, 2005, 2010, 2010, 2012) devido às suas investigações sobre a questão do Estado, pois acreditamos que este autor possa auxiliar-nos a elucidar as estratégias do Estado brasileiro na criação e promoção da Educação Fiscal.

Em seus estudos sobre o Estado, Bourdieu (2005, p.32) também nos auxilia na construção do nosso objeto de estudo – Educação Fiscal; via Sociologia Reflexiva ao definir aquilo que deve ser fundamental ao pesquisador para:

> [...] construir o objeto supõe também que se tenha, perante os fatos, uma postura ativa e sistemática. Para romper com a passividade empirista, que não faz senão ratificar as pré-construções do senso comum, não se trata de propor grandes construções teóricas vazias, mas sim de abordar um caso empírico com a intenção de construir um modelo - que não tem necessidade de se revestir de uma forma matemática ou formalizada para ser rigoroso -, de ligar os dados pertinentes de tal modo que eles funcionem como um programa de pesquisas que põe questões sistemáticas, apropriadas a receber respostas sistemáticas; em resumo, trata-se de construir um sistema coerente de relações, que deve ser posto a prova como tal.

Observamos a ênfase dada ao autor, para que os pesquisadores não levem em consideração os discursos vigentes, nem a importância social ou política existente sobre o objeto. Evitando assim uma interferência do senso comum sobre os resultados da pesquisa, alertando os sociólogos para a importância da ruptura com as representações do senso comum, quer elas estejam na mente dos indivíduos ou das instituições. Bourdieu (2005, p.49) também ressalta que:

> A força do pré-construído está em que, achando-se inscrito ao mesmo tempo nas coisas e nos cérebros, ele se apresenta com as aparências da evidência, que passa despercebida porque é perfeitamente natural. A ruptura é, com efeito, uma conversão de olhar e pode-se dizer do ensino da pesquisa em sociologia que ele deve em primeiro lugar "dar novos olhos" como dizem por vezes os filósofos iniciáticos. Trata-se de produzir, senão "um homem novo", pelo menos "um novo olhar", um olhar sociológico. E isso não é possível sem uma verdadeira conversão, uma metanóia, uma revolução mental, uma mudança de toda a visão do mundo.

O referido sociólogo reforça que ao construir um objeto de pesquisa, tenhamos o cuidado de romper com as tradições, as pré-concepções e o senso comum. Tendo um olhar não-viciado, isento de quaisquer pré-conceituações, visto que ao falarmos em Estado e imposto, bem como, em Educação Fiscal, poderíamos recair em pré-conceitos inconscientes, tornando a pesquisa tendenciosa e parcial, ao sabor do ânimo do pesquisador.

Deste modo o Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF é entendido, nesta pesquisa, como um esforço do Estado brasileiro de sensibilização para a compreensão da função socioeconômica do tributo.

Um dos objetivos da PNEF é possibilitar uma melhor qualidade da informação tributária ao cidadão, para que este, possa desempenhar efetivamente sua cidadania. Fiscalizando a Administração Pública através das ferramentas disponíveis (Conselhos Municipais, Ouvidorias, Portal da Transparência entre outros) para uma maior eficácia tanto na arrecadação tributária quando no gasto público.

Assim, ao informar o cidadão sobre o destino dos tributos, o Estado brasileiro via a Educação Fiscal propõe-se a melhorar sua relação com o contribuinte, ampliando-lhe o entendimento sobre o funcionamento da Administração Pública ao mesmo tempo em que exige-lhe via normas jurídicas uma maior participação política para um controle social mais efetivo.

Este fato pode ser melhor percebido através da adequação do Estado brasileiro às exigências de organismos internacionais. Conforme consta no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), onde o país comprometeu-se em desenvolver sistemas de informação e normas jurídicas que possibilitassem uma maior participação da sociedade junto a Administração Pública.

Sobretudo na formação dos conselhos municipais, para a aprovação das verbas destinadas a Saúde, Educação e Assistência Social. Bem como em projetos que permitissem ao cidadão acompanhar a arrecadação e o gasto público, tanto dos Entes quanto dos agentes públicos. Na tentativa de atender esta demanda é que no Conselho Nacional de Política de Fazendária (CONFAZ) de 1995, destaca a necessidade de criar o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Segundo a ESAF (2009), o PNEF constitui-se de cinco módulos: (i) ensino fundamental – acesso gradual aos conceitos básicos; (ii) ensino médio – aprofundamento e dos conceitos anteriormente vistos, evidenciando o exercício da cidadania; (iii) servidores públicos – sensibilização e instruções específicas sobre a aplicação prática dos conceitos; (iv) ensino superior – programa continuado durante toda a graduação, cujo objetivo é qualificar os futuros profissionais para a importância social do imposto e da manutenção do Estado, e; (v) sociedade em geral – informações com relevância e amplitude, através de parceiros-

estratégicos como clubes de serviços, ONGs, associações e etc. Em cada um dos módulos serão aplicadas as pedagogias de aprendizagem, bem como a linguagem necessária para a transmissão das respectivas informações.

Assim, faz-se necessário que as informações disponibilizadas pela Administração Pública estejam disponíveis em uma linguagem acessível ao cidadão, para que este possa exercer plenamente sua cidadania.

Porém para que tenham sido implementadas tais ações, houveram mudanças estruturais nos campos políticos e econômicos. E, é sobre este viés de mudança paradigmática que esta pesquisa se propõe a entender a Educação Fiscal no Brasil.

De forma a suscitar o problema de pesquisa deste trabalho, que pretende questionar o contexto social em que a Educação Fiscal "surgiu" no Brasil e qual o papel que a Educação Fiscal possui na ressignificação da relação estado-contribuinte no Brasil? Assim, esta pesquisa foi estruturada com base (i) nos materiais impressos, digitais e eletrônicos existentes – de forma a identificar a construção do discurso oficial produzido pelo Estado sobre Educação Fiscal e; (ii) em entrevistas semi-estruturadas realizadas com alguns dos gestores estaduais do PNEF – visto que cada Estado pode alterar o programa de acordo com suas características regionais, desde que respeitando uma estrutura informacional basilar desenvolvida pelo órgão gestor do programa.

Seguindo esta linha de pensamento, procurou-se desenvolver indagações norteadoras que orientassem esta pesquisa como:

i. A idéia de que o imposto passa a ser reconfigurado via Educação Fiscal? Buscaremos analisar se há indícios nos materiais impressos e nas entrevistas semi-estruturadas, do Estado – por parte de um discurso oficial; e dos gestores estaduais PNEF em disseminar uma "nova" roupagem aos tributos.
ii. Se a Educação Fiscal é uma estratégia educacional, trabalhada como uma política de Estado (ESAF 2013, p. 1) porque o PNEF é conduzido pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), órgão ligado ao Ministério da Fazenda, em detrimento ao Ministério da Educação?
iii. A Portaria Interministerial nº 413 - MF/MEC de 2002, que institucionaliza o PNEF e declara quais são os representantes permanentes das instituições fazendárias e educacionais, exige representantes do Ministério da Educação e das

Secretarias Estaduais de Educação da mesma forma em que estabelece as devidas competências. Desta forma, porque o PNEF é desenvolvido de maneira optativa e pontual em seus módulos nas redes de ensino público?

iv. Segundo a ESAF (2013, p. 1), o PNEF é uma estratégia educacional que deve ser tratada como uma política de Estado, a qual tem por objetivo aproximar o cidadão do Estado brasileiro, para que o contribuinte possa exercer sua cidadania mais efetivamente. Para tanto a Administração Pública precisa tornar-se mais transparente a respeito dos seus processos. Valorizando metodologias de trabalho que prestem contas à sociedade sobre arrecadação e gasto público. Pautada na premissa de equidade, a qual acredita, que as normas jurídicas sobre tributação devem alcançar a todos da maneira mais justa e humana possível. Assim, como é que a Educação Fiscal irá abordar questões como transparência, equidade, prestação de contas?

v. O contexto econômico, social e político após o Plano Real (1994). E dentro do período histórico que esta pesquisa pretende abordar (1995 – 2013) possibilitou (re)configurar a relação Estado-contribuinte?

1.1 Objetivo geral

A partir do exposto até o momento, essa pesquisa tem como objetivo geral compreender a construção social da Educação Fiscal via os materiais produzidos pelo Estado, bem como pelo trabalho realizado por gestores estaduais do programa. De forma a identificar possíveis ressignificações de conceitos sobre impostos, que venham a impactar na relação Estado-contribuinte, tendo por base o referencial teórico existente sobre a Sociologia Fiscal.

1.2 Objetivos específicos

Durante toda a década de 1990, o Estado brasileiro desenvolveu ferramentas (normas jurídicas) que lhe permitiram, adaptar-se econômica, política e legalmente as novas demandas sociais. O PNEF é uma delas, viabilizada pelo estabelecimento de uma parceria-estratégica nas três (3) esferas do Ente Público – Federal, Estadual e Municipal.

De modo que, em cada uma destas esferas hajam instituições e agentes públicos responsáveis pela execução do programa. Assim, podemos declarar que, os objetivos específicos desta pesquisa, compreendem:

i. mapear o campo da Educação Fiscal no Brasil, identificando os principais atores, bem como as instituições mais relevantes no âmbito da Educação Fiscal no país;
ii. promover um resgate histórico sobre tributação e transparência; de forma a identificar o que desencadeia a promoção da Educação Fiscal no país;
iii. identificar a possível ressignificação dos conceitos de impostos, através dos materiais (impressos, digitais e eletrônicos) oficiais produzidos pela ESAF e divulgados pela PNEF.

1.3 Hipótese

As hipóteses formuladas nesta pesquisa, norteiam o trabalho no que se refere a:

i. Em alguns momentos na história da Educação Fiscal, iremos encontrar maior ênfase à materiais de cunho informativo, enquanto que noutros identificaremos uma proposta pedagógica de cunho formativo;
ii. Foram as instituições fazendárias, que sempre revelaram a necessidade de desenvolver/resgatar programas educacionais de cunho fiscal e/ou tributário;
iii. É a partir do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso que a Educação Fiscal ganha novo impulso estendendo-se por todo o território nacional.

1.4 Metodologia

A metodologia utilizada para este estudo sobre a Educação Fiscal no Brasil, tem a delimitação cronológica entre os anos de 1995 até 2013 (18 anos). Compreendendo a eleição e reeleição dos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva respectivamente, até o atual governo da presidente Dilma Roussef.

Assim, no período citado foram utilizadas técnicas, que nas palavras de Poupart *et al* (2010) denominam-se de pesquisa qualitativa, por possuírem diferentes etapas e, possibilitarem uma visão macrossociológica do tema a ser desenvolvido. A relevância desta

tipologia, encontra-se na viabilidade do estudo para casos em que há necessidade de uma pesquisa descritiva ou exploratória. Casos nos quais os métodos de pesquisa quantitativa não conseguem abordar.

A análise documental foi uma etapa importante da presente pesquisa, visto existirem materiais didáticos e cursos EaD produzidos pelo Estado. Também vale ressaltar que dentro do PNEF, os municípios têm autonomia para desenvolver e incrementar seus projetos locais, o que suscita a produção de incontáveis materiais (impressos, digitais e eletrônicos) sobre o tema em todo o país.

Através desta tipologia de pesquisa, foram analisadas as apresentações ocorridas em Brasília (DF) em 2013, no II Congresso Internacional de Educação Fiscal (Figura 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 25), onde constatamos uma preocupação de todos os expoentes dos países latinoamericanos e caribenhos, no que se refere à necessidade de empoderar o cidadão em questões fiscais, as quais possibilitarão um maior e melhor controle social.

Também dentro da tipologia de pesquisa qualitativa utilizamos a técnica de entrevista semi-estruturada, na qual Gil (2009) salienta, ser uma das formas, que o pesquisador deverá lançar mão quando abordar "realidades pouco conhecidas", coletando informações de pessoas-chaves (informantes formais/informais) de forma a adquirir maior conhecimento sobre o problema pesquisadas.

As instituições mapeadas foram o Ministério da Fazenda, o Ministério da Educação, a ESAF – Escola de Administração Fazendária, a Receita Federal do Brasil – RFB, as Secretarias de Estado da Fazenda e as Secretarias de Estado da Educação. Quanto aos atores envolvidos podemos destacar os gestores do PNEF nas instituições federais (RFB) ou estaduais (Secretaria Estadual da Fazenda).

Assim, as entrevistas semi-estruturadas com os gestores estaduais da Educação Fiscal nos estados da Bahia, Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, ocorreram tendo sido coletadas informações sobre a história dos agentes, das instituições e do programa.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, utilizou-se o conceito de regiões instituído nos anos 1970 no Brasil. Encontraremos em Linhares (2011) uma justificativa pertinente para um estudo baseado na divisão regional brasileira. Segundo a autora, é de fundamental importância

estas análises, visto que elas permitem conhecer as características econômicas, a tributação, e o uso de produtos e serviços estatais de cada uma das regiões.

Assim, foram escolhidas quatro (4) regiões a serem estudadas que compreendem aproximadamente 93% da população nacional. Foram selecionados estados que possuíssem IDH médio (0,600 – 0,699), alto (0,700 - 0,799) e muito alto (0,800 - 1,00). Participaram o estado da Bahia (0,660), Goiás (0,735), Rio Grande do Sul (0,746), Rio de Janeiro (0,761), Santa Catarina (0,774) e São Paulo (0,783). Cabe ressaltar que as entrevistas foram realizadas nas respectivas capitais Salvador (0,759), Porto Alegre (0,805), Rio de Janeiro (0,799) Florianópolis (0,847) e São Paulo (0,805) com os gestores estaduais da PNEF.

Também há de considerar outras propostas sobre divisão regional, onde segundo Linhares (2011) primordialmente deve-se levar em consideração os aspectos determinantes para a construção de uma identidade cultural e política de um grupo. De forma que os limites ora geográficos sejam expandidos, abarcando o máximo os caracteres culturais herdados das regiões, os quais serão identificados na forma como os grupos estabelecem suas relações cotidianas.

Segundo este pensamento, esta pesquisa estaria concentrada sobretudo nas regiões geo-econômicas Centro-Sul (Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo) e Nordeste (Bahia). Sob determinado aspecto a validade desta proposta toma vulto quando percebemos que pela metodologia do IBGE, três diferentes regiões (Sul, Centro-Oeste e Sudeste), passam a perfazer apenas uma (Centro-Sul), justapondo-se devido a características climáticas, econômicas, sociais e políticas.

De forma que melhor compreenderemos Bourdieu (2009, p.124) quando declara que:

> O regionalismo (ou o nacionalismo) é apenas um caso particular das lutas propriamente simbólicas em que os agentes estão envolvidos quer individualmente e em estado de dispersão, quer colectivamente e em estado de organização, e em que está em jogo a conservação ou a transformação das relações de forças simbólicas e das vantagens correlativas, tanto econômicas como simbólicas; (...) Diferente destas estratégias que encerram o reconhecimento da identidade dominante e portanto dos critérios de apreciação apropriados a construí-la como legítima, a luta coletiva pela subversão das relações de forças simbólicas - que tem em vista não a supressão das características estigmatizadas mas a destruição da tábua dos valores que as constitui como estigmas - que procura impor senão novos princípios de di-visão, pelo menos uma inversão dos sinais atribuídos às classes produzidas segundo os antigos princípios, é um esforço pela autonomia, entendida como poder de definir os princípios de definição do mundo social em conformidade com os próprios interesses.

Assim, é através de uma investigação histórica que pode-se mapear a ascensão da Educação Fiscal via Sociologia Fiscal no Brasil. Identificando as possíveis mudanças estruturais e paradigmáticas no Estado brasileiro, bem como as possíveis ressignificações oriundas destas transformações, que permitam um melhor entendimento sobre a atual relação Estado-contribuinte.

1.5 Organização da dissertação

Esta dissertação está estruturada em capítulos e subcapítulos, onde no primeiro deles o leitor será introduzido à temática da Sociologia Fiscal através das obras basilares existentes sobre esta área do conhecimento. Dentre os diversos autores estudados, Pierre Bourdieu é um dos mais relevantes, por estar presente durante todo o trabalho através de seus estudos sobre o *habitus*, capital e Estado.

Ainda no primeiro capítulo, abordaremos a construção do Estado sob a óptica de Norbert Elias, resgatando sua obra "O Processo Civilizador". A qual permitiu-nos voltar até o século XVIII, onde segundo alguns autores estariam às origens da Sociologia Fiscal. Percorrendo alguns séculos chegaremos até os estudos mais recentes sobre a tributação no Brasil, bem como as normas jurídicas nacionais existentes, e que atualmente permitem um estreitamento na relação Estado-contribuinte.

Assim, através de um resgate histórico, político, econômico, jurídico, e sociológico construímos uma linha do tempo de forma a exemplificar a construção da Educação Fiscal no Brasil, desde a década de 70 até nossos dias atuais.

Para a construção do segundo capítulo, foi necessário aprofundarmo-nos na Sociologia Fiscal, com autores teóricos da área como Backhaus, Leroy, Weber, Goldscheid, Schumpeter e Pareto. Pesquisadores que possibilitaram uma melhor compreensão sobre este campo científico em diferentes épocas. Desde o surgimento dos Estados modernos até nossos dias atuais. Sempre observando a relação Estado-contribuinte, via tributação.

Após introduzir o tema e situar o leitor, a respeito da Sociologia Fiscal, retomamos Pierre Bourdieu, para debruçarmo-nos em seus estudos sobre o Estado. Assim, no terceiro capítulo encontraremos informações substanciais sobre agentes, instituições e sistema de

ensino, tão necessários para a formação do Estado, bem como a o uso que o Ente público faz deles para promover a Educação Fiscal no país.

Outro ponto que deve ser destacado nos estudos de Bourdieu, e que em certo ponto esclarece-nos sobre a construção da Educação Fiscal no Brasil, é quando o sociólogo relata a importância da formação do discurso público. Durante este processo de criação, o pesquisador ressalta "a forma como as palavras são organizadas para expressarem uma idéia".

Assim, encontramos em Bourdieu o arcabouço teórico necessário para refletir sobre outros pontos importantes, como o período de escolarização e o "processo de construção de uma língua oficial", o qual tem por finalidade normatizar e naturalizar conceitos, impondo-os através de posturas cognitivas e comportamentais elucidando o pensamento weberiano sobre a "domesticação dos dominados".

Desta forma, pautado nos estudos do sociólogo, no quarto capítulo o leitor será apresentado à Educação Fiscal, através das pesquisas do Instituto de Estúdios Fiscales (IEF) - sobre os programas existentes em diversos países; e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) - relativas a pobreza e o crescimento econômico. A partir deste capítulo, teremos um contato mais próximo com o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Onde foram identificados os principais fatos ocorridos para o surgimento desta política pública e as possíveis formas de que o Estado utiliza-se para a transmissão dos conhecimentos referentes a tributação.

Dentro do subtópico "A Educação Fiscal e o Estado brasileiro", encontraremos informações sobre a participação dos Entes públicos (União, Estados e Municípios) na arrecadação e distribuição dos tributos, bem como a percepção tributária existente na sociedade e as disparidades sócio-econômicas regionais, as quais podem justificar até certo ponto a fragilidade do contrato social no país.

No último capítulo desta pesquisa, serão explicitadas as entrevistas semi-estruturadas com dos coordenadores estaduais do PNEF do Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Goiás. Para na sequência detalhar os conteúdos existentes nos materiais oficiais produzidos pela Escola de Administração Fazendária - ESAF, gestora do PNEF.

E, finalizando nos tópicos lista de figuras e anexos, iremos encontrar os materiais utilizados e o questionário aplicado nas entrevistas semi-estruturadas para o desenvolvimento desta pesquisa.

2 A Sociologia Fiscal e suas vertentes

A Sociologia Fiscal, como mencionado anteriormente tem interlocuções com diversas áreas, possuindo uma maior proximidade com a Ciência Política por estudar o Estado e o poder, através da Ação Pública. Tomando por fundamento, que a tributação tem um forte caráter intervencionista, sendo a base da soberania de qualquer nação, sem excluir, no entanto, o debate entre os cidadãos e o governo. Permanecendo atenta às mudanças da burocracia (dominação legal) e aos fatores envolvidos na decisão pública de tributar.

Em nossos dias, conforme aponta Leroy (2011), a questão dos impostos voltou a ser fortemente questionada a partir da década de 1970, com a ascensão do movimento econômico neoliberal, quando o Estado de bem estar social entra em crise, ao opor-se à globalização, fixando limites econômicos mínimos para a execução das políticas públicas nacionais.

A contribuição da Sociologia Fiscal no campo jurídico tem seu ponto focal no exercício das obrigações fiscais, via mecanismos sociais de controle sobre as autoridades públicas. Criando oportunidades de desenvolvimento econômico e social através de instrumentos legais e fiscais que irão reger o ambiente econômico.

Leroy (2011) aponta que os contextos desencadeados, talvez pela crise do Welfare State (década de 70), seguido da globalização (década de 80), possibilitaram maiores reflexões sobre o papel da tributação na relação Estado-cidadão facultando oportunidades de estudo neste campo dentro das Ciências Sociais.

John Campbell (2012), em “The New Fiscal Sociology”, aponta quatro indícios para o renascimento da Sociologia Fiscal, onde o primeiro deles é o diálogo aberto por estudiosos das diferentes áreas das Ciências Sociais, sendo que a Ciência Política é o ramo do conhecimento que mais tem apresentados estudos na área conforme observaremos nas pesquisas dos professores Eisaku Ide; Evan Lieberman e Monica Prasad. Por outro lado, pesquisadores da Sociologia Econômica também têm demonstrado crescente interesse em

identificar os determinantes que modificam as estruturas industriais e corporativas nacionais tópicos encontrados nos estudos de Granovetter (1985).

O segundo indício, é a consequência direta da reforma fiscal neoliberal e, da pressão feita pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, dentre outras organizações internacionais as quais impuseram aos governos nacionais regras para um maior controle nos gastos públicos e, uma maior eficiência na arrecadação de impostos de forma a equalizar o desempenho social e econômico nos Estados. Ao imporem estas reformas, os organismos internacionais tinham por finalidade tornar as nações mais competitivas, permitindo que os Estados tivessem maior controle sobre suas receitas. Porém, para que isso ocorresse foi necessário o desenvolvimento de instrumentos legais, que possibilitaram às sociedades nacionais tornarem-se mais ativas através de um debate aberto sobre a necessidade de uma melhor eficiência da gestão dos recursos e gastos públicos.

O terceiro sinal, está relacionado à globalização e a interconectividade dos sistemas financeiros, representados através do aumento da atividade econômica internacional, dos investimentos estrangeiros diretos, das atividades econômicas das empresas transnacionais e da mobilidade de capital.

E a quarta razão deste ressurgimento é que as elites econômicas, empresariais e políticas, começam a perceber que o sucesso das instituições privadas também está relacionado à prosperidade do país onde elas desenvolvem suas atividades. Segundo o relatório do Fórum Econômico Mundial (2006), mesmo com altos índices tarifários, os países nórdicos são muito mais competitivos e atraentes para os investidores, pois as empresas mais rentáveis estabelecem-se em países onde a tributação é mais alta porque acreditam que ali terão melhores recursos (humanos, estruturais e fiscais) em detrimento de países onde a tributação é bem menor, porém não poderão contar com este ambiente propício para o sucesso do seu empreendimento.

2.1 A Sociologia Fiscal no século XVIII

Em “Essays on Fiscal Sociolgy” (2005), Jurgen Backhaus propõe uma reconstituição histórica, anunciando que os primórdios da Sociologia Fiscal, ocorreram no continente

europeu mais precisamente no século XVIII após a separação entre as Ciências Econômicas e a Sociologia como disciplinas distintas.

O autor aponta como marco inicial deste campo científico a criação de duas cátedras, em 1723 nas Universidades de Halle e de Frankfurt por Frederico William, rei da Prússia, as quais ensinavam essencialmente Finanças Públicas. Segundo Backhaus, o monarca pretendia criar um pensamento econômico que promovesse riqueza e felicidade para seus súditos. Pensamento este, que o autor também acredita estar alinhado com a obra "Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações" de Adam Smith (1776).

Para Backhaus (2005) um dos pontos principais da obra de Smith são as consequências sociais da tributação. Desta forma, Adam Smith ofereceu aos pares de sua época interessantes análises sobre as formas possíveis de se evitar conflitos sociais através da regulação da tributação. Bem como, sugeriu formas para o desenvolvimento de uma política econômica de modo a despertar na população sentimentos de inclusão social e de cidadania. Sem esquecer, no entanto, que o papel do Estado estaria restrito a aumentar/reduzir os tributos de comércio.

Já no século XXI, encontramos na obra de Leroy (2010, p. 25) "Tributação, Estado e Sociedade" uma referência explicita à contribuição de Alexis de Tocqueville para a construção da Sociologia Fiscal. De acordo com Leroy, quando Tocqueville publicou "Democracia na América" (1998) não se ateve apenas as instituições e as informações legais. Seus estudos seguiram em direção às Finanças Públicas, descrevendo as relações existentes entre a Sociedade e o Estado, dissecando minuciosamente a evolução das despesas públicas nas sociedades democráticas contrapondo a relevância que a tributação e a centralização financeira, tiveram na Revolução Francesa.

2.2 Max Weber e a Sociologia Fiscal

Percorrendo a historicidade da Sociologia Fiscal, iremos observar que Max Weber, foi contemporâneo dos fundadores das Escolas Austríaca e Italiana, desta área do conhecimento. De forma que em sua obra "Economia e Sociedade" (2004), quando discorre sobre as formas de financiamento das organizações políticas, o autor lança as bases de sua Sociologia Fiscal.

Swedberg (2005), ao apresentar o pensamento weberiano, aponta que Economia e Política são partes constitutivas da sociedade moderna, reforçando a ideia weberiana de que para haver uma análise sociológica, ambas vertentes do conhecimento devem ser levadas em consideração. Desta forma, Weber demonstra que é um erro eliminar o papel do Estado na análise dos efeitos econômicos, tecendo uma crítica direta aos economistas clássicos.

E que tanto Economia quanto Política, embora tenham lógicas diferentes, são imprescindíveis na formação dos fenômenos econômicos. Swedberg (2005) aponta que na obra weberiana existe uma ligação direta e mútua da economia com o social – saúde, educação e assistência social; salientando que o caráter da influência social na economia também possui relevância, e não pode ser desprezado.

Deste modo, pode-se compreender que Weber ao desenvolver sua Teoria Econômica e Social, interconecta as instituições econômicas ao Estado moderno, e as Ciências Econômicas ao Direito. Assim, Swedberg (2005) faculta-nos o conhecimento sobre a obra de Weber a respeito da relevância que a tributação bem como o monopólio da violência teve para a construção dos Estados modernos. De acordo com o autor, para Weber, atualmente o exercício legítimo da violência, pode ser identificado através da manipulação social, onde cabe ao Estado editar normas jurídicas de caráter geral, as quais deverão ser utilizadas em contratos para solucionarem questões conflituosas de ordem econômica, política e social.

Para Swedberg (2005), Weber desenvolve seus tipos de dominação (tradicional, legal e carismática) não exclui o prisma econômico de cada um deles - cabe ressaltar que os tipos de dominação são idealizações e jamais poderão ser exercidos em sua plenitude, são ferramentas criadas pelo sociólogo para desenvolver métodos comparativos com a realidade. Assim, algumas estratégias de legitimação desenvolvidas pelos governos dos Estados modernos, baseadas no tipo de burocracia weberiana tratariam a dimensão econômica que a dominação política exerce através das equipes administrativas.

Weber, Schumpeter e Pareto são contemporâneos, porém o diferencial da análise weberiana com relação aos outros autores é o seu realismo e, sua capacidade de desnudar a forma imperiosa que a tributação assume na sociedade. Segundo Swedberg (2005), Weber ao analisar o processo de racionalização das instituições ocidentais, salienta a importância da racionalidade para o financiamento do Estado, sobretudo através da cobrança de impostos,

receitas que tornaram-se permanentes possibilitando a sustentabilidade do Estado a longo prazo.

Em Economia e Sociedade (1920), Weber descreve três tipos ideais de financiamento estatal sendo (i) financiamento próprio, através de instituições estatais que gerariam receitas, e cuja principal característica são os monopólios na prestação de bens e serviços em espécie; (ii) financiamento litúrgico, que revelaria os privilégios e as obrigações de determinadas elites e; (iii) financiamento resultante da ausência, de instituições estatais e/ou litúrgicas características dos Estados modernos, onde os tributos são pagos através de moeda corrente, que afetam diretamente a vida econômica privada dos contribuintes.

Weber (1920) ainda demonstra que a evolução do sistema de tributação possibilitou a manutenção do capitalismo racional de mercado. Assim, a forma de Administração desenvolvida por um governo afetaria diretamente sua economia, de forma que os Estados necessitariam equalizar o laissez-faire com ações de intervenção econômica. Como resultante, o Estado terá em sua economia nacional, nuances de um dos tipos weberianos de dominação, tendo possivelmente a Administração e a arrecadação correspondentes, demonstrando assim, que cada um dos tipos – tradicional, legal e carismática, é possuidor de um *ethos* capaz de influenciar, de certa forma, o ambiente econômico.

Na dominação legal, o respeito às Leis possui preponderância. Ainda dentro desta tipologia, Weber (1920) afirma que a burocracia é um dos tipos ideais de administração que melhor adapta-se às necessidades dos Estados modernos, visto que nela conseguiremos separar o cargo do seu ocupante, devendo, portanto, também haver distinção entre os servidores públicos e os meios de administração do Estado.

Portanto, para Weber (1920, p.147) a:

> Administração burocrática significa: dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional. Além da posição de formidável poder devido ao conhecimento profissional, a burocracia (ou o senhor que dela se serve) tem a tendência de fortalecê-la ainda mais pelo saber prático de serviço: o conhecimento de fatos adquirido na execução das tarefas ou obtido via "documentação". O conceito (não só, mas especificamente) burocrático do "segredo oficial" – comparável, em sua relação ao conhecimento profissional, aos segredos das empresas comerciais no que concerne aos técnicos – provém dessa pretensão de poder.

Logo, a burocracia é um sistema que se retroalimenta, tornando-se eficiente para a existência do capitalismo racional de mercado, baseada na previsibilidade tanto econômica quanto legal.

Swedberg (2005) demonstra que a dominação carismática, para Weber, é tomada como “a grande força motriz da história”, pois está centrada no caráter individual de um líder, e de sua capacidade de fazer seguidores que lhe obedecerão inequivocamente. Esta tipologia pode ser caracterizada como uma “força antieconômica”, pelas suas características, porém a dominação carismática não exclui a economia do seu âmbito, apenas renega a mentalidade econômica hodierna. Por sua instabilidade e, rejeição da mentalidade capitalista racional, a dominação carismática torna-se instável necessitando adaptar-se aos padrões econômicos da vida cotidiana. O paralelo traçado com relação à burocracia é que, na tipologia carismática, o funcionário destaca-se pela legitimação concedida pelo líder, o que o tornará um sucessor imediato.

Com o aumento da rotina, a dominação carismática tende a desaparecer, pois há uma internalização dos conceitos econômicos racionais e um desejo por parte dos liderados por salários e uma vida mais estável. No seu surgimento, a tipologia carismática trava embates com o tradicionalismo econômico, porém com a crescente rotinização, ela transforma-se em um tipo de organização patrimonial ou feudal, opondo-se as formas sistemáticas de gerar lucros.

O terceiro tipo de dominação que Weber define é, a tradicional. Para Swedberg (2005), este é o tipo mais complexo, por diversos aspectos. Nela a tradição é sagrada, porém o governante tem a opção de seguir a tradição ou de exercer o seu direito de livre-arbítrio. E, quando na ausência de uma equipe administrativa a dominação tradicional torna-se uma gerontocracia ou um patriarcalismo. Ambos os sistemas evoluíram em direção ao patrimonalismo, tornando-se a forma mais importante desta tipologia. Nele não há separação entre a vida econômica pública e privada, assim como as propriedades do Estado perfazem os bens do governante. Desta forma, a administração do Estado está na mão de uma única pessoa, e sua equipe administrativa será equivalente ao tamanho de sua fortuna.

Um dos motivos pelos quais o capitalismo racional é desencorajado no patrimonialismo é que o governante sentir-se-á ameaçado com a plena expansão de uma atividade econômica privada que gere lucros a outrem, que poderá equiparar-lhe em fortuna.

Weber *apud* Swedberg (2005) também descreve o feudalismo como uma forma híbrida de dominação, tendo características de (i) dominação tradicional – lealdade do vassalo para com o senhor, através de um contrato tácito de cooperação de auxílio mútuo; contrato este que torna-se frágil quando o vassalo possui uma equipe administrativa e um exército próprio. No que tange a (ii) dominação carismática é o sentimento de pertencimento – status, que atrai ou mantém o vassalo em determinado feudo.

Na tipologia tradicional, uma grande equipe administrativa significa poder para o governante. Já na tipologia feudal, os funcionários são em número menor, visto que são pagos mediante tributos e serviços, favorecendo o tradicionalismo econômico.

Assim, de acordo com Swedberg (2005), a parte mais inovadora da Sociologia Fiscal de Weber está no elo criado entre os seus tipos de dominação e as formas de financiamento para a manutenção do Estado. Onde de acordo com o pensamento weberiano, a dominação estará presente na maioria dos tipos de ação social, permeando desde as relações econômicas até as políticas.

2.3 A Nova Sociologia Fiscal entre contextos e temáticas

Alguns estudiosos (Backhaus (2005), Leroy (2010) e Mahrotra (2012)), são unânimes em atribuir o renascimento da Nova Sociologia Fiscal, à crise promovida pós-armistício da I Guerra Mundial e ao fim do Império Aústro-húngaro. Estes fatores demonstraram, naquele período, a necessidade da emergência de novas abordagens, para a reconstrução não apenas das nações derrotadas, mas também de suas instituições, bem como, da imensa perda humana envolvida no conflito.

Segundo Backhaus (2005), é neste momento que Rudolph Golschied (1917) cunha o termo “Finanzsoziologie”, tornando-se o primeiro autor clássico da área. Porém, quem primeiramente denominou o termo Sociologia Fiscal, como o conhecemos hoje, foi Joseph A. Schumpeter (1919), que tinha como objetivo unificar através de um viés científico estudos sobre: economia, história, política, direito e sociedade.

O ponto de partida dos estudos de Schumpeter *apud* Backhaus (2005) foram as Finanças Públicas da Áustria. Segundo Backhaus (2005), Schumpeter acreditava que as políticas tributárias eram capazes de elucidar os motivos existentes das mudanças sociais,

visto que a tributação afeta direta e economicamente a vida do contribuinte ao (i) ampliar as relações contribuinte-contribuinte, e contribuinte-Estado; (ii) aumentar o fluxo de transações entre contribuintes-Estado e; (iii) tornar-se a principal fonte de receita dos Estados modernos.

Em nossos dias, Leroy (2010) define a gênese da Nova Sociologia Fiscal, através de duas escolas: a vertente Austríaca, representada por Rudolf Goldschied e Joseph A. Shcumpeter. Estes dois autores dão ênfase em suas obras sobre a importância das finanças públicas como o objeto de estudos das ciências sociais, bem como, apresentam a importância da compreensão da relação entre os ciclos econômicos e o Estado tributário.

A Escola Austríaca enfatiza o papel do Estado e sua legitimidade para poder tributar em épocas de crise econômica, pois nestes períodos, segundo Leroy (2010), a arrecadação permitiria a sustentação de políticas públicas.

Ao analisar a obra de Marx, Goldschied *apud* Leroy (2010, p. 52) identifica a omissão de estudos sobre a utilização do déficit público para a acumulação de capital. Para Goldschied *apud* Leroy (2010), não há como negar a expropriação do Estado pelo setor privado. Assim, o referido autor aponta que é a separação entre Estado e meios de produção que gera contradições e não entre o trabalhador e meios de produção, visto que o Estado torna-se "pobre" por ser expropriado pelo setor privado e, não por ser destituído de propriedade pública.

Leroy (2010) também enfatiza que nas pesquisas de Goldscheid, as finanças são a base da evolução de uma sociedade. E que as necessidades militares e econômicas das nações sempre apoiaram-se na tributação, já que esta foi uma das primeiras formas de exploração utilizadas pelo capitalismo primitivo. E, atualmente nos Estados modernos, a tributação torna-se indispensável como principal fonte de receita para o financiamento de programas sociais (educação, cultura, saúde, lazer, trabalho e etc). Em países onde a arrecadação não é o suficiente para a manutenção destas políticas públicas, seus governos adotam políticas fiscais que utilizam tributos sobre o consumo, criando uma série de impostos indiretos, aumentando assim o déficit público, utilizando-se de ferramentas de política econômica para a regulação de preços (inflação/deflação).

Porém em Estados economicamente desenvolvidos, a execução de políticas públicas de caráter social dá-se sobre tudo através do capitalismo e da acumulação do capital público,

que poderá proporcionar um círculo virtuoso possibilitando a sustentabilidade de programas sociais, de acordo com Leroy (2010, p.54):

> Só um Estado rico pode ser um Estado justo, que assume a função de mudança social. O sistema de acumulação financeira herdado do passado deve ser alterado, a fim de que se desenvolva um Estado mais eficiente e enxuto, possibilitando à iniciativa privada o desenvolvimento do mercado econômico. [tradução livre do autor]

Mesmo discordando de seu contemporâneo, Schumpeter *apud* Leroy (2010, p. 55) utiliza-se de conceitos basilares de Goldschield – tributação e exército; para manutenção do poder político. E, ao criar sua própria teoria, o autor leva em consideração as diferenças entre os Estados-nação modernos e os Estados-nação tributários. A sociologia histórica das finanças públicas, relata de maneira primorosa esta diferença. Segundo este campo científico, no período medieval, nos Estados tributários não havia separação entre bens públicos e privados e todas as receitas eram propriedade do soberano, condição inexistente nos Estados modernos atuais, mesmo aqueles que ainda possuem um regime monárquico.

De acordo com Leroy (2010), em seus estudos pós I Guerra Mundial, Schumpeter observa a crise das finanças públicas na Áustria, a qual se estende a todos os países derrotados no conflito. Assim, o austríaco propõe que para uma recuperação econômica de sua pátria, seriam necessários mecanismos liberais que incentivassem a produção através de investimentos, auxiliando empreendedores e capitalistas, pois a produção econômica do pré-guerra, não sustentou-se após o término do conflito. Deste modo, o autor justifica uma regulação estatal de forma a reparar as oscilações econômicas e sociais.

Embora Schumpeter seja um economista liberal, seus estudos sobre as crises sociológicas, advindas das mudanças sociais e da separação entre as esferas pública e privada foram de suma importância para o desenvolvimento da “Crise do Estado Tributário” (2004). Segundo Leroy (2010), um ponto interessante na “Teoria da Escolha Financeira” de Schumpeter, é que esta não possibilita determinismos, pois baseia-se em análises econômicas que rejeitam a impossibilidade de fracasso financeiro do Estado.

Para Leroy (2010), Karl Mann é outro importante representante da Escola Austríaca e ratifica o paradigma austríaco ao acreditar que os Estados modernos não podem existir sem a presença ou cobrança de impostos. Segundo Mann *apud* Leroy (2010 p. 61), o tributo tem como função legitimar uma classe de governantes enquanto desenvolve o papel de controle

social. Em seus estudos, no início do século XX, a tributação além do papel de estratificação social assumiu quatro papéis fundamentais: (i) a correção de tipos indesejáveis de comportamento; (ii) o reajuste de poder econômico entre os grupos sociais; (iii) a luta contra os abusos sociais do capitalismo e; (iv) a transição para uma outra ordem econômica.

Assim, na visão do Mann, segundo Leroy (2010), a tributação equivale a uma ferramenta que auxilia o Estado, a educar os cidadãos, para o cumprimento das políticas públicas, através da conscientização da obrigatoriedade do imposto e da imoralidade subjetiva no descumprimento desta regra.

Mann *apud* Leroy (2010, p. 62) reforça que "em todos os períodos da história, a classe dominante tem feito uso do poder de tributação para beneficiar-se reforçando sua posição econômica" [tradução livre do autor], desta assertiva, poderemos deduzir que a tributação pode ser utilizada sob dois aspectos antagônicos onde no primeiro deles, os impostos aumentarão a desigualdade entre ricos e pobres e; no segundo ela reduzirá a distância entre abastados e desprovidos através de uma tributação gradativa, a qual será aplicada de acordo com o poder aquisitivo de cada contribuinte.

Segundo o autor alemão, o imposto possui um lado conservador, que poderá preservar o "existir social". Nele o contribuinte pagará de bom grado a tributação, pois acredita estar recebendo na mesma ou em maior proporção produtos e serviços do Estado e; um lado revolucionário, caracterizado por impostos opressivos sem a devida contrapartida de produtos e serviços. Identificado pela constante elevação do déficit fiscal estatal devido ao mau uso do dinheiro público.

A outra Escola que demonstra o ressurgimento deste campo científico é a Italiana, tendo como seu principal expoente Vilfredo Pareto, que abre caminho para a Sociologia Fiscal com a sua obra "Traité de Sociologie Genéréle" (1917) demonstrando que a ciência financeira é constituída de uma ação não-racional a serviço de uma elite dominante e que o ambiente econômico é co-dependente da realidade sócio-política.

Leroy (2010) comenta que, nesta obra, Pareto dá um enfoque especial às questões de ordem fiscal para a compreensão da relação Estado e sociedade, sugerindo que os resultados econômicos não podem ser observados através de uma simples análise econômica de receitas e despesas; assim – aponta que não existe uma racionalidade pura em se tratando de finanças públicas e, portanto, devem ser consideradas as ações não-lógicas.

Sob este aspecto Aron (2000, p. 372), define que:

> A distinção fundamental entre as ações lógicas e as ações não-lógicas repousa num critério simples e essencial, embora Pareto não a acentue: a coincidência entre a relação objetiva e a relação subjetiva dos meios e dos fins implica que a conduta seja determinada pelo raciocínio. Em consequência, pode-se aceitar, a título provisório, que as ações lógicas sejam aquelas que são motivadas pelo raciocínio. O ator pensou no que queria fazer, no objetivo que pretendia alcançar, e esses raciocínios aos quais ele obedeceu constituem o móvel do seu comportamento. Por outro lado, todas as condutas não lógicas comportam, num certo grau, uma motivação pelo sentimento, que pode ser definido da forma mais geral como todo estado de espírito diferente do raciocínio lógico.

A Sociologia Financeira de Pareto (1917) está baseada em sua Teoria das Elites, a qual propõe que o governo de um Estado, é o resultado da vontade de um conjunto de pessoas, que exercem o seu poder através da manipulação social, criando uma "clientela" de dependentes. Pareto observa, que a evolução dos Estados modernos, está estreitamente relacionada a permanente criação de novas ferramentas de manipulação social, as quais dispensam o uso da força. E, para a manutenção deste *status quo*, torna-se necessário aumentar o gasto público quer seja através da corrupção ou do protecionismo, os quais serviriam de garantia ao apoio da elite econômica e do exército ao governo.

Segundo Leroy (2010) em Pareto, também iremos encontrar, a ideia de que os governos possuem duas formas principais de características residuais, havendo maior ou menor predominância de algum deles de acordo com a elite dominante. Os governos autoritários, utilizam-se de força e tendem a se tornar Estados com baixo déficit fiscal – porém, com uma quantidade maior de apadrinhados; tornando-se muitas vezes falhos em estimular a produção econômica devido ao seu comportamento conservador, o que favorece a permanência por um largo período de tempo dos mesmos membros da elite política e econômica.

Já os Estados democráticos, são compostos por elites com grande perspicácia para o mercado, as quais utilizam-se de subterfúgios para encobrir seus próprios interesses sem descuidar do bem-estar público. Este tipo de governo possibilita a existência de uma larga produção econômica a qual irá gerar uma quantidade significativa de receita, caso o macro/micro ambiente econômico sejam favoráveis.

Assim, tem-se que para efetuarmos uma análise sociológica sob o ponto de vista de Pareto é necessário analisar o contexto econômico, e entender as oscilações econômicas.

Onde, o autor entende que os períodos de estagnação possibilitariam um maior ganho para os cidadãos que possuem um perfil de poupadores, devido às altas taxas de retorno, as quais preparam o período de crescimento que irá seguir-se. E, quando iniciado o período de crescimento econômico, com a possível diminuição da rentabilidade nas aplicações do mercado mobiliário – ações e fundos de investimento; aumenta a possibilidade de liquidez no mercado econômico, tornando-o mais favorável às iniciativas dos empreendedores. Para Leroy (2010, p.72):

> O limite intrínseco da sociologia financeiro de Pareto, basicamente, reside na incapacidade de ligar três níveis de análise: o compromisso contra a intervenção do Estado, a concepção das ondas históricas, e a metodologia sintética. Este aspecto leva o autor a concentrar-se nas falhas da Economia de seu tempo e, sobre o real funcionamento dos sistemas democráticos. Ao reavivar as ideias de Tocqueville, Pareto observa: que nos Estados modernos há uma grande parcela da sociedade que sonega os impostos, relegando à uma minoria suportar toda a carga tributária. Mas ao contrário de Tocqueville em sua sociologia financeira, seu liberalismo leva-o a um impasse científico. Pareto usa um tom polêmico para denunciar todas as formas de intervencionismo público: a exploração financeira inicia pelo "plutocrata demagógico" que defende seus "confortos e prazeres". Denunciando o desperdício que advém de tal comportamento. Outro aspecto abordado é o aumento da corrupção pelo Estado intervencionista. Representado pela tributação excessiva às classes mais abastadas. Essas críticas estão em coerência com a concepção do clientelismo da elite governante nas democracias modernas, que governa através da manipulação social. [tradução livre do autor]

Observamos que um dos pontos que, segundo Leroy (2010), carecem de maior aprofundamento nos estudos de Pareto, seria o real entendimento sobre o funcionamento dos Estados democráticos modernos, onde as elites econômicas representadas pelo empresário plutocrata, que se utiliza do Estado para sua satisfação pessoal – lembrando o aristocrata dos Estados absolutistas no período medieval.

Assim, de acordo com Leroy (2010), no modelo de democracia financeira de Pareto, iremos encontrar as elites políticas e econômicas, desenvolvendo ora papel de protagonistas ora de antagonistas, no que se refere às mudanças do controle da Administração do Estado. Para este autor, em Pareto, as leis que regem uma sociedade bem como sua economia são tidas como imutáveis, tendo-se em consideração a dinâmica social e a sua fragilidade entre as classes. Facultando a interpretação de que o resultado de uma situação econômica, seria a resultante do clientelismo de uma elite econômica.

Mesmo tendo sido contemporâneo do surgimento do Estado de bem-estar social, Pareto não teve a preocupação de estudar as consequências que as políticas sociais trariam à

sociedade. Talvez movido por preceitos ideológicos, o autor condenava o *Welfare State*, baseando-se na crença de que tal situação destruiria as iniciativas individuais e degradaria a condição humana. Desta forma, Leroy (2010) acredita que o autor italiano, rejeitou uma das premissas básicas deste tipo de Estado democrático que é a redistribuição de riqueza (poder) através das escolhas políticas, tão bem estudadas pela Escola Italiana.

O campo da Sociologia Fiscal na Itália teve outros pesquisadores, que seguiram os caminhos abertos por Pareto. Um deles, segundo Leroy (2010) foi Guido Sensini que desenvolveu estudos sobre a relação existente entre as finanças públicas e o equilíbrio social, tendo por resultado a classificação das ações humanas em três tipos complementando assim, as ações lógicas e não-lógicas de seu mestre.

Leroy (2010) propõe que, para Sensini, um dos objetivos da classe dominante é manter uma baixa pressão fiscal sobre os contribuintes, obtendo vantagens sobre o déficit fiscal do Estado. De acordo com os estudos do autor italiano, o equilíbrio social tornaria-se independente, da forma de governo do Estado. E os efeitos políticos advindos das receitas e das despesas públicas, são os verdadeiros objetivos da oligarquia político-econômica para sua manutenção no poder.

Leroy (2010) também salienta a importância de Gino Borgatta – discípulo de Pareto. Borgatta *apud* Leroy (2010) não excluiu totalmente as ações racionais de seus estudos, visto que o fenômeno econômico acontece através dos sistemas jurídico e econômico. Desta forma, segundo Leroy (2010) o funcionamento da dimensão econômica, para Borgatta, dá-se através da transferência da riqueza de certos grupos ou indivíduos para outros grupos ou indivíduos. E a sociologia das finanças deve, segundo o italiano, retratar as leis gerais nas quais estas transferências ocorrem.

Levando em consideração o papel que as informações transmitidas ao contribuinte terão durante os períodos de baixa e alta pressão fiscal, bem como a influência que este processo terá na relação Estado-contribuinte, sem relegar os recursos que possibilitaram a transferência de riqueza entre as elites e a manutenção do equilíbrio social.

A partir da Sociologia Fiscal iremos compreender nosso objeto de estudo – Educação Fiscal, e o uso que o Estado faz desta estratégia educativa, através das suas instituições fiscalizadoras para ressignificar sua relação com o contribuinte.

3 Sociologia Fiscal e Estados

Conforme anteriormente explicitado, as pesquisas de Bourdieu (2000, 2005, 2010, 2010, 2012), em especial, sobre "O Estado" serão de fundamental importância, pois é sob a óptica de seus estudos que esta pesquisa foi delineada.

Segundo Steiner *apud* Raud (2006) Bourdieu constrói sua Sociologia Econômica baseada em três dimensões relegadas pela Ciência Econômica: história, social e política. Desta forma, o campo econômico deve ser analisado, como a resultante de uma construção social, a qual por sua vez também possui um encadeamento de fatos econômicos, sociais e políticos os quais possibilitam uma melhor compreensão, daquilo que os economistas acreditam serem dados puros – oferta, demanda, mercado e etc.

E sob a dimensão política da Sociologia Econômica de Bourdieu, observa-se a estreita relação entre os temas dominação e poder. Assuntos que interconectam o campo econômico ao Estado. Assim, nesta pesquisa, a justaposição da Educação Fiscal, nosso objeto de estudo, com o pensamento do sociólogo francês ocorre fundamentalmente através das áreas de conhecimento, as quais segundo Leroy (2011) constroem a Sociologia Fiscal, e que segundo Steiner *apud* Raud (2006) são relegadas pelas Ciências Econômicas.

Pierre Bourdieu (2012) relembra em sua obra "Sur L'Etat" que ao pesquisarmos sobre o Estado deveremos manter uma vigilância epistemológica, e lutar contra os mais diversos tipos de pré-concepções existentes sobre o objeto a ser pesquisado. Observando atentamente a referida obra, o autor comenta as diversas possibilidades existentes de interpretação que o estudo sobre o Estado suscita. E, que entre elas, talvez a mais aplicável a esta pesquisa seja a de que: o Estado pode ser desvelado como uma realidade construída, através do pensamento da coletividade dos agentes.

Assim, os pensamentos, ações e impressões de cada indivíduo, convergem para um ponto em comum que denomina-se Estado, permitindo a interpretação de que esta instituição é a resultante da própria estrutura do pensar dos indivíduos quer seja individual ou coletivamente.

Weber *apud* Bourdieu (2012, p. 14) definirá o Estado como "o monopólio da violência legítima". Por sua vez, o sociólogo francês complementará o pensamento weberiano acrescentando que, o Estado também é "o monopólio legítimo das violências física e

simbólica”. Defendendo que até mesmo para a construção do monopólio da violência física, deverá haver precedência legítima de uma violência simbólica.

Bourdieu (2012) resgata Durkheim (1989) através da obra “As formas elementares da Vida Religiosa” comentando que existem dois tipos básicos de integração: (i) lógica e a (ii) moral; que coadunam para a construção do Estado. O sociólogo ao analisar a integração lógica durkheiminiana, observa que ela é fruto do conjunto de percepções lógicas dos agentes envolvidos no processo. De acordo com este tipo de integração pode-se inferir que o Estado é a resultante de integração lógica e moral da sociedade. Onde por princípio tem-se a abnegação de interesses pessoais para a manutenção da ordem social e, por fim o desenvolvimento do bem público, comum a todos.

Como contraponto à teoria de Durkheim, a tradição marxista relembrada por Bourdieu (2012), propõem que o Estado não estaria interessado no bem comum, mas sim na manutenção de uma ordem pública que beneficiasse a uma classe dominante. Desta forma, as elites política e econômica, utilizaram-se do Estado como uma ferramenta para alcançar os seus propósitos pessoais, em detrimento do bem público. Utilizando-se de agentes – servidores/funcionários públicos; para a conquista de seus interesses quer seja através da violência simbólica ou física.

Sobre os servidores públicos, Bourdieu (2012) salienta que no “universo do serviço público”, o desinteresse pela execução das atividades inerentes ao cargo, dificulta e por vezes impede a execução de determinadas atividades o que causa prejuízos – patrimoniais, financeiros e profissionais à coletividade, podendo ser inclusive oficialmente mensurado.

Esta situação ocorre, porque uma vez investido do cargo público, o servidor irá personificar – através do desempenho da sua função/cargo público; a vontade do Estado. Assim, iremos encontrar nos estudos do sociólogo francês pesquisas sobre a existência de sub-campos dentro do Estado como: o campo administrativo ou da função pública (servidores públicos) e, o campo do poder (político), com suas respectivas lógicas e capitais inerentes.

Bourdieu (2012) discorda do pensamento weberiano ao inferir que o Estado não está restrito à ordem pública, mantida exclusivamente pela polícia e o exército. O sociólogo constrói um conceito mais amplo de ordem pública, embasada no consentimento mútuo de

vontades que nascem a partir de determinado momento. A qual será representada em sua teoria a partir da temporalidade estrutural e do Calendário[1].

Segundo o autor uma das principais funções do Estado é a produção de uma identidade social legítima, a qual todos os agentes, independentemente de aceitação individual serão submetidos (violência simbólica). E isto, somente é possível porque a sociedade, legitimará tais preceitos advindos do Estado.

O sistema de ensino é um dos grandes fornecedores de identidade social, pois através da certificação – diplomação; cria diversos campos como: econômico, cultural, profissional e social; os quais possuirão estruturas definidas de acordo com as formas específicas de capitais correspondentes, reproduzindo uma ordem social estabelecida pelo Estado.

Assim, Bourdieu (2012) descreve o Estado como uma ficção jurídica, portanto não existe em si, mas através de si. Tornando-se perceptível, quando os seus agentes ou instituições organizam as vontades do coletivo, viabilizando aquilo que o sociólogo denomina de *mise en scéne oficial*[2]. Tão necessária para o cumprimento do rito de representação oficial. Desta maneira os textos e discursos produzidos pelo Estado devem ser entendidos como legitimadores de uma vontade coletiva (pública). Pois estão vinculados a uma vontade oficial de informar algo, dentro de um contexto. Bem como, dependendo do agente que lhe pronuncia, irá revelar a universalidade e a profundidade que a *mise en scéne official* terá, afim de atingir os objetivos de seus construtores, no universo social.

Sob esta perspectiva Bourdieu (2012) também identifica o papel preponderante das instituições que formam o Estado. Por que serão estas agências, que terão por função primordial desenvolver uma visão formal que, torne-se legítima, fazendo com que os cidadãos acreditem que os atos do Estado são oficiais e legítimos. Desestimulando movimentos contrários à ordem e ao bem comum.

---

[1] Um dos primeiros atos das burocracias civis é o fato da constituição de um tempo público, que possibilita a garantia não apenas de estruturas objetivas, mas também de estruturas mentais. Bourdieu (2012, p. 22)

[2] A representação oficial, de acordo com Bourdieu (2012) é uma série de ritos, que transformam a vontade individual em vontade coletiva a serviço do Estado. Através dela, o Estado declara sua vontade submetendo a sociedade, um exemplo desta situação é o processo legislativo para a criação de um ordenamento jurídico, ou o discurso de um dirigente estatal.

O autor também salienta em seus estudos que, a atual concepção de Estado-nação – como a união de serviços que são oferecidos aos cidadãos, ou então como um número de pessoas que vivem em determinado espaço geográfico; é resultado de uma lógica fetichista a serviço de determinados agentes que trabalham com a produção e legitimação de discursos. Os quais irão auxiliar na construção de instituições que disponibilizarão mais recursos organizacionais, materiais e simbólicos para a (re)invenção e (re)construção do Estado.

Assim, a base da construção do Estado está alicerçada na legitimidade que suas instituições orgânicas possuem. São estas, bem como seus agentes estatais, que transferem para o Ente, a confiança necessária, para a estabilidade organizacional. Independentemente do Estado ser uma ficção jurídica conforme declara Bourdieu (2012).

Durante o processo de universalização das necessidades particulares, ganha notoriedade o agente estatal - servidor público; a quem caberá articular os recursos necessários para criar uma *doxa*[3] consensual entre os grupos envolvidos neste processo. E que estes indivíduos – coletividade; aceitem a *doxa* naturalmente, como algo *interna corporis*[4]. Possibilitando que os acordos tácitos tornem-se atos normativos (legislação) sendo então legitimados e, publicizados à sociedade.

Neste ponto, Bourdieu (2012) destaca a preponderância do papel dos professores como seres "proféticos". Tendo o dever não apenas de divulgar o conhecimento produzido através das instituições legitimadoras, mas principalmente, como agentes estatais comprometidos com a construção permanente de um conhecimento coletivo de interesse social, quer este seja consoante ou não, com as estruturas vigentes legitimadas pelo Estado.

Porém, este *modus operandi*[5], dos professores irá depender conforme aponta Bourdieu (2011), principalmente dos (i) capitais acumulados pelos acadêmicos; (ii) de suas predisposições para a produção do conhecimento e capacidade de inovação dos paradigmas vigentes e; (iii) das variáveis externas que desestabilizam o campo.

Talvez por este motivo o sociólogo dê ênfase à ideia de que a retórica oficial (discurso estatal) na verdade é uma grande teatralização. Comparando os servidores públicos a atores

---

[3] Expressão latina que significa: opinião.
[4] Expressão latina que significa: de cunho interno, de âmbito do próprio órgão.
[5] Expressão latina que significa: modo de operação, execução de uma atividade.

que desempenham papéis, tanto individual quanto coletivamente. E que ora estão na ribalta, ora na plateia, motivo este que, muitas vezes confunde o espectador comum - cidadão; deixando-o na indefinição sobre até que ponto a vontade expressa é do agente (individual) ou do Estado (coletiva).

Aquilo que é público opõe-se ao individual, primordialmente por tornar-se evidente e notório a todos. Assim, a pergunta de Bourdieu (2012, p.87) "Será que não há uma ligação essencial entre visibilidade e moralidade?" [tradução livre do autor], subtrai da esfera individual/pessoal os atos do Estado, que devem ter primordialmente caráter impessoal/coletivo. Amparado na ideia de que entre visibilidade e moralidade deve haver um elo, internalizado fundamentalmente pelos agentes políticos, que através do sufrágio são legitimados para o exercício da vontade pública.

De forma que, quando ocorrem eventos isolados, que afetem a imagem de agentes que pertençam às instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Estas impressões negativas tenderão a voltar-se contra a instituição a qual o agente está vinculado. Sob a forma do imaginário coletivo, de que o contrato tácito oficial – mandato concedido; foi negligenciado.

Em paralelo a esta situação, o autor resgata Kantorowicz *apud* Bourdieu (2012) declarando que a função do legislador pode ser comparada à do artista, pois o seu poder de criação, muitas vezes, ocorre a partir da mera inspiração, sem a necessidade de uma existência pretérita sobre o assunto. Agindo *ex officio*[6] sobre assuntos que afetem a sociedade.

Bourdieu (2012), analisa ainda, que a criação da retórica/discurso público é pautado em três (3) agentes fundamentais: (i) profeta legal/sábio: dele é exigido uma conduta ilibada, e seus atos privados devem ser fiadores dos seus atos públicos. Ele deve fazer um "milagre" periódico, visto que isto é parte do seu *ex officio*. Sendo necessário para (re)afirmar a concessão do seu mandato perante a sociedade. E, a partir do momento, em que não haja mais criação, mas uma simples repetição (do rito/cotidiano) o profeta cairá em descrédito, pois sua principal ferramenta de trabalho é a palavra criadora. O sábio também deverá instituir um respeito aos regramentos estabelecidos. Seja moralmente - através do entendimento das

[6] Expressão latina que significa: por dever do cargo, ato oficial.

necessidades coletivas (Estado); ou legalmente - através dos códigos estabelecidos pelas instituições que legitimam o Estado; (ii) os agentes do Estado (juristas e legisladores) possuem o mandato estatal para desenvolver soluções que irão resolver problemas do Estado, sem a necessidade de demonstrar ao público que há realmente um problema no Estado. Estando muitas vezes isentos de explicitar justificativas que coadunem com o interesse público, e; (iii) os advogados que submetem-se à legislação vigente, decodificando a condição de ficção jurídica do Estado e, propondo limites ao interesse público. Muitas vezes questionando atos dos agentes estatais (juristas) sobre a aplicabilidade dos conceitos universais a casos particulares, bem como o inverso.

O agente estatal (servidor/funcionário público) que possui o privilégio de falar em nome do Estado, é nomeado para desempenhar uma função oficial, portanto apto também exercitar o monopólio da violência simbólica legítima através do discurso oficial. Portanto, capaz de definir ao público, o que é bom para o público e, o que pode tornar-se bem comum.

O privilégio de exercer tal atividade, dá-se inversamente proporcional a renúncia de privacidade. Desta forma, os funcionários estatais, que possuem esta distinção oficial, sob certos aspectos, concentraram uma significativa quantidade de capitais tornando-se o epicentro de recursos simbólicos.

E, como contrapartida, especialmente no que se refere aos agentes políticos/públicos - bem como a todos aqueles que possuem acesso ao campo político (poder); é a imposição de limites de atuação de ordem pública que estende-se a sua esfera pessoal privada. Visto que estes indivíduos estão sob permanente vigilância pública e, submetidos a publicização de seus atos quer estes sejam públicos ou privados.

Por isso que foram entrevistados os gestores estaduais do PNEF afim de identificarmos, se há em seus discursos uma ressignificação do conceito de tributos, bem como a construção do discurso público a partir deles.

3.1 A formação do discurso público

Segundo a ESAF (2009), o PNEF é uma estratégia educacional, na qual o Estado brasileiro, propõe-se a informar os cidadãos sobre a importância social dos tributos, através de materiais que abordam questões sobre arrecadação e gasto público.

Para tanto, o PNEF utiliza-se de instituições ligadas aos Ministérios da Fazenda e da Educação. As quais tem por objetivo, fomentar a ESAF com informações pertinentes sobre os referidos temas, para que esta possa produzir um discurso público (oficial) sobre a Educação Fiscal.

Bourdieu (2012), propõe que o processo de criação do discurso público possui uma fase de suma importância, que é a forma como as palavras são organizadas para expressarem uma ideia. Possibilitando a quebra de tabus conceituais, sobre questões polêmicas. Permitindo que temáticas ora nevrálgicas possam ser trabalhadas de forma amena, sem alterar os ânimos dos públicos ouvintes.

Assim, assuntos proscritos adquirem uma nova roupagem, passando a ser tratados de forma equânime pela sociedade. Segundo Bourdieu (2012), este é um dos papéis do profeta legal: "Possibilitar o debate e a legitimização do indizível". Trazer para a luz do conhecimento assuntos reprimidos ou implícitos que a sociedade relega.

Desta forma, Bourdieu (2012) acredita que quando a coletividade investe tempo para ouvir os discursos do sábio, está universalizando sua vontade em debater o assunto ou, em fazer-se escutar através das palavras do sábio. Motivo este pelo qual o autor acredita que o profeta legal, tem um discurso pioneiro capaz de desvelar à sociedade coisas que o grupo não queria escutar ou, não tinha conhecimento a respeito.

Uma das características importantes neste discurso é, que o caráter de revelação deverá minimizar a surpresa daquilo que anteriormente tinha um caráter proibido. Este *ex officio*, do sábio não deve alterar os ânimos afim de promover convulsões sociais, mas apenas o de ser o porta-voz dos discursos que a coletividade por si mesma era impedida de falar ou não possuía conhecimentos para pronunciar-se.

Bourdieu (2012) acredita que o artifício mais exitoso utilizado pelos profetas legais é a "personificação" do interlocutor. Esta estratégia de retórica é comumente utilizada pelos agentes do Estado, pois faculta à plateia a compreensão de que existe um Ente (Estado), que possui uma determinada vontade. E que esta, será manifestada através de um discurso oficial, através dos seus agentes políticos/públicos.

Países que adotam sistemas democráticos tendem a transformar a opinião da coletividade em discurso oficial, desde que estes estejam em consonância com os interesses do Estado. O sociólogo francês acredita que os membros das elites dominantes emitem sinais

claros das regras que devem ser respeitadas para que haja a manutenção do equilíbrio do campo do poder.

Assim, Bourdieu (2012) expõe que, os diversos grupos de interesse existentes no Estado - partidos políticos, organizações, instituições e etc; devem ser capazes de legitimar bem como, de serem legitimados no campo. De maneira que a conquista do espaço público, geralmente, é realizada dentro de critérios éticos e transparentes.

De forma semelhante, quando os legisladores necessitam inovar no âmbito jurídico, devido a inexistência de regramentos, que possibilitem a análise de critérios universais ou particulares para solução de conflitos sociais. Bourdieu (2012) acredita que faz-se necessário consultar a opinião de grupos específicos sobre o tema. Os quais, aprovarão soluções baseadas em uma "auto-opinião de interesse coletivo" que posteriormente se transformará em norma jurídica (discurso estatal).

De acordo com algumas das hipóteses que possibilitaram o desenvolvimento deste trabalho. No período de pré-institucionalizaçao do PNEF, é possível identificar um esforço do Estado brasileiro na construção de um arcabouço jurídico que auxiliasse na implementação da Educação Fiscal.

Isto pode ser observado em dois momentos: (i) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1994), onde atendendo às expectativas de organismos internacionais como FMI e BID, o país propõe-se a diminuir o tamanho da Administração Pública principalmente no campo econômico, restringindo-se a setores como Educação, Saúde e Assistência Social; (ii) Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), norma jurídica desenvolvida pelo Congresso Nacional que permitiu um melhor acompanhamento dos atos do gestor público, sobretudo aqueles pertencente ao poder Executivo, no que se refere ao seu último ano de mandato.

Assim, de acordo com o pensamento bourdinesiano identificaremos que a construção do discurso público no momento pré-institucionalização do PNEF ocorreu a partir dos legisladores/juristas. E a partir da portaria interministerial 413 de 2002, o programa ficou sob a tutela de agentes estatais (servidores públicos) pertencentes às instituições executoras do PNEF – RFB, CGU, Instituições de Ensino entre outras; os quais possuem mandato oficial e podem manifestar a vontade do Estado definindo o que pode tornar-se bom para o público.

3.2 Reserva de recursos simbólicos

Para Bourdieu (2012) o Estado é uma reserva de recursos simbólicos, um meta-campo, onde os agentes irão disputar coletivamente com outros grupos e, individualmente dentro de seus grupos, por situações que lhes possibilitem reconhecimento e poder. É a concentração de recursos simbólicos aliada a um poder específico que concede meios para se chegar ao poder oficial (Estado).

Bourdieu (2012), também afirma, que um dos recursos simbólicos mais eficazes para a construção do Estado, foi o desenvolvimento de uma língua oficial. A qual, o autor denomina de linguagem contratual, visto ser a partir dela, que os indivíduos identificar-se-ão, como pertencentes ao mesmo grupo ou de clãs diferentes, bem como quais grupos poderão tornarem-se aptos a pretender o monopólio sobre os recursos simbólicos.

Halbwachs *apud* Bourdieu (2012) aponta que no universo social há um fulcro de valores culturais, e compara este local ao meridiano de Greenwich. Declarando que nesta linha imaginária há a concentração máxima de todos os capitais simbólicos. E que, a partir dela, em distâncias regulares todos os capitais decrescem, permitindo aos indivíduos que orbitam em suas proximidades assumirem posturas hegemônicas em seus respectivos campos de atuação.

Desta forma, de acordo com a interpretação de Bourdieu (2012), é a partir do meridiano inicial que serão estabelecidas as regras de cada campo. E, para este epicentro, voltar-se-ão todos os pontos de vista dos grupos em disputa no campo. De maneira que, os indivíduos que lograrem expor suas ideias e, aproximarem-se desta linha imaginária, legitimam-se como grupo hegemônico.

Conforme observa-se em Bourdieu (2012) cada cultura irá priorizar um determinado tipo de capital, que determinará uma quantidade proporcional condizente de regras que devem ser estabelecidas e respeitadas por todos os indivíduos que pertencem ao campo. Em geral, inicialmente, as sociedades priorizavam o acúmulo de capital simbólico tendendo a transformá-lo, mais tarde em capital econômico, religioso, político entre outros. Assim, conquista de capitais específicos tende a ser inversamente proporcional ao capital simbólico.

Assim, para um grupo ser hegemônico, Bourdieu (2012) acredita ser fundamental conhecer os instrumentos de dominação condizentes ao campo, bem como o comportamento

dos indivíduos pertencentes a este, que futuramente serão dominados. Permitindo que a partir deste estudo, desenvolvam-se opções de possíveis ações, reações e métodos mais aplicáveis a cada situação.

> Assim, a produção das ideias acerca do mundo social acha-se sempre subordinada de fato à lógica da conquista do poder, que é a mobilização do maior número. Daqui, sem dúvida, o privilégio concedido, na elaboração da representação legítima, ao modo de produção eclesial, no qual as propostas (moções, plataformas, programas, etc.) são de imediato submetidas à aprovação de um grupo e só podem pois ser impostas por profissionais capazes de manipular ao mesmo tempo ideias e grupos, de produzir ideias capazes de produzir grupos manipulando estas ideias de maneira a garantir-lhes a adesão de um grupo - por exemplo, através da retórica do "meeting" ou do domínio de todo um conjunto de técnicas a palavra, da redação, de manipulação da assembleia, que permitem o "fazer passar" de ma "moção", sem falar do domínio dos procedimentos e dos processos que, como o jogo do número dos mandatos, controlam diretamente a própria produção do grupo (BOURDIEU 2010, p. 175).

Bourdieu (2012, p. 156) aponta que as regras de um campo são "regularidades implícitas ignoradas, em sua maioria pelos jogadores", o que faculta à elite dominante sua manutenção no poder. Assim, ao mesmo tempo em que este grupo exige o cumprimento ou impõe novas regras no campo, também será cerceada por elas.

Assim para o sociólogo, o campo social - Estado, é o estudo do campo político. Com todas as suas regras, capitais e agentes, que se tornaram autônomos criando um microcosmo social dentro do mundo social. E, aqueles agentes que alcançaram o privilégio de falar em nome do coletivo/universal (Estado), possuem legitimidade para apropriarem-se de recursos individuais, desde que torne-os coletivos, concentrando recursos simbólicos e trabalhando esta acumulação de forma a determinar o bem público.

Bourdieu (2012) declara que o melhor exemplo deste processo de concentração e distribuição pode ser observado pelo sistema de ensino. É o Estado, através das instituições de ensino, quem possui a competência para emitir certificados e garantir a um estudante o exercício de uma profissão. De acordo com o sociólogo, quando o Estado modifica um currículo escolar, em verdade ele está modificando as estruturas de capitais dentro dos campos, realocando os grupos e redistribuindo os agentes.

O autor define que o período de escolarização dos indivíduos pode ser compreendido com a intensificação do processo de repetições de padrões comportamentais. Explicitado no

processo de construção de uma língua oficial (ortografia), desencadeado pelo Estado (códigos, gramáticas); transmitido pelos professores (desenvolvimento de uma estrutura cognitiva que possibilite ao aluno formas desejadas de expressão); e apreendido pelos estudantes (assimilação das estruturas cognitivas e comportamentais desejadas).

Assim, de acordo com a proposta do sociólogo, podemos inferir que uma sociedade é o somatório de um conjunto de pensamentos específicos das instituições e dos agentes que formam o Estado. Porém, também torna-se necessário, compreender o papel individual que os agentes desempenham no coletivo, de forma a identificar a latência inerente que pensamento coletivo/universal (Estado) possui sobre o indivíduo e, até que ponto ele está consciente de sua submissão. Este processo de naturalização da normatização de conceitos e do cotidiano, tende a sugestionar e, impor aos indivíduos, posturas cognitivas e comportamentais até então impensadas.

Philip Corrigan e Derek Sayer *apud* Bourdieu (2012) expõem esta teoria ao escrever que o papel do Estado não restringe-se apenas a regulação objetiva do universo social, mas também do subjetivo (regulação mental); sendo que a violência simbólica e física é quem regula a vida social legítima, estabelecendo uma ordem específica sobre o convívio em sociedade.

Na teoria destes autores, a violência física e o capital econômico têm uma parcela significativa na construção dos Estados modernos, porém a grande protagonista é a "revolução cultural". Desenvolvida a partir do Estado, como ferramenta legítima de violência simbólica, representada pela imposição da homogeneização de valores, costumes, língua entre outros.

Os quais irão resultar segundo o pensamento weberiano na "domesticação dos dominados", tão significativa para a formação de uma identidade comum (nacional). Assim, o Estado ao estimular uma produção/repetição comportamental, suscita o sentimento de pertencimento aos grupos, regulando-os de maneira subjetiva.

Segundo o sociólogo francês (2012), na obra destes autores, a cultura é o resultado de uma construção estatal e, que a partir da acumulação do capital cultural é que em países como o Japão tem-se acesso mais rápido ao poder. Pois no extremo oriente, a escola é uma das principais responsáveis pela manutenção da disciplina, abnegação e honra.

Bourdieu (2012) ainda propõe que o principal instrumento de legitimidade cultural é a escola. Ela é capaz de homogeneizar costumes e valores através do sistema de ensino desenvolvendo o nacionalismo e dando universalidade ao particular, ao mesmo tempo que promove uma integração interna. Assim, atualmente a cultura assumiu o papel, que em séculos anteriores foi desempenhado pela religião.

A violência simbólica permitiu ao Estado produzir uma ordenação do mundo social. Situação que segundo Bourdieu (2012) possibilita as instituições de ensino, inculcar nos indivíduos um "conformismo lógico e moral" viabilizando o consenso universal. Mesmo sem a necessidade de um acordo contratual entre os agentes ou, que estes possuam entendimento sobre sua ocorrência de fato.

Segundo o autor, o sistema escolar é pródigo no desenvolvimento de estratégias de legitimação. Entre as principais está o rito, que distribui aos mais aptos distinções estabelecidas através de escalas crescentes de honrarias que permitem o reconhecimento público e, a acumulação de capital simbólico. Assim, ao compreendermos os recursos/estruturas utilizadas pelos agentes públicos, responsáveis pela produção do discurso estatal, também entenderemos qual a abrangência social desejada pelo Estado para determinadas situações.

Segundo Bourdieu (2012), o campo político é o local por excelência para o exercício do capital simbólico nele identificaremos mais facilmente agentes que se destacam através da retórica, inteligência entre outros. Características comumente identificadas como dons naturais e inerentes ao indivíduo.

Assim, é o Estado quem fornece aos cidadãos a educação necessária para a vida em sociedade, vinculando os conceitos universais a ideia de civilidade. Despertando a capacidade política inerente em cada indivíduo para a continuidade do próprio Estado.

Sob este aspecto Bourdieu induz-nos a refletir sobre aquilo que o Estado considera como as informações necessárias e pertinentes, que deverão ser transmitidas pelos seus agentes públicos, à sociedade. Delimitando as fronteiras do bem público, através dos conteúdos nos currículos escolares. De forma a expressar-se nos temas curriculares, a manifestação do Estado sobre os tópicos que serão abordados.

Baseados neste pensamento bourdinesiano, identificaremos que a produção de informações sobre a Educação Fiscal no país é realizada a partir de dados provenientes

exclusivamente das instituições financeiras e fiscais do Estado. As quais posteriormente, sob a gestão da ESAF, serão adaptadas as necessidades de cada um dos públicos-alvo existentes. Tornando-se aptas à publicação e disseminação, quer seja através da educação formal (escolas) ou informal (palestra, eventos e feiras).

Porém, o Estado como uma reserva de recursos simbólicos possui em seu sistema de ensino um agente público, o qual Bourdieu (2012) denomina de profeta legal/sábio, responsável pela construção permanente de um conhecimento coletivo quer este esteja ou não alinhado com a vontade estatal. O profeta legal, assim como o legislador legitima o discurso público. Porém, seu trabalho baseia-se fundamentalmente segundo Bourdieu (2012) na palavra criadora e não na simples repetição do cotidiano.

De acordo com o exposto, podemos inferir então que, o sistema de ensino é uma ferramenta estatal que possibilita o desenvolvimento de uma identidade nacional através de conceitos de ordem cívica. E o ambiente escolar, torna-se o ambiente propício para o desenvolvimento de estratégicas de integração social voltadas para uma submissão inconsciente.

4 As origens da Educação Fiscal

Na terceira publicação da série “Educación Fiscal y cohesión social: Experiencias de América Latina”, o Instituto de Estúdios Fiscales – IEF (2010)[7] demonstra que após o término do plano Marshall, o qual possibilitou a reconstrução dos países aliados nos pós II Guerra Mundial, os Estados europeus haviam recuperado suas economias à níveis de crescimento do período pré-guerra. Assim, o Estado norte-americano aproveitou-se da euforia econômica que este momento propiciou para desenvolver em 1954 o primeiro programa de Educação Fiscal institucionalizando, o “Understanding Taxes” desenvolvido pelo Internal Revenue Service – IRS.

[7] O Instituto de Estúdios Fiscales – IEF, é um órgão autônomo e está ligado ao Ministério da Economia da Espanha, através da Secretaria de Estado Fiscalidade e Orçamentos, tendo seus próprios estatutos, regulamentos e estruturas, desenvolvendo pesquisas que "responde à necessidade de reforma das instituições financeiras e fiscais que a sociedade e a economia estão pedindo" [tradução livre do autor]. Acessado em 25.03.3015. Disponível em: <http://www.ief.es/en/instituto/presentacion.aspx>

Segundo esta publicação, do outro lado do Atlântico, estas iniciativas serão inicialmente implementadas pelos países nórdicos – Noruega, Dinamarca e Suécia e; perto do final da década de 50 do século XX – período que coincide com a criação do Mercado Comum Europeu (1957); pela Alemanha, Bélgica e França. Cabe ressaltar, que interessava à Europa manter o desenvolvimento econômico sem, no entanto, esquecer a proteção necessária que as identidades nacionais exigiam, evitando contudo movimentos extremistas como o nazi-facismo. Com relação às economias nacionais, os Estados necessitavam ajustar o gasto público, para cumprir às exigências de pagamento do Plano Marshall, bem como a sustentabilidade de seus *Welfare States*.

O IEF (2010) afirma que os Estados nacionais, endividados pelo Plano Marshall desenvolveram uma pressão fiscal. A qual tinha como principal adversário os movimentos de sonegação tributária e os de evasão de divisas existentes. Assim, o melhor caminho a ser trilhado por estes Estados era o desenvolvimento de programas educativos que abordassem o tema de maneira informativa e formativa, bem como o desenvolvimento de legislações que impedissem práticas nocivas como a corrupção.

O IEF (2010, p. 14), aponta que no mundo há mais de 30 países que possuem programas de Educação Fiscal. Na América Latina, os pioneiros foram Argentina, Brasil e Peru. E quase todos os Estados são apoiados financeiramente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, a União Europeia – EU, e as Organizações das Nações Unidas - ONU, através de organismos como a UNESCO e o UNICEF. Geralmente, tais programas nacionais possuem a direção-executiva de órgãos do Ministério da Fazenda, que por sua vez tenta estabelecer uma parceria efetiva com o Ministério da Educação.

Portanto, nas Américas, segundo o documento “Programa Nacional de Educación Fiscal en Brasil” da ESAF (2009), El Salvador, Argentina, Peru, Honduras, Guatemala, República Dominicana e Paraguai, possuem disciplinas de Educação Fiscal nos currículos escolares. O Brasil é um dos países que ainda não conseguiu este feito, trabalhando com a temática de maneira transversal de forma a permear as disciplinas do currículo básico com informações sobre o assunto.

Segundo o relatório anual da CEPAL (2009), em 1999, a pobreza na América Latina atingia cerca de 211 milhões de pessoas (43,8%) e, a indigência aproximadamente 89 milhões de latino-americanos (18,5%), a desigualdade social era uma das mais elevadas do mundo,

com um coeficiente de Gini em torno de 0,565[8]. Como uma das formas de enfrentar este problema e promover a equidade social, surge no ano 2000 na Assembleia Geral das Nações Unidas – os Objetivos do Milênio[9], onde os signatários afirmaram o seu compromisso com o desenvolvimento de políticas públicas que promovessem o desenvolvimento, tendo por foco o combate à desigualdade social.

O estudo da CEPAL (2009), ainda mostra que o crescimento econômico que houve na região, na primeira década do século XXI demonstrou o comprometimento dos países latino-americanos, com o melhoramento das condições de vida da população, terminando a década de 2000, com cerca de 189 milhões de pessoas (34%) em situação de pobreza e 76 milhões de cidadãos (13,7%) em condições de miserabilidade. Porém esta região, ainda perfaz a zona de maior desigualdade dentro dos países membros das Organizações Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Mesmo com estes avanços, segundo o relatório anual da CEPAL (2009), os mercados informais na América Latina são um dos maiores obstáculos para a economia regional. Quando comparada ao PIB da região, a evasão fiscal fica em torno de 43,4%. O que dificulta políticas redistributivas e limita o desenvolvimento de um Estado de bem estar social. A exceção a esta regra são Argentina, Bolívia, Brasil e Nicarágua que mesmo possuindo sistemas tributários regressivos, conseguem ser mais eficientes que os seus vizinhos.

Até 2010, Brasil e Peru, eram os únicos países da região que tinham implementado ferramentas que permitiam ao contribuinte acompanhar as contas públicas de maneira transparente e ágil. E em recente relatório da *Transparency International* (2013), no quesito transparência fiscal na região da América Latina; o Brasil (42º) fica à frente de todos os demais vizinhos, exceto do Uruguai (19º) e Chile (22º).

Conforme pode observar-se pelo estudo do IEF (2010), alguns países possuem um histórico de aproximadamente quatro décadas em seus programas de Educação Tributária e/ou

---

[8] O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Conrado Gini, e publicada no documento "Variabilità e mutabilità", em 1912 . É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda ou rendimento e 1 corresponde à completa desigualdade, onde uma pessoa tem toda a renda ou rendimento, e as demais nada têm. CEPAL (2009, p. 8)

[9] Disponível em: <http://www.objetivosdomilenio.org.br/> Acessado em 23.03.2015.

Fiscal. E, ao analisarmos o relatório da *Transparency International* (2013) muitos destes Estados com este histórico ocupam as primeiras posições no ranking de transparência fiscal.

Fato que permite diversas indagações sobre a construção de uma cultura fiscal nacional. Dentre os quais, a relevância que a temporalidade possui para o desenvolvimento de práticas exitosas, as quais contribuam para a disseminação da Educação Fiscal, bem como a necessidade de uma mudança cultural que possibilite ao cidadão ampliar seu entendimento sobre arrecadação e gasto público para um melhor exercício de sua cidadania.

4.1 A Educação Fiscal e o Estado Brasileiro

De acordo com o Planejamento Estratégico do PNEF – 2008 a 2011; a ESAF (2009, p. 7), relata que no país cerca de 70% dos municípios tem menos de 20 mil habitantes sua formação compreende cerca de 5.500 municípios, 26 Estados e 1 Distrito Federal. E a estrutura organizacional do Estado brasileiro, está dividida em três (3) poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em três (3) níveis (União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios). Já as suas funções típicas do governo podem ser classificadas em: (i) função alocativa – nas quais o Estado provê bens e serviços públicos à sociedade; (ii) função distributiva – onde o Estado atua evitando a concentração de renda; (iii) função reguladora – onde o Estado é o regulador do mercado, mediante leis e disposições administrativas e; (iv) função estabilizadora – caracterizado pelo desenvolvimento de uma política fiscal que possibilite níveis elevados de emprego e estabilização econômica.

Nesta última função, o Estado utiliza-se de tributação, dívida pública e emissão de papel moeda para cumprir as suas atividades fins. Segundo o Plano Diretor da PNEF (2010, p.7):

> [...] constata-se que é pouco significativa a participação dos municípios brasileiros na arrecadação global, apenas 7%. Este fato certamente indica a fragilidade do município – o nível governamental mais próximo da comunidade; o que dificulta as ações municipais no desenvolvimento autônomo das políticas e, em conseqüência, provoca o afastamento entre o cidadão e o Estado. A composição fiscal, segundo categorias econômicas, indica que os impostos diretos (ex.: imposto sobre a renda e patrimônio) constituem cerca de 30% das receitas tributárias, ou seja, aproximadamente 70% são provenientes de impostos indiretos (ex.: IPI, ICMS, ISSQN). Dessa forma, a pequena participação do município no total da arrecadação, assim como o expressivo peso dos tributos indiretos na composição da receita, podem levar ao distanciamento da realidade tributária. O indivíduo, não percebendo seu papel de contribuinte, vendo a ação governamental como assistencial, e não como contrapartida do exercício da cidadania, não assume atitude fiscalizadora em

> relação aos agentes governamentais, nem em relação a empresas e profissionais autônomos que, deixando de emitir documentos fiscais, apropriam-se indevidamente da parcela de seu faturamento que deveria ser transferida aos cofres públicos como impostos, tornando-se os únicos beneficiários desses recursos financeiros que deveriam compor a receita de que o governo disporia para exercer seu papel junto à comunidade.

Em um Estado Democrático de Direito, cabe ao Poder Legislativo decidir como determinados segmentos da população serão beneficiados através das políticas públicas, bem como os meios que o Estado utilizará para financiá-las.

Em países que utilizam sistemas tributários progressivos, a maior incidência de arrecadação vem da renda proveniente do trabalho do contribuinte, pois atingem diretamente aqueles cidadãos, que possuem maiores fontes de recursos. Já em sistemas tributários regressivos, observa-se o caminho oposto, onde os tributos estarão concentrados, sobretudo no consumo, afetando o extrato da população com condições financeiras mais precárias.

Segundo Linhares (2011, p.120):

> [...] a percepção tributária faz parte de uma compreensão holística da cultura política de uma sociedade. A forma como as pessoas interpretam o ato de pagar impostos, está imbuída de heranças culturais que se perpetuam e se modificam ao longo do tempo.

É importante ressaltar que as disparidades de desenvolvimento sócio-econômico das regiões brasileiras, possivelmente afetem a percepção tributária da população, dificultando o desenvolvimento de uma coesão social que apóie a democracia. A preocupação exposta por Linhares (2011) no que se refere à fragilidade do contrato social brasileiro ficará evidenciada nesta pesquisa sobretudo nas manifestações que ocorreram em junho de 2013 por todo o país.

Naquele momento histórico, pode-se constatar não apenas a insatisfação da população no que se refere à prestação dos serviços públicos, mas principalmente quanto à arrecadação e o investimento dos recursos para a manutenção destes. Cabe ressaltar que as manifestações ocorridas, talvez tenham por base a utilização crítica dos temas abordados pela Educação Fiscal (1995 – 2013), as quais possibilitaram um exercício efetivo de cidadania, através da solicitação de maior transparência e eficiência no gasto público.

Assim, a pesquisa da autora revela que embora a sociedade brasileira (80%) tenha consciência da necessidade do pagamento de impostos, os cidadãos não sabem sobre suas obrigações e direitos. Dois pontos no estudo de Linhares devem ser considerados para fins

dessa pesquisa, um deles é que a Região Sul é a que mais possui adeptos da concepção de que o Estado poderia diminuir os impostos mantendo a mesma qualidade dos serviços oferecidos; e o outro é que a Região Nordeste é que mais renega a evasão e a sonegação fiscal.

Na Sociologia brasileira, muito tem se falado sobre o Estado e a Sociedade, porém raros são os trabalhos que utilizam a tributação como vínculo entre Estado-contribuinte. As exceções, configuram-se nos trabalhos de Lima (2011), Pegoraro (2011) e Cantu (2013) que utilizam-se da Sociologia Fiscal, a exemplo do que tem ocorrido na União Europeia e nos Estados Unidos, para analisar esta relação.

Ao reconstruir o período histórico (1990 - 1995), que antecede esta pesquisa, Cantu (2013) revela os principais fatos ocorridos no campo político que tiveram repercussão no campo da economia brasileira. Salienta o autor, que no período pré-eleitoral de 1989, havia um grande descontentamento dos empresários com o excessivo peso dos impostos, aliado a insatisfação dos parlamentares, no que se refere à sonegação, fato que comprometia o equilíbrio fiscal do Estado. A sonegação e os altos impostos, justificaram de certa forma, as ações do governo Collor no campo econômico. Até o impeachment presidencial ocorrido em 1992, quando assume a presidência Itamar Franco, que dá continuidade ao fortalecimento das receitas públicas federais e ao combate da inflação.

O autor, também afirma que em um momento de destreza política, o governo Itamar conseguiu promover alianças que lhe permitiram aprovar o IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira e criar o Fundo Social de Emergência. Salienta o autor (2013, p. 25) que para analisarmos o contexto político-econômico daquele período:

> [...] é preciso se debruçar sobre a ideia de indeterminação relativa da realidade. Dada essa indeterminação, momentos de prova emergem como ocasião de problematização de certo aspecto da realidade, terminando por confirmar ou alterar o estado de coisas. A trajetória de um dado domínio institucional pode ser visto como uma sucessão de provas, ao longo das quais se define suas mudanças e permanências.

As reformas econômicas dos governos Collor e Itamar demonstraram o seu resultado nas eleições presidenciais de 1994, com a eleição do então ministro da economia, Fernando Henrique Cardoso. Dando sequência ao plano Real, estabilizando a inflação e iniciando um período de superávit das receitas públicas federais.

Desta forma, a PNEF também pode ser percebida como uma tentativa de legitimar o cumprimento do contrato social brasileiro. Contornando questões de corrupção, facultando ao cidadão separar os atos de um agente político específico, das ações da instituição do Congresso Nacional. Possibilitando ao Estado ratificar a democracia através do aumento do número de cidadãos que segundo as palavras do gestor catarinense do PNEF, Sr. Edes Nascimento "contribuam voluntariamente com suas obrigações tributárias", premissa que evidencia um dos nossos objetivos desta pesquisa que é a ressignificação do conceito de impostos.

E, ao observarmos a pesquisa de Lima (2011), identificaremos o uso que a Administração Pública, faz das técnicas de marketing social, de forma a disseminar informações que possibilitem uma mudança cultural nos cidadãos. Assim, neste trabalho, também cogitamos a possibilidade de o Estado fazer uso de algumas instituições econômica e sociais como Secretaria da Receita Federal (SRF), Controladoria-geral da União (CGU), Escolas e Universidades; afim de legitimar o PNEF.

Visto que as estratégias deste tipo de marketing, não são explícitas, mas visam divulgar ideias, as quais permitiriam atingir objetivos do PNEF segundo ESAF (2009), além de colaborarem para (i) o aumento da arrecadação tributária; (ii) melhoria na qualidade nos serviços públicos e; (iii) possível redução das alíquotas vigentes; visto que com uma quantidade maior de contribuintes abre-se o precedente para a diminuição das alíquotas tributárias.

Segundo Kotler (1985, p. 569):

> O marketing social é o projeto, a implementação e o controle de programas que procuram aumentar a aceitação de uma ideia social, uma causa ou prática em grupo(s)-alvo. Utiliza a segmentação de mercado, a pesquisa de consumidor, o desenvolvimento de conceito, a comunicação, as instalações, os incentivos e a teoria de trocas para maximizar a reação do grupo-alvo. O marketing social é um dos novos desenvolvimentos promissores, pelos quais se espera aumentar a eficácia de agentes sociais de mudança, no sentido de proporcionarem as mudanças sociais desejadas.

A principal diferença do marketing social para o marketing societal, segundo Kotler (1985) é que o primeiro pode ser entendido como um disseminador de ideias que visam promover mudanças, tendo por finalidade influenciar a aceitação de novas ideias sociais, enquanto que a última deve ser entendida como a vertente de marketing utilizada para

disseminar causas sociais desde que satisfaçam à tríade: gerar lucros para as empresas; satisfazer os anseios dos consumidores e; promover o interesse público.

Segundo a ESAF (2013, p.5), na primeira década do século XXI, normas jurídicas importantes foram criadas, tendo por objetivo permitir uma maior participação social na gestão pública, tais como:

> As leis complementares que regulamentam os artigos 5º e 37 da Constituição: (i) Lei Complementar nº 101 de 2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal - municípios são autônomos constitucionalmente, nenhuma despesa pode ser feita fora do orçamento; (ii) Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009 – determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Portais da Transparência-participação popular); (iii) Lei nº 12.527, de 18/11/2011 – conhecida como Lei de Acesso à Informação – trata do acesso à informação pública, como direito universal, sendo o acesso a regra e o sigilo a exceção; (iv) Lei nº 12.741, de 08/12/2012 - Lei de Transparência Tributária - dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Assim, podemos identificar diversas iniciativas do Estado brasileiro no que se refere a informar a sociedade a respeito da tributação, quer seja utilizando-se de estratégias educativas formais ou informais, ou até mesmo utilizando-se do marketing social via suas instituições fiscalizadoras.

De acordo com as informações do sítio de internet da RFB[10], esta pesquisa identificou a existência de duas fases distintas, baseada nos materiais existentes sobre Educação Tributária e Educação Fiscal, desenvolvidas pelo Estado brasileiro. Desta forma, o período denominado de Educação Tributária, pode ser melhor compreendido através da linha temporal construída no quadro 1, a qual compreende o período de 1970 até 1980.

Encontram-se materiais desenvolvidos e distribuído pela RFB às escolas tendo por conteúdo informações eminentemente de ordem informativa, com ampla divulgação nos veículos de comunicação, destacando a importância de se pagar os tributos no seu vencimento

---

10 Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/EducaFiscal/ContribFuturo.htm> Acessado em 20.04.2015.

para que não haja encargos de mora bem como promovendo este órgão como uma instituição parceira da sociedade e não meramente punitiva.

Lembrando que durante a década de 1970, o Brasil encontrava-se sob o regime militar, o qual restringia direitos civis. Assim, os materiais carecem de um cunho emancipatório político que permitam à sociedade um entendimento mais aprofundado sobre os gastos públicos.

1970/1971	1972	1975	1976/1977	1978/1979	1980
Lançamento e desenvolvimento da campanha "Operação Brasil do Futuro". Distribuição de 5 milhões de exemplares do livro "Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda".	Edição e distribuição do livro "A Nossa Ilha" utilizado da 1ª a 7ª região fiscal.	Lançamento da edição "As Aventuras de João Brasil" utilizado na 8ª, 9ª e 10ª Regiões Fiscais. E veiculação dos filmetes "A Nossa Ilha" e "O Futebol" na TV	A edição de "A Nossa Ilha" é realizada em todo o país em conjunto com os filmetes de divulgação "O Barco" e "A Escola" veiculados nos anos de 1976 e 1977	A edição de "Vamos Construir Juntos" e o filmete de divulgação com o mesmo nome, é realizada em todo país.	"Dona Formiga, Compadre Tatu e o Imposto de Renda" de 1ª a 4ª séries; "O Sonho de Carlinhos" para alunos da 6ª série e "As Vilas do Mutirão" para alunos da 8ª série.

Quadro 1 – Educação Tributária.
Fonte: <http://www.receita.fazenda.gov.br/EducaFiscal/ContribFuturo.htm>

Com o objetivo de melhor orientar o leitor, também criou-se o quadro 2 – Educação Fiscal. Baseado na mesma proposta pedagógica, a fim de pontuar os principais fatos ocorridos na segunda onda que situa-se a partir de 1990. Mais especificamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, onde são garantidos uma série de direitos sociais (saúde, educação, lazer, cultura, esporte, moradia entre outros) aos cidadãos. Nesta fase iremos encontrar, a princípio, uma adaptação do Estado brasileiro às demandas dos organismos internacionais como FMI e Banco Mundial através da desregulamentação econômica (privatizações) e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

No momento seguinte, a partir de 1995 observarmos o (re)surgimento da Educação Tributária. Agora, com a parceria de organismos internacionais como o BID, para aqueles estados federados que desejassem assinar convênios de cooperação e modernizar suas Administrações Tributárias.

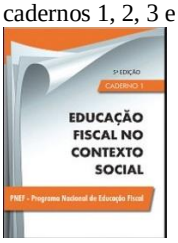
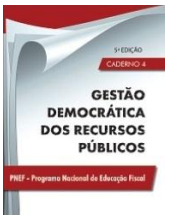
Possibilitando o surgimento de materiais informativos, que instiguem na sociedade o dever cívico de participação. Tendo por características básicas, temas como a importância social do tributo, prestação de contas públicas e cidadania.

1992/1994	CONFAZ 1995	CONFAZ/PNAFE (BID) 1996	CONFAZ/GET 1997	GETEs 1998
Alguns estados como o Espírito Santo, realizam ações isoladas de Educação Tributária. Em 1994 é elaborado o Plano Diretor de Reforma do Estado, que tem por objetivo desenvolver uma cultura gerencial na Administração Pública.	A reunião do CONFAZ de 96, realizada em Salvador (BA) sugere a criação de um programa continuado de educação tributária em nível nacional. Em 1995 é assinado o Plano Diretor da Reforma do Estado.	A reunião do CONFAZ de 97, realizada em Fortaleza (CE), efetiva uma parceria com o BID para a realização do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados- PNAFE; que tem por objetivo modernização a gestão tributária dos estados participantes através da institucionalização de um programa de educação tributária	A reunião do CONFAZ de 97, cria o Grupo de Trabalho de Educação Tributária em âmbito federal (GET), com o objetivo de reunir as melhores prática desenvolvidas sobre o tema, em todo o país.	É assinada a Portaria n.º 35, do Ministério da Fazenda, que oficializa o Grupo de Trabalho (GET) e formula seus objetivos. Dentre eles o de "acompanhar as atividades do Grupo de Educação Tributária nos Estados – GETE"

Quadro 2 – Educação Fiscal.
Fonte: ESAF 2013 (p. 6 – 11)
(continua)

PNEF 1999	PNAFM (BID)/ LRF 2000	PNEF – PI 423 (MF/MEC) 2002	PNEF/ Portal Transp. 2004	PNEF 2008
Passam a integrar o GET representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Educação. Em julho de 1999, tendo em vista a abrangência do Programa, que não se restringe apenas aos tributos, mas que aborda também as questões da alocação dos recursos públicos arrecadados e da sua gestão, o CONFAZ, alteração de sua denominação para Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF.	O BID lança o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios - PNAFM que tem por finalidade modernizar a Administração tributária municipal nos mesmos moldes do PNAFE. No mesmo ano é editada a Lei de Responsabilidade Fiscal que preza pela gestão pública, sobretudo no poder executivo.	O PNEF é institucionalizado oficialmente através da Portaria Interministerial nº 413 - MF/MEC, que institui o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal – GEF e seus representantes. Além de definir as competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF.	É lançado o Portal da Transparência, sítio de internet governamental que possibilita ao cidadão consultar informações a respeito dos repasses dos recursos públicos, tanto para servidores quanto para os Entes. No mesmo ano é publicado um documento com o Planejamento Estratégico do PNEF (2004/2007), bem como são editados e distribuídos os cadernos 1, 2, 3 e 4 do programa.	É desenvolvido um novo Planejamento Estratégico para o período de 2008/2011. São reeditados os cadernos 1, 2, 3 e 4.

(continuação) Quadro 2 – Educação Fiscal.
Fonte: ESAF 2013 (p. 6 – 11)
(continua)

LAI 2011		PNEF 2013
É editada a Lei de Acesso a Informação, que provê ao cidadão o direito de solicitar informações aos Entes públicos sobre os atos de gestão.	É desenvolvido um novo Planejamento Estratégico para o período de 2013/2015. O PNEF inicia uma fase de avaliação qualitativa do trabalho a ser desenvolvido. Onde as instituições gestoras, a partir de agora também deverão qualificar seus servidores em Educação Fiscal. Iniciam os trabalhos para a criação do FUNEF – Fundo Nacional de Educação Fiscal.	São reeditados os cadernos 1, 2, 3 e 4.  

(continuação) Quadro 2 – Educação Fiscal.
Fonte: ESAF 2013 (p. 6 – 11)

Através da linha histórica demonstrada no quadro 1, encontramos a refutação de uma das hipóteses desta pesquisa, no que diz respeito ao desestímulo da Educação Tributária/Fiscal durante o regime militar. De acordo com o exposto, pode-se comprovar uma contínua e intensa programação de ações que incluíram além da distribuição de materiais impressos a veiculação de materiais informativos em veículos de comunicação de massa como o rádio e a TV.

Já no quadro 2, há uma confirmação das demais hipóteses deste trabalho, sobretudo no ideário de que foram as instituições fazendárias que sempre estiveram a frente das demandas de Educação Tributária/Fiscal no país, aliada as premissas de que (i) foi a partir do governo de

ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que, houve uma retomada desta estratégia educativa. Tendo sido permeada pela (ii) presença de instituições e órgãos internacionais como o BID dentre outros.

4.2 O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF

A ESAF (2010) estrutura a Educação Fiscal através do PNEF, de maneira a conceder-lhe um importante papel no desenvolvimento de um *ethos* de responsabilidade fiscal dos cidadãos. Principiando nos ganhos individuais até chegar na defesa dos interesses comuns. E, o ambiente escolar se tornaria fundamental, visto ser o direito à educação a ponte que conecta os direitos políticos aos direitos sociais, onde o Estado, cumpre o seu papel, ao garantir um nível educacional mínimo à população.

Através da inserção, no currículo escolar, de conteúdos sobre Educação Fiscal, o Estado, segundo o PNEF (2010, p.12):

> [...] investe contra uma antiga prática vigente no país onde as finanças públicas e todos seus componentes de conteúdo social e a gestão dos recursos públicos eram tidos como desobrigados de qualquer entendimento pelo cidadão, sempre se caracterizaram como atividade particular e interna do Estado. O governo não fornecia explicação sobre tributação e suas implicações nem informações sobre as finanças públicas, principalmente quanto aos gastos [...]. Acreditava-se que esse distanciamento provocava baixa disposição de entendimento quanto ao funcionamento da Administração pública, quanto aos atos do governo, contribuindo decisivamente para a reduzida voluntariedade no cumprimento do dever do cidadão de contribuir para as finanças públicas, assim como a baixa participação para a realização do controle das instâncias governamentais e democráticas.

Porém, ao desenvolver um discurso público sobre os temas que serão abordados pela Educação Fiscal, o Estado não apenas sugestiona a necessidade de uma mudança no "sistema durável e transponível, estrutura estruturada predisposta a funcionar como estrutura estruturante" conforme observamos em Bourdieu (2006, p. 216), a qual deverá atuar de maneira mais efetiva para o exercício da cidadania, como também para uma melhor eficiência do gasto público. Ele também sinaliza alteração nos capitais vigentes no campo educacional, ao permitir que instituições fazendárias assumam a gestão do PNEF, em detrimento dos órgãos educacionais.

De forma que, ao abordarem temas como as normas jurídicas tributárias vigentes, o profeta legal/sábio segundo Bourdieu (2012) deverá reproduzir conhecimento, informando ao

cidadão os problemas que a inadimplência fiscal pode criar para a redistribuição fiscal. Comprometendo o indivíduo com a manutenção do todo social, onde deverá ser reproduzido e propagado um comportamento ético, pautado na solidariedade.

Permitindo a manutenção de políticas públicas e facultando ajustes sociais que corroborem com o setor econômico e como consequência facultem a manutenção do próprio Estado.

Por ser um tema complexo – pagamento de tributos, a abordagem do assunto nos materiais desenvolvidos pelo PNEF procura estabelecer conexões entre o âmbito privado e o público, de forma a regular os interesses particulares com os coletivos. Para que o contribuinte perceba no Estado, uma instituição que regula e financia a vida em sociedade.

Conforme observamos no Planejamento Estratégico do PNEF (2013 – 2015), a ESAF (2013 p. 7), declara que a "Educação Fiscal é uma estratégia educativa de Estado para disseminar a cultura fiscal baseada em valores". Assim, não é possível que ela, esteja apartada dos interesses do ambiente macroeconômico.

Sendo importante que tanto na elaboração do discurso público quanto na produção de materiais didáticos de educação formal e informal haja domínio dos padrões linguísticos que compõem informações sobre arrecadação, gasto e investimento público.

Assim, após institucionalização do PNEF em 2002, e de acordo com os materiais distribuídos sobre a temática. A ESAF (2009) preocupa-se em expor o caráter informativo desta política pública, propondo-se a demonstrar o "porque" (necessidade/arrecadação) é importante o recolhimento dos tributos. Da mesma forma em que trabalha no viés formativo, representado no "para que" (destino/gasto) dos recursos públicos. Para que o indivíduo possa estabelecer correlações entre o Estado-presente e o Estado-futuro ambicionando para si e também para a coletividade um desenvolvimento socioeconômico.

Se o PNEF pode ser compreendida como um esforço do Estado brasileiro de sensibilização para a função socioeconômica do tributo. Pelo viés econômico observaremos informações sobre a necessidade de uma maior eficiência na administração das receitas públicas e sobre o aspecto social perceberemos a relevância que o tema otimização dos gastos públicos, ganha.

De forma a possibilitar uma melhor qualidade da informação tributária ao cidadão, para que este, possa desempenhar efetivamente sua cidadania, fiscalizando a Administração

Pública através das ferramentas disponíveis (Conselhos Municipais, Ouvidorias, Portal da Transparência entre outros) para uma maior eficácia na gestão fiscal.

A história da Educação Tributária no Brasil remonta à década de 1970 com ações educativas dirigidas pela Administração Fiscal da União como (i) Operação Bandeirante – onde os agentes tributários ensinavam a população como proceder para evitar multas e; (ii) Operação Brasil do Futuro, que teve como marco a operação Contribuinte do Futuro (1971 a 1980), onde a RFB distribuiu a edição "Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda" para os alunos e professores da rede pública. Publicando e distribuindo mais de 40 milhões de livros e cartilhas, em cerca de 50 mil escolas em todo o território nacional.

De acordo com o IEF (2010), embora as Administrações Tributárias dos países latino-americanos tenham iniciado ações de conscientização tributária ainda na década de 1970, estes programas foram iniciativas pontuais e só surtiram efeito após 20 ou 30 anos, com o fim dos regimes autoritários na região. Muito provavelmente devido à restrição das liberdades civis e políticas, que os regimes militares impunham, que coibiam a participação ativa do cidadão na construção de uma democracia, bem como de uma coesão social efetiva.

Porém, dentro do período compreendido por esta pesquisa, iremos encontrar iniciativas isoladas de governos de 1992 até 1994. Quando em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, assina o "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado"[11] comprometendo-se a desregulamentar a economia, através da retirada do Estado dos setores produtivos priorizando esforços na área social e na prestação de serviços públicos.

Situação esta, observada em alguns dos objetivos globais declarados do referido documento, Brasil (1995, p. 45), quais sejam:

> (i) Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; (ii) Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; (iii) Substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle a *posteriori* dos resultados e na competição administrada; (iv) Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na

[11] Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acessado em: 10.05.2015;

> formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas.

Vale ressaltar que neste momento a relação Estado-contribuinte ganha relevância, notadamente no item Projeto Cidadão do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasil (1995, p. 61) que tinha por objetivo:

> [...] aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos, no âmbito de suas atribuições institucionais atendendo à diretriz do Projeto de Reforma do Estado, de localização das ações nas necessidades do cidadão, atuando nas seguintes áreas: (i) implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados; [...]

Sinalizando a necessidade de criarem-se ferramentas que permitissem à sociedade maiores informações sobre o Ente público, preparando terrenos para o desenvolvimento de projetos que permitissem um melhor controle social pelo cidadão.

A partir de 1996, no encontro do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, é assinado um Convênio de Cooperação Técnica entre União, Estados e Distrito Federal, criando um Grupo de Trabalho para coordenar o PNEF em âmbito nacional. O GET – Grupo de Educação Tributária reuniu as experiências mais exitosas em Educação Tributária desenvolvidas no país. Identificando os temas mais recorrentes, bem como aqueles mais áridos a serem tratados dentro da temática.

Segundo a ESAF (2010), o ano de 1998, foi marcado pela ocorrência de dois fatos políticos relevantes para a Educação Fiscal, onde (i) a efetivação da Reforma de Estado, assinada em 1995, inicia-se tendo por principais características: a profissionalização dos altos escalões; a transparência da gestão pública; descentralização e transferência dos serviços públicos e; maior participação dos cidadãos na gestão pública e; (ii) é editada a portaria nº 35 do Ministério da Fazenda, nela encontraremos a criação dos Grupos de Educação Tributária Estaduais – GETE, responsáveis por promover em seus territórios as experiências centralizadas e formatadas pelo GET.

A partir de 1999, talvez pela entrada de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e do Ministério da Educação o programa ganha novo impulso. E, passa a abranger não mais apenas questões tributárias, mas também tudo o que se refere ao recolhimento e gasto dos recursos públicos. Assim, neste mesmo ano, o nome do projeto passa a ser Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF.

Conforme encontramos em ESAF (2006), a parceria estabelecida desde 1996 com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, para o desenvolvimento do Programa Nacional de Apoio a Administração Fiscal dos Estados – PNAFE, que tinha como objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência da gestão dos recursos públicos estaduais, possibilitou que a partir de 2000, fosse desenvolvido o Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios – PNAFM, promovendo a execução de atividades de Educação Fiscal bem como o seu financiamento em nível municipal.

Em janeiro de 2002, foi publicada a Portaria Interministerial nº 413 - MF/MEC, a qual segundo o PNEF (2013, p.13):

> [...] as competências dos órgãos responsáveis pela implantação do Programa Nacional de Educação Fiscal. São eles: o Ministério da Fazenda, representado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão através da Secretaria de Orçamento Federal; a Controladoria-Geral da União por intermédio da Diretoria de Combate à Corrupção e Ações Estratégicas, além das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, Fazenda e Finanças. Essas instituições estão representadas nos grupos de Educação Fiscal organizados nos três níveis de governo Grupo Nacional de Educação Fiscal - GEF, Grupo de Educação Fiscal Estadual - GEFE e Grupo de Educação Fiscal Municipal - GEFM. À ESAF compete a Coordenação e a Secretaria-Executiva do PNEF e do GEF, como também a responsabilidade de baixar os atos necessários à sua regulamentação.

O PNEF (2010) através da Educação Fiscal, assim como a educação formal, procura preparar o indivíduo para o exercício da cidadania, bem como prepará-lo para o mercado de trabalho. Enfatizando que práticas como sonegação fiscal, contrabando e pirataria são nocivas, à economia e a sociedade pois afetam diretamente as finanças do Estado.

Assim, percebe-se que o interesse do PNEF é facultar ao indivíduo informações de uma metodologia apropriada a cada uma das etapas do seu desenvolvimento. Encontraremos no Plano Diretor do PNEF (2010) informações sobre a necessidade da construção de uma abordagem metodológica do programa pautada na capacidade que o cidadão tem de "contribuir voluntariamente" para com a sociedade, ciente da importância do seu controle social na aplicação das receitas e despesas do Estado, zelando por princípios como transparência e eficiência, fortalecendo assim a democracia nacional.

Segundo o PNEF (2010), o programa, possui abrangência nacional e tem por públicos-alvos o (i) ensino fundamental – acesso gradual aos conceitos básicos; (ii) ensino médio –

aprofundamento e dos conceitos anteriormente vistos, evidenciando o exercício da cidadania; (iii) servidores públicos – sensibilização e instruções específicas sobre a aplicação prática dos conceitos; (iv) ensino superior – programa continuado durante toda a graduação, cujo objetivo é qualificar os futuros profissionais para a importância social do imposto e da manutenção do Estado, e; (v) sociedade em geral – informações com relevância e amplitude, através de parceiros-estratégicos como clubes de serviços, ONGs, associações e etc.

A estrutura funcional do PNEF permite que os gestores estaduais do programa – Secretarias Estaduais de Fazenda ou de Educação, definam quais módulos serão prioritários em seu território, facultando o desenvolvimento do programa dentro das limitações técnicas, geográficas e humanas pertinentes, desde que obedecendo as diretrizes nacionais do mesmo.

Já, a ESAF – Escola de Administração Fazendária, como órgão executivo nacional, tem como responsabilidade desenvolver o planejamento estratégico e articular entre as três (3) esferas governamentais a promoção da Educação Fiscal, elaborando cursos e materiais informativos e formativos.

O financiamento das atividades em âmbito federal ocorre através de rubricas específica para a Educação Fiscal. Nas instruções que normatizam a criação do programa nos estados e municípios, iremos encontrar a informação de que para a criação do mesmo, deve-se obrigatoriamente constar no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Ente. Porém são raros os casos de institucionalização do PNEF que seguiram esta diretriz[12]. – ver mais informações no próximo capítulo. Atualmente encontraremos o financiamento de atividades através de recursos dos órgãos gestores e de parceiros-estratégicos.

Cabe ressaltar uma das grandes fontes de recursos do PNEF foi o PNAFE, pois uma das condições para a assinatura do contrato e a liberação das verbas junto ao BID, era que os estados brasileiros deveriam comprometer-se em desenvolver um programa de Educação Fiscal, que abrangesse a educação formal, não formal e a informal. Com a saída do BID, após o encerramento do PNAFE em 2006, a Secretaria do Tesouro Nacional passou a comprometer-se com estas verbas para a continuidade do programa.

---

[12] De acordo com a coleta de dados e as entrevistas semi-estruturadas, já realizadas podemos constatar esta informação.

Algumas ações pautadas na PNEF merecem destaque como (i) o Observatório Social de Maringá no estado do Paraná, uma Organização Não-governamental que trabalha ativamente junto aos órgãos públicos, principalmente no que se refere às licitações. Desenvolvendo um forte trabalho de sensibilização e mobilização social, para o correto destino do dinheiro público, conforme pode-se verificar na série de cartilhas impressas "De Olho no dinheiro público" da Controladoria-Geral da União (Figuras 7, 8, 9, 10 e 11).

Entre outubro de 2009 e fevereiro de 2010, (ii) o estado do Ceará conseguiu atingir mais de 36 mil pessoas, aproveitando-se da capilaridade de um jornal regional, encartando materiais sobre Educação Fiscal. Em alguns estados como Rio Grande do Sul e São Paulo, o PNEF está mais desenvolvido, migrando da educação não formal (feiras, palestras, oficinas) para a educação formal trabalhando a temática de maneira transversal no ensino fundamental, médio e institucionalizando disciplinas eletivas no ensino superior. Porém, atualmente por fazer parte do planejamento estratégico de órgãos como a Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União, os gestores estaduais do PNEF, acreditam que em todo o país hajam iniciativas, do PNEF.

Sob este aspecto, a ferramenta mais utilizada para disseminar a Educação Fiscal no país foi o Ensino à Distância (EaD). A ESAF, desenvolveu um curso gratuito de 160 horas para a formação online de tutores e disseminadores. Segundo a ESAF (2010), até o ano de 2009, mais de 200 mil disseminadores já haviam concluído o curso de formação, obtendo conhecimentos sobre Educação Fiscal, conectando-se através de chats e fóruns que a plataforma disponibiliza para os inscritos.

O curso divide-se em quatro cadernos onde o (i) Caderno 1: Educação Fiscal no Contexto Social, informa sobre as diretrizes do programa, seus objetivos e abrangência (Figura 1); o (ii) Caderno 2: Relação Estado e Sociedade, discute a organização social e a vida em sociedade sob a égide do Estado democrático de direito (Figura 2); o (iii) Caderno 3: Função Social dos Tributos, destaca a relevância do tributo para a manutenção do Estado e o desenvolvimento de políticas públicas redistributivas, que possibilitem a melhora nas condições de vida dos cidadãos (Figura 3); o (iv) Caderno 4: Gestão Democrática dos Recursos Públicos, informa sobre o orçamento público, bem como as obrigações do gestor público na arrecadação e gastos públicos (Figura 4).

Conforme pode-se observar nos três planejamentos estratégicos desenvolvidos pela ESAF para o PNEF – (i) 2004 – 2007; (ii) 2008 – 2011 e; (iii) 2013 – 2015. Até o ano de 2011, o foco do programa foi uma abordagem quantitativa na promoção da Educação Fiscal, através da realização anual de cursos para disseminadores e tutores, bem como a avaliação de indicadores dos órgãos públicos, no que se refere a realização da educação informal sobre a temática (eventos, feiras e palestras).

A partir de 2012, conforme observa-se em ESAF (2013, p. 3), há uma mudança significativa no programa, onde passam a constar nos indicadores de avaliação do PNEF, tópicos como: "Grau de percepção da gestão fiscal pela Sociedade" e entre seus sub-tópicos: (i) Grau de percepção sobre a Gestão Fiscal e; (ii) Nível de conhecimento das pessoas em Gestão Fiscal.

Assim, percebe-se que a ESAF pretende avançar na temática de Educação Fiscal, abordando não apenas conteúdos como arrecadação e gastos, mas adentrando em questões mais amplas como a gestão da Administração Pública. Outro tópico relevante no planejamento estratégico de 2013 – 2015 é a introdução da Gestão do Conhecimento, através da socialização de boas práticas e da qualificação dos servidores públicos que executam o PNEF nos órgãos gestores.

A gestão de recursos financeiros do PNEF, também sinaliza outra significativa mudança no programa, visto que no tópico "Linhas de Ação", ESAF (2013, p. 3), encontra-se as seguintes premissas: (i) Criar o Fundo Nacional para Educação Fiscal – FUNEF e; (ii) Gerir de forma integrada os orçamentos alocados ao programa; itens que vem facilitar o aporte de recursos para um aumento tanto quantitativo quanto qualitativo das ações do programa.

Nesse sentido, é que foi necessário entrevistar os gestores estaduais do PNEF, de forma a identificar se estes agentes estatais, tornaram-se "operadores" de mudança paradigmática que tem por objetivo ressignificar o conceito de imposto, bem como dinamizar a relação Estado-contribuinte.

5 A contextualização dos atores/gestores da Educação Fiscal

No processo empírico de coleta de dados foram encontrados materiais de cunho educacional sobre Educação Fiscal produzidos pelo Estado brasileiro a partir da década de 1970.

Porém é após a institucionalização do PNEF, ocorrida via Portaria Interministerial de 2002, que é possível encontrar uma quantidade significativa de livros, revistas, reportagens, premiações, seminários e congressos sobre a temática, isto é, toda uma produção talvez estimulada pela quantidade de disseminadores/tutores que tiveram acesso aos materiais oficiais produzidos pela ESAF.

Bem como, compreender através de entrevistas semi-estruturadas a relevância do papel dos gestores estaduais do PNEF, como possíveis agentes de ressignificação a serviço do Estado para a disseminação dos conceitos propostos pela Educação Fiscal.

É justamente a cerca dos eventos existentes, em especial, o 1º e o 2º Congresso Internacional de Educação Fiscal ocorridos em 2012 (Fortaleza/CE) e 2013 (Brasília/DF) e; do I Prêmio Nacional de Educação Fiscal (2012), que a Educação Fiscal se destaca e apresenta uma versão de sua tropicalização, via PNEF.

No que se refere às entrevistas semi-estruturadas realizadas com alguns dos gestores estaduais do PNEF. Procurou-se identificar através da trajetória profissional, pretérita ou atual, destes servidores públicos, informações que tivessem algum vínculo com a sua atual função. De forma a ratificar alguns dos objetivos desta pesquisa, quais sejam (i) mapear o campo da Educação Fiscal no Brasil, identificando os principais atores, bem como as instituições mais relevantes no âmbito da Educação Fiscal no país; (ii) se há uma possível ressignificação dos conceitos de impostos através dos materiais (impressos, digitais e eletrônicos) oficiais produzidos pela ESAF.

Da mesma forma, seus históricos profissionais foram observados, na intenção de encontrarmos atividades ligadas à Educação. As quais poderiam ser um diferencial na gestão do programa, pois talvez facultasse ao gestor um entendimento mais próximo das questões pedagógicas necessárias que o PNEF requer. Bem como possibilitariam um entendimento a respeito da escolha deste servidor público, para desempenhar a função de gestor estadual do programa.

Desta forma, identificou-se apenas em 4 (quatro) estados uma ligação entre formação e função desempenhada. Sendo mais acentuada no estado baiano, onde a Srª Rogéria Santana além de ser gestora estadual do PNEF, também desenvolve atividades como professora da rede pública de ensino.

E, nos estados de Santa Catarina e Goiás, os gestores por já terem tido experiências anteriores com o PNEF foram reconduzidos ao posto após determinado período, devido a uma necessidade institucional dos órgãos fazendários aos quais eles estão vinculados.

Quanto aos coordenadores paulista, carioca e gaúcho identifica-se um distanciamento entre a formação acadêmica e a atuação profissional. E, de acordo com os dados empíricos coletados os programas de São Paulo e Rio Grande do Sul os que mais possuem atividades nos módulos I, II e IV.

Desta forma, a influenciação entre a formação acadêmica e a função de gestor estadual do PNEF não torna-se relevante. Visto que no estado gaúcho – Sr. Cláudio Fonseca é graduado em Engenharia Mecânica; e no estado catarinense – onde o Sr. Edes Marcondes é graduado em Engenharia de Minas e Solos; possuem iniciativas em todos os módulos do programa.

Nos demais estados pesquisados iremos encontrar uma estreita ligação entre a formação acadêmica e a função de gestor estadual do PNEF. Como é caso da Srª Rogéria Santana – gestora do estado da Bahia; da Srª Gióia Tosi – gestora do estado de São Paulo que possui especialização *latu sensu* em Educação Fiscal; o Sr. José Humberto Miranda – gestor do estado de Goiás, funcionário de carreira da RFB tendo sido reconduzido ao cargo devido à reestruturação regional pela qual o PNEF de seu estado passou; e no estado carioca – a Srª Monica Bez é graduada em Artes Visuais.

Dentro do cronograma de entrevistas semi-estruturadas realizadas, destacam-se dois estados brasileiros (RJ e SP), devido a sua proximidade geográfica e econômica que contrapõem-se pela sua distância quando comparados os recursos (humanos e estratégicos) utilizados na execução do PNEF.

O Programa no estado do Rio de Janeiro está sob tutela da Receita Federal do Brasil, instituição federal, que possui um núcleo especifico para o desenvolvimento de ações em Educação Fiscal. Este departamento é gerenciado pela auditora fiscal, Mônica Bez[13], desde o final de 2011. E, durante este período de transição, a gestora relata ter encontrado dificuldades em quesitos como: (i) falta de recursos humanos; (ii) falta de material didático; (iii) ausência de parcerias-estratégicas; entre outros.

O estado do Rio de Janeiro, possui 92 municípios, porém apenas 8 (oito) GEFMs – Grupos de Educação Fiscal Municipal, institucionalizados e atuantes. De acordo com Bez, no programa de Educação Fiscal, destacam-se 3 (três) cidades: Miguel Pereira, Rio das Ostras e Rezende. Sendo que destas, apenas Rezende possui o programa institucionalizado via LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e, PPA – Plano Plurianual, e por este motivo tem verba orçamentária específica para o desenvolvimento de ações.

Desde o primeiro ano, a frente do programa, a auditora fiscal enfatizou em sua entrevista que tem dado prioridade em reestabelecer vínculos e fortalecer o programa já existente nos municípios partícipes, em detrimento do desenvolvimento/ampliação da Educação Fiscal em território carioca. Aqui, percebe-se de acordo com as falas da diretora que os módulos que tiveram prioridade neste período de reestruturação referem-se sobretudo com o ensino fundamental e médio. Além de ações com aposentados e, futuros projetos que envolvam o público interno dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

Cabe ressaltar que, de acordo com a coordenadora estadual, o governo estadual do Rio de Janeiro também possui em torno de 100 mil reais destinados ao programa de Educação Fiscal, via PPA. Dinheiro este que deve ser aplicado no desenvolvimento de materiais pedagógicos para professores e alunos, e que subsidiará as ações e o desenvolvimento de atividades em sala de aula. Este material será desenvolvido através de um projeto piloto com 14 (quatorze) escolas da rede estadual de ensino, onde os professores desenvolverão atividades que serão mais tarde compiladas e adaptadas as características gerais de todo o estado. Lembrando que o diferencial deste material, segundo Bez é a inclusão da Constituição

---

[13] Srª Mônica Bez – Coordenadora da Divisão de Educação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro, auditora fiscal da Receita Federal do Brasil – RJ. Entrevista realizada no dia 01.11.2013 das 10h às 12h, no prédio da Escola Fazendária do Estado do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro/RJ.

Federal, onde pretende-se elucidar em uma linguagem acessível, os artigos basilares da cidadania.

O GEFE RJ – Grupo de Educação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, é compreendido pela Receita Federal (coordenação), a CGU – Controladoria-Geral da União, Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Estadual de Fazenda. Devido a algumas mudanças nos cargos dos dirigentes executivos destas instituições, a Educação Fiscal passou a ser vista com "bons olhos", pois segundo a coordenadora, até poucos dias antes de realizarmos a entrevista, ela não era recebida nem ouvida pelos Secretários dos órgãos estaduais. A exceção disto é a participação estratégica das Secretarias Estadual e Municipal de Educação.

A diretora atualmente participa da comissão de divulgação e marketing do GEF – Grupo Nacional de Educação Fiscal, para o planejamento-estratégico 2014-17 em âmbito federal. A diretora ressalta que em todo o país serão realizadas várias ações, principalmente utilizando-se meios digitais. Já as estratégias adotadas para o planejamento do estado do Rio de Janeiro, serão: (i) o desenvolvimento de materiais pedagógicos específicos, (ii) a formação de disseminadores/tutores, (iii) a realização de seminários com parceiros-estratégicos e (iv) a preparação para a Copa do Mundo.

Pois, acredita-se que com a proximidade do evento esportivo haja um aumento na demanda de informações sobre arrecadação, gasto e investimento público. Assim, o PNEF RJ procura concentrar sua atuação na consolidação do programa através de materiais informativos bem como na formação de tutores e disseminadores que possam esclarecer a sociedade temas como transparência na gestão dos recursos públicos e a importância social dos tributos, de forma a aproveitar o evento da Copa de 2014 para ampliar o vínculo Estado-contribuinte através da Educação Fiscal.

Já no estado de São Paulo, segundo Gióia Tosi[14], auditora fiscal da Receita Federal do Brasil e, gestora do programa de Educação Fiscal no Estado de São Paulo. De acordo com as palavras de Tosi, para a coordenação nacional da Receita Federal do Brasil, a Educação Fiscal é uma ferramenta que deve sanar as dúvidas e suprir as necessidades de informações dos

---

[14] Srª Gióia Tosi - Representante Regional na 8ª Região Fiscal no Programa Nacional de Educação Fiscal, auditora fiscal da receita Federal do Brasil - SP. Entrevista realizada dia 14.11.2013 das 11h as 13h, no prédio da RFB SP - São Paulo/SP;

contribuintes no que se refere a “fiscalizar o próprio dinheiro, para contribuir voluntariamente”, quer seja virtual ou presencialmente.

Demonstrando a preocupação do Estado brasileiro com as mudanças sociais ocorridas na última década. Na entrevista concedida, a gestora da Educação Fiscal no estado de São Paulo aponta que a mídia informa de maneira equivocada o peso tributário dos impostos à classe média, omitindo que são as classes mais empobrecidas que pagam a quantidade mais vultosa de tributos, através dos impostos indiretos (consumo de bens e serviços). Relata a diretora que até alguns anos atrás, o PNEF deveria ser institucionalizado nos municípios brasileiros via legislação específica, a qual informaria o valor que deveria ser destinado ao programa via Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes orçamentária (LDO).

Para Tosi, o grande ponto de inflexão do PNEF aconteceu com a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o qual passou a disponibilizar recursos através do Programa Nacional de Apoio a Modernização a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios – PNAFM, aos municípios que desejassem modernizar sua gestão.

A auditora ressaltou que há cerca de 6 meses, foi procurada pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo porque a cidade foi contemplada com recursos do BID, que exige como cláusula contratual para a liberação da verba o desenvolvimento de um programa de Educação Fiscal.

Para Tosi (2013), é a necessidade imposta pela globalização via o neoliberalismo que faz com que o BID esteja disponibilizando recursos, segundo suas palavras "a regra do jogo é: "você quer estar aqui no meio? Você tem que pagar as suas contas!". Então é uma política fiscal! Fiscal que interessa a economia mundial, mas que a gente se apropria dela, lógico! Para incrementar o nosso lado social interno!"

Para a execução deste programa no Estado de São Paulo, pode-se perceber o desenvolvimento de uma sólida parceria entre os órgãos gestores federais e estaduais (Secretaria Estadual da Fazenda, Secretaria Estadual da Educação, Receita Federal do Brasil, Controladoria-Geral da União, Procuradoria-Geral do Estado e a Escola da Administração Fazendária de São Paulo), os quais trabalham em rede para a realização das diretrizes do PNEF, em grande parte por que quase todos os participantes são agências do Ministério da Fazenda e, também por não possuírem recursos que possam ser destinados a execução das atividades relativas ao PNEF.

As reuniões do Grupo de Educação Fiscal Estadual - GEFE SP, ocorrem uma vez ao mês. E, aproximadamente 70% das ações desenvolvidas são realizadas em conjunto aproveitando a expertise de cada uma das agências de forma a abranger os 5 módulos previstos no PNEF.

O último membro a entrar no grupo do GEFE SP foi a Secretaria Estadual de Educação e conforme observa-se nos demais estados entrevistados (Bahia, Rio de Janeiro, Goiás, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) a dificuldade de um diálogo com as Secretarias de Educação é uma realidade compartilhada por todos.

Pois há uma quantidade significativa de conhecimento produzido sobre Educação Fiscal, que é baseada no funcionamento do Sistema Tributário Nacional. Porém até 2013, São Paulo foi o único estado brasileiro que efetivamente conseguiu incluir a Secretaria de Educação em seu GEFE de forma a apropriar-se da metodologia, e da linguagem necessária para a transmissão deste conhecimento tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio.

Tosi lembra que boa parte da resistência das Secretarias de Educação Estaduais pode estar diretamente ligada a alguns fatores como: (i) participação obrigatória em um curso de Educação a Distância - EaD, de 120 horas; (ii) sobrecarga profissional visto que a maioria dos professores trabalham em duas ou mais escolas; (iii) recolhimento do Imposto de Renda - IR, que para os professores é de acordo com o somatório das fontes de receita e não pode ser deduzido de forma isolada pela fonte de ganho.

A troca de tecnologias sociais promovidas pelo II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal, ocorrido em Brasília (DF) em abril de 2013, sob o patrocínio do EuroSocial, que contou com a participação de 12 países latinoamericanos e caribenhos, que apresentaram suas iniciativas sobre a temática de Educação Fiscal, trocando informações pertinentes. Possibilitou ao estado de São Paulo apresentar o seu projeto de Educação Fiscal dirigido ao módulo IV, que tem por público-alvo o ensino superior.

E que em 2013, teve uma disciplina eletiva de Educação Fiscal, segundo as palavras da gestora paulista:

> [...] a UNIFESP é a antiga Escola Paulista de Medicina, é uma universidade Federal, a universidade Federal de São Paulo. E eles tem um hospital público e na nossa legislação interna você pode destinar material hospitalar só para hospital público. Para hospital privado não pode fazer esta destinação. Começou um movimento de destinação, então o superintendente (RFB) me chamou um dia e falou assim: ‘Olha eu vou te apresentar a Universidade, porque a gente tá fazendo destinação e eu gostaria que tivesse um acompanhamento - porque é muita responsabilidade; de

> Educação Fiscal'. Daí nós fizemos umas reuniões, umas propostas e tal. E, quando a gente propôs a disciplina ficou mais ou menos, mais ou menos não! É claro isso, na legislação interna (RFB) se você tiver um projeto de Educação Fiscal você tem prioridade pra receber a destinação. Mas a gente queria mesmo fazer esta destinação do material hospitalar para eles, porque é um bom uso, é um hospital federal. Mas dai a gente falou: 'Olha, pra gente continuar destinando tem que ter um projeto de Educação Fiscal, porque a gente não tem uma disciplina de Educação Fiscal?'. E, fizemos a proposta logo a mais difícil, o maior, no curso de Medicina! O que que tem a ver Educação Fiscal com Medicina? E a gente fez, teve uma optativa com 2 créditos, está na grade deles, teve 8 inscritos. Foi muito rico, a gente se revezou, teve um professor coordenador. Agora eles já querem no curso de Contábeis e nos outros Campi deles. E a USP também quer, na USP começa agora em fevereiro. Na UNIFESP eu to pra fazer uma reunião, mas vai ter outra no 1º semestre de 2015, optativa também.

Um tópico destacado pela entrevistada é que os demais gestores também fazem coro, é a forma superficial que a Educação Fiscal trabalha a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Acesso a Informação (LAI) e o Portal da Transparência. Dentro das agências governamentais, acredita-se que a falta de abordagem acontece muito provavelmente porque as informações não estão disponíveis de forma acessível ao contribuinte, pois atualmente da forma como é apresentada exige um conhecimento mais profundo sobre Economia, Direito e Contabilidade.

Exceção a este fato, segundo a gestora do PNEF em SP, é o material publicado pela Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do governo federal, que é desenvolvido em uma linguagem acessível ao cidadão, excluindo os termos técnicos e facultando o entendimento sobre o Orçamento da União. Alcançando um nível de detalhamento sobre o que será feito com o dinheiro público em todas as áreas como: saúde, educação, assistência social e etc; e em cada uma das cinco (5) regiões do país.

Tosi afirma que, tão logo o cidadão leigo aproprie-se destes conhecimentos, participará de forma ativa na construção política do país. E sob este aspecto a CGU é o grande estado da arte no qual as demais agências governamentais devem espelhar-se, pois conseguem desenvolver um material didático, com informações acessíveis ao contribuinte.

Em nossa entrevista, Tosi salientou algumas atividades do GEFE SP executadas em 2013 como:

> (1) ciclo de Educação Fiscal para os conselheiros municipais, com duração média de 5 meses, onde cada um dos membros do GEFE SP fica responsável pela abordagem de um conteúdo tendo como objetivo a construção de projetos visando o conhecimento adquirido; (2) disciplinas optativas no ensino universitário; (3) Integração RFB-Universidade, é um mini-curso de 12h, onde divulgou-se o trabalho da RFB, dando-se ênfase aos produtos/serviços disponíveis no website; (4)

> divulgação em Conselhos Municipais dos incentivos fiscais para instituições filantrópicas; (5) Ações para aposentados, o objetivo foi aproveitar a força de trabalho aposentada das agências governamentais aproveitando-os em Conselhos Municipais e Observatórios Sociais; (6) Seminários em parceria com a Secretaria de Educação para professores sobre Educação Fiscal; (7) Produção de conteúdo sobre tributação; (8) Concurso de jingles sobre Educação Fiscal; (9) Participação em Feiras e Eventos, como a Bienal do Livro; (10) Ensino a Distância desenvolvido pela ESAF; (11) Espaço Cidadão, espaço lúdico e interativo, destinado ao recebimento de estudantes do ensino fundamental e médio; (12) Desenvolvimento de uma peça teatral apresentada em teatros comerciais e centros culturais; (13) Formação continuada de estagiários, utilizando-se das temáticas transversais da Educação Fiscal; (14) Subsídio à Secretaria de Educação, para as 21 escolas de turno integral que integraram ao seu Plano Político Pedagógico a disciplina de Educação Fiscal; (15) Eventos internos para os funcionários e terceirizados focando na temática: Cidadania; (16) Parceria entre a RFB SP e o Conselho Regional de Contabilidade de SP, onde os graduandos de ciências contábeis acompanharam a aplicação de recursos destinados as ONGs via dedução de Imposto de Renda; (17) Aprendiz Legal em parceria com o Ministério do Trabalho; (18) Educação Fiscal para jovens, através de uma parceria com o CIEE - Centro de Integração Escola Empresa o conteúdo dos módulos foi customizado e adaptado a linguagem dos adolescentes.

O PNEF no estado da Bahia está sob a tutela da servidora pública estadual Rogéria Lúcia Santana[15], que trabalha com Educação Fiscal desde 2003, desempenhando em paralelo às atividades de auditora, o magistério nas escolas públicas municipais de Salvador.

Conforme declara Santana, um dos motivos pelos quais acredita que o programa trocou de nome foi para desmistificar o senso comum sobre tributos, a qual em suas palavras:

> [...] “tributos”, todo mundo já pensa em “Leão” em só tirar, tirar, tirar e, a Educação Fiscal vem com a proposta de um exercício pleno da cidadania. E este resgate, vem com a proposta de entrar nos Estados através das escolas como disciplinas transversais e societais contemporâneas!

Á época da entrevista, a auditora estava coordenando o curso EaD de disseminadores da Educação Fiscal. Além deste, ela também é responsável pelos cursos de tutores e, do curso de metodologia de projetos em Educação Fiscal. Ressalta a coordenadora que, de acordo com a portaria nº 413 do Ministério da Fazenda, cada estado possui autonomia para adaptar o PNEF de acordo com suas características regionais.

---

[15] Srª Rogéria Lúcia Santana – Coordenadora Estadual da Educação Fiscal no Estado da Bahia, auditora fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e professora da rede de ensino estadual. Entrevista realizada no dia 13.09.2013 das 9h às 11h, no prédio da Secretaria da Fazenda – Salvador/BA;

Desde que permaneça fiel a um tronco comum desenvolvido pela ESAF. Assim teremos o PNEF, em âmbito federal; o PEF-E a nível estadual e os PEF-M a nível municipal. E, o referido curso EaD, que estava acontecendo naquele período tinha a finalidade de capacitar os servidores públicos estaduais e municipais afim de que eles, trabalhassem como disseminadores da Educação Fiscal.

Na entrevista, a coordenadora ressaltou a necessidade da transparência do gasto público declarando que:

> A gente fica reclamando que a nossa carga tributária é alta, tudo bem, e aí nós sabemos que o Estado de Direito, não pode viver sem arrecadar! Então a proposta da Educação Fiscal, sim, é o que? A gente quer também uma transparência e um retorno sócio-econômico desses tributos para nós!

Afirmando que as iniciativas como a LAI e o Portal da Transparência do governo federal são "louváveis e devem ser incentivadas", porém, "trabalhadas de forma mais próxima da realidade das comunidades". De acordo com o entendimento de cada indivíduo. Outro tópico importante em nossa conversa foi sobre a atual estrutura vigente no programa:

> Porque existe uma realidade que não é uma realidade apenas do Estado da Bahia, mas de quase todos os estados brasileiros, né? Que a gente não consegue ter aquele casamento perfeito com a Secretaria de Educação! Aí, você quer falar de educação, mas quem é que coordena de acordo com a Portaria 413? É Secretaria de Fazenda ou Finanças - como no âmbito federal quem coordena é o Ministério da Fazenda; então, mesmo coordenando, a gente não tem a capacidade de entrar nas escolas sem a aquiescência da Secretaria de Educação! [...] Mas que o nosso (programa) ainda não está institucionalizado! Ele (programa) é, funciona, mas eu acho que ele funcionaria melhor se você tivesse dentro da SEC, uma diretoria, uma coordenadoria onde estivesse alocado o programa de Educação Fiscal.

Santana relembra que o PNEF da Bahia, até 2010 possuía material didático próprio, que servia de subsídio para os professores ministrarem conteúdos de Educação Fiscal. Porém, com a troca de governo todos os materiais foram recolhidos, visto que neles existiam slogans do governo anterior, situação prevista como ilícita em norma jurídica.

De acordo com a coordenadora, outra situação que deve ser trabalhada com maior sensibilidade pelos gestores nacionais do PNEF é a carga horária do curso de disseminadores que passou de 80, para 120, podendo estender-se até 160 horas. Este aumento torna-o "excessivamente massante", na visão de Santana, visto que o principal público-alvo (professores), já possui uma carga horária de trabalho significativa.

Outra observação apontada pela gestora foi a necessidade de se trabalhar com o lúdico nos temas abordados pela Educação Fiscal, de forma a tornar o conteúdo mais atraente para os jovens e adolescentes, além de utilizar o potencial que a Internet tem para disseminar informações.

As preocupações da coordenadora do PNEF na Bahia, tem por objeto a criação de novos materiais didáticos que subsidiem a temática que será trabalhada em sala de aula. Porém, a Educação Fiscal não deve ser delegada apenas à escola. Os alunos devem ser ensinados primeiramente no ambiente familiar, sobre o respeito aos bens públicos e ao convívio em sociedade.

Para que tenham um melhor entendimento sobre a importância dos impostos e até mesmo das atribuições dos gestores públicos, bem como a aplicação dos recursos nas prioridades locais. E, dos mecanismos administrativos existentes para o acompanhamento e destino destes recursos.

O estado da Bahia conta com aproximadamente 2.434 disseminadores e 57 tutores. Porém atuantes são apenas 8, este número reduzido deve-se principalmente a dificuldade de sensibilização dos prefeitos e secretários de finanças municipais, de acordo com a coordenadora. Outro fator regional significativo é que 166, dos 417 municípios baianos estão abaixo da linha da miséria, o que restringe o alcance dos cursos em EaD devido a inexistência de conexão à internet.

Até janeiro de 2013, o nome do programa no estado da Bahia ainda era Educação Tributária, contanto com ações como "Sua Nota é um Show de Solidariedade". Programas como este ocorreram em praticamente todos os estados brasileiros e, na Bahia ainda persiste. Baseia-se em entregar ao cidadão ingressos para shows e espetáculos mediante a coleta de um determinado valor em reais, expressos nos cupons fiscais.

Santana afirma, que na atual fase de desenvolvimento do PNEF, o Eurosocial e o BID não disponibilizam mais recursos financeiros, mas tão somente recursos técnicos (logísticos e humanos), tornando-se “consultores” em diversas iniciativas. Alinhando-se ao discurso do FMI, sobre transparência fiscal e viabilizando o surgimento de observatórios sociais em todo Brasil.

Dentre os estados da região nordeste, a Bahia procura orientar-se pelo trabalho desenvolvido nos estados de Pernambuco e do Ceará, visto que eles conseguem trabalhar a

Educação Fiscal dentro das suas Secretarias de Educação. Porém, a realidade baiana ainda não permitiu o estabelecimento deste vínculo efetivo devido a constante troca dos gestores, nos últimos governos. Como exemplo Santana relata, que apenas em 2012, somente a Secretaria da Fazenda trocou três (3) vezes de comando.

Havendo a necessidade de, a cada troca de gestores iniciar-se um trabalho de sensibilização sobre o tema. Situação esta que, segundo ela, dificilmente ocorreria se a Educação Fiscal já estivesse incluída na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do estado ou, então no Plano Político Pedagógico (PPP) das escolas. Segundo a coordenadora, a Educação Fiscal é uma das 600 disciplinas que disputam vagas para entrarem no currículo escolar nacional.

Porém no II Encontro Internacional de Cooperação Técnica, ocorrido em abril de 2013 em Brasília/DF. Houve um comprometimento público do MEC, firmado pela Srª Jacqueline Moll - Diretora de Currículos e Educação Integral do Ministério da Educação; no sentido de dar um tratamento especial ao tema, conforme observamos nas Figuras 29 e 30. Informação que também foi referenciada na entrevista do coordenador do PNEF do Rio Grande do Sul.

Assim, a gestora do programa baiano reforça o coro dos demais gestores estaduais ao afirmar que a presença dos secretários estaduais, quer sejam de finanças ou da educação no PNEF, é fundamental. Pois transmite credibilidade e possibilita a captação de recursos para o desenvolvimento de ações de cunho não apenas formativo, mas principalmente informativo sobre Educação Fiscal.

Edes Nascimento[16], é auditor da Receita Federal do Brasil, está a frente do PNEF no estado de Santa Catarina, pela segunda vez. Em sua primeira gestão nos anos de 2003 até 2006 exerceu outras atividades em paralelo com o projeto. Esteve ausente do programa de 2007 até 2011. Porém, desde 2012, ocupa a função de gestor estadual. E, segundo ele, isto aconteceu devido a mudanças internas ocorridas na instituição.

---

[16] Sr. Edes Marcondes Nascimento – Coordenador Estadual da Educação Fiscal no Estado de Santa Catarina, auditor da Receita Federal do Brasil – SC. Entrevista realizada dia 27.09.2013 das 9h as 11h30, no prédio da RFB – Florianópolis/SC;

Este novo contexto pode ser entendido, se observarmos o planejamento estratégico desenvolvido para este órgão federal, o qual possui metas que devem ser alcançadas, dentro da temática de Educação Fiscal, segundo o gestor catarinense.

Ressalta o coordenador que nos materiais produzidos pela ESAF e também pelo estado de Santa Catarina, há uma preocupação em esclarecer sobre a preservação do bem público, que não está afeto apenas aos gestores públicos, mas a todos os cidadãos. Também possuem destaques, tópicos que versem sobre a necessidade de se manter o Estado via tributação para que haja o retorno social destes recursos através de políticas públicas em saúde, educação, assistência social entre outras.

Da mesma forma, há ênfase em temas como o exercício da cidadania pelo voto e as formas existentes para realizar o acompanhamento do trabalho realizado pelos legisladores - municipais, estaduais e federais. Assim, de acordo com Nascimento:

> E necessário fiscalizar esse Estado, e é o que nós brasileiros fazemos muito mal na verdade, na verdade não fazemos! E o Estado é ele, é o cidadão na verdade! Então o que se pretende é que o cidadão entenda da necessidade de se manter o Estado! Antigamente era através do esforço, o sujeito ia lá e construía uma pirâmide, hoje se paga imposto e o Estado faz isso! Constrói uma escola, constrói uma ponte, hospital! Enfim, até estádio de futebol! Essa fiscalização é necessária, para que haja a contribuição espontânea, para que você voluntariamente pague o teu tributo! Se ele é muito, se ele é pouco, isso é outra discussão!

O gestor, tenta resgatar o vínculo que já existiu com a Secretaria Estadual de Educação e que por motivos alheios ao projeto perdeu-se. Pois acredita ser de fundamental importância a participação dos professores:

> Quem é que faz Educação? Eu sou um técnico! O colega da Fazenda Estadual é um técnico! Eu posso ter um número, ter um dado, ter um valor, mas eu não sei transformar isso em conhecimento e transmitir o conhecimento! Até individualmente um ou outro pode fazer isso! Sabe fazer isso! Mas, não é a minha especialidade essa, eu sou um técnico em arrecadação em finanças, esse tipo de coisa! O educador, o pedagogo é outro tipo de pessoa que não sou eu! Então, naturalmente um programa de Educação sem educadores, sem pedagogos, peca em algumas coisas com certeza!

Enquanto o vínculo não é reestabelecido, o auditor esclarece que estão sendo desenvolvidas parcerias com as prefeituras catarinenses no intuito de viabilizar a existência do PNEF em todo o estado.

De acordo com Nascimento a iniciativa do município de São Sepé no Rio Grande do Sul, é uma das mais "simbólicas" dentro do programa, pois assim como governo federal editou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o município institui a Lei de Responsabilidade Social (LRS), que tornou-se um marco para o desenvolvimento da governança social local, bem como acredita o gestor ter possibilitado o surgimento de um novo contrato social.

Outro programa destacado por Edes, é o da cidade de Santa Maria também no estado gaúcho, o qual possui milhares de disseminadores e centenas de tutores atuantes nas escolas locais. Neste município, as instituições de ensino conseguem produzir seus próprios materiais didáticos (Figura 38). Possuindo iniciativas de abordagem até mesmo no ensino superior.

De acordo com Nascimento, Santa Catarina nos primórdios do programa, já foi um modelo de atuação. Porém hoje é necessário retomar o PNEF aproveitando-se da quantidade significativa existente de disseminadores. Lançando mão de outras parceiras-estratégicas que não apenas a Secretaria de Educação.

Segundo ele, um dos equívocos do programa no estado foi centrar o programa nas pessoas, em detrimento das instituições. Assim, uma vez que o servidor público, ou o agente político é desligado do programa, ele arrefece, necessitando ser reiniciado. Desta forma, atualmente uma das suas principais preocupações é desvincular o PNEF das pessoas, alocando-o às instituições, trabalhando de forma que os órgãos adotem o programa e adaptem-no as suas necessidades locais.

Uma das iniciativas neste sentido é o convênio a ser firmado com a Escola da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Nele serão ministrados cursos para os servidores da instituição, tendo a possibilidade de atingir, principalmente, os membros do Poder Legislativo catarinense. Pois de acordo com o auditor:

> [...] não adianta a população inteira estar ciente das suas obrigações se o político é surdo com relação a isso! Não por vontade própria, mas em relação ao conhecimento! Se ele (político) já conhece, já está sensibilizado, quando chegar alguma demanda até ele, ele já estará sensibilizado para isso! Já tem uma formação básica e já sabe do que está se falando!

Sobre as iniciativas do Eurosocial e do BID no PNEF, Nascimento acredita que seja um interesse fundamentalmente baseado na "arrecadação de impostos" para que se possa pagar o serviço da dívida pública existente. O que pode ser entendido como uma segurança para os organismos internacionais sobre as contas públicas nacionais, a fim de que não haja

inadimplência e que os países possam honrar seus compromissos financeiros, conforme podemos observar quando ele comenta que:

O Estado é omisso em investimento! Não tem dinheiro para investir! Não estou falando mal, não estamos falando de corrupção! Não temos dinheiro! Porque grande parte, a maior fatia vai para o pagamento de serviço da dívida! E essa coisa, que as pessoas deveriam tomar conhecimento, se interar um pouco mais disso!

Um dos pontos mais significativos da entrevista com o gestor do PNEF em Santa Catarina, e que talvez seja um ponto de inflexão do PNEF é, que o programa está tornando-se mais atuante nos públicos-alvos adultos (ensino superior, sociedade e servidores públicos), de acordo com Nascimento:

> [...] porque nós deixamos de lado um pouco as escolas e estamos indo para a Sociedade?! Para levar que essa Educação Fiscal a sociedade, hoje ela tem que estar presente em qualquer lugar! Não pode se pensar apenas no futuro, mas principalmente no hoje!

Edes também destaca que o programa de Educação Fiscal, está migrando de uma fase quantitativa (número pessoas formadas) para uma fase qualitativa (projetos desenvolvidos), em que torna-se necessário um atendimento diferenciado às demandas existentes. Onde não raras vezes ele declina a oportunidade de iniciar o programa em um novo município em detrimento daqueles projetos já em andamento.

A RFB SC, assim como em todos os demais órgãos visitados, não existe uma rubrica onde seja alocado um orçamento específico a ser gasto em atividades de Educação Fiscal. Porém, de acordo com o gestor há uma grande disponibilidade do Delegado Regional da Receita Federal em Florianópolis para com o PNEF, realocando verbas de outros núcleos da instituição, quando necessário, destinando-os para o pagamento de diárias e passagens.

E, o melhor exemplo do exercício pleno de cidadania para Nascimento ocorre de algumas formas como: o surgimento de Observatórios Sociais – que possibilitam um controle social mais efetivo sobre as contas públicas e; as manifestações ocorridas em junho de 2013, onde segundo o auditor:

> Essas manifestações que houveram em junho, da população toda! Isso é Educação Fiscal! “Quero educação, quero saúde, quero transporte público!” É o povo pedindo! “Olha, não está bem assim, precisamos mudar!” Se vai acontecer alguma mudança - esta devagar; mas é assim mesmo que funciona! Isso é Educação Fiscal, isso é o controle social! É a sociedade tentando controlar o governo! Isso é Educação Fiscal!

> A garotada toda estava lá! E todos eles tiveram, ou em algum momento tiveram alguma coisa chamada Educação Fiscal!

O PNEF no estado do Rio grande do Sul, assim como o programa Nota Fiscal Gaúcha - NFG, fazem parte do núcleo de Comunicação Social da Secretaria Estadual da Fazenda. A equipe é composta por sete (7) pessoas que tem a responsabilidade de dar suporte aos programas, tendo um foco prioritário nas ações operacionais do NFG.

Conforme relata Cláudio Fonseca[17], coordenador do PNEF gaúcho e auditor fiscal da Secretaria da Fazenda Estadual. O programa é desenvolvido no estado, através de um esforço permanente com as prefeituras municipais para a implementação da Lei de Integração Tributária – LIT. Nela, as ações de Educação Fiscal municipais tornam-se pontos e, possibilitam aumentar a receita orçamentária advinda da distribuição de ICMS.

Segundo o auditor:

> Agora internamente nos municípios, nós temos grande atuação! Nós damos todo o apoio aos Programas Municipais de Educação Fiscal, certo? Através das mais variadas formas, nós temos disponibilização do curso da ESAF - que é um curso de disseminadores; desenvolvido pela ESAF, está na plataforma da ESAF. Mas cada Estado coordena todas as atividades referentes ao curso no seu Estado, com relação a operacionalização das matrículas, acompanhamento durante o curso, definição dos tutores. Enfim, e nós temos oficinas, damos apoio aos municípios que precisam implantar Leis - fornecemos modelos; trabalhamos muito com as Secretarias de Fazenda e Educação nos municípios para ajudar na implantação do programa. E nós temos permeando tudo isso a Lei do PIT - que é a Lei o Programa de Integração Tributária; que nós temos parcerias com os municípios em vários aspectos. De trabalho em conjunto, com relação a fiscalização e tudo mais e, temos dois ítens dentro dessa Lei de Integração Tributária que são diretamente ligadas a Educação Fiscal e a Nota Fiscal Gaúcha! Com relação a Educação Fiscal, nós temos - semestralmente os municípios nos enviam comprovações de ações que eles estão fazendo em Educação Fiscal e, essas ações pontuam e essas ações vão refletir .... É um dos índices que reflete no índice de participação dos municípios, que é o índice que define a distribuição do ICMS - dos 25% do ICMS. 75% desse valor já é definido constitucionalmente em função do valor agregado e, grosso modo é a movimentação de compra e venda do município.

Atualmente dos 497 municípios gaúchos apenas 103 possuem o PNEF, desenvolvendo algum tipo de ações. Porém, não existem dados de institucionalização do programa através da

---

[17] Sr. Cláudio Graziano Fonseca - Coordenador Estadual da Educação Fiscal no Estado do Rio Grande do Sul, auditor fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Entrevista realizada dia 04.11.2013 da 14h as 15h, no prédio da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul - Porto Alegre/RS.

Lei de Diretrizes Orçamentárias. A respeito disto, o coordenador aponta que para o planejamento de 2014 já consta metas tanto quantitativas - número de municípios abrangidos; quanto qualitativas - resultados dos projetos municipais implementados.

Ressalta o auditor que o foco da Educação Fiscal no estado é o cidadão, e não a gestão da Administração Pública. Porém, não há como negligenciar os efeitos benéficos que as normas jurídicas como a Lei de Acesso a informação - LAI, a Lei de Responsabilidade Social - LRF e, o Portal da Transparência produzem no PNEF. Estas ferramentas possibilitam uma atuação conjunta, de diversos órgãos governamentais, esclarecendo pontos que sozinho o PNEF não conseguiria.

Assim, o cidadão é amparado por estas fontes de informação quando necessita solicitar à Administração Pública informações sobre o gasto público, bem como o destino da arrecadação tributária. Possibilitando o desenvolvimento de uma nova consciência social acerca da cidadania.

No Rio Grande do Sul, a LEI nº 11.930 de 2003[18], institui o programa de Educação Fiscal no estado, definindo conforme observamos no:

> Art. 3º - O Programa Estadual de Educação Fiscal - PEF/RS - será desenvolvido: I - pelas Secretarias da Fazenda e da Educação, em ação integrada, junto aos corpos docente e discente da rede pública estadual de ensino; II - pela Secretaria da Fazenda, junto: a) aos servidores públicos, da administração direta e indireta; b) aos alunos da rede pública municipal e federal e da rede particular de ensino; c) à população em geral.

Além das ações conjuntas entre as Secretarias, são parceiros-estratégicos do PNEF no estado, a Receita Federal do Brasil e a Controladoria Geral da União. Embora juridicamente exista uma norma que declare que as ações do programa devam ser realizadas pela Secretaria da Fazenda e Educação, observamos que a situação no Rio Grande do Sul é a mesma encontrada nos demais estados da federação. Conforme declara o coordenador:

> [...] está prevista a participação da Secretaria de Educação como parceira nesse programa, assim como a própria Receita Federal. Mas nós ainda não temos ações concretas nesse sentido, certo? Este ano (2013), houve uma aproximação maior com

---

[18] Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.930.pdf> Acessado em 09.05.2015

> a Secretaria de Educação. Mas ainda não está de uma maneira muito eficaz eu diria porque a Educação Fiscal entrou como um dos assuntos a serem abordados pelo programa Mais Educação do MEC - aquele programa de atividades a serem desenvolvidas no contra-horário, certo? (Figura 30). No horário completar digamos assim, tanto no ensino médio quando no fundamental que tem uma série de atividades: direitos humanos, educação ambiental, educação no trânsito e também esse ano aqui em abril, teve o lançamento, teve uma parceria com o MEC e a ESAF então a Educação Fiscal também entrou como um dos assuntos a serem abordados dentro desse contexto do programa Mais Educação! Isso nos aproximou um pouco mais da Secretaria de Estado da Educação, porque o programa Mais Educação é um programa do MEC, mas se ele se ramifica em todos os dos Estados através das Secretarias de Estaduais de Educação e depois até os municípios. Mas ainda não é uma parceria mais focada nesse ponto do programa Mais Educação. Nós temos uma série de parcerias, mas diretamente com professores, mas nós não temos uma parceria efetiva com a Secretaria de Educação ainda, apesar do programa ser de 2003. Teve altos e baixos nesse período, mas hoje o diagnóstico é que não existe essa parceria eficaz! Então, os nossos parceiros efetivos dentro do Estado são a ESAF e os municípios!

Segundo o gestor do PNEF, o que possibilita um trabalho tão intenso no estado é a parceria firmada com os professores e as prefeituras. Através dos cursos de disseminadores e tutores, as informações conseguem tornar-se acessíveis e descentralizadas. Somente no curso EaD, que está em andamento são aproximadamente setecentos (700) alunos, sendo majoritariamente educadores atuantes em seus municípios.

Estes futuros disseminadores, irão ao término do curso apresentar projetos de Educação Fiscal, os quais deverão ser implementados em suas escolas. Possibilitando segundo Fonseca a “democratização do conhecimento”. De acordo com o gestor estadual, atualmente, há no Rio Grande do Sul mais de oito (8.000) mil disseminadores que já concluíram o curso EaD da ESAF.

Dos cinco módulos existentes no PNEF, os mais desenvolvidos segundo Fonseca, são os módulos I e II, educação infantil e jovens respectivamente. O módulo IV - ensino superior, ainda é bastante incipiente no estado. Possuindo destaque algumas iniciativas como as de Santa Maria, que é coordenado pelo próprio município e, já conseguiu desenvolver atividades nas Universidades, caminhando em direção à institucionalização de uma disciplina curricular neste módulo.

Segundo Fonseca, um dos maiores ganhos com a aprovação do planejamento de 2014 será a descentralização de atendimento aos municípios. O coordenador acredita que consiga responsabilizar um servidor em cada uma das 17 delegacias fazendárias estaduais, para trabalhar a temática em sua área de jurisdição. E, a grande conquista seria conseguir

apoiadores da Educação Fiscal em cada uma das agências ou escritórios da Secretaria da Fazenda espalhados pelo estado.

O auditor fiscal José Humberto Correa de Miranda[19], da Secretaria da Fazenda de Goiás é o coordenador do PNFE naquele estado. Trabalha no projeto desde 2005, e assumiu a coordenação em 2010. Desde então tem direcionado as atividades do programa para estabelecer parcerias-estratégicas com diversos órgãos governamentais a fim de possibilitar a execução do projeto, visto que a Secretaria não possui dotação específica para o programa.

Entre as instituições que participam ativamente do PNEF naquele estado estão a Controladoria Geral da União - que auxiliou na criação da Corregedoria Estadual e; a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Goiânia que participou ativamente para o surgimento do primeiro Observatório social de Goiânia. Conforme declara Miranda:

> Para nós é um marco importantíssimo porque a OAB é a base para o Observatório Social de Goiás. Goiás agora, ano passado, que foi fundado o primeiro observatório social, que é em Goiânia, a capital do Estado. Hoje inclusive teve uma reunião do observatório. Esse órgão (observatório social) a direção não tem vínculo político-partidário e, tudo que for construído por eles será por pessoas solidárias (voluntárias) da sociedade e pessoas contratadas por empresas, ou federações. Porque tem o SENAI, o SENAC a OAB GO, os sindicatos que também apóiam essa iniciativa e é um órgão que realmente vai funcionar representando a sociedade civil. A função realmente dele é a mesma que tem nos outros que é de acompanhar e fiscalizar as ações da prefeitura e da câmara de vereadores municipal. E a Educação Fiscal entra nele exatamente no sentido de formar os colaboradores, os estudantes - porque nós podemos trabalhar com estagiários; É neste sentido que a Educação Fiscal está entrando nele.

Cada estado precisa adaptar o PNEF as suas realidades locais, assim, Goiás desenvolveu um blog que serve como o principal veículo de contato com a sociedade. Nele são divulgadas as ações do programa, bem como a agenda de eventos, palestras, atividades, materiais para download entre outros. Segundo o auditor, cerca de 15 mil pessoas já pessoas tiveram contato com a temática e, de acordo com algumas ferramentas de estatísticas da internet e aproximadamente 20 mil internautas já acessaram o blog.

---

[19] Sr. José Humberto Correa de Miranda – Coordenador Estadual da Educação Fiscal no Estado de Goiás, auditor fiscal da Receita Federal do Brasil – GO. Entrevista realizada dia 27.09.2013 das 19h as 21h no prédio da AFESC (Associação dos Fiscais Tributários do Estado de Santa Catarina) – Florianópolis/SC;

O coordenador acredita, que Goiânia é um “caldeirão étnico” formado pelos mais diversos grupos de imigrantes do país. Pessoas que por diversas razões abandonaram o seu estado de origem e deslocaram-se até o planalto central, em busca de emprego e melhores condições de vida.

Assim, a capital do estado goiano possui uma região metropolitana, formada por aproximadamente 20 municípios e, de acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat - 2008/2009), possui a maior concentração de renda das 19 áreas analisadas da América Latina, favorecendo o desenvolvimento da criminalidade.

Desta forma, para Miranda, uma das melhores formas de cooptar as crianças, jovens e adolescentes goianos é através da afetividade. Salienta o coordenador

> No programa de Goiás, nós temos muito em pauta a afetividade! Então se você gosta da sua escola. Você vai zelar pela sua escola, você vai respeitar a sua professora, você vai estudar, você vai cuidar daqueles livros que você recebe e que os outros colegas vão ter que estudar com eles! Você vai guardar a revistinha da Sofinha, não vai fazer aviãozinho (Figura 6 e 7). Você vai zelar por aquelas cadeiras, aquelas mesas! Você vai cuidar da escola, você não vai quebrar o vidro, porque tudo o que tem dentro daquela escola é recurso seu!

José Humberto relembra o caso Isadora[20], no qual uma estudante do ensino fundamental utilizou a internet para alertar a sociedade das condições físicas que se encontravam o prédio de sua escola. Caso que teve repercussão nacional e que a Educação Fiscal, teve um papel de suma relevância. Segundo ele, isto é a prática daquilo que o PNEF deseja, “O que esta menina fez foi fantástico! ”, um exercício de cidadania plena, onde o indivíduo tem a sua disposição, ferramentas para questionar a Administração Pública, sobre a contrapartida dos tributos arrecadados. É um empoderamento que visa o exercício legítimo de cidadania a fim de promover uma fiscalização efetiva sobre os bens públicos.

Para o auditor, a participação de organismos internacionais no PNEF como o BID e o Eurosocial, servem de alerta para as economias em desenvolvimento. E pode ser entendido como uma forma de fiscalização sobre as arrecadações nacionais, devido ao fenômeno de interconexão dos mercados financeiros. Nas palavras de Miranda: “Eles estão fazendo alguma

---

[20] Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/noticia/2012/08/estudante-de-13-anos-denuncia-problemas-de-escola-publica-na-internet.html> Acessado em: 14.01.2015.

coisa porque eles vêem que, se eles não fizerem, aqui vai chegar naquele ponto lá! E, se aqui chegar naquele ponto lá, o mundo vai ficar em parafuso! Porque nós (América Latina) alimentamos o mundo! ”

Assim, estes coordenadores possuem uma visão abrangente do contexto social, político e econômico do Brasil na década de 1990. E, talvez por já serem servidores públicos da Receita Federal do Brasil à época, tenham um melhor entendimento das necessidades que os órgãos fiscalizadores da Administração Pública tinham em estabelecer um vínculo efetivo com a sociedade.

Cabe ressaltar que o Sr. Edes Marcondes (SC) foi reconduzido ao cargo e que a Srª Gióia Tosi (SC) possui especialização em Educação Fiscal. Da mesma forma ambos possuem equipes e dedicação integral para desenvolverem o PNEF em seus estados. Não necessitando compartilhar as funções inerentes de servidores públicos com as tarefas de Educação Fiscal.

Com relação às hipóteses levantadas por esta pesquisa, quando os gestores foram questionados sobre órgãos como CONFAZ, GET, BID entre outros. Em sua maioria, tinham um conhecimento relativamente limitado a respeito da historicidade do PNEF. A exceção foi novamente os gestores de Santa Catarina e São Paulo, que detalharam alguns dos programas desenvolvidos pelo BID como o PNAFE e o PNAFM, bem como de que forma atualmente ocorre a transferência de tecnologia entre o órgão e o Estado brasileiro.

No que se refere ao GET - órgão coordenador em âmbito federal. De acordo com os coordenadores, parece haver um certo distanciamento da realidade dos GETEs, o que muitas vezes impede que haja uma disseminação das troca de experiências desenvolvidas nos estados. Situação que pode ser constata nas falas da gestora paulista:

> O que é a coordenação da ESAF no programa? O que a ESAF faz? Para que ela tem recurso? Para pagar o curso, fazer o material, pagar alguns tutores. Esse olhar que a gente tem dentro do Estado de São Paulo a ESAF não consegue ter. Porque imagina, aqui a gente reúne 6 órgãos lá são: 27 Secretarias de Educação, 27 Secretarias de Fazenda e mais os órgãos federais. As nossas reuniões têm 70, 80 pessoas. É mais difícil, mas também a ESAF que coordena o programa, não tem um aporte de recursos que permita a ela de avançar!

Quando os coordenadores foram indagados sobre a existência de projetos em outros estados de acordo com os cinco módulos propostos pelo PNEF. O gestor catarinense foi o único que possuía conhecimentos aprofundados sobre os projetos desenvolvidos no estado gaúcho, nomeando inclusive cidades como referência nos módulos I, II e IV. Porém,

desconhecendo o projeto piloto paulista de institucionalização de uma disciplina universitária na UNIFESP (SP).

Um fato relevante coletado nas entrevistas é que todos os gestores abordaram a LRF como uma ferramenta que auxiliou os estados e municípios na gestão de recursos públicos. Os coordenadores fizeram coro ao afirmar a importância que o Portal da Transparência e a LAI possuem para um maior e melhor exercício da cidadania. Porém, as informações disponíveis no sítio de internet devem estar em uma linguagem acessível ao cidadão, para que o contribuinte saiba como deve se proceder para conseguir as informações que deseja dos órgãos públicos através da LAI.

Sob este aspecto a Srª Rogéria Santana, coordenadora do PNEF no estado baiano, foi a entrevista que mais veementemente explicitou esta necessidade, fala a gestora:

> A gente quer desmistificar essa linguagem "economês" desses sites de transparência! Aquilo ali é para o gringo ver e não entender a gente gosta da coisa mais traduzida "Me diga em miúdos aí". Isso eu aprendi com uma senhora: Irmã Dulce. Ela ia para as redes de TV pedir dinheiro, porque ela precisava de X cruzeiros. Ai ela ganhava uma caminhonete, hoje são essas pickups! Ai ganhava aquele negócio e ela perguntava assim: "doutor França, quanto é que vale isso?". Não adianta você dizer que vai dar o carro! Porque ela precisava transformar o carro em dinheiro. Porque ela precisava do dinheiro! Então é a mesma coisa quando a gente quer falar de transparência, não vamos usar técnica do economista, do bacharel em ciências contábeis - do contador, do auditor, do perito contábil! Você tá entendendo? Eu quero tornar isso acessível a um morador ribeirinho! Você tem que tornar acessível a todo mundo! Não é uma coisa muito bonita para inglês ver! Então se você for olhar a grande maioria desses sites de transparência eles são muito bonitos, mas você não entende nada! Eles te dizem: "Olha esse recurso foi para o Fundeb e não sei que lá! Não sei quantos porcento!" Eu não quero saber de quantos porcento, eu quero saber quanto que arrecadou e quanto que destinou! Não bota percentual, porque percentual para mim é meio complicado! Entendeu? Então você bota assim: "20% dos alunos tiveram índice de aprovação assim..." Mas 20% equivale a quantos mil pessoas? Quanto é a nossa população? Percentual as vezes atrapalha!

De forma que, ao analisarmos as entrevistas realizadas torna-se compreensível alguns pontos abordados no Planejamento Estratégico do PNEF para 2013-2015, onde consta entre outros tópicos (i) implementação da gestão do conhecimento; (ii) qualificação dos servidores das instituições gestoras; (iii) intercâmbio entre as instituições estaduais gestoras e (iv) criação do FUNEF – Fundo Nacional de Educação Fiscal.

5.1 Imposto e a Educação Fiscal

Como a Educação Fiscal é uma estratégia educativa, a qual segundo as diretrizes do PNEF (2013, p. 1) deve ser tratada como uma política de Estado. Faz-se necessário observar a forma como o discurso público é construído através dos materiais oficiais produzidos pela ESAF, bem como pelos servidores públicos responsáveis pelos programas estaduais e que atuam como agentes de mudança para uma mudança de paradigma a respeito do conceito de impostos.

De forma a identificarmos um dos objetivos deste trabalho que é se há uma ressignificação do conceito de impostos para a idéia de contribuição voluntária das obrigações tributárias e de que forma isto ocorre nos materiais produzidos pela ESAF. Conforme pode-se constatar nas entrevistas semi-estruturadas realizadas este pensamento já uma realidade. E observa-se mais atentamente nas falas de três gestores estaduais do PNEF. O Sr. Edes Marcondes (SC) declara que:

> Então o que se pretende (com a Educação Fiscal) é que o cidadão entenda da necessidade de se manter o Estado! Antigamente era através do esforço, o sujeito ia lá e construía uma pirâmide, hoje se paga imposto e o Estado faz isso! Constrói uma escola, constrói uma ponte, hospital! Enfim, até estádio de futebol! Então, para que haja a contribuição espontânea, para que você voluntariamente pague o teu tributo! Se ele é muito, se ele é pouco, isso é outra discussão! Talvez esteja no nível (carga tributária) que está porque somos omissos! Não temos participação na hora de decidir quanto é que vamos pagar de imposto! Quanto é que precisa para manter um Estado?

Também faz coro a este discurso o gestor gaúcho, Sr. Cláudio Fonseca, quando relata que:

> Bom, na verdade o programa de Educação Fiscal, o foco dele é no cidadão, o foco dele não é na gestão! Indiretamente, lógico vai ter reflexo na gestão, mas o foco é no cidadão! É formar o cidadão, certo? Dar informações, qualificar o cidadão para que ele tenha formas de cobrar a correta aplicação dos recursos contribuindo voluntariamente com o Estado. É lógico que havendo essa consciência, havendo a efetiva participação da comunidade nisso. Isso se reflete na forma da gestão se apresentar e se relacionar com esse tema, certo? Mas o foco da Educação Fiscal não é na gestão certo? Vai ter um reflexo na gestão!

Outra entrevistada na qual identificamos este ideário é a Srª Gióia Tosi, coordenadora do PNEF paulista, quando declara que:

> Tem sim, (observatórios sociais) deve ter uns 8 ou 10! Que funcionam? Acho que nenhum! Porque? Existem razões: uma é essa, você estrutura, mas efetivamente se você não tiver a sociedade junto você não faz nada, daqui de dentro (Receita Federal) você não faz nada. E nem é pra fazer! órgão público é para fomentar essas coisas! Não é para pegar e fazer, porque a Receita tem que fiscalizar os impostos, ela não tem que fiscalizar a aplicação! A CGU fiscaliza a aplicação dos recursos em programas públicos. Mas é o cidadão que paga que tem que fiscalizar o próprio dinheiro, para contribuir voluntariamente né? Então, a gente fomenta, porque temos o conhecimento e isso tem que andar!

Nos cadernos produzidos pela ESAF para o curso de EaD, conforme podemos observar nas (Figura 1, 2, 3 e 4). Encontraremos informações, sobre Educação Fiscal, as quais possibilitarão esclarecer questões básicas aos públicos atendidos, bem como produzir outros materiais que auxiliem instituições e, professores a tratar sobre o tema.

No caderno 1 - Educação Fiscal no Contexto Social (Figura 1). Observamos a preocupação em introduzir o tema através da apresentação de conteúdos como a globalização.

Demonstrando que os países do sistema capitalista precisam adequar-se as novas formas vigentes de mundialização dos mercados financeiros, sob a pena de retraírem suas economias nacionais em caso de não adequação. Conforme observamos Santos apud ESAF/Caderno 1 (2009, p.7):

> O mundo torna-se unificado em virtude das novas condições técnicas, bases sólidas para uma ação humana mundializada. Esta, entretanto, impõe-se à maior parte da humanidade como uma globalização perversa. Consideramos em primeiro lugar, a emergência de uma dupla tirania, a do dinheiro e a da informação, intimamente relacionadas. Ambas, juntas, fornecem as asas do sistema ideológico que legitima as ações mais características da época e, ao mesmo tempo, buscam conformar segundo um novo *ethos* as relações sociais e interpessoais, influenciando o caráter das pessoas. A competitividade, sugerida pela produção e pelo consumo, é a fonte de novos totalitarismos, mais facilmente aceitos graças à confusão dos espíritos que se instala.

Contrapondo este argumento, a ESAF/Caderno 1 (2009, p. 7) ressalta a necessidade premente de respeitar-se os artigos 1º e 3º da Constituição Federal de 1988. Dando ênfase ao

> Art 1º, II - Cidadania; III - A dignidade da pessoa humana, Parágrafo Único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição e; Art 3º, I - Garantir uma sociedade livre, justa e solidária". Tendo por finalidade, salientar a proposição constitucional da criação de um estado de bem estar social, declarando que o grande objetivo da Educação Fiscal é "propiciar o bem-estar social, consequência da consciência cidadã e da construção crítica de conhecimentos específicos sobre os direitos e deveres do cidadão, em busca da efetivação do princípio constitucional da dignidade humana.

Assim, percebemos que no Caderno 1 – Educação Fiscal no Contexto Social (Figura 1), a ESAF declara que dentre os objetivos da Educação Fiscal destacam-se a "solidariedade, ética, transparência e responsabilidade fiscal e social, onde o ser humano é superior ao Estado". Retomando a mensagem do parágrafo único do Art 1º da Constituição. Preocupando-se em introduzir o cidadão, a conceitos tratados exaustivamente em Política e Economia, situando-lhe em um contexto histórico para que possam acompanhar a evolução democrática, social e econômica do país.

Outro ponto interessante observado é que se encontra pontuado no primeiro livro, a temática ambiental. A ESAF aborda este tópico de forma a incluí-lo como um tema que também deve ser trabalhado transversalmente em conjunto com a Educação Fiscal, suscitando a relevância dos direitos de 3ª geração os quais na definição de Lenza (2014, p. 2504):

> Os direitos fundamentais da 3ª dimensão são marcados pela alteração da sociedade por profundas mudanças na comunidade internacional (sociedade de massa, crescente desenvolvimento tecnológico e científico), identificando-se profundas alterações nas relações econômico-sociais. Novos problemas e preocupações mundiais surgem, tais como a necessária noção de preservacionismo ambiental e as dificuldades para proteção dos consumidores, [...] Os direitos da 3ª dimensão são direitos transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade. [...] em rol exemplificativo, os seguintes direitos de 3ª dimensão: (i) direito ao desenvolvimento; (ii) direito à paz; (iii) direito ao meio ambiente; (iv) direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade; (v) direito de comunicação.

Neste caderno, a ESAF vale-se do pensamento de Leonardo Boff que enfatiza a necessidade de um novo "*ethos* mundial" capaz de minimizar as crises mundiais: sociais, trabalhistas e ecológicas. Declara o professor que é necessário fazer um:

> [...] pacto ético, fundado não tanto na razão ilustrada, mas no pathos, vale dizer, na sensibilidade humanitária e na inteligência emocional expressas pelo cuidado, pela responsabilidade social e ecológica, pela solidariedade generacional e pela compaixão, atitudes essas capazes de comover as pessoas e movê-las para uma nova pratica histórico-social. Urge uma revolução ética mundial (ESAF/Caderno 1, 2009, p. 15).

Salienta Toro *apud* ESAF/Caderno 1 (2009) que entre as capacidades e competências mínimas para a participação produtiva e exercício da cidadania no século XXI destacam-se (i) Organizar-se para defender os interesses da coletividade e, solucionar problemas por meio do diálogo e da negociação, respeitando as regras, as leis e, as normas estabelecidas; (ii) Atuar

para fazer da nação um Estado Social de Direito, isto é trabalhar para tornar possível o respeito aos direitos humanos; (iii) Ter a capacidade de planejar, trabalhar e decidir em grupo.

Afirmando que a escola é o ambiente propício para o desenvolvimento do "aprender ser" e do "aprender a fazer", pontuando na necessidade de respeitar-se o outro como alguém portador de uma história plural e multicultural. Apontando que esta vivência democrática é essencial para a convivência pacífica, não apenas na instituição de ensino mas principalmente em sociedade. Lembrando que a instituição de ensino, assim como os alunos, também fazem parte de uma história local/regional e que está permeada dos saberes daquela comunidade. E que, estes vínculos muitas vezes auxiliarão na construção das identidades sociais dos indivíduos.

Assim, o processo educacional segundo Gadotti *apud* ESAF/Caderno 1 (2009, p. 22)

> [...] somente será verdadeiramente autônomo e libertador se for capaz de preparar cidadãos críticos, dotados das condições que lhes permitam entender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos. Nosso tempo requer a formação desse novo cidadão consciente, sensível e responsável, que pense global e aja localmente, sendo capaz de intervir e modificar a realidade social excludente a partir de sua comunidade, tornando-se, assim sujeito da sua própria história.

Despertando este tipo de consciência cidadã, o indivíduo será capaz de realizar aquilo que o PNEF deseja: uma participação cidadã ativa, através de Conselhos Municipais e de ONGs fiscalizadoras do bem público. Sob este aspecto o Caderno 1 discrimina no tópico 3.2 Participação Popular e Controle Social, os diversos tipos de Conselhos Municipais existentes, incluindo seus respectivos websites, fazendo um chamamento aos indivíduos:

> Se você for educador, estimule a participação de seus alunos e convide representantes dos conselhos municipais constituídos em sua cidade para expor em sua escola quais as diretrizes definidas e como a comunidade pode colaborar com a sua implantação (ESAF/Caderno1, 2009, p. 23).

De acordo com a sequência do Caderno 1 – Educação no Contexto Fiscal, encontraremos uma significativa observação que alinha-se às conclusões da pesquisa de Linhares (2011), quando trata-se do tópico sonegação. De acordo com a autora, a região de estados brasileiros que mais repudia a sonegação fiscal é o nordeste e, na região sul encontram-se os cidadãos que acreditam que o Estado brasileiro pode aumentar significativamente os serviços oferecidos à sociedade sem a necessidade de aumentar o imposto, mas apenas racionalizando a aplicação da arrecadação tributária.

Assim, encontraremos no material da ESAF/Caderno 1 (2009, p. 25) a seguinte passagem:

> No momento em que o indivíduo passa a perceber a dinâmica e a importância desses processos para a sua vida, há grande possibilidade de mudança de paradigma. Fica mais explicito que o tributo é a contribuição de todos para construirmos uma sociedade mais justa, o que só será possível com o controle popular do gasto público. Essa consciência estimula a mudança de comportamento em relação a sonegar e malversar recursos públicos, atos que passam a ser repudiados como crimes sociais, uma vez que retiram dos cidadãos que mais dependem do Estado as condições mínimas para que tenham dignidade e esperança de construir seu futuro com autonomia e liberdade.

Interessante notarmos o destaque que a ESAF dá no tópico 4.2 Compreendendo o conceito de Educação Fiscal, no Caderno 1, onde encontraremos que a:

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

Sobre este aspecto já havido sido pontuado anteriormente nas entrevistas semi-estruturadas, o discurso vigente pelos gestores estaduais da PNEF, onde encontramos em pelo menos (3) três momentos a expressão "contribuição voluntária" referindo-se ao pagamento de tributos.

Explicitamente podemos observar a intenção da Educação Fiscal, através de sua missão, explicitada em ESAF/Caderno 1 (2009, p. 27) no tópico 4.4 "Missão", onde lê-se "estimular a mudança de valores, crenças e culturas dos indivíduos, na perspectiva da formação de um ser humano integral, como meio de possibilitar o efetivo exercício de cidadania e propiciar a transformação social", o que nos leva a ponderar sobre uma possível intenção do Estado, em promover uma mudança paradigmática a respeito do pagamento de tributos pelo cidadão. De forma a compreendermos, as diversas disputas e alianças que devem ser construídas para que a Educação Fiscal passe a fazer parte do currículo escolar.

De acordo com Jacqueline Moll, Coordenadora da área curricular do MEC, em sua exposição no I Congresso Internacional de Cooperação Técnica sobre Educação Fiscal, (Figuras 29 e 30). A temática passou a estar entre os 10 itens que tomaram vulto na última década, necessitando de uma abordagem mais efetiva.

Situação explicitada em ESAF/Caderno1 (2009, p.32) quando observa-se a passagem:

> O currículo escolar constitui-se, portanto, no conflitante campo dos debates que intencionam compreender os diversos "fazeres" e "pensares" que repercutem no interior da escola. De forma igual, possibilita ainda não criar limites entre o que é "específico" da escola e o que "pertence" ao conhecimento da sociedade em geral. [...] Assim, quando falamos de currículo estamos nos referindo ao complexo processo sociocultural que fez da escola um dos mais importantes meios de compreensão e reprodução dos conhecimentos produzidos pela humanidade. No currículo, relações de poder, ideologias e culturas são afirmadas ou negadas. Discutir o currículo é, portanto, debater uma perspectiva de mundo, de sociedade e de ser humano. Um debate que não se traduz a uma visão tradicional de mudanças de conteúdos dos currículos escolares.

Interessante observarmos que a ESAF/Caderno 1 (2009, p. 34) conclui o caderno 1 utilizando-se da pesquisa de Hernandez e Ventura (1998), sobre a organização dos currículos escolares, na qual afirma-se que cerca de 80% do que é ensinado pelas escolas "não nos servem, não dão sentido ao mundo em que vivemos, não nos disciplinam e não nos socializam". Permitindo indagações sobre o que realmente deve ser ensinado pelas instituições de ensino.

E, seguindo a concepção didática apresentada pelo material, a ESAF ainda sugere atividades exemplificativas que podem ser desenvolvidas pelos professores, chegando ao detalhamento de duas estruturas pré-formatadas, que atendam às necessidades dos públicos-alvos dos módulos I, II e III (ensino fundamental, médio e servidores públicos) e dos módulos IV, V (ensino superior e sociedade em geral), além de professores e técnicos em educação.

Na parte introdutória do caderno 2 – “Relação Estado Sociedade” (Figura 2). A publicação garante ao leitor que a relação Estado e Sociedade é uma “relação construída”, conforme observa-se em ESAF/Caderno 2 (2009, p. 7) “Construímos e decidimos quando votamos. Construímos, também, quando respeitamos o diferente, quando não jogamos lixo na rua, quando cuidamos de nós, dos que estão a nossa volta”.

Desta forma, a publicação induz o leitor a interpretar que, tendo o homem optado por manter uma relação de subsistência e vida gregária surgiu a sociedade e futuramente o Estado. Situações identificadas em ESAF/Caderno 2 (2009, p. 8)

> 1.1 Sociedade: Sociedade é um conjunto de pessoas que vive em certa faixa de tempo e de espaço, segundo normas comuns e que estão unidas pelas necessidades de grupos. É, na verdade, uma entidade autônoma que emerge da experiência da vida coletiva e possui características próprias que transcendem aos indivíduos que a ela pertençam;

> 1.2 Estado: O Estado teria surgido da necessidade de se estabelecer um acordo entre os indivíduos que viviam em comunidade com o objetivo de dirimir conflitos que porventura se apresentavam [...]

Estes conceitos serão trabalhados durante o primeiro capítulo do caderno 2, bem como justaposto a ele um breve resgate sobre a ideia de Constituição (Carta Magna), desde a Antiguidade Clássica, passando pelos Pactos, Cartas de Franquia, Contratos de Colonização, surgimento das Leis Fundamentais, Revolução Francesa até culminar com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU 1948). Talvez a parte mais significativa deste tópico seja a declaração da ESAF (2009, p. 14) de que:

> [...] para que haja tal efetividade no mundo contemporâneo, a luta pela cidadania está atada à questão fiscal: nenhum direito social ganha concretude sem política pública. E toda política pública depende de recursos, que em sua maioria é proveniente de arrecadação tributária. [...]. Nesse sentido, a cidadania fiscal é um importante elo entre a efetivação da dignidade da pessoa humana e a ampliação dos direitos humanos por meio da execução de políticas pública.

Ressaltando o Estado como o principal agente responsável, pela redistributividade e manutenção do bem público, via tributação. Tornando assim possível a implantação de programas/políticas públicas que possibilitem o bem-estar social.

O capítulo II do caderno 2 refere-se ao Estado brasileiro. Nele, a ESAF faz um resgate histórico-social, descrevendo ao leitor os principais fatos entre o período colonial até os dias atuais, bem como suas principais características. Exemplificando como era a sociedade colonial brasileira, e apontando que nos principais levantes como Revolta dos Beckman (1684); Guerra dos Emboabas (1708-1709); Guerra dos Mascates (1710-1711); Revolta Felipe dos Santos (1720) e as Conjurações mineira (1789) e Baiana (1798); a exigência por melhores condições de vida, respeito aos direitos civis e sociais sempre estiveram presentes.

Aponta a ESAF/Caderno 2 (2009) que a foi a partir da Primeira República (1889 - 1930) que permitiu-se concessões de direitos civis aos cidadãos. Agora, já poderiam candidatar-se a cargos eletivos os cidadãos que possuíssem renda inferior a duzentos mil réis. Porém as demais restrições, quanto a participação política dos analfabetos, mulheres, mendigos, negros e membros de ordens religiosas manteve-se inalterada. Entretanto foi estabelecido pela Constituição de 1891 o sistema federativo e presidencialista, divisão dos

poderes executivo, legislativo e judiciário. E, autonomia aos estados membros para legislar assuntos de seus interesses.

Cabe lembrar que, conforme afirma ESAF/Caderno 2 (2009, p. 20) a construção dos direitos sociais neste período foi desencadeada pela chegada de mão-de-obra estrangeira (europeus e asiáticos) para as lavouras no interior do país, o que acelerou e possibilitou o reconhecimento governamental dos sindicatos rurais já em 1903, antecedendo ao dos trabalhadores urbanos que surgiriam em 1907. Da mesma forma detalha a publicação que, a Revolução de 1930 e a institucionalização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio surgiram como precedentes para as normas jurídicas trabalhistas e previdenciárias representadas pela consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. Assim de acordo com, a criação em 1964 da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) encerrou um ciclo de pleno exercício dos direitos civis no país.

Entre os anos de 1964 até 1985, o Brasil esteve sobre o regime militar, que segundo a ESAF/Caderno 2 (2009, p. 24) pode ser representado pelo crescimento econômico (1964 a 1968) e cerceamento dos direitos civis (1968 a 1974). Sendo os últimos anos deste regime (1979 – 1985) chamados de período de transição, para o reestabelecimento da democracia.

O denominado período de Redemocratização (a partir de 1985) tem como força motriz a Constituição Federal (1988), que possui capítulos destinados exclusivamente aos direitos sociais e políticos dos cidadãos. Obrigando aos gestores públicos, a garantia de um investimento mínimo para a manutenção/ampliação destes direitos.

O capítulo terceiro do caderno 2 - Relação Estado Sociedade, informa ao leitor sobre a organização do Estado e dos Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo) bem como suas respectivas esferas de atuação.

Introduzindo a temática Democracia e Cidadania, através da distinção de Marshal *apud* ESAF/Caderno 2 (2009, p. 34) sobre a diferença entre direitos civis, políticos e sociais[21],

---

[21] Direitos civis - são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, desdobrando-se na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência de não ser preso pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. Sua base é a liberdade individual; Direitos políticos: referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, como a capacidade de se organizar em partidos, de votar de ser votado. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento

além de conceitos como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI), e das condições basilares para que países de economias emergentes como o Brasil, possam figurar entre os Estados com alto desenvolvimento humano.

Como último tópico abordado neste caderno surge o tema: Ética. Para tanto, recorre a filósofa Chauí *apud* ESAF (2009, p.44) ao afirmar que um:

> [...] sujeito moralmente ativo ou virtuoso é aquele que controla interiormente seus impulsos, suas inclinações e suas paixões, discute consigo mesmo e com os outros o sentido dos valores e dos fins estabelecidos, indaga se devem e como devem ser respeitados ou transgredidos por outros valores e fins superiores ao existir, avalia sua capacidade para dar a si mesmo suas regras de conduta sua razão e sua vontade antes de agir, tem consideração pelos outros sem se subordinar nem se submeter cegamente a eles, responde pelo que faz, julga suas próprias intenções e recusa a violência contra si e contra os outros. Numa palavra é autônomo.

Interessante notar como a ESAF/Caderno 2 (2009, p. 44) expõe o conceito de virtuosidade, logo em seguida:

> [...] ser virtuoso em um ambiente democrático e participativo é colocar-se na perspectiva do outro. É agir com a firme e desinteressada intenção de suavizar a aflição dos que sofrem. É ter sabedoria e humildade para entender que o homem só se realiza enquanto ser humano pelo olhar do outro, que o molda e o define. São virtudes essenciais ao exercício da vida em sociedade.

O que sugere uma adaptação dos conceitos expostos pela filósofa às necessidades do Estado. Assim, quando o leitor tem contato com o Caderno - Função Social dos Tributos, já possui conhecimentos variados, sobre a história da formação do Estado brasileiro, as características do estado de bem-estar social, bem como a Ética que deve pautar uma cidadania orientada para o bem comum.

Desta forma, o Caderno 3 – Função Social dos Tributos, diferencia-se dos demais, por trazer informações técnicas aprofundadas como: as receitas correntes e de capital. Definindo que o Estado brasileiro ao tributar deverá cumprir primordialmente três funções (i) garantir

---

livre e representativo. São os que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua base é a ideia de autogoverno. Direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva, Eles incluem direitos à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. ESAF/Caderno 2 (2009, p. 34).

recursos para a realização de seus fins; (ii) distribuir renda e promover o desenvolvimento no país; (iii) minimizar as diferenças socioeconômicas regionais. E, para conquistar esses objetivos a ESAF (2009, p. 7) solicita a participação ativa da sociedade onde é necessário: A existência de uma relação tributária governo/cidadão transparente, com instrumentos e informações disponíveis que permitam o envolvimento dos cidadãos nos rumos da administração tributária e da reforma tributária, sempre na busca de aperfeiçoamentos em nosso sistema, de tal forma que ele seja socialmente mais justo e economicamente mais eficiente.

Assim, durante o primeiro capítulo do Caderno 3, encontram-se as premissas básicas da Administração Pública - Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Para na sequência, a ESAF/Caderno 3 (2009), descrever historicamente a origem dos tributos desde a Antiguidade – Mesopotâmia, Grécia e Roma; passando pela Idade Média até chegar na Idade Contemporânea.

No tópico 4 "O Sistema Tributário Nacional", encontraremos informações no que se refere à hierarquia das normas jurídicas, limitações do poder de tributar, bem como sobre a tributação regressiva existente no país. Facultando ao leitor um panorama geral, sobre questões mais áridas, que lhe serão expostas no capítulo seguinte. A partir do 5º até o 7º capítulo deste caderno iremos encontrar um tecnicismo aprofundado sobre: (i) os tipos de tributos existentes - vinculados e não vinculados e; (ii) suas espécies - impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais ou parafiscais; dando uma ênfase especial a espécie imposto. E, detalhando ao leitor os elementos da obrigação tributária como (i) fato gerador; (ii) lançamento, (iii) sujeito passivo; (iv) sujeito ativo; (v) crédito tributário; (vi) base de cálculo, (vii) alíquota e (viii) competência tributária.

No capítulo sétimo do Caderno 3, a ESAF montou quadros permitindo ao leitor um melhor entendimento das informações transmitidas nos capítulos 5 e 6. De forma, a elucidar os elementos existentes em cada um dos tributos vigentes no Brasil.

De posse deste conhecimento, sobre o processo de arrecadação, o leitor será introduzido aos próximos capítulos, deste caderno, cujos temas serão: a Repartição das Receitas Tributárias - capítulo 8º; Reforma Tributária - capítulo 9º e; Formas Legais e Ilegais

de Evitar o Pagamento Tributário - capítulo 10; concluindo o caderno com os modelos existentes de documentos fiscais.

O Capítulo 8º, dá uma ênfase especial ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. A ESAF/Caderno 3 (2009, p. 40) salienta que:

> O Fundo é um mecanismo de redistribuição das receitas tributárias federias e estaduais para Estados e Municípios. A emenda Constitucional nº 53/2006 estabeleceu a subvinculação dos recursos destinados à educação com o objetivo de garantir equidade na capacidade financeira dos Estados e Municípios de atendimento ao ensino básico obrigatório.

Sendo necessário para a efetivação dos repasses a constituição de um Conselho Municipal que gerencie o Fundo, dentro das normas estabelecidas pela União, que terá por finalidade o acompanhamento e o controle social da aplicação destes recursos.

O Caderno 4 - Gestão Democrática dos Recursos Públicos, declara em sua introdução que, a principal ferramenta para a gestão das receitas e despesas do Estado, é o Orçamento Público. Bem como, os principais órgãos responsáveis pela fiscalização da aplicação destas receitas são a Controladoria-Geral da União, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, o Ministério Público Federal e Estaduais, as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, além do Poder Judiciário.

Porém, a ESAF/Caderno 4 (2009, p.7) salienta que:

> [...] o controle da Administração Pública não se deve restringir ao controle institucional. É fundamental, para toda a coletividade, que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada, não só na elaboração do Orçamento, a partir do seu planejamento, como também no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo e fiscalizando a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

Desta forma a ESAF procura, via Educação Fiscal, disseminar o conhecimento sobre as diversas formas possíveis de monitoramento das ações governamentais, para que a sociedade trabalhe conjuntamente não apenas auxiliando, mas principalmente fiscalizando o gasto público, no que se refere à implantação de políticas públicas para aqueles que mais necessitam do Estado. Segundo a ESAF (2009, p. 8), o Orçamento Público divide-se em:

(i) O orçamento tradicional era voltado essencialmente a conferir, aos parlamentares, instrumentos para limitar a atuação do Poder Executivo. Por essa razão, até o final do século XIX, o orçamento era organizado essencialmente como um mero demonstrativo de autorizações legislativas; (ii) O orçamento moderno, surgido nos primórdios do século XX, foi concebido como algo diferente de simples previsão de receitas e estimativas de despesas, passando a ser visto como o programa de trabalho dos governantes. A função central do orçamento público deslocou-se do controle político para se tornar uma ferramenta de administração. O orçamento passou a ser concebido como um plano capaz de materializar as principais ações do governo.

1808	1824	1830	1889	1934 e 1937	1938
D. João VI cria o Erário Público (Ministério da Fazenda)	D. Pedro I outorga a primeira Constituição brasileira, estabelecendo a exigência de elaboração de proposta orçamentária	É aprovado o primeiro Orçamento brasileiro por meio de decreto legislativo	Com a Proclamação da República é promulgada novo Constituição que dá ao Poder Legislativo competência para elaborar Orçamentos. O Poder Executivo apenas elabora proposta, que encaminha ao Legislativo como subsídio	O Poder Executivo retoma a competência de elaborar o Orçamento	No Estado Novo é criado o Departamento de Adm. do Serviço Público (DASP). Órgão que iniciou formalmente o planejamento orçamentário no país, tinha por finalidade organizar anualmente a proposta orçamentária sob as instruções do Presidente.

Quadro 3 - A história do Orçamento Público no Brasil.
Fonte: ESAF/Caderno 4 (2009, p. 9 e 10)
(continua)

1939	1950 – 1954 1955 – 1960	1962	2000	2002
Na 1ª Conferência de Técnicos de Contabilidade Pública e Assuntos de Fazenda, promovida pelo governo federal, foram feitas as primeiras tentativas de padronização, que tiveram como base o padrão orçamentário elaborado pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças.	No segundo governo de Getúlio Vargas e no governo de Juscelino Kubitschek, foram criados grupos de trabalhos setoriais e organismos de planejamento.	Foi criado o Ministério do Planejamento no governo João Goulart	Com a Reforma Gerencial de 2000. Além do Planejamento Estratégico deve ser elaborado um documento que contenha um conjunto de medidas capazes de otimizar o impacto dos recursos públicos, especialmente sobre (i) cobrança de resultados; (ii) responsabilização dos gestores; (iii) fixação de metas para as ações e; (iv) indicadores de desempenho para auferir a eficácia dos programas.	É aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para promover o equilíbrio das contas públicas, tornando imperativo um rol de atribuições como: (i) elaboração do Anexo de Metas Fiscais, onde são divulgados os valores das metas anuais do setor público; (ii) informações sobre os resultados nominal, primário e o montante da dívida pública; (iii) dispositivo que determina ao Poder Executivo o estabelecimento de uma programação financeira bem como o cronograma da execução mensal de desembolso; (iv) promoção da transparência fiscal mediante exigência de realização de audiências públicas e o incentivo da participação popular na discussão das leis orçamentárias; (v) obrigatoriedade da publicação de documentos evidenciando o desempenho das contas públicas.

(continuação) Quadro 3 - A história do Orçamento Público no Brasil.
Fonte: ESAF/Caderno 4 (2009, p. 9 e 10)

Assim, torna-se relevante a compreensão e a transparência dos dados orçamentários e fiscais para que a sociedade possa desempenhar governança social, conforme define a ESAF/Caderno 4 (2009, p. 26):

> Governança social é o direito do cidadão de participar de todo o processo de construção das políticas públicas, desde a sua concepção, passando pela definição das diretrizes orçamentárias, o controle sobre a execução do Orçamento, até a avaliação dos resultados alcançados e a adoção dos ajustes e correções necessárias ao início de um novo ciclo.

Conteúdos abordados pelo PNEF através da Educação Fiscal nos Cadernos 1, 2, 3 e 4. Porém com muito mais ênfase no Caderno 3 – Função Social dos Tributos e; Caderno 4 – Gestão Democrática dos Recursos Públicos, quando a publicação comenta sobre o Portal da Transparência – sítio de internet; que disponibiliza informações sobre a Administração Direta e Indireta, facultando um melhor controle social. De acordo com a ESAF/Caderno 4 (2009, p. 48):

> No portal, as informações estão disponíveis ao usuário em linguagem simples e com navegação amigável, podendo ser acessado sem qualquer restrição ou necessidade de uso de senhas, em uma versão "cidadã" e compreensível, inclusive por pessoas sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro.

De acordo com a ESAF o controle social, permite ao cidadão uma maior fiscalização dos recursos públicos, desempenhando um importante papel na prevenção da corrupção e no fortalecimento da cidadania. Além de ser um complemento eficaz ao controle dos órgãos institucionais. Os Conselhos Municipais, representam a melhor forma de institucionalizar o controle social, segundo a ESAF/Caderno 4 (2009, p. 52) existem três formas distintas de exercê-lo:

> (i) a função fiscalizadora pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes; (ii) a função mobilizadora que refere-se ao estímulo a participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégicas de informação para a sociedade sobre as políticas públicas e; (iii) função deliberativa ou de consultoria, que refere-se a prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestão sobre assuntos que lhes são correlatos.

Sob este aspecto, quando os gestores são questionados a respeito do papel que a transparência fiscal exerce no PNEF pode-se observar que todos são unânimes em concordar que é uma temática que deve ser abordada para que o cidadão compreenda melhor o destino

dos recursos públicos. Porém, aqui neste item evidencia-se uma certa delimitação territorial entre os órgãos participantes do PNEF. Conforme pode-se observar no depoimento da gestora carioca, Srª Mônica Bêz:

> E eu, basicamente em todas as minhas palestras eu falo sempre da LAI, mesmo que eles (CGU) falem, não importa, eu acho que eu tenho obrigação de falar porque pra mim a Educação Fiscal é esse tripé: (i) você garantir que o imposto virou receita; (ii) é você participar, e saber como é que essa receita vai virar despesa e; (iii) e você controlar se essa receita virou uma despesa correta e esse controle só é feito por transparência, quer dizer você precisa ter acesso às contas, precisa ter acesso às informações. Por isso que eu sempre incluo nas minhas palestras a LAI, mesmo sabendo que isto é função da CGU, eu sempre coloco também nas minhas palestras.

Situação idêntica pode-se perceber no discurso da gestora baiana, Srª Rogéria Santana:

> Na proposta de institucionalização do grupo GEF BA, a gente colocou a CGU, como a gente quer as Procuradorias Gerais da União e do Estado (PGU, PGE), a Secretaria de Planejamento, a Secretaria de Administração - porque ela é a responsável pela capacitação dos Servidores do Estado. Então, a gente está procurando - a Educação Fiscal se você deixar ela entra em tudo que é buraco - ter o cuidado, da gente não estar ferindo as competências! Então para não ferir as competências a gente tem que realizar as parcerias e os convênios de cooperação técnica! Então é neste viés que entra a transparência!

Outra situação pertinente, que foi observada nos materiais impressos do PNEF é a aproximação feita pela ESAF, entre Cidadania e Educação. Temas expostos durante os capítulos 2, 3 e 4 do Caderno 1 – Educação Fiscal e o Contexto Social, na qual a publicação insiste na proposição de que a Educação autonomiza o ser humano conforme observa-se em Gadotti apud ESAF/Caderno 1 (2009, p. 22):

> Educar significa formar para a autonomia, isto é, para se autogovernar. Um processo educacional somente será verdadeiramente autônomo e libertador se for capaz de preparar cidadãos críticos, dotados das condições que lhes permitam entender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos. Nosso tempo requer a formação desse novo cidadão consciente, sensível e responsável, que pense global e aja localmente, sendo capaz de intervir e modificar a realidade social excludente a partir de sua comunidade, tornando-se, assim, sujeito da sua própria história.

Assim, quando os gestores estaduais foram questionados, a respeito do binômio transparência-empoderamento fornecido pela Educação Fiscal, as respostas vieram sob a forma do aumento do controle social sobre a atuação política dos gestores conforme observa-se no depoimento da Srª Rogéria Santana:

> [...] e daí você vai passar a dizer: "Poxa! Eu votei nesse cara aqui! Vou passar a observar ele!" Porque infelizmente você não pode pensar como macro, você tem que pensar com o micro mesmo! Eu estou votando no vereador, aquele vereador está naquele distrito, o que ele está fazendo naquele distrito?! Porque ele vai fazer com a cidade! Por que ele vai ser o nosso elo de ligação com o prefeito! Ele vai fazer projetos, emendas para que elas sejam aprovadas, para que elas sejam destinadas ali! É isso que a gente se propõe! Então quando a gente fala nos municípios, então quem é que está mais próximo do cidadão?! O vereador, na sua cidade!

Porém um dos depoimentos que corrobora com a questão proposta por esta pesquisa é encontrada nas falas do Sr. Edes Marcondes (SC), segundo ele:

> Essas manifestações que houveram em junho (2013), da população toda! Isso é Educação Fiscal! "Quero educação, quero saúde, quero transporte público"! É o povo pedindo! "Olha, não está bem assim" precisamos mudar!" se vai acontecer alguma mudança - esta devagar; mas é assim mesmo que funciona! Isso é Educação Fiscal, isso é o controle social! É a sociedade tentando controlar o governo! Isso é Educação Fiscal! A garotada toda estava lá! E todos eles tiveram, ou em algum momento tiveram alguma coisa chamada Educação Fiscal!

Situação que exige uma nova postura do Ente público bem como de seus órgãos e servidores. Visto que a legislação tributária vigente no país é aplicável às pessoas físicas e jurídicas, que devem arcar com o pagamento dos tributos e ao Estado que, atua como arrecadador através de suas instituições. Porém no que se refere a legislação sobre Responsabilidade Fiscal (LRF) ou a Lei de Acesso a Informação o pólo desta relação se inverte. Cabendo ao Estado o ônus de informar ao cidadão sobre o destino daquilo que foi arrecadado.

Desta forma, percebe-se que enquanto a Educação Fiscal não toma vulto via educação formal – sistema educacional. Os órgãos fazendários participantes do PNEF como RFB, CGU e Secretarias de Estaduais de Fazenda cumprem suas metas utilizando-se da educação “informal”, conforme relata novamente o Sr. Edes Nascimento (SC):

> Uma das metas da Receita é atingir determinado índice de Educação Fiscal, com um determinado número de atividades. [...]. Nós temos agora dia 11.10.2013, estamos fazendo o "V Seminário sobre Transparência e Controle Social", na FIESC - Federação da Indústria do Estado de Santa Catarina. Uma tentativa de levar ao cidadão o que o Ente Público está fazendo! E, ele (cidadão) ter consciência de que precisa cobrar do Ente Público essa atividade, essa Transparência que está sendo feita. Hoje em dia quando se fala em transparência, a grande imprensa vai lá ver o salário do funcionário. Isso não muda nada, eu não posso mudar o meu salário de um mês para o outro! Isso muda a cada dois anos e de acordo com a vontade do governo. Já uma obra da prefeitura: "consertar os banheiros. Quatro banheiros de uma escola. Em um ano custou R$20 mil reais (to chutando). No ano seguinte, para

> consertar esses mesmo 4 banheiros custaram 40 mil!" Porque dobrou de um ano para o outro! O que é feito com o dinheiro público? É essa coisa que o prefeito tem que dizer. As entidades todas têm que dizer. Os órgãos públicos têm que deixarem claro o que está sendo feito com o dinheiro do cidadão. Ele (prefeito) é um mero administrador do dinheiro!

Através da pesquisa nos materiais editados pela ESAF, é possível notar a ressignificação do conceito de impostos para contribuição voluntária das obrigações tributárias, vide a passagem de ESAF/Caderno 1 (2009, p. 25) onde encontraremos uma proximidade entre as duas palavras, como exemplifica a seguinte passagem:

> No momento em que o indivíduo passa a perceber a dinâmica e a importância desses processos para a sua vida, há grande possibilidade de mudança de paradigma. Fica mais explicito que o tributo é a contribuição de todos para construirmos uma sociedade mais justa, o que só será possível com o controle popular do gasto público.

Ideário que conforme já referido, faz parte do discurso recorrente de pelo menos três (3) gestores estaduais do PNEF nos depoimentos coletados. Esta situação permite interrogações sobre até que ponto o Estado utiliza-se de técnicas de marketing social em suas instituições oficiais, tornando subliminarmente seus agentes públicos disseminadores de uma ressignificação de conceitos.

Cabe lembrar que os gestores estaduais são responsáveis por subsidiarem o PNEF a nível municipal, suprindo-os com informações, materiais e experiências. Também devem acompanhar a produção dos materiais desenvolvidos na rede pública de ensino, pelos disseminadores/tutores, para que estes estejam alicerçados na estrutura basilar proposta pela ESAF.

Outro fator importante é que a produção de materiais a nível estadual está sob responsabilidade direta dos coordenadores, não exigindo uma aprovação do GET em âmbito federal. Assim, em muitos casos os gestores estaduais são os responsáveis por legitimar os materiais impressos, digitais e eletrônicos que serão distribuídos à sociedade.

Outro tópico relevante diz respeito a faixa etária dos gestores, onde todos encontram-se entre os 45 e 70 anos. Fato pertinente, se observarmos o resgate histórico realizado sobre Educação Tributária e dos projetos existentes na década de 1970 quando possivelmente estes

servidores públicos encontravam-se ainda nas classes do ensino fundamental, ou talvez em fins do ensino médio, tendo possivelmente sido público-alvo de informações sobre a temática.

5.2 A relação Estado-contribuinte via Educação Fiscal

Durante o período compreendido por esta pesquisa (1995 – 2013) iremos encontrar fatos relevantes que apontam uma ressignificação na relação Estado-contribuinte, sobretudo se observados através da ótica da Sociologia Fiscal. Um dos mais fortes indícios desta situação é a Educação Fiscal proposta pelo Estado brasileiro.

O PNEF é institucionalizado em 1999, porém observa-se que desde o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), há uma preocupação do Estado brasileiro em modificar sua estrutura administrativa, migrando da Administração burocrática para uma Administração gerencial, voltada sobretudo para atender os interesses do cidadão, priorizando os esforços do Estado para o desenvolvimento de programas voltados à Educação, Saúde e Assistência Social.

Para tanto, conforme observa-se, Brasil (1995, p. 49) foram necessários: “o aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal, notadamente de ordem constitucional, de maneira a remover os constrangimentos existentes que impedem a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno."

Dentro deste trabalho de pesquisa, esta situação evidencia-se sobretudo com a edição de normas jurídicas como Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), o Portal da Transparência (2004) e a Lei de Acesso a Informação (2011) são inovações no sistema jurídico-legal brasileiro que permitiram um maior controle social sobre os atos do Estado. Porém percebe-se que já em 1995, estavam sendo delineados dentro do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, mais especificamente no item “Projeto Cidadão” a integração de sistemas de informação que possibilitassem um estreitamento da relação Estado-contribuinte, Brasil (1995, p. 66):

> Para este fim, foram desenvolvidos ou encontram-se em desenvolvimento vários sistemas de informações, com graus variados de automação, dos quais se destacam o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social, o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SIDOR), o planejamento de ações do governo (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG) e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro-

> atribuições (SIORG). Aumentando a confiabilidade e diminuindo os custos destes sistemas, será possível torná-los acessíveis à sociedade, para que este controle e julgue o desempenho da administração pública. Com isso, os sistemas também estarão articulados com os objetivos do Projeto Cidadão e da Rede de Governo, ao permitir que a disponibilização destas informações ocorra por vários meios (com ênfase em sistemas de fácil acesso como a INTERNET) alimentados permanentemente pelos serviços e recursos da Rede do Governo.

Sobre estes aspectos retomamos, o pensamento de Leroy (2011) já referido no capitulo 2, onde o autor enfatiza que um dos pontos focais da Sociologia Fiscal no campo jurídico é o exercício das obrigações tributárias nos mecanismos sociais de controle sobre as autoridades públicas, as quais também serão sentidas no âmbito econômico a partir das premissas do modelo utilitário da racionalidade e a sua relação entre globalização e tributação, fatos que talvez tenham dado ensejo ao Plano Diretor de 1995.

Nota-se que paralelo as mudanças ocorridas no âmbito jurídico e econômico, o Estado também desenvolvia a PNEF. Visto é no CONFAZ de 1995 que surge a necessidade de um programa continuado de educação tributária, direcionado aos cidadãos, para que haja um melhor controle sobre a arrecadação e os gastos públicos pela sociedade. Premissas constantes no Plano Diretor de 1995.

Assim, o Estado ao comprometer-se com uma mudança administrativa estrutural passa a observar o cidadão sob dois aspectos:

> A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado serão considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas (BRASIL, 1995, p.17).

E, neste novo paradigma, a Administração Pública gerencial propõe, como contrapartida à sociedade a transparência na aplicação dos recursos públicos. Informando e formando o cidadão sobre os assuntos mais recorrente em tributação, de forma a facultar um entendimento a respeito das informações que serão disponibilizados à sociedade. Sendo necessário que as instituições fazendárias - que detém o conhecimento a respeito do tema; participem ativamente do processo de elaboração dos materiais. Bem como as instituições educacionais, que deverão abordar os conteúdos de acordo com a metodologia necessária para cada um dos públicos-alvo.

Porém, acredita-se, que o Estado ainda não logrou a participação efetiva de todas as suas instituições. Situação explicitada no depoimento da gestora baiana, Srª Rogéria Santana e corroborado por todos os demais entrevistados:

> Existe uma realidade que não é uma realidade apenas do Estado da Bahia, mas de quase todos os estados brasileiros, né? Que a gente não consegue ter aquele casamente perfeito com a Secretaria de Educação! Aí, você quer falar de educação, mas quem é que coordena de acordo com a Portaria 413? É Secretaria de Fazenda ou Finanças - como no âmbito federal quem coordena é o Ministério da Fazenda; então, mesmo coordenando, a gente não tem a capacidade de entrar nas escolas sem a aquiescência da Secretaria de Educação! Então é todo um trabalho árduo, nós produzimos um material, mas nós cometemos uma falha! Que são as vaidades humanas! E quando você tem as vaidades humanas... [suspiro]

Assim, de forma a contornar esta situação, percebe-se que um dos caminhos encontrados pelo Estado brasileiro foi a implementação de metas de Educação Fiscal em seus órgãos fazendários, conforme já pontuado nas falas do gestor catarinense Sr. Edes Nascimento, de forma a impulsionar o desenvolvimento do PNEF nos estados através de cursos em EaD (disseminadores/tutores) de Educação Fiscal. Desta forma, sem abrir mão da secretaria-executiva do PNEF, a ESAF desenvolve o programa estabelecendo parcerias diretamente com os professores na rede de ensino (módulos I, II e IV), bem como tutores e disseminadores na sociedade em geral (módulos III e V).

Conforme observado nos discursos coletados com alguns dos gestores estaduais do PNEF, o desenvolvimento da *mise en scéne Oficial* tratado por Bourdieu (2012) decorre da necessidade do Estado em vincular uma vontade oficial de informar algo, dentro de um contexto. Isto ocorre a partir das suas instituições e dos seus agentes fazendários, que conforme exposto por Halbwachs *apud* Bourdieu (2012) atuariam como um fulcro de recursos simbólicos a respeito da Educação Fiscal por estarem no epicentro dos temas a serem abordados, bem como por possuírem o domínio da linguagem contratual que identifica e estratifica os pertencentes a este grupo.

Ao retomarmos Bourdieu (2012) – referenciado no capitulo 3. Iremos observar que o Estado não está interessado em promover um bem comum, mas sim uma ordem pública que beneficie aos seus interesses, através de seus agentes, quer estes usem de violência física ou simbólica. Assim, o papel dos servidores públicos, como operadores de uma possível ressignificação de conceitos torna-se preponderante, sobretudo aqueles pertencentes aos

órgãos fazendários e que desempenham funções de gestores estaduais. Pois é a partir deles que obteremos as adaptações necessárias para o desenvolvimento do PNEF nos estados.

Situação explicitada na entrevista da gestora baiana, Srª Rogéria Santana:

> Na verdade, eles (Secretários de Fazenda), acharam que a sociedade deveria entender um pouco de Educação Fiscal, e na época ela não era como a Educação Fiscal que é hoje, ela se chamava Educação Tributária! E não durou muito não, porque você sabe que "tributos", todo mundo já pensa em "Leão" em só tirar, tirar, tirar, e a Educação Fiscal vem com uma proposta de que? Um exercício pleno da cidadania! Um resgate da cidadania, e esse resgate de cidadania, ela vem com uma proposta de ela entrar nos Estados através das escolas como disciplinas transversais ou sociais contemporâneas! Então por isso é que a gente vai nesse viés da capacitação! Porque aqui eu coordeno: o curso de disseminadores de Educação Fiscal, o curso de tutores e o curso de metodologia de projetos em Educação Fiscal! Então todos os Estados, como você já sabe, todos os Estados têm os seus programas! Eles não podem ser muito distintos! Existe uma portaria, você já viu a portaria 413? Ela disciplina as competências dos Entes envolvidos no programa de Educação Fiscal! É uma rede! Você começou com o governo federal, mas o governo federal não tem pernas para entrar no país, e nós (Brasil) temos uma dimensão continental - então ele não tem essa capacidade; daí a gente entra nos Estados que vão subsidiar os municípios! Daí você tem o PNEF (federal), o PEF E (estaduais) e o PEFM (municípios). Então, a gente tem que capacitar servidores públicos e professores para justamente estar todo mundo mais ou menos afiado, para que? Para que a gente trabalhe nas instituições - não apenas as governamentais; mas a sociedade em geral com esse conhecimento!

Pelo discurso da coordenadora, pode-se observar a ênfase dada pela ESAF ao desenvolvimento do módulo IV, declarada como uma das prioridades do Planejamento Estratégico 2013-2015 do PNEF. De maneira a objetivamente aumentar o número de servidores fazendários que possam tornar-se disseminadores/tutores de Educação Fiscal nos módulos III e V, servidores públicos e sociedade em geral, respectivamente. Sem, no entanto, esquecer a figura do sábio/profeta legal, pois é este agente estatal que possui o mandato oficial para trabalhar os conceitos propostos pelo PNEF, uma vez que é investido do poder da palavra criadora, possibilitando o debate e a legitimação do indizível.

Assim, vale ressaltar que a relação Estado-contribuinte no Brasil ganha ênfase a partir da necessidade que o Estado possui de focar em programas que priorizem Educação, Saúde e Assistência Social. Para tanto, faz-se necessário que a sociedade tenha informações a respeito do funcionamento da Administração Pública (arrecadação/gasto público).

Devido as restrições orçamentárias impostas pela LRF aos Entes, para a contratação de servidores que fiscalizem a aplicação dos recursos públicos, torna-se imperiosa a existência de

uma estratégia educacional de cunho emancipatório que possibilite ao cidadão uma participação política ativa, principalmente no que se refere a gestão dos recursos.

Desta forma o Estado aproxima-se do cidadão ao facultar-lhe um maior exercício de cidadania cujo objetivo é o bem comum, ao mesmo tempo em que dissemina inform valores de acordo com suas necessidades.

6 Considerações Finais

Para a construção deste trabalho de pesquisa levou-se em consideração alguns fatores norteadores como o período analisado, a revisão bibliográfica e os atores que foram entrevistados e o material produzido pela ESAF, de maneira a otimizar os 24 meses existentes entre o processo seletivo, qualificação do projeto e defesa da dissertação.

Assim, ao definir-se o período cronológico de 1995 até 2013 no Brasil, optou-se por restringir a pesquisa aos fatos econômicos, políticos, sociais e históricos mais relevantes ocorridos no país. E, que tenham possibilitado uma ressignificação da relação Estado-contribuinte, relegando ao esquecimento acontecimentos internacionais (países e órgãos) os quais, provavelmente também tenham impactado significativamente no país. Contudo esta limitação, deve servir como um desafio para novas pesquisas, as quais tenham por finalidade incluir o contexto brasileiro no cenário mundial deste período.

No que se refere às obras abordadas nessa pesquisa, observa-se autores europeus como Jürgen Backhaus, Marc Leroy, Pierre Bourdieu, Joseph Schumpeter, Vilfredo Pareto entre outros. Isto ocorre, porque acreditamos ser a vertente histórica européia da Sociologia Fiscal a que melhor se adequa ao caso brasileiro, visto ser nela que encontraremos interconecções entre o mundo econômico (empresas) e os sistemas tributários (Estados). Assim, autores como Richard Wagner, Monica Prasad, Charles Tilly, Ajay Mehortra entre outros foram preteridos por estarem mais alinhados a vertente norte-americana desta área do conhecimento, a qual desenvolve trabalhos considerando o custo político do Estado via déficit estatal.

Situação muito pertinente, porém, que talvez exigisse mais tempo de pesquisa para que pudéssemos adentrar no universo da Ciência Política em paralelo à Economia. O qual, acreditamos, nos possibilitaria descrever os períodos em que houveram ávits ou déficts estatais advindos de um “custo” político. Visto que tratamos neste trabalho com o âmbito

jurídico, mais especificamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso a Informação, normas de direito que provavelmente tiveram um custo ao Estado.

Também vale ressaltar que a escolha dos atores entrevistados, foi pautada por fatores temporais e orçamentários. Assim, procurou-se estabelecer critérios, conforme já pontuamos no subcapítulo "1.4 Metodologia", que compreendessem o maior número de gestores entrevistados. Porém, como estes agentes públicos estão iminentemente ligados aos órgãos fazendários federais ou estaduais, para que a Educação Fiscal possa ser melhor estudada, acreditamos que novas pesquisas devam contemplar atores que operacionalizam o PNEF, bem como os materiais produzidos por eles.

De acordo com a pesquisa realizada através dos materiais coletados pela pesquisa documental e nas entrevistas semi-estruturadas, podemos inferir que a Educação Fiscal é uma estratégia educacional do Estado brasileiro voltada a suprir uma necessidade informacional da sociedade no que se refere aos tributos.

Tendo por objetivo desenvolver um ambiente propício onde o tema tributação, possa ser trabalhado de uma maneira perene, iniciando-se no ensino infantil até atingir a vida laboral do cidadão. Onde espera-se que, com os conhecimentos adquiridos durante todas as fases anteriores o contribuinte desenvolva uma nova relação com o Estado, contribuindo voluntariamente para a manutenção do mesmo. Não exigindo do Ente altos custos com ações eminentemente fiscalizatórias.

Porém, o êxito desta política pública de caráter emancipatório, está atrelado a fatores estruturais regionais. Que podem facilitar ou até mesmo desestimular o desenvolvimento da Educação Fiscal, fato comprovado de acordo com o depoimento dos gestores estaduais do PNEF. Outro tópico que não deve ser relegado refere-se ao conteúdo bem como sua operacionalização. No desenvolvimento dos materiais, cabe a ESAF – órgão gestor e ligado ao Ministério da Fazenda, desenvolver os tópicos que serão abordados. Assim como a metodologia utilizada, através dos cursos de EaD para a formação de tutores e disseminadores. Contudo, quando trata-se de operacionalizar a Educação Fiscal, cabe às instituições escolares – ligadas ao Ministério da Educação, a transmissão das informações. Tendo a liberdade de alterar os cadernos propostos pela ESAF, de acordo com suas necessidades locais.

A Portaria Interministerial 413, define os papéis dos órgãos participantes do PNEF. Porém desde 1999 percebe-se uma divergência entre os ministérios sobre a gestão desta política pública. Pois embora o tema esteja entre aqueles deverão ser incluídos via currículo no PNE – Plano Nacional de Educação, o Ministério da Educação parece não estar disposto a ceder a gestão da Educação Fiscal ao Ministério da Fazenda.

Fato que talvez esteja ligado a baixa propagação desta estratégia educacional nas instituições de ensino. Assim, como forma alternativa, o Ministério da Fazenda impõe aos seus órgãos fazendários metas, que estão vinculadas ao PNEF e que viabilizam a disseminação da temática através de ações de cunho informativo. Aproximando-se de uma estratégia utilizada pelos governos do regime militar (1964 – 1985).

Porém, os órgãos fazendários não estão circunscritos a função meramente informativa. De acordo com os materiais oficiais, devem trabalhar também o desenvolvimento uma cidadania plena, onde o contribuinte auxilie na fiscalização da Administração Pública, conjuntamente com os Poderes Judiciário e Legislativo.

Esta pesquisa se propôs a estudar a relação Estado-contribuinte via Educação Fiscal, pautando-se no referencial teórico de Sociologia Fiscal existente. Assim, alguns objetivos específicos foram delineados de forma a delimitar o trabalho, como (i) mapear o campo da Educação Fiscal no Brasil, identificando os principais atores, bem como as instituições mais relevantes no âmbito da Educação Fiscal no país; (ii) promover um resgate histórico sobre tributação e transparência; de forma a identificar o que desencadeia a promoção da Educação Fiscal no país e; (iii) identificar a possível ressignificação dos conceitos de impostos, através dos materiais (impressos, digitais e eletrônicos) oficiais produzidos pela ESAF e divulgados pela PNEF.

Conforme exposto, pode-se observar que todos os objetivos específicos assim como os gerais foram atingidos. No que se refere ao item mapeamento do campo, a identificação dos atores ocorreu através das entrevistas semi-estruturadas onde foram coletadas informações sobre os gestores estaduais bem como sobre o desenvolvimento do PNEF no respectivo estado. Ao mesmo tempo foram coletados dados sobre quais instituições citadas na Portaria Interministerial 413 desenvolviam a Educação Fiscal, conforme o exposto nos Planejamentos Estratégicos (2004 – 2007, 2008 – 2011 e 2013 – 2015).

Sobre o tópico de resgate histórico da tributação e da transparência que possibilitasse identificar o que desencadeia a promoção da Educação Fiscal no Brasil. Através dos materiais encontrados, foi possível retornar até o período do regime militar (1964 – 1985) onde ações de Educação Tributária eram incentivadas via órgãos fazendários, de maneira a informar a população sobre a existência das espécies de impostos e necessidades do pagamento em dia dos tributos, cabe ressaltar que neste período estas ações tinham um caráter meramente informativo sem adentrar em questões fundamentais da Educação Fiscal como exercício pleno de cidadania.

Assim, acredita-se que as conjunturas internacionais de globalização e ajustes fiscais, impostas aos Estados-nação pelos organismos internacionais a fim de promover um melhor controle de arrecadação e gasto público seja a força motriz que possibilitou o surgimento da Educação Fiscal. Situação que torna-se evidente quando identificamos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) a declaração de que o Estado pretende sair da Administração Burocrática para a Administração Gerencial. Onde à época já são pontadas a necessidade de integração dos sistemas de informações existentes no Estado brasileiro, a fim de disponibilizá-los na internet para que a Administração Pública torne-se mais transparente.

E sobre o item, ressignificação do conceito de impostos. Conforme pode-se observar nos materiais oficiais do PNEF desenvolvidos pela ESAF. Há indícios que comprovam esta situação, sobretudo no caderno 1 – Educação Fiscal no Contexto Social, que tem por finalidade explicitar os conceitos do que é a Educação Fiscal. Da mesma forma, encontraremos no discurso dos gestores estaduais do PNEF, declarações que reforçam a idéia de que o controle social será mais efetivo a partir dos conteúdos trabalhados pela Educação Fiscal, e de uma mudança cultural, onde o cidadão contribua voluntariamente com as suas obrigações tributárias.

Durante a realização deste trabalho, as hipóteses propostas no projeto pesquisa foram testadas e ratificadas. Possibilitando um melhor entendimento a respeito dos esforços de conscientização que os órgãos fazendários sempre empreenderam no Brasil. Quer seja com o objetivo de esclarecer temas de Educação Fiscal em ações formativas e/ou informativas, ou através da iminente necessidade de propagação de informações técnicas que possibilitassem o aumento de arrecadação tributária, como percebe-se no período do regime militar (1964 – 1985).

Como instituições públicas, ligadas ao Ministério da Fazenda, serão elas quem definiram os conteúdos a serem abordados no PNEF, restando ao Ministério da Educação a operacionalização dos temas dentro das metodologias específicas para cada um dos públicos-alvos.

Cabe ressaltar que no período compreendido entre o Plano Real (1994), e a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1998) está a maturação de um projeto de educação continuada cujo objetivo é de esclarecer a população sobre tributação. Tendo caráter nacional a partir de sua institucionalização em 1999, sob o nome de Educação Fiscal

Sendo a partir do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que encontraremos no âmbito jurídico o desenvolvimento de legislações que alinham-se a Educação Fiscal na tentativa de proporcionar um exercício pleno de cidadania, bem como a organização de um órgão público – Controladoria-geral da União, que auxilie a Presidência da República em assuntos como controle externo e interno de recursos públicos, transparência no Poder Executivo e combate à corrupção, entre outros.

Caso fosse-nos concedido um período maior para o desenvolvimento desta pesquisa, teriam sido incluídos não apenas os materiais oficiais produzidos pelo Estado brasileiro via ESAF, mas também nos cadernos desenvolvidos pelos atores responsáveis pela operacionalização do PNEF. Pois acreditamos que nestes materiais encontra-se mais explicitado a ressignificação dos tributos, visto que neles há a necessidade se utilizar uma linguagem mais simples e direta, que facilite a compreensão dos temas.

Da mesma forma, acreditamos que além dos gestores estaduais – exclusivamente ligados a fazendários, também deveriam ter sido incluídos no rol de entrevistados os representados das Secretarias Estaduais de Educação e do Ministério da Educação. Deixando assim, bem explicitada a disputa que há no campo da Educação Fiscal, e os motivos institucionais e pessoais que talvez prejudiquem o desenvolvimento da Educação Fiscal como uma estratégia educativa.

Dentre as sugestões para o desenvolvimento de futuros trabalhos sobre o Educação Fiscal, acreditamos que propostas que envolvam este tema e incluam os movimentos populares ocorridos em junho de 2013 sejam pertinentes esclarecedores sob a ótica da Sociologia Fiscal. Pois em uma observação superficial encontramos alguns pontos de convergência que propõe reflexões como (i) os movimentos populares ocorridos no período

citado foram organizados em sua grande maioria por estudantes através de redes sociais, que talvez em algum momento tiveram contato com os temas trabalhados no PNEF; (ii) As reivindicações populares de junho de 2013 solicitavam uma contrapartida a altura daquilo que o Estado brasileiro arrecada via tributação; (iii) As manifestações foram de caráter pacífico e tiveram um alcance nacional, o que talvez demonstre o exercício pleno de cidadania.

Outro tópico que talvez possam ser abordados em pesquisas posteriores diz respeito ao possível laço existente entre Educação Fiscal e o e-government , visto que ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, permitem à sociedade aproximar-se do Estado. Ao mesmo tempo em que amplia o controle social e torna o Ente mais eficaz na administração dos recursos.

Assim, o PNEF – via entrevistas e materiais coletados, mostrou-se esclarecedor ao permitir um melhor entendimento sobre o lento desenvolvimento da Educação Fiscal. Bem como identificar algumas formas pelas quais o Estado irá patrocinar a construção uma cidadania plena, permitindo ao contribuinte maiores e melhores informações sobre a Administração Pública no Brasil.

Referências

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. São Paulo/ SP: Martins Fontes, 2000.

BACKHAUS, Jürgen. **Essays on Fiscal Sociology**. Frankfurt - Alemanha: Peter Lang, 2005.

_____. **Fiscal Sociology:** Public Auditing. Frankfurt - Alemanha: Peter Lang, 2007.

_____. **Essays on Social Security and Taxation.** Marburg - Alemanha: Peter Lang, 1997.

_____. WAGNER, Richard. **Handbook of Public Finance.** Norwel - USA: Kluwer Academic Publisher Group, 2004.

BARBOUR, Rosaline. **Grupos focais.** Tradução de Marcelo Figueiredo Duarte. Ed. Bookman Artmed, 2009, p.53-66.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção:** Uma crítica social da faculdade do juízo. Edições 70, Lisboa – Portugal, 2010.

_____. **Les structures sociales de l'économie**. Paris - FR, Seuil, 2000.

_____. **O Poder Simbólico**. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro/RJ, 2005.

_____. **Propos sur le Champ Politique**. Press Universitaires de Lyon. Lyon/FR – FR, 2010.

_____. **Sur l'État:** Cours au Collège de France (1989-1992). Raisions d'agir/ Seuil. Paris/FR – FR, 2012.

BRASIL. **Caderno 1:** Educação Fiscal no Contexto Social 2ª Edição. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. Brasília/DF. 2005.

_____. **Caderno 2:** Relação Estado e Sociedade 2ª Edição. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. Brasília/DF. 2005.

_____. **Caderno 3:** Sistema Tributário Nacional 2ª Edição. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. Brasília/DF. 2005.

_____. **Caderno 4:** Gestão Democrática dos Recursos Públicos 2ª Edição. Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Escola de Administração Fazendária – Programa Nacional de Educação Fiscal. Brasília/DF. 2005.

_____. **Conferência Nacional de Educação 2014.** Ministério da Educação. Brasília/DF. 2014.

_____. **Olho Vivo no Dinheiro Público:** Um guia para o cidadão garantir os seus direitos. Ministério da Fazenda. Controladoria Geral da União. Brasília/DF. 2009.

_____. **Olho Vivo no Dinheiro Público:** Fundeb. Ministério da Fazenda. Controladoria Geral da União. Brasília/DF. 2011.

_____. **Olho Vivo no Dinheiro Público:** Controle Social. Ministério da Fazenda. Controladoria Geral da União. Brasília/DF. 2011.

_____. **Olho Vivo no Dinheiro Público:** Programa Bolsa Família. Ministério da Fazenda. Controladoria Geral da União. Brasília/DF. 2011.

_____. **Olho Vivo no Dinheiro Público:** Desenvolvimento Agrário. Ministério da Fazenda. Controladoria Geral da União. Brasília/DF. 2011.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Ministério do Planejamento. Brasília/DF. Brasil, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>, acessado em 10.05.2015

_____. **Programa Nacional de apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE).** Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas. Brasília/DF. 2006.

_____. **Programa de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) – 1ª fase.** Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas. Brasília/DF. 2004.

_____. **Programa de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) – 2ª fase.** Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas. Brasília/DF. 2009.

_____. **Programa de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).** Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas. Brasília/ DF, jan/fev 2007.

_____. **Programa de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).** Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas. Brasília/DF, abr/mai nº 1, 2007.

_____. **Programa de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM).** Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas. Brasília/DF, abr/mai nº 2, 2007.

_____. **Programa Nacional de Educação Fiscal (PNAF) – Planejamento Estratégico 2004/2007.** Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Brasília/DF, 2004.

_____. **Programa Nacional de Educação Fiscal (PNAF) – Planejamento Estratégico 2008/2011.** Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Brasília/DF, 2008.

_____. **Programa Nacional de Educação Fiscal (PNAF).** Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Brasília/DF, 2010.

_____. **Programa Nacional de Educação Fiscal (PNAF).** Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Brasília/DF, 2013.

_____. **1º Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social:** CONSOCIAL. Ministério da Fazenda. Controladoria-Geral da União. Brasília/DF. Brasil, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Consoci al/index.asp> Acessado em 22.06.2014.

CAMPBELL, John L. Fiscal Sociology in an Age of Globalization: Comparing Tax Regimes in Advanced Capitalist Countries. In: NEE, Victor; SWEDBERG, Richard (eds.). **The Economic Sociology of Capitalism.** Princeton, NY: Princeton University Press, 2005, p.391-418.

_____. **The State and Fiscal Sociology.** Annual Review of Sociology, n.19, p.163-185, 1993.

CANTU, R. Negociando o contrato fiscal: para uma sociologia da controvérsia tributária no Brasil (1990-1995). **37º Encontro Anual da ANPOCS.** Águas de Lindóia/SP, 2013.

DURKHEIM, E. **As formas elementares da vida religiosa.** Edições Paulinas. São Paulo/SP, 1989.

ELIAS, Norbert. **O Processo Civilizador.** Volume 1 e 2. Editora Zahar. Rio de Janeiro/RJ, 1993.

EUROSOCIAL. Sector Fiscalidad. **II Foro Virtual sobre Educación Fiscal**. Madrid – España, 2009.

_____. **Mid term Evaluation of the Programme for Social Cohesion in Latin America, Eurosocial II.** Hertfordshire – UK, 2013.

_____. **El delito fiscal en América Latina.** Madrid – España, 2010.

_____. **Fiscalidad y Cohesión Social:** Sistema Tributários de América Latina. Madrid – España, 2009.

_____. **Fiscalidad y Cohesión Social:** Experiencias en América Latina. Madrid – España, 2010.

EUROSOCIAL II. **Oficina de Programación y Coordinación:** Guía práctica de Intervención. Metodologías para la asistencia técnica pública. Madrid – España, 2013.

_____. **Plan Anual de Acción 2013.** Madrid – España, 2013.

FRANK, Howard A. **Public Financial Management.** Miami - USA: Taylor & Francis Group, 2006.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos.** Ed. Bookman Artmed, 2009. p.15-78.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Ed. Atlas, 2009. p. 109-120.

GOBO, Giampietro. **Por uma sociologia reflexiva:** Pesquisa qualitativa e cultural. Petropólis: Editora Vozes, 2005. p.91-115.

GOODE, William Josiah. **Métodos em pesquisa social.** Tradução de Carolina Martuscelli Bori. São Paulo: Ed. Nacional, 1972. p.237-268.

GUIMARÃES, Ana C. R. **Conjugando Discursos sobre Estado, Mercado e Tributação**. 27ª Reunião Brasileira de Antropologia. ISBN: 978-85-87942-04-3. Brasília/DF, 2010.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology,** v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRÜN, Roberto. A evolução recente do espaço financeiro no Brasil e alguns reflexos na cena política. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, **Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, Vol. 47, no 1, 2004, pp. 5 a 47

GRÜN, Roberto. Atores e ações na construção da governança corporativa brasileira. Ed: **RBCS** Vol. 18 nº. 52 junho/2003, pp. 139 a 218.

HARNAY, Pétronille R.; GUERRIEN, B. **Quelle Syntehèse entre Économie et Sociologie?** Cahiers internationaux de sociologie, 2009/2 n° 127, p. 339-349. Disponível em: <http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=CIS_127_0339> Acessado em 22.06.2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Manual on Fiscal Transparency**. Fiscal Affairs Department. Washington – D.C/USA, 2007.

KING, D.; GALÈS, Patrick le. Sociologie de l'État en recomposition. **Revue française de sociologie,** 2011/3 Vol. 52, p. 453-480. Disponível em: <http://www.cairn.info /resume.php?ID_ARTICLE=RFS_523_0453> Acessado em 22.06.2014.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2013**. Santiago – CH, 2013.

LENZA, Pedro. **EBOOK:** Direito Constitucional Esquematizado. 15. ed. Editora Saraiva. 2014, p. 2504.

LEROY, Marc. **Taxation, the State and Society:** The Fiscal Sociology of Intervencionist Democracy. Bruxelas – Bélgica: Peter Lang, 2011.

LIMA. Albertina S. S. **Una contribuición al Marketing Social y a la Educación Fiscal em Brasil:** Análisis a través de casos múltiples. Departamento de Dirección de Empresas y Sociología. Universidad de Extremadura. Badajoz. Espanã, 2008.

LINHARES, Bianca de F. **Cultura Política e Percepção Tributária:** uma análise sobre a sustentação da democracia brasileira. UFRGS IFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Porto Alegre/RS, 2011.

MACIEL, Marcelo S. **Dependência de trajetória nos incentivos fiscais:** fragmentação do empresariado na reforma tributária. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 2009.

MARTIN, Isaac W; MEHROTRA, Ajay K; PRASAD, Mônica. **The New Fiscal Sociolgy:** Taxation in Comparative and Historical Perspective. New York/USA: Cambridge University Press, 2009.

MARCONI, Marina de A. LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 2010. p.198-216.

_____. **Técnicas de Pesquisa**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 28 e 29.

MORGAN, Kimberly J.; PRASAD, Monica. The Origins of Tax Systems: a French-American Comparison. **American Journal of Sociology**, v.114, n.5, p.1350-94, march 2009.

PARETO, Vilfredo. **Traité de Sociologie Genéréle [1917]**. Édition française par Pierre Boven (2003). l'École Dominique-Racine de Chicoutimi. Québec (CA). Versión electronique. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/classiques/pareto_wilfredo/tr aite_socio_generale /traite_socio_gen_fichiers.html>

PEGORARO, Celso G. **O Programa Nacional de Educação Fiscal, no Estado de São Paulo está sendo eficaz?** Escola de Administração Fazendária. Brasília/DF, 2011.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State?** Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment. Cambridge University Press. Cambridge/NY, 1994.

PIKETTY, T. **Capital au XXIe siécle**. Translated by Arthur Goldhammer. Harvard University Press, 2014. Cambridge/MA (USA).

POLANYI, K. **A subsistência do homem e ensaios correlatos.** Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro/RJ: Ed. Contraponto, 2012.

POUPART, Jean. In: **A Pesquisa Qualitativa:** Enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2010. p.127-150; p.215-247; p.295-314.

SCHUMPETER, Joseph A. 1991 [1918]. The Crisis of the Tax State. In: Swedberg, R. (ed.) **The Economics and Sociology of Capitalism.** Princeton: Princeton University Press. pp.99 - 141.

SMELSER, Neil. SWEDBERG, Richard. **The Handbook of Economic Sociology**. 2. ed. New York - USA: Princeton University Press, 2014.

STEINER, P. **La courbe parétienne des revenus et la sociologie économique.** Genéve – Suisse: Revue Européenne des Sciences Sociales, 2014.

STREECK, W. **The Politics of Public Debt:** Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State. Max Planck Institute for the Study of Societies. Cologne: Germany, 2013. Disponível em: <http://www.mpifg .de/pu/mpifg_dp/dp13-7.pdf> Acessado em: 22.06.2014.

SWEDBERG, Richard. **Max Weber e a Idéia de Sociologia Econômica**. Rio de Janeiro; São Paulo: UFRJ; Beca, 2005 [1998] (vide tópico A Dominação Política e a Sociologia Fiscal, p.111-126).

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América.** 4.ed. São Paulo/SP: Editora Itatiaia, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Annual Report 2005**. Berlin – Germany.

_____. **Annual Report 2013**. Berlin - Germany

WAGNER, Richard. **Fiscal Sociology and the Theory of Public Finance**. Northampton – USA: Edgar Elgar, 2007.

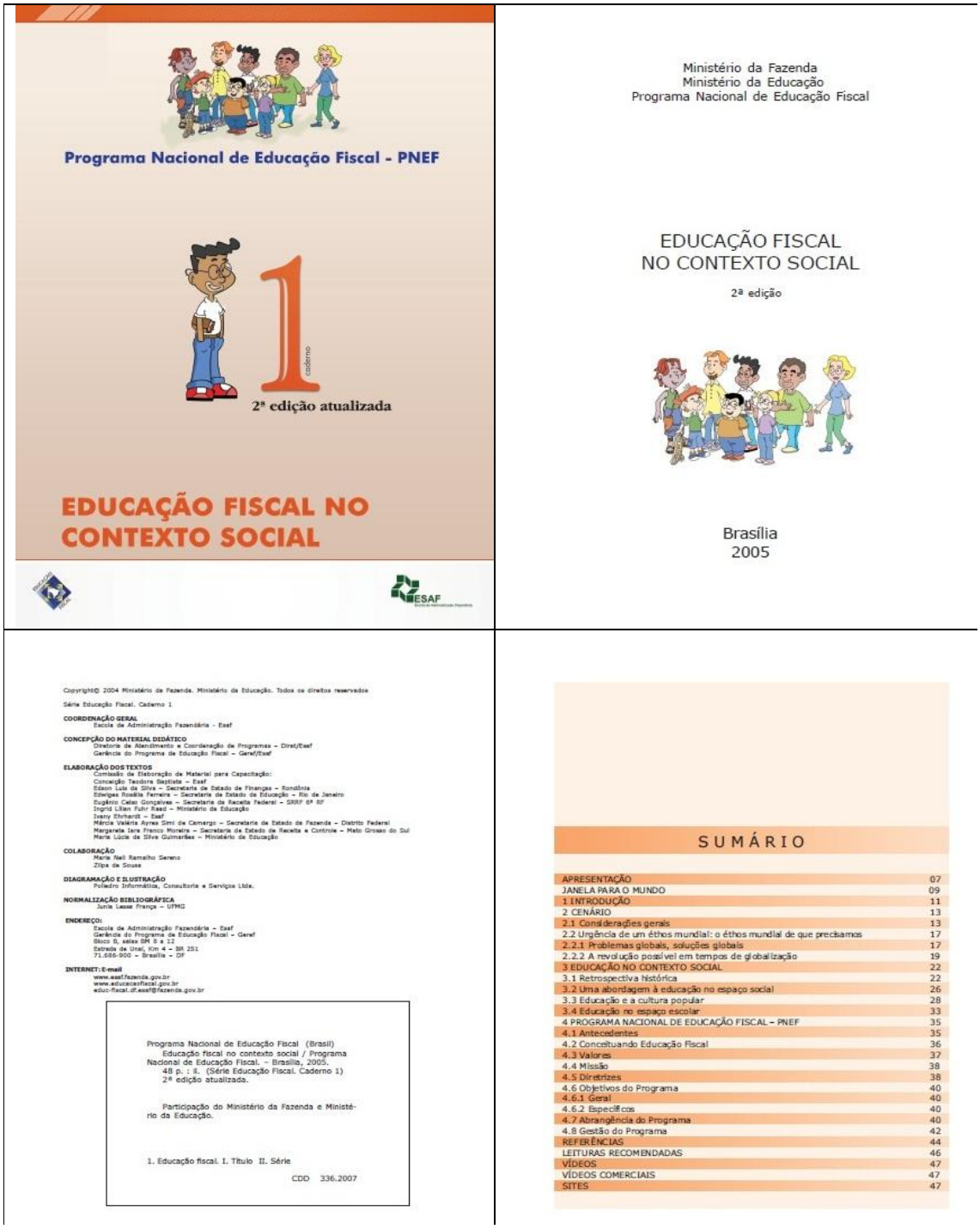
WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Volumes 1 e 2. 4.ed. São Paulo/SP: Imprensa Oficial de São Paulo, 2004.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Annual Report 2005/2006**. Geneva – Switzerland.

YANKOV, Ivalo. **Social Efficiency of the Tax Policy:** Fiscal Sociology Approach. Saarbrücken - Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.

ZELIZER, Viviana. **Economic Lives:** how culture shapes the economy. New Jersey - USA: Princeton University Press, 2011.

Lista de Figuras



Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF

1 caderno

2ª edição atualizada

EDUCAÇÃO FISCAL NO CONTEXTO SOCIAL

ESAF

Ministério da Fazenda
Ministério da Educação
Programa Nacional de Educação Fiscal

EDUCAÇÃO FISCAL
NO CONTEXTO SOCIAL

2ª edição

Brasília
2005

Copyright© 2004 Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Todos os direitos reservados

Série Educação Fiscal. Caderno 1

COORDENAÇÃO GERAL
Escola de Administração Fazendária - Esaf

CONCEPÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO
Diretoria de Atendimento e Coordenação de Programas – Dirat/Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref/Esaf

ELABORAÇÃO DOS TEXTOS
Comissão de Elaboração de Material para Capacitação:
Conceição Teodora Baptista – Esaf
Edson Luiz da Silva – Secretaria de Estado de Finanças – Rondônia
Edwiges Rosélia Ferreira – Secretaria de Estado da Educação – Rio de Janeiro
Eugênio Celso Gonçalves – Secretaria da Receita Federal – SRRF 6ª RF
Ingrid Lilian Fuhr Reed – Ministério da Educação
Jenny Ehrhardt – Esaf
Márcia Valéria Ayres Simi de Camargo – Secretaria de Estado de Fazenda – Distrito Federal
Margareta Iara Franco Moreira – Secretaria de Estado de Receita e Controle – Mato Grosso do Sul
Maria Lúcia da Silva Guimarães – Ministério de Educação

COLABORAÇÃO
Maria Neli Ramalho Sereno
Zilpa de Sousa

DIAGRAMAÇÃO E ILUSTRAÇÃO
Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda.

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
Junia Lessa França – UFMG

ENDEREÇO:
Escola de Administração Fazendária – Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref
Bloco B, salas BM 8 a 12
Estrada de Ursal, Km 4 – BR 251
71.686-900 – Brasília – DF

INTERNET: E-mail
www.esaf.fazenda.gov.br
www.educacaofiscal.gov.br
educ-fiscal.df.esaf@fazenda.gov.br

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil)
Educação fiscal no contexto social / Programa Nacional de Educação Fiscal. – Brasília, 2005.
48 p. : il. (Série Educação Fiscal. Caderno 1)
2ª edição atualizada.

Participação do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

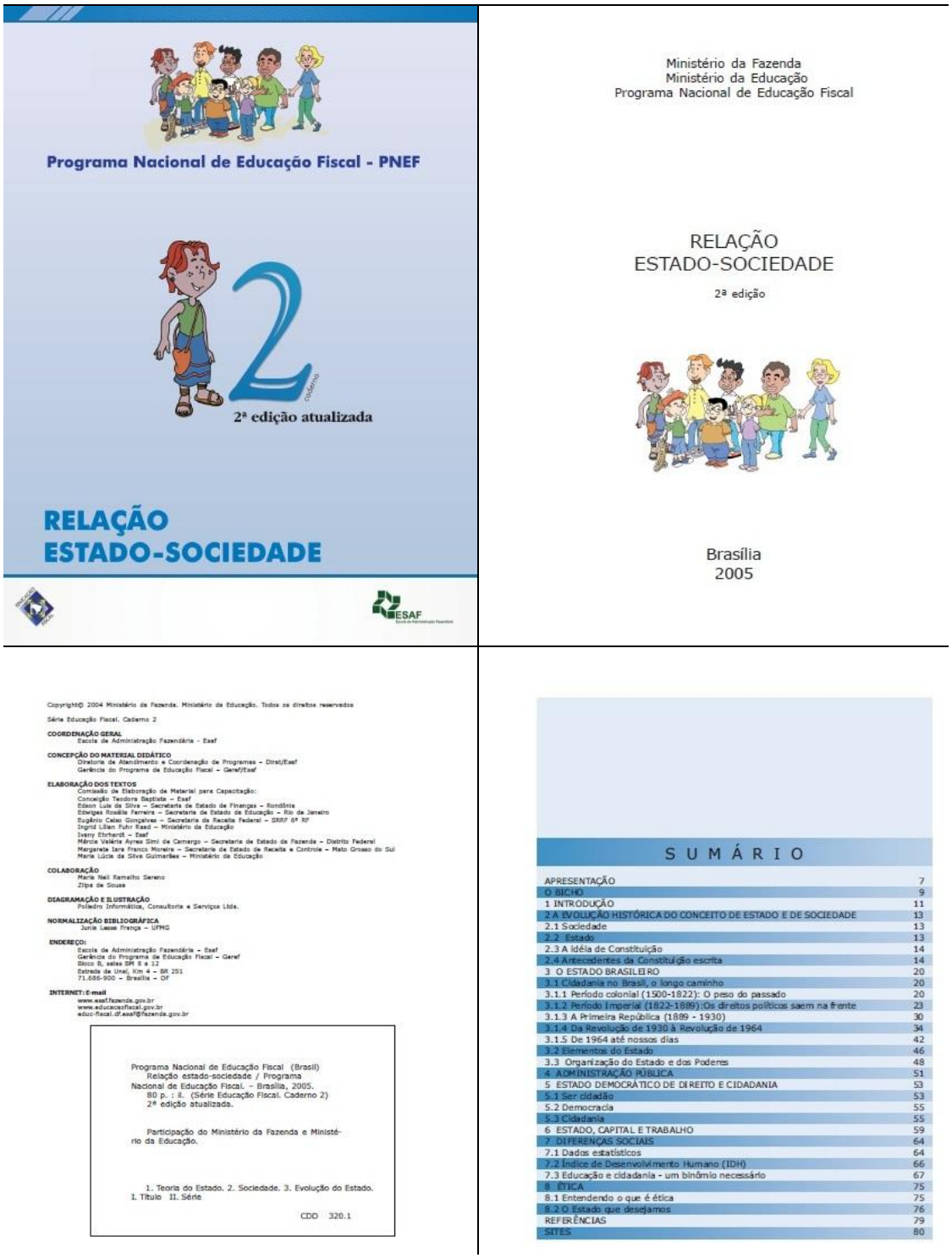
1. Educação fiscal. I. Título II. Série

CDD 336.2007

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	07
JANELA PARA O MUNDO	09
1 INTRODUÇÃO	11
2 CENÁRIO	13
2.1 Considerações gerais	13
2.2 Urgência de um éthos mundial: o éthos mundial de que precisamos	17
2.2.1 Problemas globais, soluções globais	17
2.2.2 A revolução possível em tempos de globalização	19
3 EDUCAÇÃO NO CONTEXTO SOCIAL	22
3.1 Retrospectiva histórica	22
3.2 Uma abordagem à educação no espaço social	26
3.3 Educação e a cultura popular	28
3.4 Educação no espaço escolar	33
4 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL – PNEF	35
4.1 Antecedentes	35
4.2 Conceituando Educação Fiscal	36
4.3 Valores	37
4.4 Missão	38
4.5 Diretrizes	38
4.6 Objetivos do Programa	40
4.6.1 Geral	40
4.6.2 Específicos	40
4.7 Abrangência do Programa	40
4.8 Gestão do Programa	42
REFERÊNCIAS	44
LEITURAS RECOMENDADAS	46
VÍDEOS	47
VÍDEOS COMERCIAIS	47
SITES	47

Figura 1: Caderno 1 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Educação Fiscal no Contexto Social.



Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF

2ª edição atualizada

RELAÇÃO
ESTADO-SOCIEDADE

ESAF

Ministério da Fazenda
Ministério da Educação
Programa Nacional de Educação Fiscal

RELAÇÃO
ESTADO-SOCIEDADE

2ª edição

Brasília
2005

Copyright© 2004 Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Todos os direitos reservados

Série Educação Fiscal. Caderno 2

COORDENAÇÃO GERAL
Escola de Administração Fazendária - Esaf

CONCEPÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO
Diretoria de Atendimento e Coordenação de Programas - Dirat/Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal - Geref/Esaf

ELABORAÇÃO DOS TEXTOS
Comissão de Elaboração de Material para Capacitação:
Conceição Teodora Baptista – Esaf
Édson Luiz da Silva – Secretaria de Estado de Finanças – Rondônia
Edwiges Rosália Ferreira – Secretaria de Estado de Educação – Rio de Janeiro
Eugênio Celso Gonçalves – Secretaria da Receita Federal – SRRF 6ª RF
Ingrid Lilian Fuhr Raed – Ministério da Educação
Ivany Ehrhardt – Esaf
Márcia Valéria Ayres Sirvi de Camargo – Secretaria de Estado da Fazenda – Distrito Federal
Margareta Iara Franco Moreira – Secretaria de Estado de Receita e Controle – Mato Grosso do Sul
Maria Lúcia da Silva Guimarães – Ministério da Educação

COLABORAÇÃO
Maria Neli Ramalho Sereno
Zilpa de Souza

DIAGRAMAÇÃO E ILUSTRAÇÃO
Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda.

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
Junia Lasse França – UFMG

ENDEREÇO:
Escola de Administração Fazendária - Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal - Geref
Bloco B, salas BM 8 a 12
Estrada de Unaí, Km 4 – BR 251
71.686-900 – Brasília – DF

INTERNET: E-mail
www.esaf.fazenda.gov.br
www.educacaofiscal.gov.br
educ-fiscal.df.esaf@fazenda.gov.br

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil)
Relação estado-sociedade / Programa Nacional de Educação Fiscal. – Brasília, 2005.
80 p. : il. (Série Educação Fiscal. Caderno 2)
2ª edição atualizada.

Participação do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

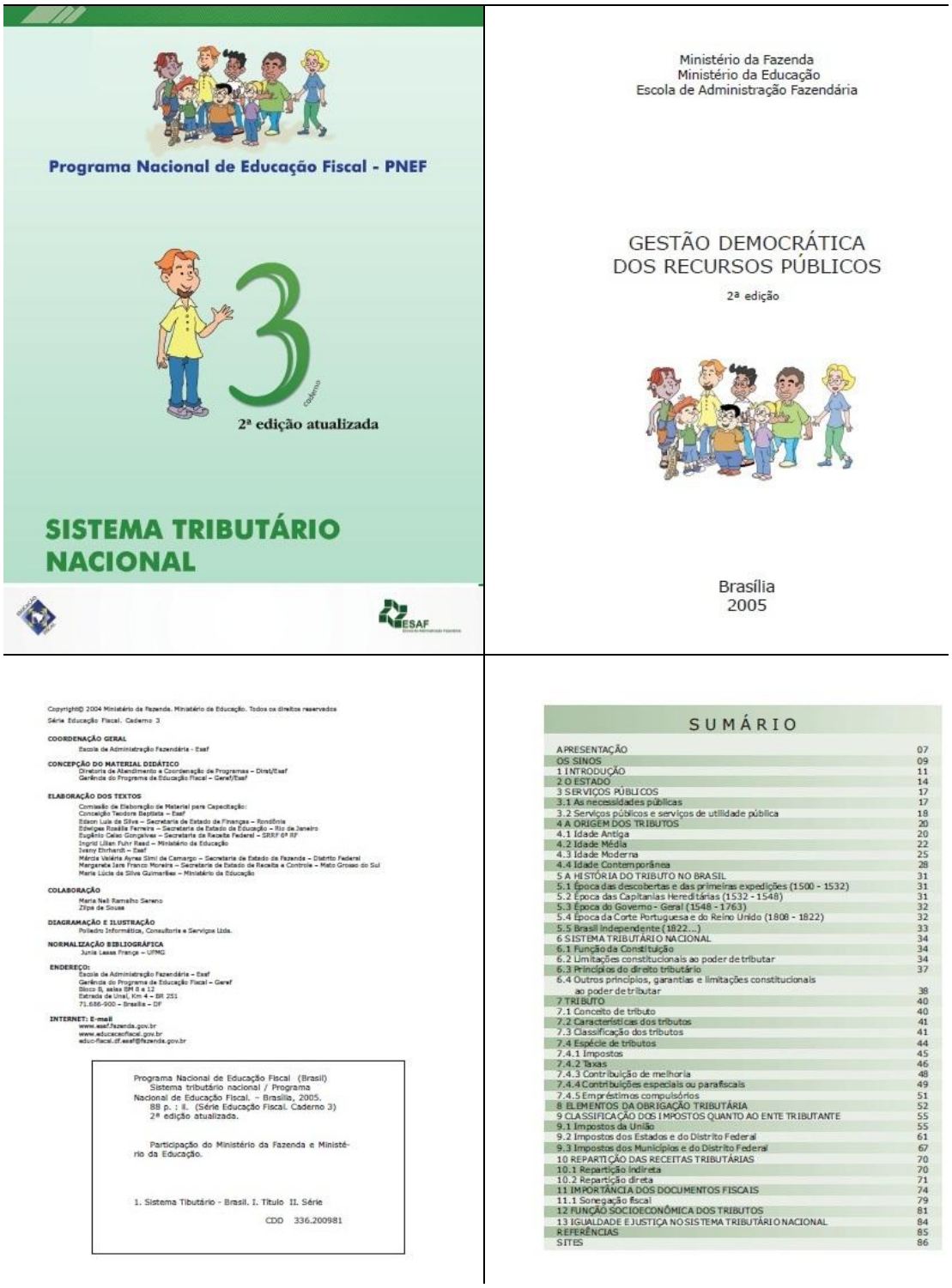
1. Teoria do Estado. 2. Sociedade. 3. Evolução do Estado. I. Título II. Série

CDD 320.1

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO	7
O BICHO	9
1 INTRODUÇÃO	11
2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE ESTADO E DE SOCIEDADE	13
2.1 Sociedade	13
2.2 Estado	13
2.3 A idéia de Constituição	14
2.4 Antecedentes da Constituição escrita	14
3 O ESTADO BRASILEIRO	20
3.1 Cidadania no Brasil, o longo caminho	20
3.1.1 Período colonial (1500-1822): O peso do passado	20
3.1.2 Período Imperial (1822-1889):Os direitos políticos saem na frente	23
3.1.3 A Primeira República (1889 - 1930)	30
3.1.4 Da Revolução de 1930 à Revolução de 1964	34
3.1.5 De 1964 até nossos dias	42
3.2 Elementos do Estado	46
3.3 Organização do Estado e dos Poderes	48
4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	51
5 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E CIDADANIA	53
5.1 Ser cidadão	53
5.2 Democracia	55
5.3 Cidadania	55
6 ESTADO, CAPITAL E TRABALHO	59
7 DIFERENÇAS SOCIAIS	64
7.1 Dados estatísticos	64
7.2 Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	66
7.3 Educação e cidadania - um binômio necessário	67
8 ÉTICA	75
8.1 Entendendo o que é ética	75
8.2 O Estado que desejamos	76
REFERÊNCIAS	79
SITES	80

Figura 2: Caderno 2 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Relação Estado-Sociedade



Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF

3 caderno

2ª edição atualizada

SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

ESAF

Ministério da Fazenda
Ministério da Educação
Escola de Administração Fazendária

GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

2ª edição

Brasília
2005

Copyright© 2004 Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Todos os direitos reservados

Série Educação Fiscal. Caderno 3

COORDENAÇÃO GERAL
Escola de Administração Fazendária - Esaf

CONCEPÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO
Diretoria de Abendimento e Coordenação de Programas – Diret/Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref/Esaf

ELABORAÇÃO DOS TEXTOS
Comissão de Elaboração de Material para Capacitação:
Conceição Teodora Baptista – Esaf
Edson Luís da Silva – Secretaria de Estado de Finanças – Rondônia
Edwiges Rosália Ferreira – Secretaria de Estado de Educação – Rio de Janeiro
Eugênio Celso Gonçalves – Secretaria da Receita Federal – SRRF 6ª RF
Ingrid Lilian Fuhr Read – Ministério da Educação
Ivany Ehrhardt – Esaf
Márcia Valéria Ayres Simi de Camargo – Secretaria de Estado da Fazenda – Distrito Federal
Margarete Jara Franco Moreira – Secretaria de Estado de Receita e Controle – Mato Grosso do Sul
Maria Lúcia da Silva Guimarães – Ministério da Educação

COLABORAÇÃO
Maria Neli Ramalho Sereno
Zilpa de Sousa

DIAGRAMAÇÃO E ILUSTRAÇÃO
Poliedro Informática, Consultoria e Serviços Ltda.

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
Junia Lessa França – UFMG

ENDEREÇO:
Escola de Administração Fazendária – Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref
Bloco B, salas BM 8 a 12
Estrada de Unaí, Km 4 – BR 251
71.686-900 – Brasília – DF

INTERNET: E-mail
www.esaf.fazenda.gov.br
www.educacaofiscal.gov.br
educ-fiscal.df.esaf@fazenda.gov.br

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil)
Sistema tributário nacional / Programa Nacional de Educação Fiscal. – Brasília, 2005.
88 p. : il. (Série Educação Fiscal. Caderno 3)
2ª edição atualizada.

Participação do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

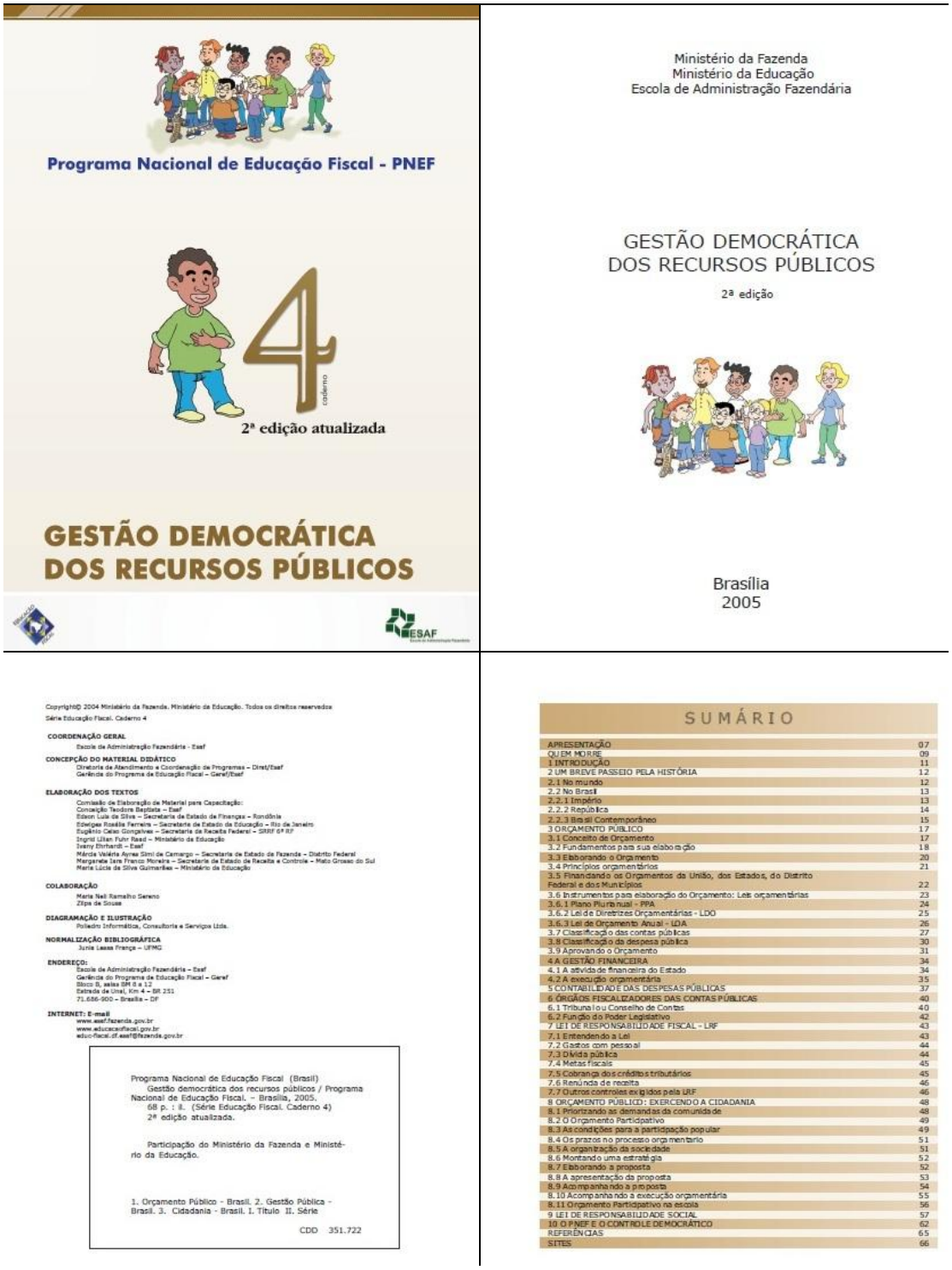
1. Sistema Tibutário - Brasil. I. Título II. Série

CDD 336.200981

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 07
OS SINOS 09
1 INTRODUÇÃO 11
2 O ESTADO 14
3 SERVIÇOS PÚBLICOS 17
3.1 As necessidades públicas 17
3.2 Serviços públicos e serviços de utilidade pública 18
4 A ORIGEM DOS TRIBUTOS 20
4.1 Idade Antiga 20
4.2 Idade Média 22
4.3 Idade Moderna 25
4.4 Idade Contemporânea 28
5 A HISTÓRIA DO TRIBUTO NO BRASIL 31
5.1 Época das descobertas e das primeiras expedições (1500 - 1532) 31
5.2 Época das Capitanias Hereditárias (1532 - 1548) 31
5.3 Época do Governo - Geral (1548 - 1763) 32
5.4 Época da Corte Portuguesa e do Reino Unido (1808 - 1822) 32
5.5 Brasil Independente (1822...) 33
6 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL 34
6.1 Função da Constituição 34
6.2 Limitações constitucionais ao poder de tributar 34
6.3 Princípios do direito tributário 37
6.4 Outros princípios, garantias e limitações constitucionais ao poder de tributar 38
7 TRIBUTO 40
7.1 Conceito de tributo 40
7.2 Características dos tributos 41
7.3 Classificação dos tributos 41
7.4 Espécie de tributos 44
7.4.1 Impostos 45
7.4.2 Taxas 46
7.4.3 Contribuição de melhoria 48
7.4.4 Contribuições especiais ou parafiscais 49
7.4.5 Empréstimos compulsórios 51
8 ELEMENTOS DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA 52
9 CLASSIFICAÇÃO DOS IMPOSTOS QUANTO AO ENTE TRIBUTANTE 55
9.1 Impostos da União 55
9.2 Impostos dos Estados e do Distrito Federal 61
9.3 Impostos dos Municípios e do Distrito Federal 67
10 REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS 70
10.1 Repartição indireta 70
10.2 Repartição direta 71
11 IMPORTÂNCIA DOS DOCUMENTOS FISCAIS 74
11.1 Sonegação fiscal 79
12 FUNÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS TRIBUTOS 81
13 IGUALDADE E JUSTIÇA NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL 84
REFERÊNCIAS 85
SITES 86

Figura 3: Caderno 3 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Sistema Tributário Nacional.



Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF

4 caderno

2ª edição atualizada

GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

Ministério da Fazenda
Ministério da Educação
Escola de Administração Fazendária

GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

2ª edição

Brasília
2005

Copyright© 2004 Ministério da Fazenda. Ministério da Educação. Todos os direitos reservados

Série Educação Fiscal. Caderno 4

COORDENAÇÃO GERAL
Escola de Administração Fazendária - Esaf

CONCEPÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO
Diretoria de Atendimento e Coordenação de Programas – Diret/Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref/Esaf

ELABORAÇÃO DOS TEXTOS
Comissão de Elaboração de Material para Capacitação:
Conceição Teodora Baptista – Esaf
Edson Luiz da Silva – Secretaria de Estado de Finanças – Rondônia
Edwiges Rosélia Ferreira – Secretaria de Estado da Educação – Rio de Janeiro
Eugênio Celso Gonçalves – Secretaria de Receita Federal – SRRF 6ª RF
Ingrid Ulian Fuhr Rasd – Ministério da Educação
Ivany Ehrhardt – Esaf
Márcia Valéria Ayres Simi de Camargo – Secretaria de Estado de Fazenda – Distrito Federal
Margarete Iara Franco Moreira – Secretaria de Estado de Receita e Controle – Mato Grosso do Sul
Maria Lúcia da Silva Guimarães – Ministério da Educação

COLABORAÇÃO
Maria Neli Ramalho Serano
Zilpa de Sousa

DIAGRAMAÇÃO E ILUSTRAÇÃO
Palladini Informática, Consultoria e Serviços Ltda.

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA
Junia Lessa França – UFMG

ENDEREÇO:
Escola de Administração Fazendária – Esaf
Gerência do Programa de Educação Fiscal – Geref
Bloco B, salas BM 8 a 12
Estrada de Unaí, Km 4 – BR 251
71.686-900 – Brasília – DF

INTERNET: E-mail
www.esaf.fazenda.gov.br
www.educacaofiscal.gov.br
educ-fiscal.df.esaf@fazenda.gov.br

Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil)
Gestão democrática dos recursos públicos / Programa Nacional de Educação Fiscal. – Brasília, 2005.
68 p. : il. (Série Educação Fiscal. Caderno 4)
2ª edição atualizada.

Participação do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

1. Orçamento Público - Brasil. 2. Gestão Pública - Brasil. 3. Cidadania - Brasil. I. Título II. Série

CDD 351.722

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	07
QUEM MORRE	09
1 INTRODUÇÃO	11
2 UM BREVE PASSEIO PELA HISTÓRIA	12
2.1 No mundo	12
2.2 No Brasil	13
2.2.1 Império	13
2.2.2 República	14
2.2.3 Brasil Contemporâneo	15
3 ORÇAMENTO PUBLICO	17
3.1 Conceito de Orçamento	17
3.2 Fundamentos para sua elaboração	18
3.3 Elaborando o Orçamento	20
3.4 Princípios orçamentários	21
3.5 Financiando os Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	22
3.6 Instrumentos para elaboração do Orçamento: Leis orçamentárias	23
3.6.1 Plano Plurianual - PPA	24
3.6.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	25
3.6.3 Lei de Orçamento Anual - LOA	26
3.7 Classificação das contas públicas	27
3.8 Classificação da despesa pública	30
3.9 Aprovando o Orçamento	31
4 A GESTÃO FINANCEIRA	34
4.1 A atividade financeira do Estado	34
4.2 A execução orçamentária	35
5 CONTABILIDADE DAS DESPESAS PÚBLICAS	37
6 ÓRGÃOS FISCALIZADORES DAS CONTAS PÚBLICAS	40
6.1 Tribunal ou Conselho de Contas	40
6.2 Função do Poder Legislativo	42
7 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF	43
7.1 Entendendo a Lei	43
7.2 Gastos com pessoal	44
7.3 Dívida pública	44
7.4 Metas fiscais	45
7.5 Cobrança dos créditos tributários	45
7.6 Renúncia de receita	46
7.7 Outros controles exigidos pela LRF	46
8 ORÇAMENTO PÚBLICO: EXERCENDO A CIDADANIA	48
8.1 Priorizando as demandas da comunidade	48
8.2 O Orçamento Participativo	49
8.3 As condições para a participação popular	49
8.4 Os prazos no processo orçamentario	51
8.5 A organização da sociedade	51
8.6 Montando uma estratégia	52
8.7 Elaborando a proposta	52
8.8 A apresentação da proposta	53
8.9 Acompanhando a proposta	54
8.10 Acompanhando a execução orçamentária	55
8.11 Orçamento Partidpativo na escola	56
9 LEI DE RESPONSABILIDADE SOCIAL	57
10 O PNEF E O CONTROLE DEMOCRÁTICO	62
REFERÊNCIAS	65
SITES	66

Figura 4: Caderno 4 do PNEF, do curso EaD de disseminadores de Educação Fiscal - Gestão Democrática dos Recursos Públicos.

Figura 5: Folder do PNEF, com informações sobre Educação Fiscal que é distribuído para a sociedade em geral.

Figura 6: Folder do PNEF, com informações sobre Educação Fiscal, adaptado pelo governo do estado de Minas Gerais. Distribuído nas escolas, universidades, ONGs e sociedade em geral.

Figura 7: Edição que faz parte da coleção “Olho vivo no Dinheiro Público” da Controladoria-Geral da União, sobre a importância do controle social nas verbas públicas.

Figura 8: Edição: Programa Bolsa Família que faz parte da coleção “Olho vivo no Dinheiro Público” da Controladoria-Geral da União, sobre o referido programa do governo federal.

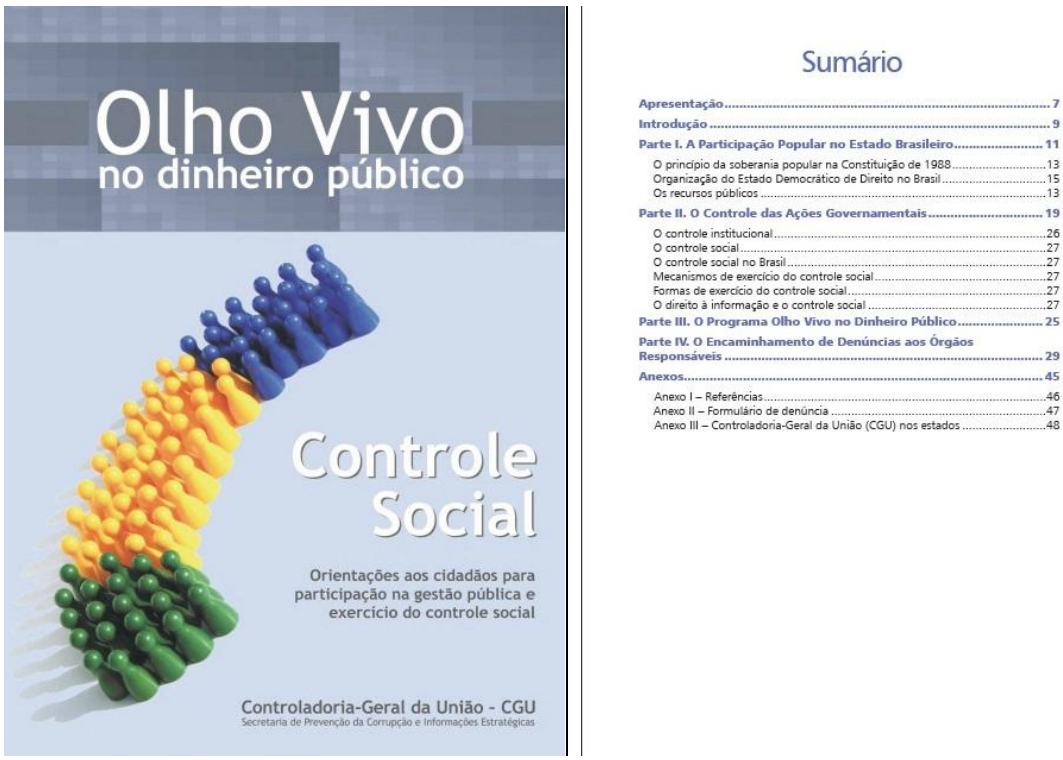


Figura 9: Edição: Controle Social que faz parte da coleção “Olho vivo no Dinheiro Público” da Controladoria-Geral da União, sobre as formas existentes de controle social e institucional dos recursos públicos.

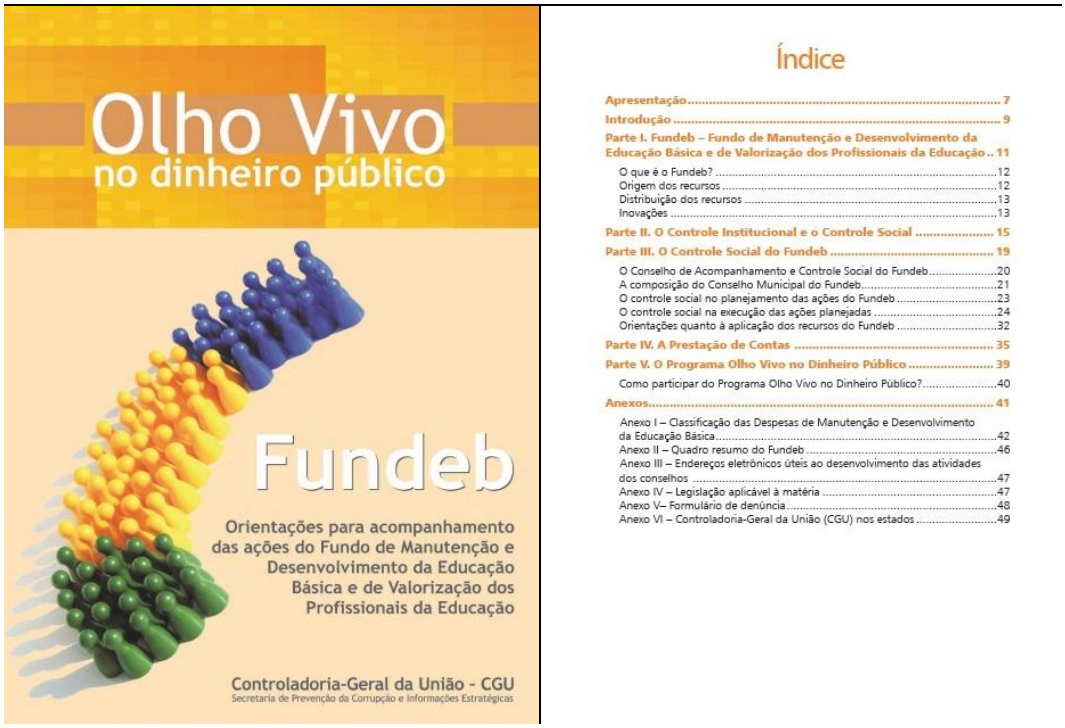


Figura 10: Edição: Fundeb, que faz parte da coleção “Olho vivo no Dinheiro Público” da Controladoria-Geral da União, sobre os Conselhos Municipais de Educação, bem como as verbas que são repassadas aos municípios para a realização de projetos voltados à educação do ensino fundamental.

Figura 11: Edição: Desenvolvimento Agrário, que faz parte da coleção “Olho vivo no Dinheiro Público” da Controladoria-Geral da União, sobre como os micro e pequenos produtores rurais podem acessar verbas específicas dos programas do governo federal, bem como as formas existentes de controle sobre estas verbas.

Figura 12: Edição: Sofinha, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio.

FICHA TÉCNICA

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão
- PAULO BERNARDO SILVA

Secretário-Executivo
- JOÃO BERNARDO DE AZEVEDO BRINGEL

Secretária de Orçamento Federal
- CÉLIA CORRÊA

Secretário de Orçamento Federal - Adjunto
- CLAUDIANO MANOEL DE ALBUQUERQUE

Diretores
- BRUNO CÉSAR GROSSI DE SOUZA
- ELIOMAR WESLEY AIRES DA FONSECA RIOS
- FELIPE DARUICH NETO
- GEORGE ALBERTO DE AGUIAR SOARES
- JOSÉ GERALDO FRANÇA DINIZ
- JOSÉ ROBERTO PAIVA FERNANDES JUNIOR

Elaboração dos Textos
Martin Fortis

Criação dos Personagens
Rogério Fernandes Guimarães

Projeto Gráfico e Diagramação
Alex Silva

Ilustrações e Arte Final
Lauro Mendes Filho

Colaboração
José Ronaldo Montalvão Monte Santo/ Irla Maia Mesquita Martins/ Liana da Motta Alves/ Patrícia Laundry Mollo/ Rosana Loroêlo de Santana.

Informações:
Secretaria de Orçamento Federal - SOF
SEPN 516 - Bloco D, lote 8 - 1º Andar
70.770-524 - Brasília - DF
www.portalsof.planejamento.gov.br

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Sofinha e sua turma apresentam : como o governo deve gastar o dinheiro pago pela sociedade. Brasília, 2008. 30 p.

1. Orçamento público. 2. Responsabilidade fiscal. I. Título.

CDU: 336.121.3(81)
CDD: 331.722

GLOSSÁRIO

Tributos
- impostos, taxas e contribuições incluídos nos produtos e serviços que consumimos e utilizamos.

Receita Pública
- é o dinheiro que o Estado arrecada para pagar suas despesas, as obras e os serviços que devem atender às necessidades da população. A Receita Pública é formada pelos tributos que o cidadão paga e pelos empréstimos que o Governo faz. O total desses valores deve ser suficiente para pagar todas as despesas.

Proposta Orçamentária
- É o documento elaborado pelo Governo, e submetido ao Poder Legislativo, contendo a estimativa de receitas e a fixação de despesas para o próximo exercício, com vistas a atender às necessidades da população.

Democracia
- Regime político que se caracteriza pela liberdade de votar no candidato que se tem vontade, pela divisão dos poderes e pelo controle e limite da autoridade.

Planejamento
- processo mediante o qual se define um objetivo, avalia as alternativas para realizá-lo e escolhe um curso específico de ação. Um dos resultados do processo de planejamento é a preparação do plano de trabalho do governante.

Analista de Planejamento e Orçamento
- é um profissional da carreira da Administração Pública Federal, integrante do ciclo de gestão. Exerce atividades de nível superior como supervisão, coordenação de trabalhos referentes à elaboração, acompanhamento e revisão do orçamento governamental aliado a atividades de planejamento.

Finanças Públicas
- é um ramo da ciência econômica que trata dos gastos públicos e a forma de financiamento desses gastos. Abrangem a captação de recursos pelo Estado, sua gestão, e seu gasto para atender às necessidades da população e do próprio Estado.

Execução dos gastos
- É a atividade, realizada pelo Governo, de receber e aplicar os recursos, de acordo com o previsto na Lei Orçamentária, mediante o fornecimento de bens e serviços para o atendimento das necessidades da população.

Gestão Pública
- ato de administrar os recursos públicos para alcançar os resultados esperados.

Orçamento Participativo
- é um instrumento que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos.

Figura 13: Edição: Sofinha, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio.

Figura 14: Edição: Sofinha - versão inglês, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio.

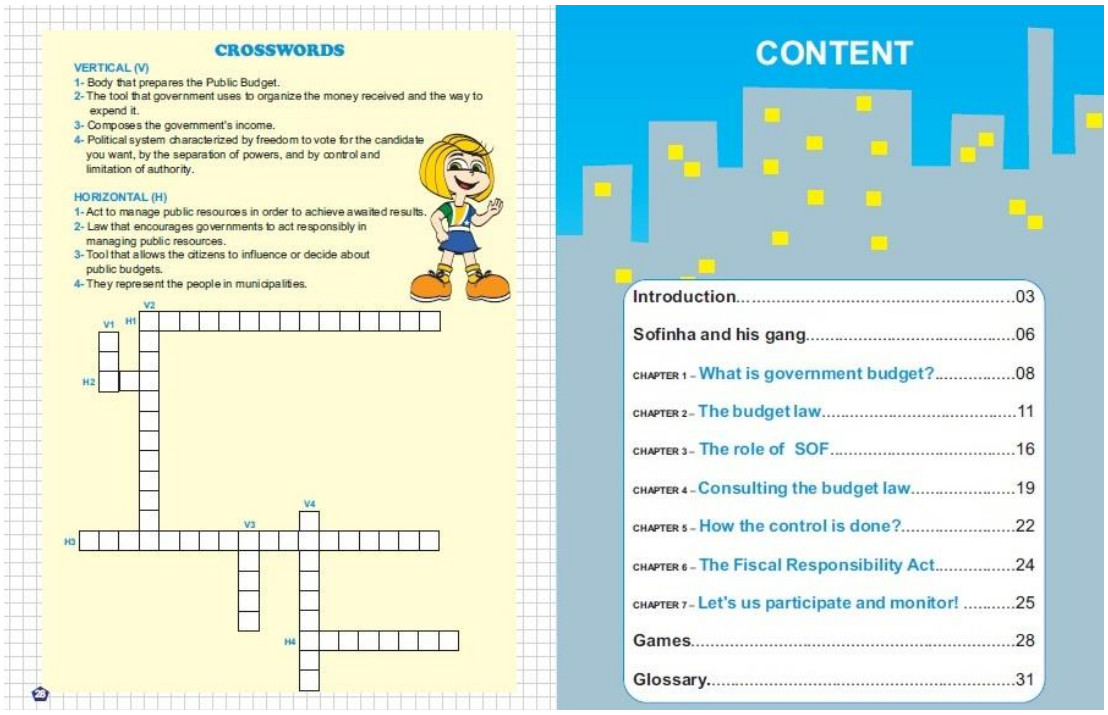


Figura 15: Edição: Sofinha - versão inglês, da Secretaria de Orçamento Federal distribuída nas redes de ensino fundamental e médio.

Figura 16: Participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 17: Participação do EuroSocial no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 18: Participação do Perú no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 19: Participação do Chile no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 20: Participação da Costa Rica no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

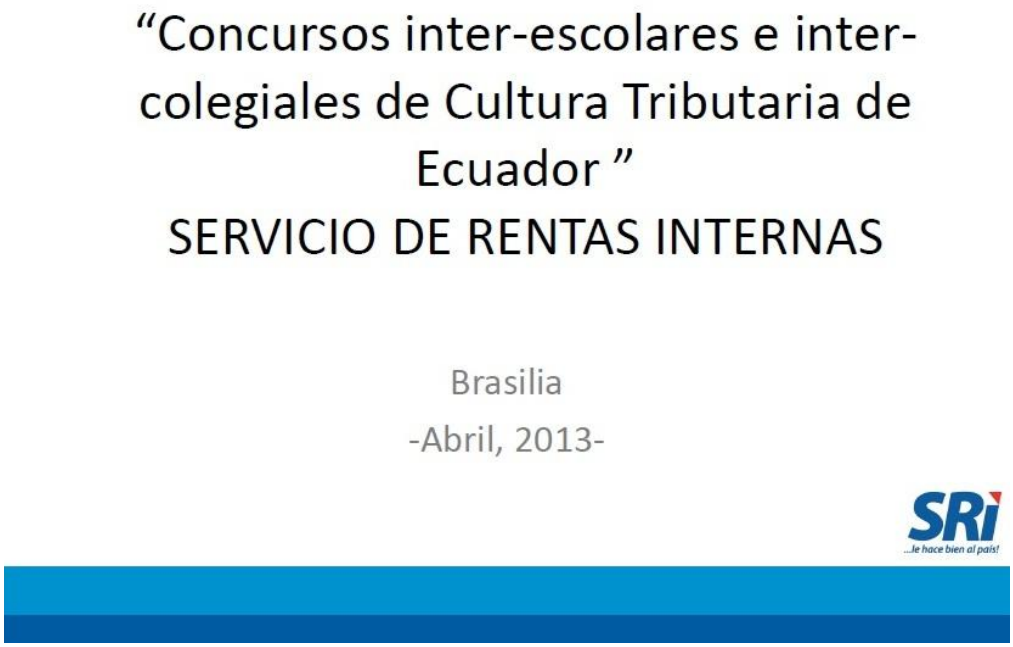


Figura 21: Participação do Equador no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 22: Participação de El Salvador no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 23: Participação da Guatemala no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 24: Participación do Paraguay no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 25: Participação do Peru no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal. Apresentação sobre a Universidade Corporativa

Figura 26: Participação da CGU no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 27: Participação da ESAF no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 28: Participação da SOF no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 29: Participação da MEC no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

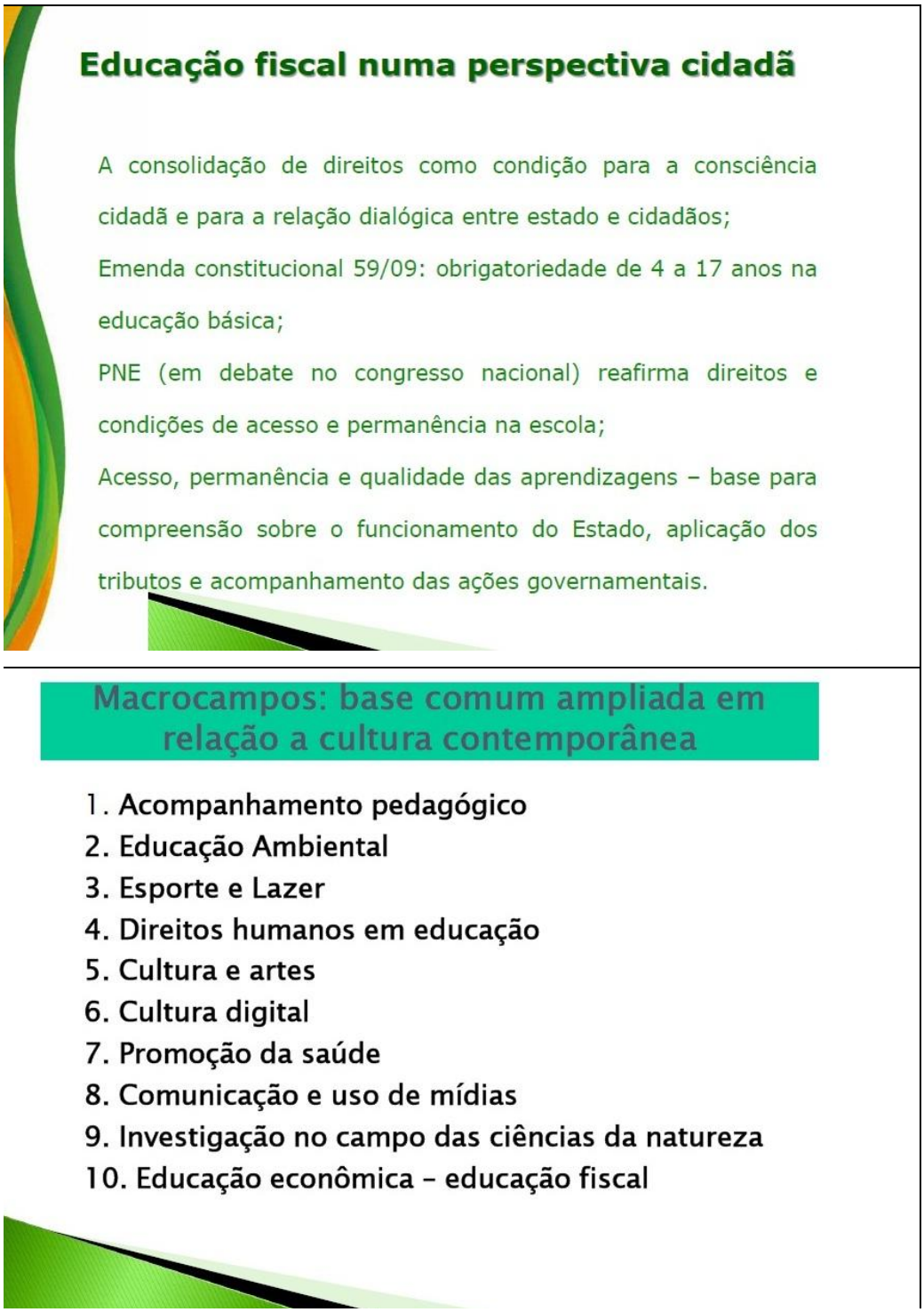


Figura 30: Participação da MEC no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 31: Participação do estado de Goiás no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

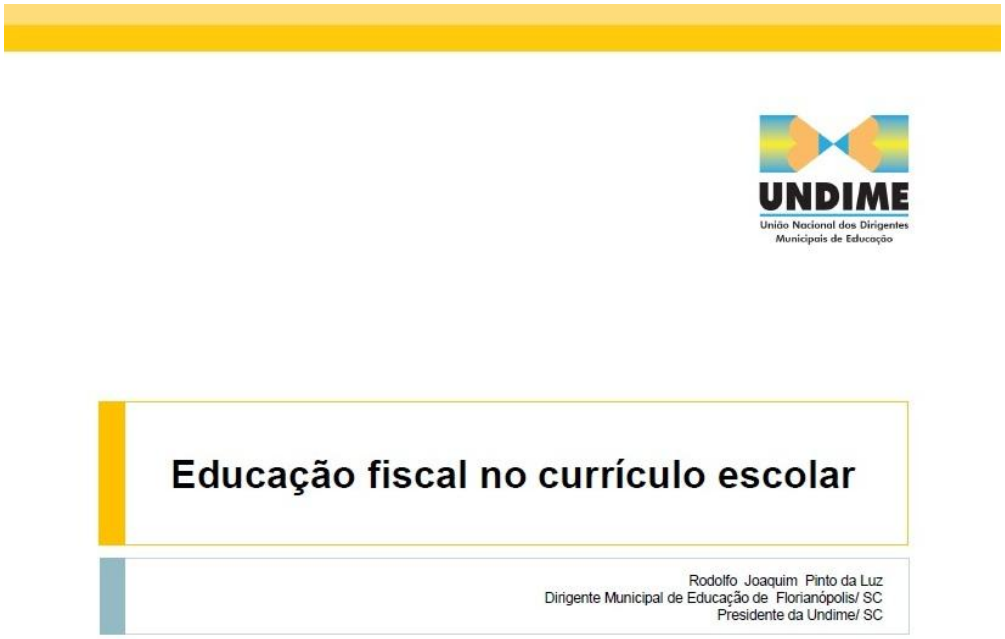


Figura 32: Participação do estado de Santa Catarina no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

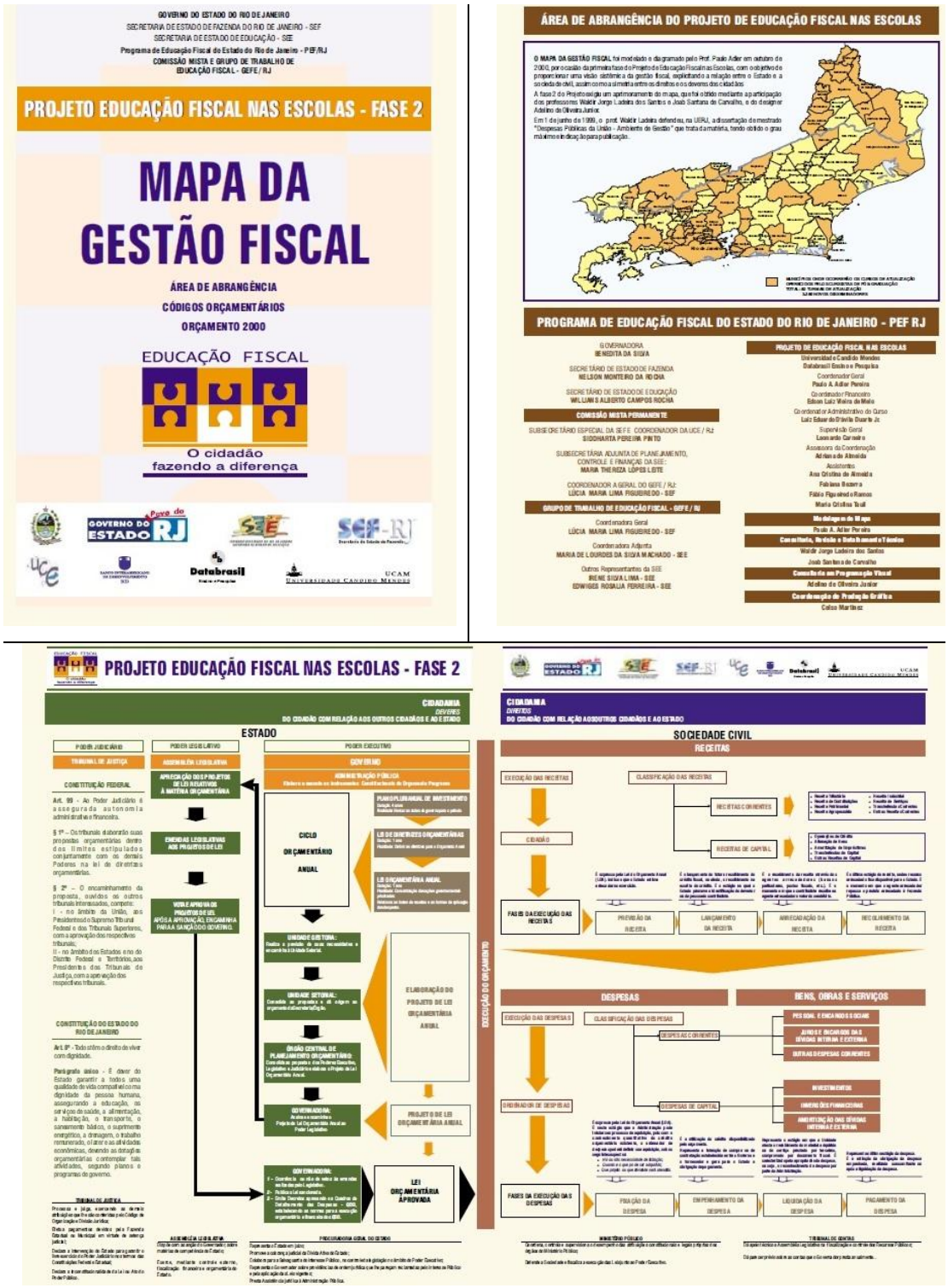


Figura 33: Mapa do planejamento estratégico (2010-2013) da Educação Fiscal no estado do Rio de Janeiro.

Figura 34: Participação do estado de São Paulo no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

Figura 35: Participação do estado do Rio Grande do Sul no II Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal.

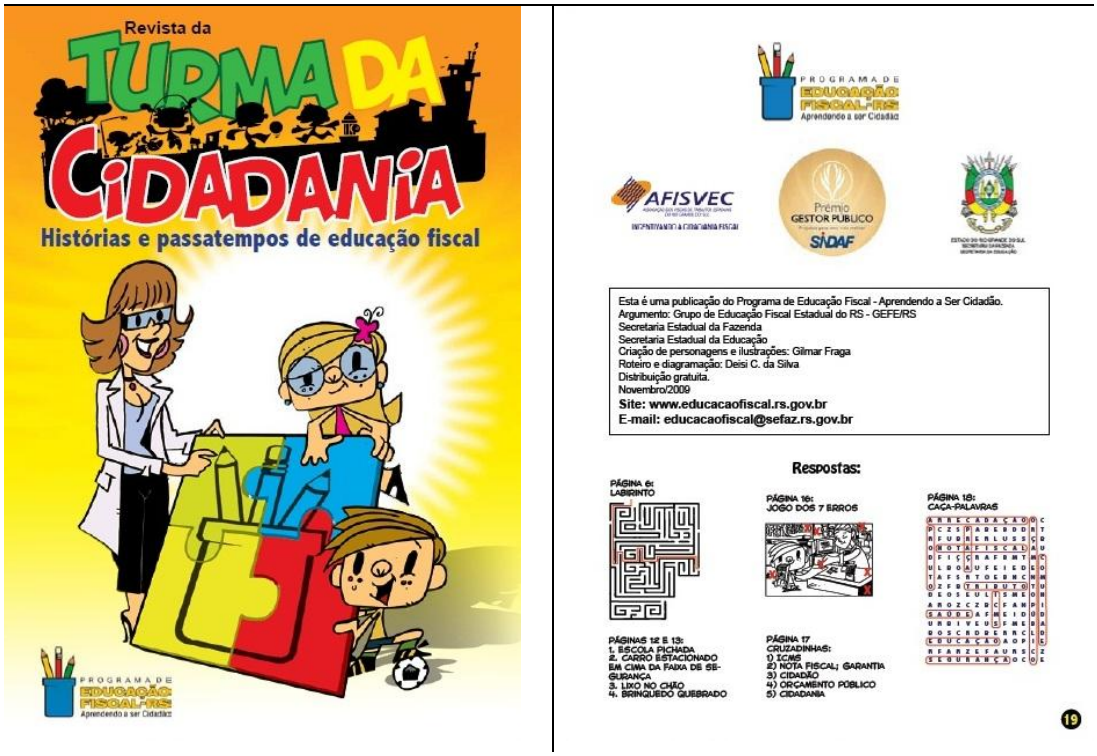


Figura 36: Revista ilustrada: “Turma da Cidadania” do programa do estado do Rio Grande do Sul, distribuída gratuitamente na rede de ensino, fundamental e médio.

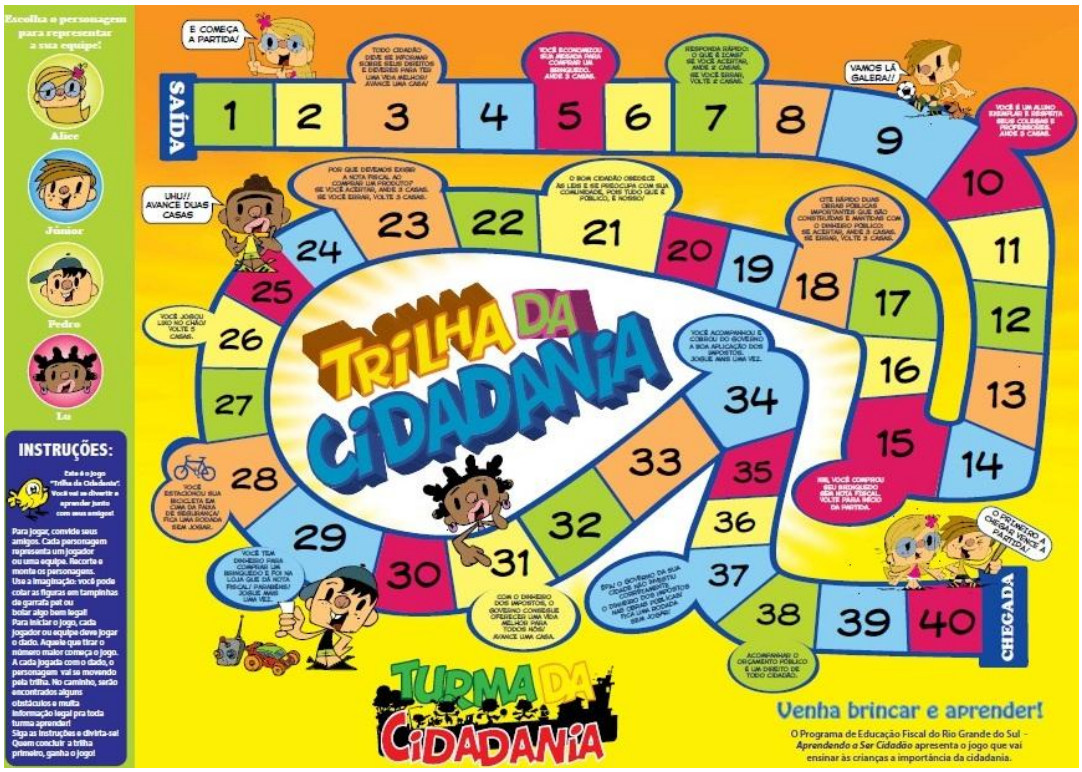


Figura 37: Jogo “Turma da Cidadania” do programa do estado do Rio Grande do Sul, distribuída gratuitamente na rede de ensino, fundamental e médio.

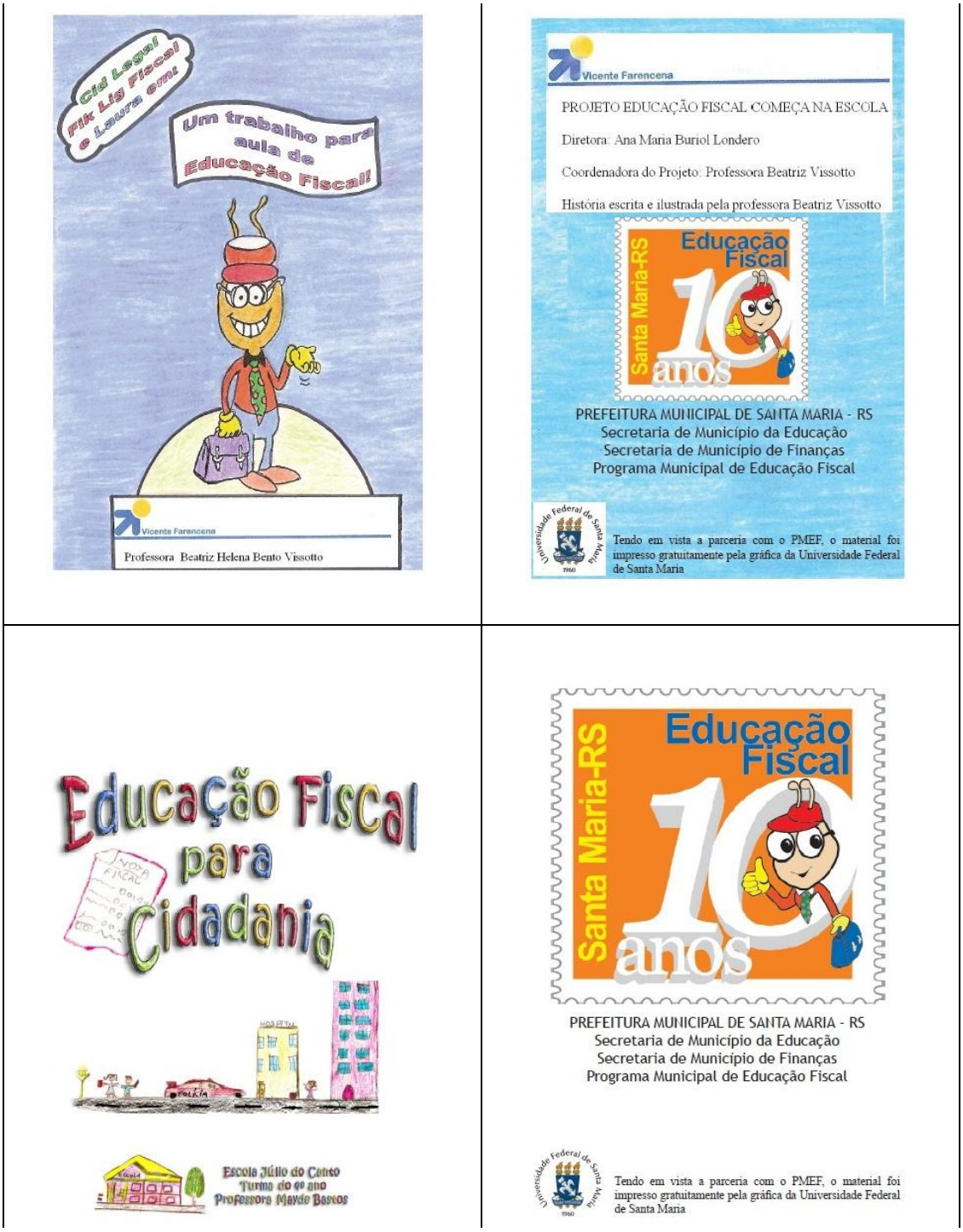


Figura 38: Cadernos desenvolvidos nas escolas do município de Santa Maria - RS, participantes do PNEF.

Figura 39 a: PNEF da cidade de Montenegro - RS, recebendo distinção no I prêmio nacional de Educação Fiscal.

Figura 40: PNEF da cidade de Montenegro - RS, apresentando-se uma peça teatral, em 2012 na Feira do Livro de Porto Alegre.

Figura 41: Integração entre das cidades de Montenegro (RS) e Novo Hamburgo (RS), participantes do PNEF.

Figura 42: Peça teatral "A Loja do Seu Zé" do PNEF de Novo Hamburgo (RS).

Anexos

Anexo1 - Entrevista semi-estruturada

1. Trajetória Profissional / Ator

a) Qual a sua formação? Profissão atual? Quanto tempo está nesta profissão?

b) Como que a Educação Fiscal entrou na sua vida? Quantas pessoas trabalham no GEFE?) Na sua opinião qual é o papel do seu estado (regional e nacional) neste novo modelo de desenvolvimento de gestão pública (accountabillity) que a PNEF propõe para a sociedade brasileira?

2. Transparência Fiscal / Instituição

a) Para o GET - Secretaria da Receita Federal qual é o papel da transparência fiscal do Estado (tributação/despesas) na Educação Fiscal?

3. Parceiros Estratégicos / Instituição

a) Como você avalia a iniciativa do EUROSocial para interncâmbio de tecnologia entre países da América Latina?

b) Quais são os principais parceiros do Brasil na América Latina?

c) Qual o papel do EUROSocial e FMI na Educação Fiscal?

4. História / Instituição – Ator

a) Qual a importância da inclusão em março de 1999, dos representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Educação passam a integrar no GET.

b) Qual foi o resultado do primeiro diagnóstico do PNEF realizado em 2000 na durante a 14ª reunião do GEF, realizada em Aracaju/Sergipe.

c) Porque em um primeiro momento foram escolhidos os Estados de Mato Grosso e do Maranhão para serem pilotos na elaboração do sistema de avaliação e monitoramento do PNEF? Qual eram as ações programas existentes e; num segundo momento foram incluídos os estado do Ceará, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Distrito Federal?

d) O que mudou com a Portaria 413 de 2003 que incumbiu a ESAF a Coordenação Nacional do PNEF e a Secretaria-Executiva do Grupo Nacional de Ed. Fiscal - GEF

e) Quais foram os ganhos no Planejamento Estratégico de 2004/2007 e quais os problemas mais graves enfrentados?

f) Com a contratação da consultora para o Planejamento Estratégico de 2008/2011, quais foram os principais ajuste executados?

g) Qual o impacto da Educação Fiscal dentro da Secretaria da Estadual Fazenda?

h) A Educação Fiscal já faz parte do PPA, LDO do Estado/Municípios? de Quantos?

i) Quais foram os ganhos para o PNEF na gestão do governo FHC e Lula?

5. Estrutura Organizacional / Instituição

a) Eu gostaria que você me falasse um pouco sobre os módulos do PNEF

b) Como é que o GEF está organizado ?? (Estado e Municípios)