

**MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL
SECRETARIA EXECUTIVA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF**

**IX ENCUESTRO TÉCNICO ANUAL DE ADMINISTRADORES TRIBUTARIOS DE LA
REPÚBLICA ARGENTINA**

TEMA : LA SOCIEDAD ACTUAL Y EL CUMPRIMIENTO TRIBUTARIO

**NOSSO TÍTULO : A TRIBUTAÇÃO, A RELAÇÃO ESTADO/CIDADÃO E O
CONTROLE SOCIAL**

MAR DEL PLATA – ARGENTINA – DE 8 A 12 DE DEZEMBRO DE 1999

APRESENTAÇÃO

Atendendo ao honroso convite recebido do Dr. Raul E. Roa, Presidente do Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Argentinas e Coordenador-Geral do Comitê Organizador do IX Encuentro Técnico Anual de Administradores Tributarios de La República Argentina, que ocorrerá no período de 8 a 12 de dezembro de 1999, preparamos este documento como síntese da exposição a ser feita naquela oportunidade.

Como último encontro do milênio, seu tema “ La Sociedad Actual y El Cumplimiento Tributario” abordará um conjunto de questões propostas pela organização do evento e que deverão orientar a formulação das exposições.

Obedecendo a essa orientação, propusemos ao Comitê Organizador uma exposição com o título “A Tributação, a Relação Estado/Cidadão e o Controle Social”, por se tratar de tema atual, principalmente a partir da grande discussão que se trava no momento sobre a crise do Estado e as alternativas que se apresentam para tentarmos recuperar o atraso a que estamos submetidos e propiciar à sociedade o bem-estar que merecemos.

Este tema tem merecido as maiores atenções por parte dos países em desenvolvimento e dos organismos internacionais voltados para o amparo a projetos de recuperação econômica.

Ao final, inclusive, abordamos uma experiência brasileira no sentido de tornar mais harmoniosa a relação Estado/Cidadão, caminho recomendado para propiciar as condições mínimas para a recuperação da eficiência do Setor Público no desempenho de suas funções sociais.

Desta maneira, esperamos ter contribuído para estimular o debate que se trava sobre o assunto, principalmente no sentido de facilitar o desenvolvimento de uma consciência por parte do cidadão, no cumprimento mais voluntário de sua contribuição tributária.

João Gomes Gonçalves

A TRIBUTAÇÃO, A RELAÇÃO ESTADO / CIDADÃO E O CONTROLE SOCIAL

I –	INTRODUÇÃO.....	04
	1 – ESTRATÉGIA PROPOSTA	04
	2 – O CENÁRIO REAL	05
II –	RELAÇÃO CONFLITUOSA ESTADO/ CIDADÃO.....	06
	1 – A DÍVIDA SOCIAL	06
	2 – A TRIBUTAÇÃO COMO FOCO	07
	3 – COMPORTAMENTOS INADEQUADOS.....	09
III –	TENDÊNCIA MUNDIAL NA REDEFINIÇÃO DO ESTADO	10
	1 – EVOLUÇÃO NO MUNDO	10
	2 – CRISE DAS DÉCADAS 60/70	10
	3 – PRINCIPAIS QUESTIONAMENTOS.....	11
IV –	A CRISE NÃO ESTÁ NO MODELO.....	11
	1 – A QUESTÃO NÃO ESTÁ NA REFORMA DO MODELO.....	11
	2 – TEMOS QUE MUDAR O ESTADO E A SOCIEDADE	12
	3 – O ESTADO QUE TEMOS.....	13
	4 – O ESTADO QUE QUEREMOS.....	14
V –	O CONTROLE SOCIAL COMO 4º PODER.....	15
	1 – CIDADANIA	15
	2 – A SOCIEDADE ORGANIZADA.....	16
	3 – O CONTROLE SOCIAL	16
VI –	NOVA POSTURA DA SOCIEDADE	17
	1 – EXPERIÊNCIAS ANTERIORES	17
	2 – EXEMPLOS DOS PAÍSES MAIS DESENVOLVIDOS	18
	3 – MOMENTO HISTÓRICO ATUAL	18
	4 – ESTADO E SOCIEDADE JUNTOS	19
VII –	EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....	20
	- PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL – PNEF	
	1 - ANTECEDENTES.....	20
	2 – HISTÓRICO	21
	3 – ESTRUTURA E OBJETIVOS DO PNEF	22
	4 – FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA	23
	5 – RESULTADOS JÁ ALCANÇADOS.....	23
VIII –	O QUE ESTAMOS PRETENDENDO	24
	1 – DESENVOLVER UMA CONSCIÊNCIA CRÍTICA NA SOCIEDADE	24
	2 - AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	24
	3 – COMPARTILHAR O CONHECIMENTO SOBRE A GESTÃO PÚBLICA	25
	4 – OBTER O CONTROLE SOCIAL.....	25
	5 – AUMENTAR A RESPONSABILIDADE FISCAL	25
	6 – MELHORAR O PERFIL DO HOMEM PÚBLICO	26
	7 – AUMENTAR O CUMPRIMENTO VOLUNTÁRIO	26

A TRIBUTAÇÃO, A RELAÇÃO ESTADO/CIDADÃO E O CONTROLE SOCIAL

I – INTRODUÇÃO

1 – ESTRATÉGIA PROPOSTA

Antes de entrarmos especificamente no assunto proposto, gostaríamos de explicar a estrutura e a forma de abordagem dos diversos pontos deste trabalho.

Nesta parte introdutória procuramos agrupar alguns aspectos que julgamos úteis para dar uma visão geral do cenário onde um conjunto de mudanças está acontecendo, quase uma revolução no mundo. Essa transformação não está ocorrendo por acaso, mas muito em função do esgotamento do modelo de funcionamento do Estado, do fracasso no alcance das metas que se propunha atingir, e das conseqüências dessa ineficiência no aumento das disparidades sociais, no desencantamento da sociedade com o Estado e na relação conflituosa que se estabeleceu entre o cidadão e o Poder Público. Não tivemos a pretensão de aprofundar-nos no assunto, visto que estamos diante de uma platéia de especialistas na matéria e não gostaríamos de ser repetitivos.

Essa enorme dívida social gerada pelo Estado, os comportamentos inadequados do cidadão comum e daqueles ocupantes de funções públicas e a forma como a tributação tem sido administrada acabam acirrando os ânimos e transformando o tributo num instrumento de revolta da sociedade. Por essas razões procuramos abordar esses três aspectos logo no início deste trabalho.

Em seguida levantamos algumas considerações sobre a evolução da crise do Estado e principais questionamentos.

Temos a crença de que devemos mudar o enfoque do questionamento sobre o Estado atual, pois continuamos a centralizar nossa discussão no modelo, no tamanho ideal ou nas funções sociais, esquecendo-nos de analisar sua forma de funcionamento e de como conseguir tornar o setor público mais produtivo, mais eficiente, mais competente e com melhores resultados na gestão de sua principal função que é a de aumentar o nível de bem-estar da sociedade.

Depois de analisar sucintamente alguns aspectos da desarmoniosa relação Estado/Cidadão, abordamos a grande crise mundial do Estado, qual o Estado que queremos daqui para a frente e como preparar o cidadão e a sociedade para atuar em busca do cenário desejado e dos resultados pretendidos, que é o nosso crescimento e desenvolvimento como seres humanos.

Como proposta de solução para a crise atual, propomos mudanças no comportamento da sociedade, paralelamente ao esforço de transformação do Estado, incentivando a organização dos cidadãos e o exercício do controle social como se fosse um quarto poder na vida do Estado, zelando e pressionando para o eficiente funcionamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em benefício do bem-estar social.

Na parte final deste trabalho, apresentamos uma experiência brasileira no sentido de mobilizar a sociedade para o desenvolvimento e vivenciamento de uma maior consciência social, exercitando o controle social como forma de pressionar o Estado a ser mais eficiente no desempenho de suas funções. É o Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF, em pleno andamento em todos os estados brasileiros, atuando desde as escolas de ensino

fundamental até o nível universitário, abrangendo conhecimentos sobre o Estado, sua origem, estrutura, funcionamento, a tributação como fonte dos recursos públicos e sua função socioeconômica, principalmente por meio de sua aplicação como gastos públicos. A grande novidade em relação a todas as experiências anteriores está na parte dos gastos públicos, quando buscamos despertar o cidadão para a estrutura dos gastos, a forma de avaliá-los e controlá-los melhor.

2 – O CENÁRIO REAL

Como parte deste cenário real em que vivemos, o fato principal é que nós, seres humanos, viemos ao mundo para sermos felizes e o Estado foi criado para propiciar as condições básicas para que essa felicidade seja alcançada.

Como resultado dos erros e acertos desde a origem de nossos países, temos hoje uma situação, no mínimo, curiosa: o cidadão deseja ser feliz, o Estado foi criado para administrar e até propiciar as condições mínimas e necessárias para ajudar a atingir aquele objetivo e, no entanto, defrontamos com o Poder Público e a sociedade insatisfeitos, com resultados desastrosos e em posições conflitantes.

De um lado o cidadão que, duvidando da competência e da honestidade dos homens que dirigem o Estado, afasta-se da posição de participante da vida política, ignora a consciência de que tudo o que o Estado administra é nosso e passa a criticar os governantes como adversários, além de sustentar uma indisposição intransigente de contribuir voluntariamente para o financiamento das atividades do Poder Público.

Sem qualquer preocupação em definir de quem é a ação ou a reação para a criação desse cenário, temos nossos governantes, representando o Estado, ignorando a sociedade e, muitas vezes, administrando a coisa pública como se fosse, única e exclusivamente, de sua propriedade. Decidem sozinhos, não prestam contas ao cidadão, enquanto a convergência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em prol do bem-estar da sociedade não fica bem explicitada e reclamam da ausência de disposição da população em colaborar e em contribuir mais e de forma mais espontânea.

Diante desse quadro de conflitos, acabamos tendo um Estado que não queremos, baixíssimos resultados sociais benéficos e uma defasagem social enorme, relegando uma grande parcela da população à indigência, enquanto um seleto grupo absorve a maior parte da renda nacional. É a chamada dívida social, ou seja, a camada da sociedade que não dispõe sequer do mínimo para a sobrevivência.

Diante desse fracasso, o Estado requer mais recursos da sociedade, e a tributação, como meio mais rápido de fornecimento de numerário, acaba se transformando num foco fácil do conflito Estado/Cidadão.

Ambos os comportamentos, do Estado e do Cidadão, estão errados e algo tem de ser feito com urgência, mudando os dois.

Nossa preocupação com a situação atual deve ser redobrada quando tratamos da relação Estado/Cidadão, pois o cenário mundial mudou muito e não podemos mais ficar esperando que as soluções se processem por força da própria evolução das coisas.

O Estado já vem sendo rediscutido, principalmente a partir da grande crise que se instalou em fins dos anos 60, em escala mundial.

A sociedade também vem mudando e a globalização acelerou esse processo, a partir de exemplos bem-sucedidos em outras áreas do planeta.

A agilização dos meios de comunicação e a instantaneidade das notícias e das informações no mundo global de hoje fazem com que os exemplos de países mais avançados nos cheguem rapidamente, encurtando a distância que nos separava deles no passado, calculada em torno de 50 anos. Dessa forma, temos de lutar, simultaneamente, para avaliar com presteza o cenário em que estamos atuando, identificar as oportunidades que outros países já descobriram e criar condições para diminuir a distância e adotar as soluções mais apropriadas.

O cenário agora é em tempo real, não havendo condições de se esperar por novas oportunidades.

O momento é histórico e temos de aproveitá-lo, reforçando determinados movimentos de mudança, em que a sociedade e o Estado passem a adotar uma existência de compartilhamento das responsabilidades na busca do bem-estar comum. Consideramos essa tendência como irreversível nos dias de hoje.

A aparência é de que o Estado e o cidadão são antagônicos e que os interesses são conflitantes, pois alguns fatores e comportamentos reforçam essa desarmonia.

Nesse mesmo sentido, temos observado no Brasil um movimento bem consistente e coordenado para a implantação de um Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, cujos objetivos ultrapassam os limites do conceito das palavras acima e que pretende ser um agente efetivo de transformação social.

Essas são as razões da estrutura e do encadeamento dos assuntos abordados em nossa apresentação.

II – RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE O ESTADO E O CIDADÃO

1 – A DÍVIDA SOCIAL

Independentemente da crise geral que atinge o Estado de hoje, a grande constatação é que ele enveredou por caminhos diferentes daquele que deveria ser sua razão de ser, que é gerar as condições necessárias para a consecução do bem-estar da sociedade.

Como consequência desses desvios, o Estado acabou não atingindo o resultado pretendido, que seria a intervenção na economia como forma de acelerar a geração de emprego e renda, reduzindo as disparidades e as injustiças sociais.

Como o Estado desviou recursos e energia para outras atividades, fora de suas funções, e não conseguiu ser um bom empreendedor, criou uma superestrutura e diminuiu sua capacidade de atender aos investimentos sociais, que foram seriamente prejudicados.

A manutenção de empreendimentos com prejuízo e de elevado custo de manutenção onerou em muito o orçamento público e reduziu a capacidade de investimentos sociais.

Como na área econômica o Estado não conseguiu a geração de empregos e renda e as disparidades de renda aumentaram sensivelmente, houve um aumento nas diferenças sociais, com uma grande elevação no número de pobres e uma grande concentração de recursos e patrimônio em mãos de poucos.

Com isso, também aumentou o número de excluídos sociais, elevando, por sua vez, a dívida social com o segmento mais pobre da população. Dívida Social, segundo Klisberg, é o somatório dos retrocessos experimentados nas condições de vida de grandes setores da população, empurrada para limites bem abaixo da linha de pobreza, ou seja, a exclusão social.

Agora que se rediscute o Estado e que se propõe um redirecionamento em seu foco de ação, exigindo-se maior competência do setor público, deparamos com uma situação desoladora: os recursos desviados para outras prioridades, como para as empresas públicas, geraram uma enorme dívida pública, os valores empregados são de difícil recuperação, mesmo num processo de desestatização como vem ocorrendo no mundo todo.

Neste momento em que o Estado precisa de recursos para recuperar o atraso e reduzir a dívida para com a sociedade, os recursos são consumidos para honrar os pagamentos dos juros da dívida pública, pouco restando para investimentos sociais.

Aumentar impostos gerais é inviável, a classe média não tem mais como ampliar sua contribuição, não se consegue vencer as barreiras contra a tributação das rendas mais altas e das grandes fortunas e essa é a situação da grande maioria dos países em desenvolvimento.

A sociedade reclama por maior retorno do dinheiro arrecadado pela tributação, sob a forma de benefícios, mas uma boa parte desses recursos está vinculada a pagamentos dos encargos da dívida, que também não gerou benefícios sociais na época em que foi constituída.

Essa dívida social acumulada representa um grande obstáculo para um melhor entendimento entre o Estado e a sociedade.

2 – A TRIBUTAÇÃO COMO FOCO

A relação Estado/Cidadão tem-se revelado muito conflituosa, parecendo quase uma característica de países em desenvolvimento. Nos países mais avançados, esse relacionamento já apresenta uma postura mais positiva e proativa, fruto de um amadurecimento maior, tanto por parte dos governantes, quanto dos governados.

Não é simples o entendimento dessa questão e não sabemos se teríamos condições de estabelecer um quadro das causas desse conflito, mas o fato é que, tanto o comportamento dos homens públicos, quanto o do cidadão convergem para fortalecer esse cenário, que só contribui para piorar a situação social do povo.

Segundo Thomas Robbes, autor da teoria de um contrato social como forma de organizar e reger a vida do cidadão, idéia que deu origem à Constituição, “a função do Estado é, sobretudo, promover a segurança e o direito de vida de seus membros, para que todos possam progredir em paz”.

Em síntese, a essência da vida do ser humano é buscar ser feliz e o Estado deve propiciar as condições para que essa felicidade seja alcançada da melhor maneira possível.

Nesse ponto, tanto a proposta de Robbes, quanto a conclusão acima se parecem muito e em todas as constituições encontramos esse mesmo compromisso bem explicitado. Resumindo, o Estado deve gerar as condições para que o ser humano seja feliz.

O mais inexplicável disso tudo é que os objetivos e interesses do Cidadão e do Estado são os mesmos e não há razão para antagonismos. Ora, se ambos têm o mesmo objetivo, por que a desarmonia ?

Deixando de lado uma série de outras causas, temos de concluir que a tributação, quando o cidadão é instado a contribuir com recursos financeiros cobrados sobre suas atividades, para que o Estado exista, funcione e possa atuar no desempenho de suas funções sociais fundamentais, torna-se um alvo muito fácil de manifestações hostis por parte da sociedade.

Essa vocação para se constituir em ponto de muita divergência vem da própria origem do termo tributo e de sua instituição na origem do mundo civilizado, agravada pela forma de cobrança e sua administração e por constituir-se numa ação direta do Estado no bolso do contribuinte. Essa vocação da tributação como fonte de atrito com o Estado acaba encobrendo toda a realidade dessa relação, cuja desarmonia tem causas muito mais profundas.

O fato principal é que o tributo tem uma função socioeconômica de mais alta importância, mas o contribuinte reage à sua imposição, alegando uma série de pontos em favor de sua posição: que o tributo é injusto, que a taxa é elevada, que não recebe do Estado o retorno sob a forma de benefícios, que o Estado é mau gestor das finanças públicas e assim por diante.

Do lado do Estado é apresentada uma série de razões para justificar a exigência do tributo, sua justiça, sua aplicação correta e o fato de que sempre necessita de maior volume de recursos para exercer suas funções.

Vejamos bem, se você cria um determinado imposto ou tributo e ele é precedido de uma discussão pública, de um amadurecimento perante a sociedade, que se convence de que ele é justo, de que ele é necessário, de que ele é rentável, de que os seus recursos serão conduzidos para a solução de problemas sociais ou para a melhoria do bem-estar social, sua aceitação é muito mais tranquila.

A imposição arbitrária e radical do imposto já o caracteriza como injusto, condição reforçada com atitudes impróprias da administração tributária, fazendo com que sua incidência não ocorra com equidade sobre todos os cidadãos, gerando uma reação negativa contra o mesmo tributo. Atitudes da administração tributária que exerce seu poder de maneira diferenciada, concentrando esforços de arrecadação, cobrança e fiscalização em cima de apenas determinados segmentos ou penalizando mais uns do que outros, adotando anistias fiscais que beneficiam apenas grupos, todos esses fatores concorrem para que a administração do tributo seja considerada nociva e também um fator de recrudescimento na desarmonia dessa relação entre o Estado e o cidadão.

Na administração tributária podem ser cometidos muitos equívocos, reforçando o aspecto negativo na relação Estado/Cidadão: a simples desobediência a determinados princípios da tributação, como a simplicidade, a suficiência, a reciprocidade e a visibilidade tornam o imposto mais antipático ainda.

A ausência de transparência fiscal por parte dos governos, erros na distribuição vertical das responsabilidades e da receita entre os três níveis de governo, tudo contribui para esses desencontros. Outra fonte de desentendimentos está na distribuição horizontal dos

recursos tributários entre os diversos governos locais ou entre os diversos estados, não proporcionalmente à população ou à necessidade social daquela entidade.

Portanto, é preciso que se faça também uma avaliação do comportamento da administração tributária, pois não é só o ato de tributar o culpado e gerador dessa desarmonia. Ações, reações, atitudes e comportamentos da administração fiscal também podem concorrer para esse desentendimento.

O tributo também tem outro aspecto a ser considerado: quando a carga tributária, o somatório dos tributos cobrados da sociedade, é elevada e não há uma correspondência por parte do Estado, oferecendo proporcionalmente benefícios aos cidadãos, a reação popular também se acentua.

Se analisarmos com imparcialidade, as duas versões estão corretas ou mais ou menos corretas, mas não há uma verdadeira compreensão, de ambos os lados, do todo do problema e isso dificulta a aproximação e fortalece o desentendimento.

3 – COMPORTAMENTOS INADEQUADOS

É muito difícil identificar a origem dos conflitos entre o Estado e o Cidadão, mas o fato é que eles existem, e o comportamento adotado até agora pelos governantes e pela sociedade só consegue aumentar a distância entre ambos.

Governantes e políticos adotam uma postura de total independência e quase ignorância do cidadão como centro de interesse de tudo e a razão de ser do Estado, fazendo com que a administração dos recursos e dos bens públicos seja ignorada pela população e tratada como se fossem eles de propriedade dos usuários do poder. Não há transparência na atuação do poder público e os dados das contas não se encontram disponíveis.

A população, por sua vez, afastada do trato das coisas públicas, sem acesso à informação e sem conhecimento de como o Estado atua, passa a concentrar suas críticas de forma generalizada sobre os homens que atuam no governo, atribuindo a eles todas as desgraças e responsabilidades pelas coisas que não estão bem.

Esse comportamento de ambas as partes acirra ainda mais os ânimos, e o inconsciente coletivo passa a reger todos os julgamentos e avaliações. Para os governantes, a sociedade não colabora, a maioria de seus elementos são sonegadores de impostos e só sabem criticar. Para o cidadão comum os governantes e os políticos são desonestos em sua grande maioria e não administram os recursos públicos na busca do bem-estar da população.

Na ignorância desse julgamento simplista dos dois lados está um ponto fundamental que é a constatação de que, no governo ou como cidadão comum, somos todos o mesmo povo, portanto com as mesmas características, valores e princípios, quer estejamos ocupando um cargo público ou não. Um cidadão não muda seu caráter quando entra no governo ou quando não está nele.

III – TENDÊNCIA MUNDIAL NA REDEFINIÇÃO DO ESTADO

1 – EVOLUÇÃO NO MUNDO

O Estado é uma organização social criada para ordenar a busca do bem-estar da sociedade a que serve. Podemos dizer que o Estado é necessário, imprescindível, insubstituível, mas insuficiente.

Em sua evolução no mundo moderno, o Estado permaneceu sempre atrelado ao modelo clássico de Montesquieu, com sua estrutura básica sustentada na tese do equilíbrio entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

A lentidão dos fatos históricos também fortalecia a permanência do modelo clássico do Estado, com pequenas variações no percurso, muito mais em função das alterações na vida das nações, tais como guerras, ameaças, invasões, colonização.

Com o advento da revolução industrial, o Estado apresentou uma tendência para o aumento de sua interferência na vida econômica e social, sendo que, no século XIX, o mundo já esboçava um movimento tentando limitar essa ação.

Mas foi exatamente por volta de 1930, com a grande crise do mercado mundial, é que o Estado definiu como necessária e imprescindível sua intervenção na economia, surgindo daí o Estado Capitalista e, mais tarde, o Estado Social, com o aumento do assistencialismo.

É que a crise de 1930 demonstrava a fragilidade do mercado, com graves prejuízos sociais à época, fazendo surgir a convicção de que somente uma forte intervenção do Estado poderia atenuar o desemprego, acelerar a geração de empregos e de salários, minorando as disparidades de renda, problemas que evidenciavam a gravidade daquele momento crítico.

Já a essa época os movimentos em torno dos questionamentos em torno do Estado, suas funções e sua forma de atuar tornavam-se mais freqüentes, acompanhando a evolução da tecnologia e a maior rapidez das informações.

Por volta de meados do século XX tivemos o confronto de duas fortes correntes de questionamento do Estado, o keynesianismo, defendendo maior participação do Estado, e o monetarismo, defendendo a economia de mercado como solução natural dos problemas sociais.

2 – A CRISE DAS DÉCADAS DE 60 e 70

A grande crise do Estado explodiu em fins da década de 1960, início da de 1970 e então já era uma questão mundial, acelerada pela grande evolução dos meios de comunicação, gerando inclusive uma grande diminuição da diferença histórica entre países avançados e em desenvolvimento.

A primeira grande crise foi a de mercado, por volta de 1930, que acabou levando o Estado a mudar drasticamente sua forma de ser, tornando-se intervencionista econômico. Agora a crise é do Estado, fortalecendo novamente o mercado.

O fato é que, nos últimos anos, a linha de ação estatal ficou saturada e o Estado encalacrado com uma superestrutura e carregado de empresas problemáticas, muitas delas ineficientes e deficitárias, e de um sistema de assistência social sem recursos, uma tarefa hercúlea pela frente.

Os países em desenvolvimento tentaram ignorar essa crise, mas não era possível isolar-se desse movimento, que já era mundial.

3 – PRINCIPAIS QUESTIONAMENTOS

Com o advento da grande crise em relação ao Estado, surgiram os mais variados questionamentos, sendo que algumas vertentes se tornaram mais destacadas, principalmente quanto ao tamanho do Estado, quais seriam as reais e ideais funções do Poder Público e se o Estado deveria intervir efetivamente na economia ou deixar que o próprio mercado atuasse na busca do equilíbrio e na geração dos resultados desejados pela sociedade.

Quanto ao tamanho, questiona-se sobre o Estado mínimo ou o Estado necessário. Mas o que seria o Estado necessário ? Necessário para o quê ?

A respeito do tamanho do Estado, citemos o poeta francês Paul Valery: “Se o Estado for forte, nos esmagará; se for fraco, pereceremos”.

Outra citação podemos extrair do documento do BIRD, em Santander/98: Com a globalização da atividade econômica, está ficando cada dia mais aparente que os governos centrais são pequenos demais para enfrentar os grandes problemas da vida e grandes demais para resolver as coisas pequenas”.

Outro ponto de muita discussão é se o Estado deve continuar atuando no setor produtivo ou se deve sair dessa área, desestatizando um bom número de empresas públicas, passando-as para o setor privado e para o mercado.

Hoje o mundo todo passa por um processo de desestatização, mas existem fortes correntes contrárias a essa tendência.

IV – A CRISE NÃO ESTÁ NO MODELO

1 – A QUESTÃO NÃO ESTÁ NA REFORMA DO MODELO

O que gostaríamos de enfatizar neste tópico é que se discute o tamanho do Estado, o modelo, as funções, mas, em realidade, o modelo continua mais ou menos intacto em qualquer parte do mundo, sem grandes variações entre eles. Todos os questionamentos estão voltados para aspectos que dizem muito mais respeito ao comportamento do homem político, do homem como governante, com todos os desvios identificados como do Estado.

Nós poderíamos ter o mesmo modelo inalterado e possibilitar que esse governante ou aquela equipe ou partido político consiga imprimir um ritmo diferenciado para o Estado, competente ou não, sem que isso implique julgar que o modelo esteja certo ou errado.

Com isso concluímos que é muito mais importante que nossas críticas recaiam sobre as políticas públicas, sobre os seres políticos que formulam essas políticas e que exercitam o poder do Estado, pois aí estão as raízes dos desencontros e dos resultados insatisfatórios conseguidos até agora.

Na realidade temos de mudar muita coisa no Estado, mas ao buscar transformar a sociedade e o ser humano comum, e, em conseqüência, acabaremos mudando aquele cidadão político que um dia poderia vir reger os destinos do País, do Estado ou do Município.

É que essa mudança tem de ser dos dois lados. Não adianta termos um governante mudado e atuando na forma desejada e, quando houver sua sucessão, surgir outro governante atuando de forma diferenciada e conduzindo o Estado para caminhos indesejados.

Também temos outra certeza, a de que, iniciado o processo de mudança do Estado e da sociedade, estabelecerá automaticamente uma situação de força contínua, no sentido de buscar mudar outros aspectos e de querer mais alterações, tornando irreversível esse movimento. É que em todo processo de mudança, saindo-se de uma situação atual para uma situação desejada, desde os primeiros passos e daí por diante, a cada momento altera-se a visão daquilo que se pretende no futuro, sempre com maior exigência e maior aperfeiçoamento, face à ampliação da consciência social.

2 – TEMOS DE MUDAR O ESTADO E A SOCIEDADE

A única certeza que temos é que não podemos continuar parados diante da atual situação, com o Estado sendo ineficiente no desempenho de suas funções e atendendo mal ao cidadão e este, indiferente, omissivo e crítico do governo, sem oferecer qualquer ajuda para melhorar.

De pouco adiantaria mudarmos apenas o Estado ou só a sociedade, pois os problemas de conflitos e desarmonia que inibem o melhor desempenho do governo são causados pelas duas partes.

As mudanças que estamos necessitando e pretendendo devem ocorrer tanto no Estado, em sua forma de funcionamento, como também na sociedade, na postura do cidadão frente ao Estado, exercitando seus direitos e cumprindo seus deveres, exercendo o controle social sobre a ação dos governantes e contribuindo com sua participação para melhores resultados na ação estatal.

A reforma do Estado exige uma administração pública mais ágil e competente, centrada na eficiência e na qualidade dos serviços públicos. Isso implica desenvolver uma cultura gerencial com ênfase nos resultados. Nessa perspectiva, exigir-se-á um grande esforço das instituições em desenvolver uma rigorosa profissionalização do Serviço Público para adequar-se a um novo padrão de gestão pública que será o aporte para novas formas de parceria com a sociedade civil, novos modelos de descentralização e novas concepções e práticas de gestão. Esse referencial demanda um novo perfil do servidor público com ênfase à criatividade, à capacidade de decisão, ao desempenho de novas funções, e com capacidade de desenvolver trabalhos de equipe.

Em relação às transformações da sociedade, a proposta é ter um cidadão consciente e capacitado a entender o Estado e seu funcionamento e a atuação de todos os componentes de sua estrutura, que possa avaliar a atuação de nossos dirigentes públicos quanto à propriedade e adequação correta das aplicações dos recursos gerenciados pelo governo. O objetivo é capacitá-lo a avaliar a relação custo/benefício de cada aplicação, de

forma que se obtenha o maior retorno social possível, sempre tendo em vista beneficiar fundamentalmente as camadas da população mais carentes, elevando o bem-estar de todos e atenuando as desigualdades sociais.

3 – O ESTADO QUE TEMOS

O Estado que temos hoje é realmente uma caricatura daquilo que a sociedade espera, com um modelo de atuação esgotado e exaurido, gerando muita polêmica.

A experiência de partir para a intervenção direta no mercado, tornando-se um Estado capitalista, um Estado produtor, não trouxe os resultados esperados e comprometeu toda a capacidade atual de investimentos sociais. Não existem recursos para investimentos, apesar da maior clareza na identificação das necessidades sociais básicas e dos caminhos para resolvê-las.

Com a ampliação das funções do Estado, intervindo muito mais na economia, principalmente a partir da crise do mercado em 1930, criou-se uma estrutura enorme, com um custo de manutenção muito alto para toda a população.

Mas o Estado continua prisioneiro de seus vícios do passado, de seus gastos supérfluos, de seus investimentos infrutíferos e de seu endividamento de qualidade discutível e desnecessário.

Além disso, a herança de muitas gerações de intervenção excessiva, de cartorialismo, de corporativismo, de ineficiência, de perdularismo e de um conjunto de outros erros continua atrapalhando a conquista de um Estado melhor.

As disputas entre os três níveis de governo, com as seguidas e constantes constituições, são recheadas de tendências conflitantes, ora beneficiando os estados, ora os municípios, ora centralizando ainda mais os poderes da União. O pior é que não são explicitados os motivos e a consistência dessas mudanças de tendências alteradas a cada aprovação de nova Constituição ou de revisões constitucionais.

A briga constante por maior poder de tributar, por maior fatia da receita pública e pela definição das responsabilidades de áreas de atuação, faz com que haja uma relação inamistosa entre os entes federados.

Além disso, inexistente um pacto federativo forte que garanta uma convergência no esforço pelo bem comum, com constantes acusações por comportamentos inadequados deste ou daquele nível de governo. Também contribuem para esses conflitos as posições concorrentes que as unidades de um mesmo nível de governo adotam entre si, buscando oferecer vantagens comparativas, no que podemos chamar de guerra fiscal.

Hoje, principalmente nos países em desenvolvimento, o Estado encontra-se em crise existencial na busca da definição de seu tamanho ideal e de suas funções básicas essenciais, em contraste com uma demanda crescente por parte da sociedade.

A sociedade está mais consciente de suas necessidades e o Estado tem de se preparar para poder atendê-las convenientemente. Num exemplo mais recente, com o advento de indicadores de qualidade de vida e de desenvolvimento do ser humano, os governantes estão tendo que redirecionar suas preocupações para a busca de resultados efetivos de melhoria das condições de vida da sociedade a que devem servir. Antigamente, a ação dos governantes, de qualquer nível de governo, era desvinculada dessa preocupação.

Um mau exemplo da atualidade é a chamada descentralização de funções, na maior parte das vezes sem que seja avaliada a capacidade das esferas menores de governo de administrar melhor aquela aplicação de recursos públicos.

Outro aspecto que caracteriza o Estado que temos hoje é o despreparo dos servidores públicos para atuar como agentes de prestação de serviços ao público. O Estado sempre negligenciou a formação e a capacitação de seus funcionários e agora enfrenta sérias dificuldades para superar esse atraso e poder atuar convenientemente dentro do novo modelo de Estado que pretendemos.

Essa complicada situação em que se encontra atualmente o Estado, cheio de vícios, conflitos entre os diferentes níveis de governo, indefinições internas, tudo isso concorre para o surgimento de uma certa apatia, de descrédito e indiferença por parte do cidadão, acentuando o já complicado quadro de suas relações com o setor público.

Mas o Estado tem de mudar e rapidamente, pois a sociedade está evoluindo com rapidez e passa a exigir melhores serviços, melhor atendimento, maior eficiência e mais competência dos funcionários públicos e que estes se comportem como verdadeiros agentes de transformação social.

4 – O ESTADO QUE QUEREMOS

Num sentido bem simplista, bastaria desenhar um modelo com soluções para os principais problemas do Estado, citados acima, características dos últimos tempos dos países em desenvolvimento e teríamos uma proposta quase ideal do que pretendemos como organização pública.

Quanto ao tamanho, não pretendemos nem um Estado gigantesco, nem um Estado mínimo, mas, sim, o Estado necessário, com uma adequação em relação à proporcionalidade de suas responsabilidades, ações e resultados sociais conseguidos.

Queremos um Estado capaz de gerir, em ordem e no respeito à lei, um país socialmente mais sadio.

A proposta de reforma do Estado, segundo modelo do próprio governo, deve buscar uma delimitação clara das áreas de atuação de cada um de seus níveis, das competências legislativas e da participação no produto da arrecadação de recursos. Deve-se restabelecer o pacto federativo.

Como segundo item da reforma, deve-se reduzir o grau de regulação do Estado, limitando sua atuação às áreas de concessões e monitoramento do mercado.

O terceiro aspecto a ser abordado na proposta de reforma seria o restabelecimento das condições de governança do Estado, com ajustes financeiros que permitam o desenvolvimento de suas funções e reservas financeiras para aumentar sua capacidade de investimento em áreas socialmente estratégicas. É imprescindível uma reforma administrativa que aumente a capacidade de atender às demandas da sociedade. Para isso é preciso uma estrutura administrativa adequada e um corpo funcional capacitado e ajustado.

O último item da reforma seria a conquista da governabilidade, baseada num forte apoio popular, dando legitimidade ao governo, uma interação proativa entre os três poderes, um pacto federativo eficiente e uma relação mais harmoniosa com a sociedade.

Queremos um Estado apenas normativo, concedente, autorizativo, fiscalizador, além de promotor e regulador do desenvolvimento.

O Estado deve ser empreendedor, com as vistas voltadas para o futuro, buscando identificar vocações e novas oportunidades para o crescimento econômico e das potencialidades de benefícios sociais para a população.

O foco principal do Estado deve ser o cidadão, seu único cliente, e sua atuação será valorizada a partir do momento em que a sociedade experimentar e conquistar avanços em direção à melhoria do bem-estar .

O Estado deve focar sua ação na busca de resultados, com a definição de metas claras e bem definidas. Hoje já se consegue estabelecer parâmetros dos níveis de bem-estar social e qualquer localidade pode dispor de seu Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, que classifica os municípios segundo os resultados de seus indicadores. Os governos locais podem identificar sua realidade, definir metas de resultados e implementar planos e programas para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

O Estado tem de ser competente e eficiente na administração e gestão dos recursos públicos, e atuar como indutor de mudanças na sociedade, na busca do bem-estar social que é a proposta final.

VI – NOVA POSTURA DA SOCIEDADE

1 – EXPERIÊNCIAS ANTERIORES

Apesar de já contarmos com um elevado número de experiências bem sucedidas de participação comunitária, parece haver uma certa resistência à inovação, quando se trata da relação Estado/Cidadão.

O mais importante não é só termos a certeza dos resultados benéficos dessa convivência social, mas o fato de o cidadão ter demonstrado em todas essas experiências uma vocação, uma consciência e uma disposição para participar ativamente da vida dos negócios do setor público. Basta serem criadas as condições e o cidadão ser chamado para isso.

No Brasil temos experimentado uma série de experiências bem-sucedidas de participação social e temos sentido que alguns desses trabalhos tornaram-se permanentes, mesmo alternando no poder governantes de ideologias diferenciadas. Hoje o próprio governo federal tem estimulado a disseminação dessas experiências de sucessos, como forma de criar uma cultura participativa.

A globalização também tem concorrido para a divulgação imediata de projetos bem-sucedidos nesse campo, principalmente em países mais desenvolvidos, fazendo com que possamos entrar em contato visual com essas experiências e possamos avaliar os resultados benéficos, fortalecendo essa linha de trabalho e facilitando essa disseminação e aplicação em outros pontos do mundo, independentemente da distância e da localização geográfica.

A globalização deve constituir-se num forte fator de harmonização social, ao mesmo tempo em que acelera a absorção de experiências bem-sucedidas de países mais avançados e as novidades incorporadas a cada dia, diminuindo a distância entre países em desenvolvimento e desenvolvidos.

2 – EXEMPLOS DE PAÍSES MAIS DESENVOLVIDOS

A distância, no tempo, que separava um país em desenvolvimento de um país desenvolvido era calculada em aproximadamente cinquenta anos, diferença quase zerada hoje, após a grande evolução tecnológica nos meios de comunicação e a chamada globalização do mundo.

Experiências bem-sucedidas como a do Canadá, na implantação de uma ampla reforma tributária, com uma forte participação popular e com resultados considerados surpreendentes, podem ser tomadas como referência. Essa experiência, além de produzir certamente uma reforma melhor e melhores chances de acerto, promove a interação Estado/Cidadão, gera uma relação de confiança e possibilita uma maior aceitação do contribuinte-cidadão em relação ao cumprimento mais voluntário dos compromissos tributários e o melhor entendimento das funções do Estado.

Outro exemplo de grande aceitação no momento vem da Espanha e do Canadá, países que têm investido muito em programas de educação fiscal, de grande aproximação do Estado com a sociedade, atualmente em estágio de grande evolução.

Agora estamos vivenciando no Brasil a experiência de propor uma ampla lei de responsabilidade fiscal, que deverá estabelecer as regras, as diretrizes, os limites e os caminhos para uma boa gestão fiscal, regulando a postura dos três níveis de governo, sendo que os exemplos mais consultados pelos nossos legisladores foram os da Nova Zelândia, da Argentina, da União Européia e dos Estados Unidos. Essa proposta encontra-se no Congresso Nacional em fase de debates.

Hoje a situação se reveste de preocupações na busca do equilíbrio entre a descentralização, a autonomia e a responsabilidade, pontos que devem nortear a relação entre os três níveis de governo de qualquer Estado.

Como exemplo de diversos países e organizações supranacionais, busca-se estabelecer a responsabilidade fiscal legal, através de normas e de códigos de conduta para o homem público.

Mas, sem sombra de dúvida, a responsabilidade fiscal conseguida através do controle social é a mais eficaz, independentemente do acionamento jurídico. É a sociedade se organizando e atuando no sentido de que os governantes atuem com responsabilidade social.

Um outro aspecto que seria interessante observar é que uma relação mais harmoniosa entre Estado/Cidadão parece ser característica de países mais desenvolvidos, que adotam há tempos a interatividade social como prática de vida. Ao contrário, nos países menos desenvolvidos essa relação é geralmente mais complicada e menos amistosa.

3 – MOMENTO HISTÓRICO ATUAL

Um conjunto de fatores concorre para tornar o momento atual muito promissor para o redirecionamento das discussões sobre os novos rumos que deve tomar o Estado, sua relação com a sociedade e o futuro dos resultados necessários para se alcançar rapidamente um melhor nível de bem-estar social, principalmente daqueles países que ainda não alcançaram um desenvolvimento razoável.

Um deles é a crise do Estado, depois de se adotar por muitos anos um modelo que não cumpriu com os resultados pretendidos e hoje se encontra falido e exaurido, exigindo portanto toda uma rediscussão sobre tamanho, funções, relações com a sociedade.

Outro tem sido a adoção de modelos participativos e programas de educação fiscal para harmonizar a relação Estado/Cidadão e extrair dela todos os benefícios sociais possíveis, conforme nos demonstram os exemplos de países que já experimentaram esse caminho. O governo antecipa-se e amplia as oportunidades dessa aproximação, não apenas com a iniciativa de oferecer informações anteriormente acessíveis somente a um grupo fechado de funcionários públicos e especialistas, como também ao conclamar os cidadãos à utilização de uma das mais eficientes armas de uma sociedade civilizada e moderna, que é o exercício do controle social.

Poderíamos citar ainda o exemplo de nossos próprios países que vêm experimentando algumas experiências bem-sucedidas no campo da participação social, com a descoberta de que os resultados são altamente promissores e de que a sociedade está ávida para participar mais da vida do Estado.

A esse conjunto de fatores poderíamos agregar a facilidade dos meios atuais de comunicação e a rapidez com que acessamos os mais variados pontos do planeta, participando das mais variadas experiências do mundo.

O aspecto mais importante desse momento é o processo de mudança no funcionamento do Estado, no redirecionamento em relação ao seu papel na sociedade e ao papel da sociedade na vida do Estado, um caminho que, após o seu início, torna-se irreversível.

O cidadão experimenta o processo de participação e jamais admite o retorno à situação anterior, independentemente do governante que está no poder.

A sociedade experimenta a sensação de participar, desenvolve uma consciência da importância de sua atuação como cidadão, vê os primeiros resultados e sente que é produtiva a sua colaboração, ficando difícil conceber um retorno à situação anterior, mesmo que por um processo de imposição ou violência.

Em nosso país nunca tivemos um período como o atual, com a sociedade se movimentando, credenciando-se a exigir mais dos governantes, com um número nunca antes conhecido de questionamentos políticos e judiciais sobre a gestão pública de estados e municípios, com inúmeras cassações de mandatos.

Está tudo convergindo para que o atual momento seja um marco na vida de nossas sociedades, com o aproveitamento integral do potencial de mudança que estamos vivenciando, com todas as evidências de que serão transformações profundas na vida do Estado e da população.”

4 – ESTADO E SOCIEDADE JUNTOS

Uma grande conclusão a que estamos chegando nos dias de hoje é de que o Estado é insuficiente para cumprir sozinho todas suas funções sociais e que é preciso contar com o auxílio e a participação da sociedade, do setor privado. Essa conclusão veio com a grande crise por que passa o Estado, pela exaustão de fontes alternativas de recursos adicionais e pela incapacidade de o mesmo universo de cidadãos suprir os cofres públicos com novos tributos ou empréstimos.

O que se propõe hoje é o Estado demonstrar sua disposição de mudar a forma de atuar e de tratar o cidadão, oferecendo a este a oportunidade de criar uma maior consciência sobre as coisas públicas, a função social do tributo, a destinação dos recursos, os gastos governamentais e, assim, adquirir condições de exercer plenamente a cidadania.

O Estado, ao mudar sua forma de se relacionar com o cidadão, acaba conseguindo sua participação consciente, e este, exercitando sua nova capacidade de análise e crítica da ação governamental, contribui com maior zelo na administração dos recursos públicos e para o bem de toda a sociedade por meio de um controle social efetivo.

Com a melhor organização da sociedade, principalmente a partir da proliferação das Organizações Não-Governamentais, surgiu no cenário o chamado terceiro setor, além do público e do mercado, como fonte complementar da ação do Estado.

Essas entidades têm-se revelado de grande potencial de ação junto ao governo, com o oferecimento de estudos e proposições de soluções alternativas para problemas sociais, além de atuarem como críticos dos erros da ação governamental, quando estes acontecem.

Com o processo de desestatização e a conseqüente saída ou afastamento do Poder Público de diversos setores e atividades econômicas, abriram-se muitas chances de empresas e organizações sociais assumirem investimentos antes ocupados pelo governo. Agora, o Estado, exaurido financeiramente e não disposto a voltar a ocupar investimentos muito mais apropriados ao setor privado, vem procurando e propondo participações de setores empresariais em infra-estrutura de projetos de desenvolvimento regionais, área da qual não abria mão antigamente. E este é realmente o papel adequado de um Estado moderno, como indutor do processo de desenvolvimento, atraindo parcerias do setor privado, em benefício de uma região e do país.

Dessa forma, com a revisão do papel do Estado, do cidadão, com a melhor organização da sociedade, com o surgimento de organizações de cooperação e o estabelecimento de parcerias com o setor privado, estamos tendo efetivamente o Estado e a sociedade juntos.

VII – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL - PNEF

1 - ANTECEDENTES

A primeira manifestação da consciência de que algo deveria ser feito no sentido de melhorar a relação Estado/Cidadão, no Brasil, principalmente no que se refere à tributação, ocorreu em 1969, na Secretaria da Receita Federal.

Naquela oportunidade, ficou constatada a falta de conhecimento a que estava submetida a população de contribuintes do Imposto de Renda, principalmente quanto ao

conhecimento da função socioeconômica do tributo e da própria legislação, o que dificultava o entendimento da questão e a disposição de contribuir mais consciente e voluntariamente para com o Estado.

A primeira conclusão é que deveríamos elaborar um programa junto às escolas de ensino fundamental, produzindo cartilhas ilustradas sobre o tributo e suas aplicações em benefício da sociedade, distribuindo esses livros entre as crianças durante o período escolar.

Outras iniciativas se seguiram, ora em nível federal, ora estadual e até mesmo municipal, sob as mais diferentes formas e veículos, utilizando-se de todas as manifestações possíveis, como teatro, música, sorteios, brindes, compensações com ingressos para espetáculos teatrais, esportivos, etc.

Algumas características podiam ser notadas nessas experiências: não tinham o compromisso da permanência, sendo campanhas sazonais e de curta duração; objetivavam muito mais o aumento quase imediato da arrecadação; fortaleciam a idéia de que o trabalho significava uma possibilidade de ganhos aos participantes da campanha; e não tinham qualquer preocupação quanto à internalização de mudanças pela via educacional, que transformassem realmente a compreensão, criando a consciência de cidadania.

Em outras oportunidades, as administrações tributárias brasileiras implementaram algumas campanhas de integração fisco-contribuinte, com o objetivo de maior aproximação entre o Estado e o Cidadão, simplificando legislação, aumentando a orientação e melhorando o atendimento aos pagadores de tributos. O objetivo principal era demonstrar que a função de tributar, fiscalizar e arrecadar não eram conflitantes em relação ao contribuinte.

Hoje, mesmo com toda a convicção da fragilidade daquelas campanhas temporárias e sem objetivos educacionais, alguns governos estaduais ainda insistem em continuar promovendo sorteios e brindes em troca da maior exigência da nota fiscal nas transações comerciais.

2 – HISTÓRICO

Por volta de 1995, numa seqüência de seminários e congressos internacionais, discutia-se seriamente a necessidade de uma harmonização na relação Estado/Cidadão, uma vez que um grande entrave se estabelecia a um melhor entendimento quanto à redefinição do Estado e à busca de melhores soluções para a situação social do País.

Em todas aquelas oportunidades, a experiência de países mais adiantados era apresentada como solução, utilizando-se a educação tributária como melhor caminho, começando por um processo no nível de escola, preparando o futuro cidadão, enquanto outras iniciativas procuravam atrair o cidadão adulto para a integração desejada.

Em maio de 1996, numa reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, composto por Secretários de Fazenda de todos os Estados, sob a presidência do Ministro da Fazenda, foi aprovada a idéia de formação de um grupo de trabalho, cujo objetivo seria a formulação de um Programa Nacional de Educação Tributária, de caráter permanente, para abranger todas as escolas de ensino fundamental, escolas do segundo grau, universidades e os demais segmentos da sociedade. Esse grupo foi aprovado em 1997, com a participação de representantes dos vinte e sete estados, da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e dos Ministérios da Fazenda e da Educação.

O Programa foi montado e aprovado em 1998, o grupo de trabalho definido oficialmente, com reuniões trimestrais, a Escola de Administração Fazendária – ESAF ficou

com a coordenação geral dos trabalhos e os Estados do Mato Grosso e do Rio Grande do Norte, encarregados de fazer a implantação demonstrativa, ainda em 1998.

A forma de trabalho inicial foi definida como de integração entre os sistemas fazendário e educacional, começando com o envolvimento dos Ministros da Fazenda e da Educação e indo até as prefeituras dos municípios.

Ainda no início do Programa, depois de muita discussão, decidiu-se pela mudança em sua denominação, que passou a ser Programa Nacional de Educação Fiscal, pois o termo “tributária” poderia reduzir o campo de atuação pretendido. Ao contrário das experiências anteriores, em que o objetivo principal era desenvolver a consciência da função socioeconômica do tributo e aumentar a arrecadação, agora a pretensão é muito maior, envolvendo outros aspectos como o Estado, funções, gasto público, orçamento, participação comunitária, exercício pleno da cidadania, avaliação de gestão. Assim, o termo “fiscal” abrangeria uma amplitude muito maior de conceitos e ampliaria o raio de ação do Programa.

3 - ESTRUTURA E OBJETIVOS DO PROGRAMA

Os objetivos do Programa foram assim definidos:

- Objetivo Geral : Promover e institucionalizar a Educação Fiscal, para o pleno exercício da cidadania.
- Objetivos Específicos:
 - A – sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo.
 - B – levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública.
 - C - incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos.
 - D – criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Também foi definido um conjunto de diretrizes que devem nortear a implementação do Programa:

- A – A ênfase do PNEF é o exercício pleno da cidadania.
- B – O tratamento das questões tributárias e de finanças públicas deve abranger os três níveis de governo.
- C – Todo material a ser utilizado deve ter a característica de educação permanente evitando-se o uso de logomarcas e mensagens que caracterizem determinada gestão governamental.
- D – Deve-se evitar a vinculação de campanhas de premiação ao programa, com a finalidade exclusiva de aumentar a arrecadação.
- E – Os programas estaduais deverão ser desenvolvidos em parceria com as Secretarias de Fazenda dos estados e dos municípios, Secretarias de Educação dos estados e municípios e, também, com a participação de outros órgãos e entidades representativos da sociedade.
- F – O programa deverá contemplar ações junto à sociedade, que promovam a participação do cidadão na gestão governamental.

G – O conteúdo programático deve ser inserido na grade curricular de forma transversal, conforme proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais.

O Programa Nacional foi estruturado em cinco módulos, que poderão ser trabalhados separada ou simultaneamente, de acordo com a conveniência de cada Estado, abrangendo o público:

- Módulo I – Estabelecimentos de ensino fundamental.
- Módulo II – Estabelecimento de ensino médio.
- Módulo III – Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação, Secretarias de Educação e outras.
- Módulo IV – Universidades Públicas e particulares.
- Módulo V – Sociedade em geral.

4 – FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

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

Em nível estadual, representantes das Secretarias de Fazenda e da Educação reúnem-se, formam uma comissão e elaboram o projeto de implementação. Já existe um vasto material didático para ser ministrado, escolhe-se o município onde vai ser implementado inicialmente e prepara-se um número de professores que serão os agentes multiplicadores.

Na preparação dos professores multiplicadores há a participação do pessoal técnico da área fazendária para a formatação do material didático e repasse de conhecimento técnico.

Simultaneamente à implementação do Programa nas escolas do ensino fundamental, estamos levando as mesmas atividades aos níveis universitários, por meio de palestras e debates.

Para a sociedade em geral, estamos utilizando as associações, clubes de serviços, conselhos e sindicatos para a realização de palestras e debates, já estando prevista a formação de agentes multiplicadores para ampliar o raio de ação do Programa.

5 – RESULTADOS JÁ ALCANÇADOS

O Programa Nacional de Educação Fiscal, conforme estava previsto inicialmente, teve sua implantação prevista para 1998, nos estados do Mato Grosso e Rio Grande do Norte. No entanto outros estados anteciparam seus projetos e já conseguiram seus resultados naquele ano.

Os dados apresentados abaixo referem-se à implementação de projetos estaduais no módulo I – ensino fundamental:

Número de alunos instruídos	371.162
Número de escolas envolvidas	1.841

Número de educadores capacitados	10.426
Número de municípios envolvidos	191

Em 1999 novos estados implementaram seus projetos e os resultados abaixo refletem essa ampliação, ainda no ensino fundamental:

Número de alunos instruídos	513.127
Número de escolas envolvidas	1.957
Número de educadores capacitados	12.764
Número de municípios envolvidos	219

VIII – O QUE ESTAMOS PRETENDENDO

1 –DESENVOLVER A CONSCIÊNCIA CRÍTICA DA SOCIEDADE

Na realidade, pretendemos primeiramente um despertar da sociedade num sentido de voltar a desenvolver e a criar um interesse maior pela coisa pública, pelas coisas do Estado, pelas coisas que os políticos, os administradores públicos cuidam e que são, na realidade, propriedade e interesse exclusivo da sociedade a que o Estado deve servir.

Temos de despertar essa consciência de maneira que todos possam saber como funciona o Estado: como ele é, quais são suas funções, como ele procura cumprir essas funções, desenvolver essas funções em benefício do bem-estar social.

Mas primeiro é preciso chamar essa sociedade, chamar o cidadão para que ele entenda a função pública. Para que ele crie uma consciência, para que ele sinta necessidade dessa consciência e a utilidade de sua prática como dever do cidadão, à medida que ele passe a entender bem quais são os benefícios que uma eficiência da ação pública podem trazer para sociedade.

2 – AUMENTAR A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Nós, como relatamos na introdução deste trabalho e no item sobre comportamentos inadequados, vimos que há uma baixíssima consciência do cidadão em relação às coisas do Estado. O cidadão não é ouvido, ele não tem acesso às informações, ele não tem condições de participar, mas todas as vezes em que nós analisamos, avaliamos uma iniciativa de governantes, de qualquer nível de governo, oferecendo, chamando a sociedade, o cidadão para que ele venha participar da administração, quer seja num orçamento participativo, quer seja numa definição de plano de governo, quer seja numa avaliação dos balanços dos gastos públicos, há uma disposição latente, há uma predisposição a participar.

No entanto, essas experiências têm sido ora truncadas pelas mudanças, pelas substituições de governantes, ora pela falta de iniciativa, de oferecimento de um ambiente propício a essa participação.

Mas em todas as experiências que temos presenciado temos sentido abertamente a vontade de participar, a disposição. E o cidadão, ele tem a criatividade, ele tem uma predisposição para encontrar e para buscar soluções. A energia que ele gastaria criticando o governo, que ele passaria criticando os governantes, essa mesma energia seria

empregada na criatividade, para a busca de soluções aos problemas sociais, aos problemas essenciais na busca do bem-estar social, na busca da evolução de nossa sociedade.

3 – COMPARTILHAR O CONHECIMENTO SOBRE A GESTÃO PÚBLICA

Atualmente o governante, na sua grande maioria, não tem nenhuma preocupação, ou quase nenhuma preocupação de compartilhar os dados, diríamos até as agruras, os sofrimentos da administração, da gestão pública. Esse não-oferecimento de dados e de informações sobre a gestão pública faz com que o cidadão também ignore os resultados e faça avaliações precipitadas e sem embasamento sobre o que é gestão pública.

Então a proposta deste Programa Nacional de Educação Fiscal é compartilhar o conhecimento sobre a gestão pública, o que é o Estado, o que o Estado faz, porque o Estado existe, porque existe orçamento, quais são, e por que a existência de três poderes, a convivência desses três poderes, como se encaixam, se aplicam, se destinam os recursos públicos, como são eleitas as prioridades da sociedade, como são elaboradas as políticas públicas, como são avaliados os projetos, os resultados, de que maneira o Estado se comporta nessa parte da gestão pública, porque só assim, só com a consciência se pode criticar; não se pode avaliar sem que se tenha o conhecimento, não se pode criticar nem avaliar aquilo que não se conhece.

Então esse compartilhamento do conhecimento sobre gestão pública é uma necessidade, é um imperativo para que todos tenham um nivelamento de informações, um aumento da potencialidade, da participação, da co-responsabilidade do Estado e do cidadão na gestão do bem público.

4 – OBTER O CONTROLE SOCIAL

O que se pretende no final, com o andamento desse Programa Nacional de Educação Fiscal, é fazer com que a sociedade interaja com o governo como se fosse um quarto poder. Como se, além dos três poderes fundamentais, da estrutura do Estado, houvesse uma sociedade atenta, participativa, que acompanha a ação do Estado e que, por isso mesmo, pode avaliar, pode controlar a vida dos governantes no sentido de que seja sempre uma presença marcante. De um lado, o Estado conhece e sabe que a sociedade está atenta, está observando, está acompanhando. De outro lado, o cidadão também avalia o comportamento, avalia a eficiência do Estado, avalia a postura adequada do governante e tem condições de participar inclusive do sucesso da administração pública.

Com o controle social sendo exercitado teremos certamente melhores resultados. É muito mais fácil acertar em conjunto, em um grupo de pessoas, uma sociedade inteira junto com o governante do que um governante isolado, sozinho.

5 – AUMENTAR A RESPONSABILIDADE FISCAL

Uma das coisas mais importantes que vem acontecendo em nosso país neste momento é a proposta de uma lei de responsabilidade fiscal. Hoje em dia a administração pública no Brasil tem demonstrado um exercício divergente da responsabilidade, com o uso, a geração, a aplicação dos recursos públicos, o que tem feito com que os resultados ao final de cada exercício seja uma surpresa para todos. Enquanto um nível de governo exercita todo o controle e rigidez nos gastos públicos, procurando fazer com que haja um superávit fiscal

capaz de fazer frente às responsabilidades pelo ônus das dívidas públicas interna e externa, outros níveis trabalham em total divergência, em total dissonância com esse nível de governo.

Então o que você tem é uma anulação dos resultados positivos que o esforço de um nível consegue em relação aos demais, porque, ao final, o somatório dos três níveis de governo faz surgir, ao invés de um superávit capaz de fazer frente ao ônus das dívidas públicas, um déficit crescente, um endividamento crescente e uma postura de gastos desnecessários, supérfluos e inoportunos diante da responsabilidade global. Então resta para o nível central do governo a responsabilidade pela condução da política fiscal do país, tendo um nível ou dois trabalhando com austeridade, com responsabilidade, enquanto outro nível de governo trabalha em total divergência, gastando além das necessidades..

Essa Lei de Responsabilidade Fiscal pretende trazer à luz alguns indicadores de performance, alguns limites que deverão ser observados pelos cidadãos para que se consiga no país o tão desejado resultado fiscal que possibilite uma geração de recursos suficientes para a manutenção do Estado, o desempenho de suas funções básicas e uma sobra que possibilite investimentos públicos em setores carentes, em atenuação das desigualdades sociais e na geração acelerada de um bem-estar desejado.

6 – MELHORAR O PERFIL DO HOMEM PÚBLICO

Espera-se que um dos resultados dessa conscientização, dessa evolução da sociedade, desse compartilhamento no conhecimento da gestão pública, desse aumento da responsabilidade fiscal, do exercício do controle social seja a obtenção de uma consciência política maior por parte do cidadão. Que o cidadão tenha em mente que, no exercício do seu poder de eleitor, pode exigir maior responsabilidade, maior competência, maior preparo, maior capacitação dos homens públicos para que não ocorram mais resultados desastrosos num futuro não muito distante.

Nossa preocupação, nossa proposta é de que, num espaço não muito longo de tempo, nós melhoremos o perfil dos eleitos pelo povo para o exercício da função pública. A exigência da sociedade fará com que o homem público eleito por motivos não explícitos, mas que consiga, ao final de uma eleição, ser indicado para ocupar um cargo sem o preparo devido, sem a capacitação necessária, venha a ser avaliado a qualquer instante, tendo, inclusive, vetada a sua continuidade no desempenho do cargo.

Nós temos hoje já um elevado número de ocupantes de cargos públicos vetados pela população por meio dos mecanismos legais, um número bastante representativo de cassações de exercício de mandatos eletivos da nossa sociedade. Essa é uma tendência que deverá se perpetuar de maneira que o cidadão, depois de tentar votar mais consciente, mais acertadamente, e mesmo assim verificar, com o correr do tempo, a impropriedade da indicação, a impropriedade daquele eleito, tenha condições de acionar os mecanismos legais de que dispomos em nossa vida social para vetar tal cidadão no comando da coisa pública.

7 – MELHORAR O CUMPRIMENTO VOLUNTÁRIO

Nos outros trabalhos anteriores, em outras campanhas, o objetivo principal dos movimentos em prol da educação tributária era simplesmente aumentar o nível de cumprimento voluntário das obrigações tributárias, com isso aumentando também a arrecadação dos poderes públicos. Por outro lado, neste Programa Nacional, com esse objetivo de se conseguir o maior nível de cumprimento voluntário, nós teremos

automaticamente uma conscientização do cidadão, com eficiência do Estado e com melhores resultados da ação do Estado. Não é preciso e nem seria interessante que fosse colocada para a sociedade, explicitamente, como objetivo desse Programa Nacional, a busca do maior cumprimento voluntário, o aumento da potencialidade de geração de receitas públicas, principalmente tributária em prol do Estado.

O resultado de todos os movimentos a que temos assistido, mesmo em pequenas comunidades, tem demonstrado que a disposição do cidadão em cumprir mais conscientemente, mais voluntariamente, aumenta automaticamente, mesmo sem ser enfatizada. À medida que ele entende o sentido socioeconômico do tributo, que ele avalia que está havendo a frutificação da aplicação desses recursos públicos em benefício de uma sociedade mais feliz, mais crescida, mais desenvolvida, aumenta automaticamente sua disposição em contribuir mais, mais conscientemente.

É lógico e é evidente que, a partir da prática do controle social, a própria ação do Estado de tributar e administrar essa tributação tenderá automaticamente a ser melhor, a ser mais justa, a ser mais equilibrada, e isso aumenta a disposição do cidadão para contribuir. À medida que a tributação passa a ser bem administrada, as atenções se voltam para a qualidade e a propriedade das aplicações dos recursos, mas certamente a arrecadação será aumentada e mais produtiva, reforçando o volume de recursos em poder do Estado. Se os governantes contarem com maior disponibilidade de recursos e buscarem uma aplicação social mais consciente e mais produtiva, com maiores benefícios sociais, automaticamente estará reforçada a disposição do contribuinte em continuar contribuindo bem.

A participação, o controle social, também é uma forma de aperfeiçoar os mecanismos de administração, principalmente tributários.

Em realidade, temos de procurar sair do chamado círculo vicioso, onde o cidadão fica irritado com as ações do Estado, reage e busca não colaborar com o Governo, que não tendo sua cooperação ignora sua presença e seus interesses e a relação fica inamistosa e conflitante. Se, ao contrário, interrompemos esse ciclo com ações de cooperação, de transparência, de eficiência por parte do Estado, o cidadão se predispõe a colaborar, a exercer um controle social cooperativo e proativo, cumpre melhor com seus compromissos tributários, o Estado fica em condições de atender melhor às necessidades da população e, então, instaura-se o chamado círculo virtuoso.

Com mais recursos o Estado aumenta sua capacidade de aplicar em investimentos socialmente interessantes e justos e aumenta o grau de satisfação do cidadão e de respeitabilidade da administração pública.