

EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA

Fátima Maria Gondim Bezerra Farias
e Valdinar Custódio Filho

Ensino Médio



COLEÇÃO
EDUCAÇÃO FISCAL
E CIDADANIA

LIVRO DO
PROFESSOR



Fundação Demócrito Rocha (FDR)

Presidente João Dummar Neto

Diretor Geral Marcos Tardin

Edições Demócrito Rocha (EDR)

(marca registrada da Fundação Demócrito Rocha)

Editora Executiva Regina Ribeiro

Editor Adjunto Raymundo Netto

Gerente de Produção Sérgio Falcão

Editor de Design Amaurício Cortez

Ilustrações e Capa Karlson Gracie

Revisão Textual Milena Bandeira

Projeto Gráfico Dhara Sena

Diagramação Cristiane Frota e Welton Travassos

Catálogo na Fonte Kelly Pereira



ESTADO DO CEARÁ

Secretaria da Fazenda

Este livro é parte integrante da coleção "Educação Fiscal e Cidadania", publicado em decorrência do Contrato N° 118/2013, celebrado entre a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F225e Farias, Fátima Maria Gondim Bezerra
Educação fiscal e cidadania / Fátima Maria Gondim Bezerra
Farias; Valdinar Custódio Filho. – Fortaleza: Edições Demócrito
Rocha, 2014.
160 p.: il. Color (Coleção Educação Fiscal e Cidadania)

Ensino Médio

Em parceria com governo estadual - Secretaria da Fazenda

ISBN 978-85-7529-631-8

1. Tributação **2.** Educação Fiscal **3.** Cidadania
I. Custódio Filho, Valdinar. **II.** Título

CDU 336.225



edições **demócrito rocha**

Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora - CEP 60.055-402 - Fortaleza-Ceará

Tel.: (85) 3255.6037 - 3255.6256 - Fax (85) 3255.6271

edicoesdemocritorocha.com.br | edr@fdr.com.br | livrariaedr@fdr.com.br





GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria da Fazenda

GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ
Cid Ferreira Gomes

SECRETÁRIO DA FAZENDA
João Marcos Maia

SECRETÁRIO ADJUNTO DA FAZENDA
Marcus Augusto Vasconcelos Coelho

SECRETÁRIA EXECUTIVA DA FAZENDA
Sandra Maria Olimpio Machado

COORDENADORES DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
José Carlos Cavalcante
Pedro Júnior Nunes da Silva
Antônio Eliezer Pinheiro
Liana Maria Machado de Sousa

ORIENTADOR DA CÉLULA DE EDUCAÇÃO FISCAL
Argemiro Torres Neto

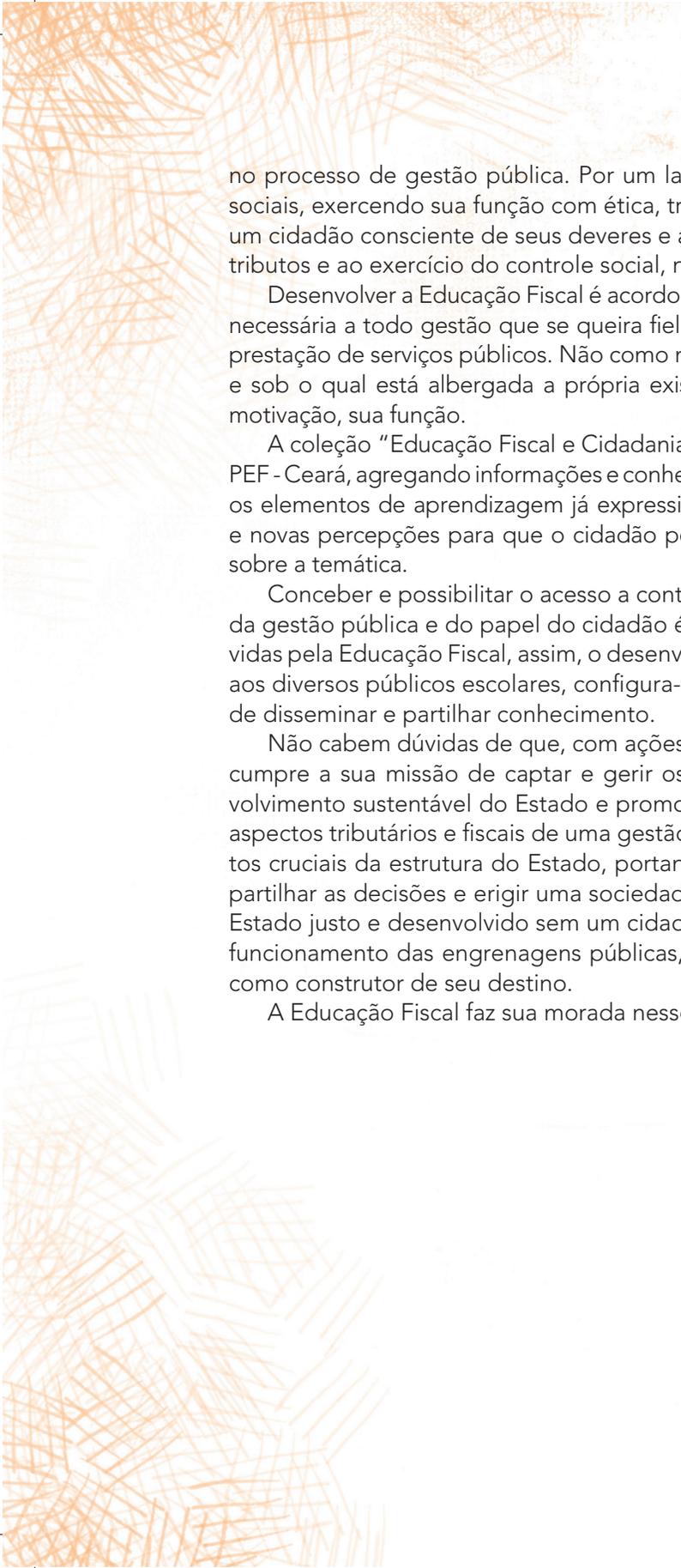
APRESENTAÇÃO

O tema **Educação Fiscal** tem alcançado cada vez mais relevo e sua presença nas diversas esferas acadêmicas se consolida de forma irrevogável, o que atesta a importância e atualidade do debate. Nenhuma nação se constrói prescindindo de uma educação libertadora e que aponte para uma compreensão solidária entre sua gente, permitindo a reflexão e apropriação de elementos que trazem, no seu cerne, o exercício político de ser cidadão.

A Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará tem envidado esforços para que o conceito de Cidadania Fiscal tenha espaço e seja absorvido no cotidiano social, no aprendizado de que é preciso estar atento, fiscalizar, participar da gestão pública. A opção por levar o debate sobre cidadania e tributação, por meio do Programa de Educação Fiscal (PEF) do Ceará, nas suas mais diversas possibilidades, fundamenta-se na compreensão de que não se transcendem paradigmas e se alcançam novos estágios de transformação social que não pela educação. Incluir o tema Educação Fiscal na pauta da sociedade tem sido uma decisão acertada e efetiva no processo de colaborar com um país novo, uma sociedade melhor.

A Educação Fiscal tem, ao longo de sua história, comprovado que acrescenta substanciais elementos à formação humana, oportunizando que o cidadão aproprie-se dos bens públicos, exija seus direitos, garanta o que preconiza a Carta Magna. Ao passo que permite também a compreensão de que sem sua participação efetiva o Estado não pode exercer esse papel, pois é o financiador das ações estatais, por meio do pagamento de tributos.

Uma relação saudável entre Estado e sociedade requer compartilhamento de conhecimento e ação. Assim, ambos podem apropriar-se do que lhes cabe



no processo de gestão pública. Por um lado, um Estado atento às demandas sociais, exercendo sua função com ética, transparência e respeito, e, por outro, um cidadão consciente de seus deveres e atuante quanto ao retorno social dos tributos e ao exercício do controle social, mitigando práticas nocivas.

Desenvolver a Educação Fiscal é acordo permanente com a cidadania, prática necessária a toda gestão que se queira fiel ao compromisso com o exercício da prestação de serviços públicos. Não como mero atendimento, mas como direito, e sob o qual está albergada a própria existência do Estado: sua essência, sua motivação, sua função.

A coleção “Educação Fiscal e Cidadania” vem somar ao material didático do PEF - Ceará, agregando informações e conhecimentos, enriquecendo e ampliando os elementos de aprendizagem já expressivos do Programa. São novos olhares e novas percepções para que o cidadão possa apropriar-se e acurar sua leitura sobre a temática.

Conceber e possibilitar o acesso a conteúdos que facilitem o entendimento da gestão pública e do papel do cidadão é uma das principais ações desenvolvidas pela Educação Fiscal, assim, o desenvolvimento de uma coleção destinada aos diversos públicos escolares, configura-se necessária e imprescindível forma de disseminar e partilhar conhecimento.

Não cabem dúvidas de que, com ações como essa, a Secretaria da Fazenda cumpre a sua missão de captar e gerir os recursos financeiros para o desenvolvimento sustentável do Estado e promover a Cidadania Fiscal. Conhecer os aspectos tributários e fiscais de uma gestão é prover a comunidade de elementos cruciais da estrutura do Estado, portanto, fundamentais para que se possa partilhar as decisões e erigir uma sociedade melhor para todos. Não se faz um Estado justo e desenvolvido sem um cidadão participativo, que compreenda o funcionamento das engrenagens públicas, não apenas como espectador, mas como construtor de seu destino.

A Educação Fiscal faz sua morada nesse espaço.

João Marcos Maia
Secretário da Fazenda

SUMÁRIO

1	Educação Fiscal no Contexto Social	
	Capítulo 1 Democracia e sociedade	11
	Capítulo 2 Política, sociedade e educação	23
	Capítulo 3 Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF	30
2	Relação Estado-Sociedade	
	Capítulo 4 Sociedade e estado	43
	Capítulo 5 A construção da cidadania no Brasil	53
	Capítulo 6 O estado brasileiro	60
	Capítulo 7 Ética e cidadania	69

3

Função Social do Tributo

Capítulo 8 Os tributos como fonte	79
Capítulo 9 O sistema tributário nacional	90
Capítulo 10 Tributo: instrumento de superação da desigualdade	99
Capítulo 11 Pacto fiscal, igualdade social	110

4

Gestão Democrática dos Recursos Públicos

Capítulo 12 Mecanismos de controle	119
Capítulo 13 Gastos e Compras Públicas	128
Capítulo 14 Transparência e controle social	136
Capítulo 15 Acompanhamento das contas públicas	146
Referências	157
Sobre os autores	160

UNIDADE 1

Educação Fiscal
no contexto social





Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Reconhecer práticas sociais denotadoras da participação democrática dos sujeitos;
- Compreender as funções da constituição brasileira;
- Estabelecer relações entre ação cidadã, globalização e bem-estar social;
- Participar de uma ação social concernente ao seu contexto escolar.

Palavras-chave:

Democracia; Constituição; Globalização; Mobilização social.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada, construção de painel, debate.

Respondendo aos questionamentos

1. Você deve conhecer o famoso refrão: “Eu sou brasileiro, com muito orgulho, com muito amor!”. Como se pode relacionar a democracia ao orgulho e amor por ser brasileiro?

Professor, provavelmente os estudantes farão uma primeira associação entre o refrão e os momentos de jogos das seleções brasileiras (futebol, vôlei etc.). Para ir além, o mais importante é sondar qual a percepção deles sobre o conceito de democracia. Por isso, é relevante ouvir as respostas que eles darão e, se possível, já iniciar uma discussão sobre a importância da democracia.

2. Você já leu algum trecho da Constituição brasileira? Se sim, informe por que fez essa leitura. Se não, informe algum motivo que o(a) levaria a consultá-la.

Professor, a partir do questionamento 2, é possível reconhecer o grau de “intimidade” da turma com a Constituição. Provavelmente, algumas respostas estarão ligadas à “obrigação” de estudar a Constituição (em aulas de História, por exemplo). Nesse caso, é interessante estimular a turma a pensar em que situações, fora do contexto escolar, é importante consultar/estudar a Carta Magna. Se achar necessário, fale de sua própria experiência sobre isso.

Os vieses da globalização

Vivemos em uma sociedade globalizada, em meio a uma revolução tecnológica que tem profundas influências na organização social: na cultura, na política, na economia e na geografia. Nossas vidas e a forma como nos relacionamos com as pessoas sofreram profundas modificações com este processo.

O processo de globalização, a rigor, não é novo. Ele se inicia no século XV e XVI, com a conquista de territórios pelos europeus, em decorrência das grandes navegações. Nessa época, a expansão das nações que se lançaram ao mar tinha como objetivo descobrir uma nova rota marítima para as Índias e encontrar novas terras. Um processo que visava ao aumento do comércio, com o objetivo de incrementar a arrecadação de impostos para os seus reinos. Mais dinheiro significaria mais poder para os reis absolutistas da época.

Vemos, assim, que a globalização não pode ser compreendida como um fenômeno recente; ao contrário, trata-se de uma “história” longa, que conformou o mundo moderno e que até hoje está presente (PORTO-GONÇALVES, 2011). Contudo, é preciso assinalar uma característica peculiar no atual processo de globalização, que o faz diferente e que pode permitir que a humanidade ultrapasse a globalização marcadamente excludente e pratique uma globalização inclusiva. De acordo com Santos (2000),

Não se pode dizer que a globalização seja semelhante às ondas anteriores, nem mesmo uma continuação do que havia antes, exatamente porque as condições de sua realização mudaram radicalmente. É somente agora que a humanidade está podendo contar com essa nova realidade técnica, providenciada pelo que se está chamando de técnica informacional (p. 19)

Para Santos, a pobreza (escassez) e desigualdade (heterogeneidade) são produtos da globalização nessa nova etapa do modo de produção capitalista:

Para a maior parte da humanidade, o processo de globalização acaba tendo, direta ou indiretamente, influência sobre todos os aspectos da existência [...]. Ele não se verifica de modo homogêneo [...] e o próprio fato de que seja criador de escassez é um dos motivos da impossibilidade da homogeneização. Os indivíduos não são igualmente atingidos por esse fenômeno [...]. Na realidade, a globalização agrava a

heterogeneidade, dando-lhe mesmo um caráter ainda mais estrutural (SANTOS, 2000, p. 142-143)

Contudo, de acordo com o mesmo autor, o atual período histórico é uma transição para uma nova civilização, na qual o homem, apoiado nas mudanças da tecnologia e numa perspectiva filosófica de valorização do humano, pode construir um mundo mais justo:

A globalização atual não é irreversível. Agora que estamos descobrindo o sentido de nossa presença no planeta, pode-se dizer que uma história universal verdadeiramente humana está, finalmente, começando. [...] Basta que se completem as duas grandes mutações ora em gestação: a mutação tecnológica [...] e a mutação filosófica da espécie humana (capaz de atribuir um novo sentido à existência de cada pessoa e também do planeta) (SANTOS, 2000, p. 174)

De forma resumida, pode-se dizer que a **atual fase da globalização** surge para atender aos interesses dos países hegemônicos do sistema capitalista (desenvolvidos), os quais precisavam descobrir novos mercados, tanto para ampliar o consumo dos bens produzidos quanto para, sobretudo, fazer circular livremente o capital financeiro. A posição de muitos estudiosos é a de que o processo de globalização exacerba os males do sistema capitalista ao não favorecer uma melhor distribuição de riquezas e ao desmantelar as políticas que buscam o bem-estar social.

Contudo, como já vimos, é importante reconhecer que o novo processo de globalização, viabilizado pelas novas condições tecnológicas, permitiu também que a humanidade adquirisse novas formas de interação que têm contribuído para o estabelecimento de uma maior participação e integração social. Dessa forma, é plausível afirmar que nos encontramos em um momento histórico peculiar, bastante propício para que a sociedade, de fato, atue em busca dos seus direitos.

Mobilização social: a democracia em plenitude

A mobilização social ocorre quando membros da sociedade se unem para agir, visando atingir objetivos deliberados por todos ou pela maioria.

A onda de manifestações populares que se espalhou pelo Brasil em 2013 nos faz lembrar outros momentos históricos de mobilização popular, como a Passeata dos 100 Mil, em 1968; a campanha das Diretas Já, em 1984; e os caras pintadas indo às ruas pedir o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992. Também nos faz lembrar

Sugerimos a leitura de Fiori e Tavares (1998). Nessa obra, os autores esmiuçam as principais características do processo de globalização: livre circulação de capitais; livre comércio de mercadorias; despolitização dos mercados; gestão autônoma da moeda; oligopolização e financeirização; polarização; competição interestatal.

manifestações mundo afora, como a Revolução Francesa, de 1789; a Primavera de 1968; os movimentos feministas; o movimento *Occupy Wall Street* (Nova York, 2011); os movimentos recentes no Oriente Médio-Egito, entre outros.

A mobilização social parte da premissa de que os sujeitos são responsáveis por aspectos de suas vidas que não podem ficar sob o comando, apenas, de um pequeno grupo (os políticos, por exemplo). Nas palavras de Toro (1996),

Como a ordem social é criada por nós, o agir ou não agir de cada um contribui para a formação e consolidação da ordem em que vivemos. [...] Não aceitar a responsabilidade pela realidade em que vivemos é, ao mesmo tempo, nos desobrigarmos da tarefa de transformá-la, colocando na mão do outro a possibilidade de agir. É não assumirmos o nosso destino, não nos sentirmos responsáveis por ele, porque não nos sentimos capazes de alterá-lo. A atitude decorrente dessas visões é sempre de fatalismo ou de subserviência, nunca uma atitude transformadora (p. 17-18).

Além desses, indicamos a leitura dos artigos 5º, 6º, 7º, 194 e 232, os quais sacramentam que o estado democrático de direito deve perseguir o objetivo do bem-estar social.

Os Estados democráticos têm leis e normas criadas e mantidas pela sociedade civil, que deve lutar e zelar pela efetivação destas. O instrumento de construção de tal ordem social é a **Constituição Federal**, que, em suas normas fundamentais, estabelece os direitos de cidadania. Se quisermos conhecer um país e as regras que organizam uma sociedade, deveremos estudar a Constituição desta nação. No caso da Constituição Federal que rege o Brasil, estas regras foram construídas pelos representantes da sociedade, por isso esse documento é também conhecido como Constituição Cidadã.

Dois artigos da Constituição, o **1º** e o **3º**, são essenciais quando pensamos na construção da cidadania:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição.

Art. 3º – Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - a soberania;
I - **construir uma sociedade livre, justa e solidária**;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A nossa constituição, além de afirmar que o Estado deve garantir e proteger os direitos sociais e individuais, coloca o indivíduo, no gozo da cidadania plena, como participante da gestão dos negócios de Estado. Para realizar essa construção, os membros da sociedade devem no mínimo conhecer a coisa pública e dispor de instituições que permitam e estimulem a participação popular (BARBU, *apud* FREIRE, 1983). A Constituição assegura ao cidadão o poder de formular políticas públicas; cabe a ele se preparar para exercer esse direito.

Hoje, dispomos de vários institutos que permitem a participação popular, como veremos na unidade 4 deste livro. Mas a sociedade ainda conhece pouco a chamada **res publica**, ou seja, as coisas que são do interesse de todos e que não estão no universo da propriedade privada.

A Educação Fiscal (sobre o que discutiremos intensamente neste livro) está intrinsecamente ligada à coisa pública e ao bem-estar social. Ela faz parte de um projeto amplo de educação para a cidadania, com o objetivo de educar pessoas para exercer a responsabilidade social e política e para tomar decisões que propiciem o bem-estar social. Em resumo, uma educação que estimule a consciência cidadã, na qual o aluno, conhecendo seus direitos e deveres, veja-se como agente construtor do princípio constitucional da dignidade humana. Sobre isso, é salutar retomar as palavras de Freire (1983):

Quanto mais crítico um grupo humano, tanto mais democrático e permeável, em regra. Tanto mais democrático, quanto mais ligado às condições de suas circunstâncias. Tanto menos experiências democráticas que exigem dele o conhecimento crítico de sua realidade, pela participação nela, pela sua intimidade com ela, quanto mais superposto a essa realidade e inclinado a formas ingênuas de encará-la. A formas ingênuas de percebê-la. A formas verbosas de representá-la. Quanto menos criticidade em nós, tanto mais ingenuamente tratamos os problemas e discutimos superficialmente os assuntos (p. 95).

Res publica é uma expressão latina que significa, literalmente, “coisa do povo”, “coisa pública”. É a origem da palavra república e, conceitualmente, da palavra inglesa *commonwealth*. (Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Res_publica. Acesso em 18 mar. 2014.)

Temos, então, que a Educação Fiscal é um instrumento de disseminação de uma cultura cidadã, na qual o conhecimento crítico do mundo dos tributos e da participação popular nos desígnios dos recursos públicos permite a formação de pessoas com mais conhecimento sobre os problemas sociais e mais capacidade de superá-los para a construção da tão sonhada vida digna para todos.

Desafios do Brasil contemporâneo

O maior desafio do Brasil é crescer economicamente com distribuição de renda. Ou seja, o país precisa crescer, garantindo que uma fatia cada vez maior da população se aproprie da riqueza e renda geradas pelo desenvolvimento econômico. E por que nossos elevados índices de crescimento econômico não se traduziram em melhoria para todos?

Para entendermos um pouco do processo, vamos falar rapidamente da cultura desenvolvimentista que foi a tônica do século XX. A corrente econômica chamada de desenvolvimentismo (ou nacional-desenvolvimentismo) tem início nos anos 1950, no segundo governo de Getúlio Vargas, e vai até o Regime Militar, com especial ênfase na gestão de Juscelino Kubitschek (1956 - 1961). Essa corrente foi uma resposta aos desafios e oportunidades criados pela Grande Depressão dos anos 30.

Neste período, o país cresceu a uma taxa superior a 7% ao ano (cf. BACHA e BONELLI, 2001), e a criação de instituições públicas importantes, tais como a Petrobrás, o Banco Nacional de Desenvolvimento e Crédito e a Eletrobrás refletem esse crescimento. Apesar do desenvolvimentismo ter elevado a renda da população brasileira e ter trazido a industrialização para o país, essas mudanças não se traduziram em redução da desigualdade social, ao contrário do que ocorreu em países desenvolvidos que passaram pelo mesmo processo.

Por que continuávamos subdesenvolvidos apesar de crescermos economicamente? A resposta a essa indagação intrigante se encontra na obra de Celso Furtado (1974). Esse pesquisador concluiu que as novas técnicas produtivas não foram universalizadas no Brasil, assim como somente alguns setores da sociedade se beneficiaram dos novos padrões de consumo criados pela "Revolução Industrial" brasileira. Traduzindo: somente alguns setores da economia se modernizaram e somente as pessoas de maior renda (mais ricos) passaram a ter o padrão de consumo dos países desenvolvidos.

Como resultado, surgiram grandes diferenças entre países em que a acumulação de renda e riqueza e o progresso nas técnicas produtivas avançavam conjuntamente (beneficiando a todos os setores da economia e da sociedade) e países que privilegiaram o vetor da acumulação em obras improdutivas e bens duráveis de consumo, em geral importados. Este é o caso do Brasil; independentemente das taxas elevadas de industrialização e de crescimento, continuávamos sempre subdesenvolvidos.

Conclui Furtado (1998):

Essas reflexões me levaram à convicção de que a permanências do subdesenvolvimento se deve à ação de fatores de natureza cultural. A adoção pelas classes dominantes de padrão de consumo dos países de acumulação muito superiores aos nossos explica a elevada concentração de renda, a persistência na heterogeneidade social e a forma de inserção no comércio internacional (p. 60).

Por isso, defendem alguns estudiosos (por exemplo, PEREIRA, 2008) que essa tradição desenvolvimentista do século XX no Brasil apresentou um triplo caráter: autoritário, excludente e predatório. Autoritário porque elevados índices de crescimento econômico se deram em períodos autoritários (Era Vargas e Ditadura Militar). Excludente porque crescemos concentrando renda. Predatório porque crescemos ignorando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, como se fossem infinitos.

Entramos no século XXI e o Brasil se consolida como um dos países mais ricos do planeta, em termos de produto gerado. Somos a sétima economia do mundo, com um PIB de 4,4 trilhões de reais. Segundo o relatório que mede o índice de desenvolvimento humano (IDH), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em 2012 o Brasil ficou em 85º lugar entre as 187 nações pesquisadas. O país está no grupo de desenvolvimento elevado, com índice de 0,730. O trecho a seguir é um reflexo do avanço brasileiro.

O Brasil está, ao lado de Índia e China, entre os países que vão liderar o desenvolvimento humano nos próximos anos. A situação brasileira, especificamente, foi elogiada pelas Nações Unidas pelos cuidados com a economia nos últimos 20 anos, sobretudo o controle da inflação e a liberalização do comércio. A educação também foi citada, devido aos financiamentos educa-

O IDH, que varia de 0 a 1, é usado para medir a qualidade de vida e o desenvolvimento de um país e se baseia em dados como a expectativa de vida, a escolaridade e a renda média

cionais que beneficiaram jovens de diferentes regiões do país – o programa Bolsa Escola serviu de exemplo para outros países da América Latina, como o México. E as políticas públicas de saúde ajudaram a melhorar o acesso da população mais carente aos tratamentos médicos (Veja, seção “Economia”, 14/03/2013).

Entretanto, apesar das melhoras nos indicadores sociais, ainda temos o enorme desafio de romper com os fatores estruturais e culturais que provocam o caráter excludente do nosso crescimento econômico. Ao longo deste curso, estudaremos como a educação fiscal pode ajudar a desenvolver um sentimento de engajamento de todos os cidadãos no aprimoramento das políticas públicas que podem reduzir a distância que separa os mais abastados dos mais pobres.

Refletindo

Professor, no livro do aluno é solicitado que ele reflita sobre o Estado de bem-estar social. Você pode solicitar que eles construam um painel que apresente um paralelo entre o Estado sem bem-estar social e o Estado com bem-estar social. Além disso, pode também promover um debate em que os grupos discutirão sobre a participação do poder público na vida das pessoas.

PRATICANDO



(X) **Art. 5º, inc. II** – algumas pessoas podem ser **obrigadas** a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

Correção: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

() **Art. 5º, inc. IX** - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.

(X) **Art. 196.** A saúde é direito de todos e dever **dos hospitais privados**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Correção: A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do ris-

co de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

- (X) **Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e, **principalmente**, sua qualificação para o trabalho.

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

- () **Art. 206.** O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] **inc. VII** - garantia de padrão de qualidade.

Professor, durante a discussão sobre a atividade, é preciso ter em mente que as reformulações sugeridas pelos alunos, para corrigir os itens falsos, não precisam, necessariamente, reproduzir fielmente o texto constitucional. Importa chamar a atenção para o trecho ou expressão que torna o item falso e propor uma reelaboração coerente, condizente com o teor do texto constitucional.

Em relação ao segundo questionamento – indicação de qual(is) enunciado(s) trata(m) de um aspecto da sociedade brasileira que não tem sido muito respeitado –, é possível solicitar aos alunos que justifiquem sua opinião com um texto publicado (por exemplo: notícia, reportagem, artigo de opinião) em que o aspecto em questão seja evidenciado.

Texto complementar

Meio Ambiente, Celso Furtado e o Desenvolvimento como Falácia¹

Clóvis Cavalcanti²

Introdução

Diante de uma situação como a do mundo, que exhibe, de um lado, esforços em prol da consecução de um desenvolvimento que continua como fim perseguido pela humanidade e, de outro, a crise ambiental que se agrava e avoluma ameaçadoramente – apesar das

A íntegra do texto encontra-se disponível no endereço <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v5n2/a05v5n2.pdf>.

¹ Uma primeira versão deste trabalho, distinta da presente, com o título “Celso Furtado e o Mito do Desenvolvimento Econômico”, apareceu em Pedro Vicente Costa Sobrinho e Nelson Ferreira Patriota Neto (orgs.), *Vozes do Nordeste*. Natal: EDUFRN-Editora da UFRN, 2001, pp. 139-154.

² Economista ecológico, pesquisador social da Fundação Joaquim Nabuco. Endereço: FJN – Inpso, R. Dois Irmãos, 92 – 52071-440 Recife, PE. E-mail: clovati@fundaj.gov.br. Recebido em 06/09/2002 e aceito em 26/09/2002.

afirmações em contrário do estatístico Bjorn Lomborg (1998) – é necessário que se busque explicação e entendimento para o que ora acontece. No meio da variedade de reflexões sobre o assunto, penso que a contribuição de alguém como Celso Furtado merece especial relevo. É nas ideias desse economista da Paraíba, que teve a lucidez de escrever sugestivo livro em 1974, intitulado *O Mito do Desenvolvimento Econômico* (Rio de Janeiro: Paz e Terra), que se detêm as linhas adiante, procurando mostrar como Furtado antecipou-se em perceber os condicionantes ambientais do progresso econômico contemporâneo.

O desenvolvimento como mito

Em seus escritos – e não apenas no *Mito* (vou me referir assim, abreviadamente, à obra) – Celso Furtado repassa constantemente conceitos como o de dependência, concentração de renda, mimetismo cultural, relações assimétricas centro-periferia, mercado interno, e muitos outros, além de trabalhar uma visão estruturalista do subdesenvolvimento, do desenvolvimento e de fenômenos correlatos. Entretanto, é no livro *O Mito* que ele levanta duas questões não comuns ao restante de sua importantíssima obra, ou pelo menos não tão categoricamente formuladas como nele. A primeira das questões diz respeito aos impactos do processo econômico no meio físico, na natureza – um tema completamente alheio ao núcleo do pensamento tradicional da ciência da economia¹. A segunda se refere à constatação do caráter de *mito moderno* do desenvolvimento econômico. São duas avaliações inusitadas, sobretudo se se tem em conta seus respectivos contextos históricos. Quando o livro foi publicado, com efeito, em 1974, era muito incipiente a discussão dentro da ciência econômica acerca das dimensões ecológicas do processo econômico. Praticamente, inexistia o campo que hoje já tomou maior consistência, o da economia ambiental, e muito menos o da economia ecológica. A propósito, em 1975, ministrei na graduação de ciências econômicas da Universidade Federal de Pernambuco a disciplina de Economia Ambiental (optativa, para alunos do último ano), uma das primeiras vezes, senão a primeira, em que tal curso foi oferecido no currículo de formação de economistas no Brasil. Nessa ocasião, fiz um levantamento da bibliografia existente a respeito, e nada encontrei de sistemático sobre o assunto. Já conhecendo o livro *O Mito*, que havia adquirido em agosto de 1974, contava com pequeno respaldo em Celso Furtado, mas não o suficiente para dar um curso na graduação de economia sobre problemas do meio ambiente. A importância que

Furtado atribuía ao assunto, não obstante, considerando as relações viscerais que existem entre economia e ecologia, assinalava uma originalidade que não pode ser esquecida. Mais surpreendente, porém, era a tese da obra – e aqui considero a segunda questão que lhe é específica – definindo o desenvolvimento como um *mito*, haja vista que o Brasil, na ocasião, experimentava os anos do chamado “milagre”, com taxas de crescimento do produto interno bruto real, por ano, que haviam sido de 10,4% em 1970, 11,3% em 1971, 12,1% em 1972 e 14,0% em 1973, atingindo em 1974, ano de publicação do volume, 9,0%⁴. Dentro desse panorama, em face de crescimento econômico tão espetacular, era preciso presciência, visão consistente da realidade e, com mais razão, coragem para afirmar com todas as letras que tudo aquilo não passava de miragem. A noção atual de desenvolvimento sustentável representa uma vindicação do pensamento de Furtado: não é qualquer taxa de crescimento da economia que pode ser perseguida; há que se pensar antes naquilo que é (ecologicamente) sustentável, ou seja, possível, durável, realizável. Mas isto é o que se percebe hoje, depois da Rio-92 (talvez não depois da lamentável Rio+10) e do chamado Relatório Brundtland (WCED, 1987). Em pleno milagre, e para aqueles que nele criam – vale dizer, quase todo mundo que tinha interesse no assunto –, a posição de Furtado não passava de grande heresia (e ainda passa hoje).

O pensamento de Furtado, tal como se estruturou em sua essência nos anos sessenta – e se projeta na década seguinte –, na verdade, tende a ser sucessivamente confirmado pelos fatos do mundo atual. Basta ver o que ele dizia com relação à concentração de renda, que seria um requisito do capitalismo periférico e seu mimetismo cultural (pelas minorias afluentes) para que as formas de consumo dos países do centro possam ser reproduzidas em seu perfil característico no âmbito dos países da periferia. Para Furtado, a observação do quadro dos anos sessenta e setenta levava à conclusão de que “o processo de acumulação tende a ampliar o fosso entre um centro, em crescente homogeneização, e uma constelação de economias periféricas [nas quais se denota] um distanciamento das formas de vida de uma minoria privilegiada com respeito à massa da população” (*Mito*: 68-69). Não é outra coisa o que o informe do Banco Mundial (1999) de 1999/2000 constata, de forma nítida, no tocante à renda por pessoa entre os países ricos e os pobres (e também no âmbito interno, em geral, de quase todos os países), referendando dados do Pnud (1998) no seu *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Aliás,

até mesmo em campos como o da conexão pela Internet, o fosso de que fala Furtado, tem tendido a crescer, haja vista o número de *The Economist* (19 de agosto-25 de setembro de 2000), cuja matéria de capa tem como título “What the Internet Cannot Do” (“O que a Internet não pode fazer”), uma situação que persiste hoje.

.....

O texto completo encontra-se disponível no endereço <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v5n2/a05v5n2.pdf>.

Referências

BACHA, E. L.; BONELLI, R. **Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o Registro de Longo Prazo**. Rio de Janeiro: Ipea / Diretoria de Estudos Macroeconômicos, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 23 mar. 2014.

FIORI, J. L.; TAVARES, M. D. C. (Org.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **O capitalismo global**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

PEREIRA, H. O desafio do pós-desenvolvimentismo. **Le Monde Brasil Diplomatique**. Publicado em 26 abr. 2008. Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=2418>. Acesso em 23 mar. 2014.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Ou inventamos ou erramos – encruzilhadas da integração regional sul-americana. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Refletir sobre a relação entre conquistas individuais e participação coletiva;
- Compreender o espaço escolar como catalisador da mudança social;
- Reconhecer espaços de formação cidadã além do ambiente escolar.

Palavras-chave

Participação social; Coletividade; Escola cidadã; Prestação de serviços.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada, construção de quadro, discussão em grupos.

Respondendo aos questionamentos

1. Há algum desejo seu que se relacione não apenas ao seu bem-estar, mas também ao bem-estar de outras pessoas? Se sim, informe qual é esse desejo.

Professor, a discussão sobre esse questionamento encaminha para a reflexão sobre a temática do “sonho”, que será abordada no início do texto principal e na seção “Refletindo”. Recomenda-se que a discussão encaminhe para a compreensão dos diferentes tipos de “sonho”: os sonhos individuais e os sonhos coletivos, considerando-se que estes últimos estão intimamente relacionados à construção da justiça social.

2. É possível que práticas políticas aconteçam dentro das escolas? Se sim, indique quando essas práticas ocorrem.

Professor, a partir desse questionamento, os estudantes devem ser estimulados a refletir sobre o conceito de “política”. Provavelmente, as falas revelarão uma visão “pessimista” sobre o tema e muitas vezes poderá estar restrita ao conceito de “política partidária”. No texto principal, trabalhamos com um conceito diferente, que se pauta, principalmente, pela noção de participação cidadã. Uma possibilidade de se iniciar a discussão consiste em apresentar definições do termo encontradas em um dicionário.

A Educação no Brasil

O iluminismo, ao reforçar a fé na razão e a na perfectibilidade do homem e da sociedade, elevou a questão da educação como um assunto do Estado. A defesa do ensino público está, pois, intimamente relacionada ao advento da sociedade capitalista moderna, dentro da concepção de que: “Somente o Estado liberal pode desempenhar o papel de garantir a exposição livre de todas as ideias, já que a independência da instrução é um dos direitos humanos essenciais” (PINTO, LEAL e PIMENTEL, 2000, p. 17).

Analisando a história da educação no Brasil no período compreendido entre 1920 e 1940, do ponto de vista sociológico, observamos como ela reflete as transformações políticas, econômicas e sociais pelos quais passava o país. Era época de Getúlio Vargas, período em que as necessidades de industrialização e as exigências democráticas incluíam a defesa pela universalização do ensino.

A defesa de um ensino público de qualidade como elemento central de desenvolvimento do Estado brasileiro e, conseqüentemente, de transformação da realidade social, foi o pensamento que embasou as primeiras reflexões sobre a educação no Brasil. Nesse processo histórico, destacam-se os educadores **Fernando Azevedo** e **Anísio Teixeira**, responsáveis pela formulação e implementação de políticas que viabilizariam um sistema público de ensino.

Florestan Fernandes e Darcy Ribeiro continuaram a luta dos pioneiros em prol da escola pública, mas o discurso pedagógico da modernidade assume novas matizes ideológicas, e o debate sobre o sistema público de ensino vai para a arena dos partidos políticos, notadamente os de tendência socialista.

Fernandes e Ribeiro formularam estratégias diferentes para tentar viabilizar a educação pública. Enquanto o primeiro defendia a educação pública como instrumento de mudança e autoemancipação (intelectual, cultural e política) das classes populares, Darcy Ribeiro relacionava a defesa do sistema público de educação ao projeto de desenvolvimento nacional (PINTO, LEAL e PIMENTEL, 2000).

Florestan Fernandes foi sociólogo, filósofo, político e professor universitário. Para Fernandes, dentro de um sistema educacional tradicional e patriarcal que só beneficiava parcela privilegiada da sociedade, era impossível pensar novas políticas educacionais. Defendia o sociólogo que, mesmo que o Estado assumisse a esfera educacional, isso não resolveria todos os problemas do sistema educacional brasileiro, pois dentro dessa estrutura tradicional e patriarcal apenas seriam

Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo foram denominados “pioneiros da educação”, pois introduziram a reflexão sociológica sobre a educação nacional como meio de empreender uma reforma no ensino.

reforçados os instrumentos de dominação das classes populares. Para que houvesse uma democratização da educação pública, seria necessário “adequá-la aos interesses das camadas populares” e trabalhar no sentido da sua emancipação.

Darcy Ribeiro teve uma vasta e rica trajetória de vida. Foi antropólogo, escritor, etnólogo, indigenista, educador, político e pesquisador. Assim como Florestan, produziu e apropriou conhecimento como decorrência da interação entre “pensamento e ação política”.

O discurso de Darcy coloca a reforma em educação como constitutiva do projeto de nação que conduziria o país à inserção no mundo científico-tecnológico, atribuindo o processo de reversão à mudança de atitudes da classe dominante para com o povo, o que se faria pela “democratização do ensino” e pelo “ensino da cidadania” (PINTO, LEAL e PIMENTEL, 2000, p. 73)

Para Darcy, a educação é “instrumento de revolução”, uma vez que, por meio dela, seria possível reorganizar o Estado brasileiro e edificar a identidade nacional, desmontando sistematicamente o sistema de dominação existente e permitindo a entrada do país na modernidade.

Darcy Ribeiro defendia o modelo de escola em tempo integral, assim como Anísio Teixeira. Na primeira gestão de Leonel Brizola como governador do estado do Rio de Janeiro (1983 - 1987), demonstrando ser um pensador engajado na ação política, Darcy implantou os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), cujo objetivo era oferecer ensino público de qualidade, em período integral, aos alunos da rede estadual.

Paulo Freire foi um educador, pedagogo e filósofo brasileiro, considerado um dos maiores pensadores da educação brasileira, cuja obra gerou reflexos internacionalmente. Para Freire, a educação tinha como “objetivo maior conscientizar o homem”, levando-o a entender sua realidade, instigando-o a transformá-la e libertando-o da opressão.

Freire enxergava a educação como fator fundamental para a integração do homem com seus semelhantes. Entendia o analfabetismo como um elemento de exclusão da cidadania e da vida social. A educação deveria se dar, segundo o educador, num processo dialógico que possibilitasse o desenvolvimento da consciência crítica para a formação da personalidade democrática.

Educação, Democracia e Cidadania

O que dá essa consciência crítica ao homem, segundo Paulo Freire, é a apreensão de sua história, de sua cultura, de seus valores, da participação na vida em sociedade, enfim, da percepção de seus direitos e deveres. O sujeito consciente de sua cidadania só existe quando o indivíduo participa dos desígnios de sua nação. Portanto, a cidadania requer que o indivíduo, sobretudo, participe da construção e defesa desses direitos. Não basta conhecê-los, é preciso atuar na dinâmica que os edifica e os transforma.

Se unirmos o pensamento dos principais educadores do Brasil podemos concluir que:

1. a educação transforma a realidade social;
2. a educação é um instrumento de revolução;
3. a educação deve contribuir para a conscientização;
4. a conscientização leva o indivíduo à participação e ao exercício da cidadania;
5. o indivíduo consciente exerce sua cidadania e é agente transformador da realidade social;
6. a conscientização do homem é a fonte da educação para a cidadania em uma sociedade democrática.

De tudo que apreendemos, constatamos que **a escola é decisiva na construção** da cidadania. É o local onde desde cedo a criança trabalha o coletivo, o que posteriormente deve embasar os conceitos de coisa pública e de interesse público. Interesse público não como o somatório de interesses individuais, mas como um espírito coletivo cujo sentimento é o que é bom para todos.

Na concepção paulofreiriana, a educação transformadora para a cidadania deve, principalmente, conscientizar o homem sobre o seu papel na construção de uma sociedade democrática (FREIRE, 1967).

A escola deve, portanto, não somente se limitar a ensinar os saberes e habilidades técnico-científicos como forma de capacitar o indivíduo para exercer uma profissão. Seu papel vai muito além! Cabe à escola transformadora, acima de tudo, a preparação das pessoas para o exercício e a reivindicação de seus direitos e para a tomada de consciência de seus deveres para com a sociedade.

O maior desafio das novas gerações é ter sonhos além do possível. É fundamental que o jovem ouse, atreva-se, atire-se em busca do que almeja. E cabe à escola estimular os sonhos, orientar os caminhos de

obtê-los. O grande “lance” dos jovens é poder ter grandes sonhos, impossíveis que sejam, pois têm uma vida pela frente para tentar realizar suas aspirações.

A escola tem um papel fundamental na orientação dos jovens para que vençam esse desafio e construam, juntos, o futuro. E quais os fundamentos dessa escola? uma Escola com compromisso social em busca da construção da cidadania.

Paulo Freire tinha um conselho para os jovens: “Não corte as asas dos seus sonhos na tentativa de fazê-los possíveis. O mundo está cheio de pessoas com tesouras cortando as asas de sonhos”. O autor nos convida a sonhar o impossível. O sonho pode nos levar a pensar em outra sociedade, na qual o respeito aos direitos de todos seja a grande “sacada”. Para que isso aconteça, é preciso nos levantarmos do comodismo e tomarmos algumas decisões. Cristovam Buarque, em seu livro *Reaja*, convida todos a não aceitarem uma série de situações e meias verdades impostas. “Acostumar-se é morrer. Reaja aos costumes da corrupção na política, no exercício profissional ou nas relações sociais. Não aceite o jeitinho de furar a fila, colar nas provas, molhar a mão do fiscal”.

E o que os sonhos têm a ver com política? E o que têm a ver com sociedade? As manifestações de junho de 2013 no Brasil deixaram uma mensagem clara dos jovens à sociedade: é preciso mudar! Não é mais possível aceitar, de braços cruzados, a difícil situação dos mais pobres que usam os serviços públicos.

As reivindicações tratam da relação entre Estado e sociedade, considerando que o Estado é o gestor dos recursos que viabilizam os serviços de que a sociedade faz uso. Na medida em que participam de causas sociais, os jovens estão exercendo sua cidadania, além de estarem praticando um ato político. Não se trata, obviamente, da concepção de política mais comum, vinculada a partidos e governos. Trata-se, na verdade, de uma política mais ampla, com o engajamento necessário para reconhecer o papel de cada um no cuidado daquilo que é público e coletivo.

As recentes manifestações de jovens no mundo inteiro deixaram uma série de questionamentos os quais o ensino, a pedagogia, a escola e a universidade não podem deixar de responder: “O mundo em que eu vou viver, qual é? O que você está me ensinando, como me ajuda?”.

A educação que transforma não pode deixar de dar essas respostas. A educação de boa qualidade forma indivíduos, permite-os compreender e atuar sobre o contexto em que vivem, ensina-os a intervir

adequadamente para construir seus projetos de vida, tornando-os cidadãos capazes de melhorar a qualidade da vida em sociedade. É nessa perspectiva que a Educação Fiscal se insere, como um aprendizado que estimula o exercício da cidadania e a prática democrática.

Refletindo

Professor, no livro do aluno é solicitado que os estudantes façam uma comparação entre dois tipos de “jovens”, a partir de dois textos que apresentam visões antagônicas. Esse antagonismo pode ser refletido a partir da construção, pela turma, de um quadro no qual as oposições fiquem evidentes.

Em princípio, o ideal é que o professor não defina, taxativamente, qual das duas construções é mais “correta” que a outra. O mais importante é construir uma reflexão que permita ao aluno posicionar-se criticamente. Cabe ao facilitador, portanto, conduzir à reflexão sobre que visões de mundo embasam cada texto, relacionando essas visões aos objetivos principais deste capítulo e da Educação Fiscal como um todo.

PRATICANDO



Questão 1

Professor, esta atividade solicita que a turma elabore uma lista de “sonhos” para a escola. Com isso, retoma-se agora, por meio de uma atividade de prática, o tema inicial do capítulo 2 do livro do aluno.

A lista pode ser acrescida da atribuição de responsabilidades, em que a turma indica quais membros da escola são os responsáveis pela efetivação de cada “sonho” (o ideal é que alguns desses “sonhos” sejam passíveis de realização pelos próprios estudantes). Além disso, é possível, também, estabelecer uma comissão de alunos responsável por coordenar a efetivação das ações decorrentes da lista.

Textos complementares

Trajéorias de Liberais e Radicais pela Educação Pública, organizado pelas professoras Diana Couto Pinto, Maria Cristina Leal e Marília Pimentel, 2000.

BUARQUE, Cristovam. **Reaja**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

Coleção Encontros - Darcy Ribeiro, organização, Rodrigo Reis, Sergio Cohn e Simone Campos ; apresentação, Guilherme Zarvos, Editora Azougue Editorial. 1. edição, 2007.

A TV Escola do MEC elaborou uma série televisiva chamada Educadores Brasileiros, que já levou ao ar, inclusive via internet, o pensamento de dois pensadores da educação apresentados neste capítulo: Darcy Ribeiro: um vulcão de ideias (disponível em: <http://tvescola.mec.gov.br/tve/video?idItem=4851>) Anísio Teixeira: a educação não é privilégio (disponível em: <http://tvescola.mec.gov.br/tve/video?idItem=4917>), Fernando Azevedo (disponível em <http://tvescola.mec.gov.br/tve/video?idItem=649>) todos acessados em 16/06/2014.

Portal Domínio Público, Coleção Educadores, biblioteca digital desenvolvida em software livre, é possível encontrar livros sobre cada um dos autores aqui apresentados. http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/ResultadoPesquisaObraForm.do?first=50&skip=0&ds_titulo=&co_autor=&no_autor=&co_categoria=133&pagina=1&select_action=Submit&co_midia=2&co_obra=&co_idioma=&colunaOrdenar=DS_TITULO&ordem=null. (acesso 15/06/2014)



Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Reconhecer a importância da participação social na gestão dos recursos públicos;
- Conhecer as linhas gerais do programa nacional de educação fiscal;
- Experimentar possibilidades de atuação no universo escolar as quais viabilizem a construção da justiça social.

Palavras-chave

Planejamento; Tributo; Educação fiscal; Cidadania.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; leitura comentada; discussão em grupos.

Respondendo aos questionamentos

1. Em que situações de sua vida você considera importante traçar um plano para alcançar o que quer?

Professor, este questionamento focaliza a importância do planejamento para a consecução de objetivos. A ideia é partir da realidade mais imediata, do contexto mais específico – focado no indivíduo –, para daí compreender o contexto mais amplo – focalizado na coletividade, o qual será tratado no próximo questionamento. Nesse contexto mais amplo, o planejamento é ainda mais definidor do sucesso de um projeto. Esse conceito – o de planejamento coletivo – será fundamental para o entendimento de como a Educação Fiscal é um projeto que visa à efetiva ação cidadã.

2. Você já participou da organização de algum projeto coletivo? Se sim, indique o que o grupo fazia para administrar os conflitos.

Professor, as experiências prévias dos estudantes serão bastante úteis para se avaliar o planejamento coletivo. A partir da participação deles, será possível perceber o que funciona e o que não funciona no planejamento grupal. Se possível, seria interessante trabalhar, nesse momento, o conceito de negociação.

O PNEF e a Educação Fiscal

A Educação Fiscal é um Programa que visa compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle

dos recursos públicos, a partir da adoção de uma abordagem didático-pedagógica interdisciplinar e contextualizada, capaz de favorecer a participação social (ESAF, 2013). O que se pretende com a inserção do programa na escola é fomentar a consciência pelo exercício da cidadania, por meio da participação ativa no uso e aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social e fiscal do Estado.

Antecedentes do PNEF

A relação entre o sistema fiscal e a sociedade traz em sua essência um conflito que normalmente se expressa sob dois aspectos: de um lado, a necessidade de financiar as atividades do estado; e de outro, a insatisfação da população quanto ao retorno dos recursos, em termos de qualidade dos serviços públicos.

Pensando em envolver a sociedade nessa discussão, e assim legitimar socialmente o tributo, encontramos na história dos sistemas fiscais várias iniciativas que procuravam mitigar o conflito entre Estado e sociedade.

Tudo começou em 1990, quando o estado do Espírito Santo desenvolveu o projeto “Consciência Tributária – A Força do Cidadão”, composto por cartilhas e pelo vídeo *A história os tributos: uma conquista do homem*.

Em 1996, o projeto foi apresentado na reunião do Confaz, na cidade de Fortaleza (CE), quando, então, ficou deliberado que o Brasil teria um Programa Nacional de Educação Tributária. Em julho de 1999, verificando-se que o programa não envolvia apenas a questão tributária, mas também as questões da alocação dos recursos públicos e da sua gestão, o **Confaz** aprovou a alteração de sua denominação, que passou a ser Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Em 31 de dezembro de 2002, a Portaria Interministerial nº 413/2002, assinada pelos Ministros da Fazenda e da Educação, definiu os órgãos que seriam responsáveis pela implementação do PNEF:

- pelo Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- pelo Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica;
- pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Orçamento Federal;
- pela Controladoria-Geral da União – Diretoria de Combate à Corrupção;
- no âmbito estadual e municipal – Grupos de Educação Fiscal (respectivamente, GEFE e GEFM).

○ **Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz)**, constituído pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação de cada estado e Distrito Federal e pelo Ministro de Estado da Fazenda, é um órgão deliberativo, cuja missão maior é a de promover o aperfeiçoamento do federalismo fiscal e a harmonização tributária entre os Estados da Federação.

No âmbito internacional, a Escola de Administração Fazendária (ESAF) associou-se, em 2012, ao Programa EUROsociAL da União Europeia, na qualidade de sócio-operativa, o que vem propiciando a ampliação das ações do PNEF para toda a América Latina. Além disso, destaca-se também o estabelecimento de parcerias estratégicas com instituições da sociedade civil, notadamente observatórios sociais do orçamento, conselhos de políticas públicas, associações, movimentos sociais e sindicatos (ESAF, 2013a).

O que é o PNEF?

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é uma construção coletiva que busca, por meio do estímulo à participação consciente, contribuir para que cada indivíduo seja ator de sua própria história. Dentre os objetivos do **Programa**, destacam-se os seguintes:

- ser um instrumento permanente de afirmação do Estado democrático;
- contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação;
- difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã a respeito da função socioeconômica dos tributos e dos orçamentos públicos;
- ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado;
- contribuir para aperfeiçoar a ética na administração pública e na sociedade;
- aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência do Estado;
- obter o equilíbrio fiscal;
- combater a corrupção;
- promover a reflexão sobre nossas práticas sociais.

A partir desses objetivos, a Educação Fiscal tem por base os seguintes fundamentos:

O texto integral do **Pnef** está disponível na obra Educação Fiscal no contexto social, caderno 1, produzida pela Escola de Administração Fazendária (Esaf).

Na educação	Formação do cidadão consciente, reflexivo e mobilizador, responsável pela transformação social.
Na cidadania	Estímulo ao crescente poder do cidadão quanto ao controle democrático do Estado, incentivando-o à participação individual e coletiva.
Na ética	Fortalecimento de uma conduta responsável e solidária, que valorize o bem comum.
Na política	Compartilhamento de conhecimentos sobre gestão pública eficiente, eficaz e transparente e ênfase no conceito de bem público como patrimônio da sociedade.
No controle social	Disseminação de conhecimentos e instrumentos para que o cidadão possa atuar no combate ao desperdício e à corrupção.
Na relação Estado-contribuinte	Estímulo ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias e ao combate à sonegação fiscal, ao contrabando, ao descaminho e à pirataria.

Abrangência do Programa

O Programa possui cinco áreas de abrangência, de forma a atender a todos os brasileiros, em qualquer estágio de sua vida:

1. Os estudantes do ensino fundamental;
2. Os estudantes do ensino médio;
3. Os servidores públicos;
4. A comunidade universitária;
5. A sociedade em geral.

Por seu intermédio, a sociedade passa a ter melhor entendimento:

- da estrutura e do funcionamento da administração pública em seus três níveis de governo – federal, estadual e municipal;
- da função socioeconômica dos tributos;
- da aplicação dos recursos públicos;
- das estratégias e dos meios para o exercício do controle democrático.

Gestão do PNEF

A ESAF é a instituição responsável pela coordenação geral e evolução do Programa. Ela promove, de forma permanente, a articulação dos três níveis de governo (União, estados e municípios). Os estados e municípios participam de forma autônoma, podendo cada um elaborar e implementar seus projetos, que devem obedecer às Diretrizes do Programa Nacional.

Como diretrizes de gestão do PNEF, as instituições gestoras estabeleceram o seguinte:

- estados e municípios terão autonomia para elaborar e implementar seus projetos segundo suas condições, definindo prioridades e ritmo próprio, porém obedecendo às Diretrizes do Programa Nacional;
- nos estados, o Programa deve ser desenvolvido em parceria com as Secretarias da Fazenda, da Educação e da Receita Federal do Brasil e outras instituições, a critério do Programa Estadual de Educação Fiscal;
- nos municípios, o Programa desenvolver-se-á em parceria com as Secretarias Municipais de Finanças, de Educação e as projeções locais da Receita Federal e Secretarias Estaduais de Fazenda e Educação, sem prejuízo da participação de outras instituições afins, a critério do programa municipal de educação fiscal;
- a Esaf, como Coordenadora-Geral do Programa, exercerá papel fundamental em sua evolução e promoverá, de forma permanente, a articulação dos três níveis de governo.

Programa de Educação Fiscal no Estado do Ceará - PEF¹

O Programa de Educação Fiscal no Estado do Ceará (PEF) foi criado em 1998, com a denominação inicial de Programa de Educação Tributária no Ceará (PET) (Decreto N° 25.326/1998), atuando principalmente no sistema de telensino.

Em 2007, a Secretaria da Fazenda no Estado do Ceará (SEFAZ/CE) criou a Célula de Educação Fiscal (CEDUF) (Decreto N° 28.900/2007), órgão integrante da Coordenadoria de Administração Tributária (CATRI), compondo, a partir de então, a estrutura organizacional formal daquela Secretaria.

O PEF tem como objetivo estratégico “sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo e de sua responsabilidade pelo acompanhamento da aplicação dos recursos públicos por meio do exercício do controle social e do conhecimento sobre a administração pública”; e como objetivos específicos:

- conscientizar sobre a função social do tributo e dos orçamentos públicos;
- demonstrar os efeitos lesivos da corrupção e sonegação fiscal para a sociedade;
- estimular o cumprimento voluntário das obrigações tributárias;
- contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema Tributário Nacio-

¹ Todas as informações desta subseção foram obtidas no site do PEF, no seguinte endereço: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/EducacaoFiscal/principal/gerados/principal.asp#>.

nal, com fundamento nos princípios constitucionais da justiça, equidade e capacidade contributiva.

O PEF atua de forma intensa e profícua na disseminação de atividades de educação fiscal no estado do Ceará e participa de diversas iniciativas em âmbito nacional e internacional. A atuação e o envolvimento de seus servidores com a temática da Educação Fiscal se refletem nos resultados do Programa e no fato de que é um paradigma para outros estados e municípios brasileiros.

Vejam-se algumas de suas atividades:

- planejamento e execução de cursos *online*, presenciais e semipresenciais, como o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal (*online*);
- elaboração de material para disseminação do PEF (disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/educacaofiscal/principal/gerados/material.asp>);
- produção de um *e-book* em comemoração aos 15 anos do PEF;
- organização de seminários regionais, estaduais e nacionais;
- realização de palestras de sensibilização para a sociedade;
- realização de fóruns em parceria com a Secretaria de Educação do Estado do Ceará.

Educação Fiscal nos municípios

Entre os municípios brasileiros que possuem seus próprios Programas de Educação Fiscal, destacam-se: Belém, Fortaleza, Manaus, Maringá e Santa Maria/RS.

Programa de Educação Fiscal do Município de Fortaleza

A Portaria Interministerial nº 413 estabeleceu que o Grupo de Educação Fiscal dos Municípios (GEFM) constitui órgão vinculado ao Grupo de Educação Fiscal de âmbito nacional (o GEF) e ao Grupo de Educação Fiscal (GEFE) de seu estado.

Fortaleza foi um dos primeiros municípios a se engajar na educação fiscal e desde 2007 desenvolve ações nessa área. Em 2011, por meio da Lei Municipal nº 9.825, foi oficialmente instituído o Programa de Educação e Transparência Fiscal (PETF), cujo objetivo é a disseminação da cidadania fiscal, propiciando à sociedade instrumentos de análise e de participação nas discussões que envolvem tanto a extração de recursos para financiar o Estado (tributação) quanto a destinação desses recursos (gasto público).

Confiram os programas de educação fiscal desses municípios no seguinte endereço na internet: http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/educacao-fiscal-nos-municipios (acessado em 07/03/2014).

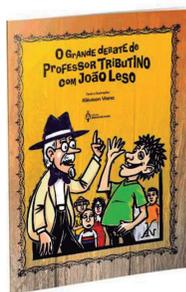
A lei que instituiu o PETF trouxe em seu bojo, entre outras, as seguintes resoluções:

- fomentar a discussão democrática da Educação Fiscal;
- promover a inserção do Prêmio SEFIN;
- criar o Grupo de Educação Fiscal (GEF - Fortaleza).

O GEF Fortaleza, criado em 2013 pela Portaria SEFIN N° 70/2013, atualmente trabalha o Programa nas seguintes perspectivas da sociedade:

- nas escolas: com o público infantil por meio da apresentação de peças teatrais, da aplicação de **jogos** e da contação de histórias; com o público juvenil, preparando material para formação de monitores do Programa Mais Educação; com os professores, divulgando o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal; e por meio do Prêmio Sefin, envolvendo crianças e jovens nas faixas etárias de 6 a 17 anos de idade;
- nas universidades: apoiando e estimulando a criação dos Núcleos de Apoio Contábil e Fiscal (NAF).

Veja, por exemplo, o **jogo infantil** "Educação Fiscal e Cidadania", que pode ser baixado gratuitamente no seguinte endereço da internet: http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/downloads/arquivos/jogo_educacao_Fiscal.zip.



Livros e jogos de Educação Fiscal do Programa do Município de Fortaleza. Disponível no sítio www.sefin.fortaleza.ce.gov.br.

Tanto o GEFE (Grupo de Educação Fiscal do estado do Ceará) como o GEFM (Grupo de Educação Fiscal do Município de Fortaleza) atuam de forma harmônica e parceira, o que tem permitido uma imensa sinergia em prol da educação fiscal na região.

Relação do PNEF com a educação formal

A resolução do Conselho Nacional de Educação nº 07/2010, em seu art. 16, consagra a educação fiscal como um dos temas relevantes para a formação cidadã dos educandos, devendo compor os conteúdos da base nacional comum e da parte diversificada do currículo.

Mas sabemos que não basta estar previsto em lei para que o tema da Educação Fiscal seja efetivamente implementado nos currículos das escolas brasileiras. Para isso, necessitamos de um maior engajamento dos diversos segmentos envolvidos no processo – fisco e órgãos de controle das três esferas de governo, dos educandos e educadores, da sociedade organizada etc. –, que, aliados à experiência adquirida pelos que atuam na educação fiscal, poderão dar efetividade à resolução nº 07/2010.

O estudante, a educação fiscal e a escola

O objetivo maior deste livro é contribuir para a formação de cidadãos atuantes. Nesse sentido, temos que a Educação Fiscal é um meio para a conquista da participação popular. Essa participação requer a compreensão de que a sociedade é financiada com os recursos oriundos dos **tributos**, que são pagos por todos, razão pela qual temos o direito de participar da distribuição destes recursos e a obrigação de controlar a sua aplicação.

No Brasil, muito temos a avançar para tornarmos efetiva a cidadania fiscal. Para alcançá-la, é necessário conhecermos a dinâmica que sustenta a sociedade e nos enxergarmos dentro desse processo. Uma vez conhecido o processo, passamos a entender a relevância de nossa participação, o que resulta em uma nova postura. Ao reconhecermos o tributo como contribuição de todos para construir uma sociedade justa, percebemos a necessidade de controlar a receita e o gasto público. Decorre desse comportamento uma postura que rejeita a sonegação e o mau uso dos recursos.

Afinal de contas, o que um(a) estudante do ensino médio tem a ver com Educação Fiscal? Já não basta ter de estudar tantas matérias? Para que mais uma?

A palavra **tributo** deriva do latim *tribütum* ou *tribütus* e diz respeito ao que deve ser entregue ao Estado por dever. Trata-se de pagamento em dinheiro (ou semelhante), que não seja uma penalidade, criado por lei e cobrado por órgão do Estado, conforme a lei determina.

Claro que todos os componentes do currículo escolar são fundamentais, pois permitem a construção do conhecimento e a formação do espírito crítico e científico. Mas, se pararmos para pensar, veremos que aprendemos muitas outras coisas na escola, além das habilidades referentes à língua portuguesa, matemática, geografia, física etc. Na escola, aprendemos a nos relacionar, a interagir com pessoas diferentes do nosso grupo familiar.

Também aprendemos conteúdos que vão além das matérias. A questão ambiental, por exemplo, envolve a biologia, a química e a história. A questão sexual também está relacionada a muitas matérias. De modo geral, questões sociais muito relevantes têm destaque no nosso aprendizado escolar. Isso implica que a escola é um espaço importantíssimo para o aprendizado da cidadania. Por isso é que a Educação Fiscal deve fazer parte do cotidiano das escolas.

Vejamos o que o pesquisador **Eugênio Celso Gonçalves** diz a respeito da relação entre formação escolar e Educação Fiscal.

Eugênio Celso Gonçalves é auditor fiscal da Receita Federal do Brasil. Foi gerente geral do Programa Nacional de Educação Fiscal e Superintendente da 6ª Região Fiscal (Minas Gerais).

O tributo é [...] essencial à construção da vida em sociedade e, por isso, ele guarda relação direta com o cotidiano das pessoas. Daí a importância de tratarmos de educação fiscal nas escolas e em nossa comunidade, do mesmo modo que priorizamos a educação ambiental, a educação afetiva e sexual, a educação para o trânsito, todos temas sociais de mais alta relevância para a formação de um cidadão consciente de seus direitos e obrigações, participativo e solidário, responsável pelo seu próprio destino e comprometido com as legítimas aspirações da coletividade. (GONÇALVES, 2008, *apud* STARLING, 2012).

A Educação Fiscal nos convida a tomar uma atitude, a agir para construir relações sociais mais justas. Você vai ficar parado?

Refletindo

Professor, nesta seção, os alunos são solicitados a traçar um paralelo entre a preservação do bem público, adquirido com recursos que vêm de todos os brasileiros por meio do tributo e os objetivos do Programa Nacional de Educação Fiscal. É oportuno estimular a reflexão de que o bem público pertence a todos e por isso deve ser preservado. Deve-se instigar os aprendizes a justificar seus posicionamentos com o conteúdo estudado, relacionando tal conteúdo aos fatos que ocorrem no cotidiano de atos de vandalismo que acarretam depredação do patrimônio público.

PRATICANDO



Professor, esta atividade solicita que o estudante pesquise uma notícia e relacione seu conteúdo aos princípios propostos pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Essa é uma oportunidade para desenvolver nos alunos as habilidades de pesquisa, principalmente as relacionadas à pesquisa no ambiente digital.

Uma crítica bastante frequente é a de que os adolescentes e jovens têm acesso a uma enorme gama de informações, mas não sabem o que fazer com elas; não sabem, muitas vezes, como procurar a informação adequada. Com essa atividade, é possível colaborar para que eles construam protocolos de pesquisa (via ferramentas de busca da internet, por exemplo). O esquema básico de iniciar uma procura a partir de palavras-chave relevantes pode ser exercitado.

Interessa, ainda, atentar para o resultado da pesquisa. A busca por informação não se encerra em si mesma. No caso desta atividade, isso se revela na solicitação de que o aluno confronte o texto pesquisado com parâmetros previamente definidos – os pressupostos do PNEF. Logo, a atividade tem sua completude garantida na relação busca – informação – reflexão.

Textos complementares

BRASIL, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação Fiscal no contexto social**. Série Educação Fiscal. Caderno 1. 5. ed. Brasília: ESAF, 2013.

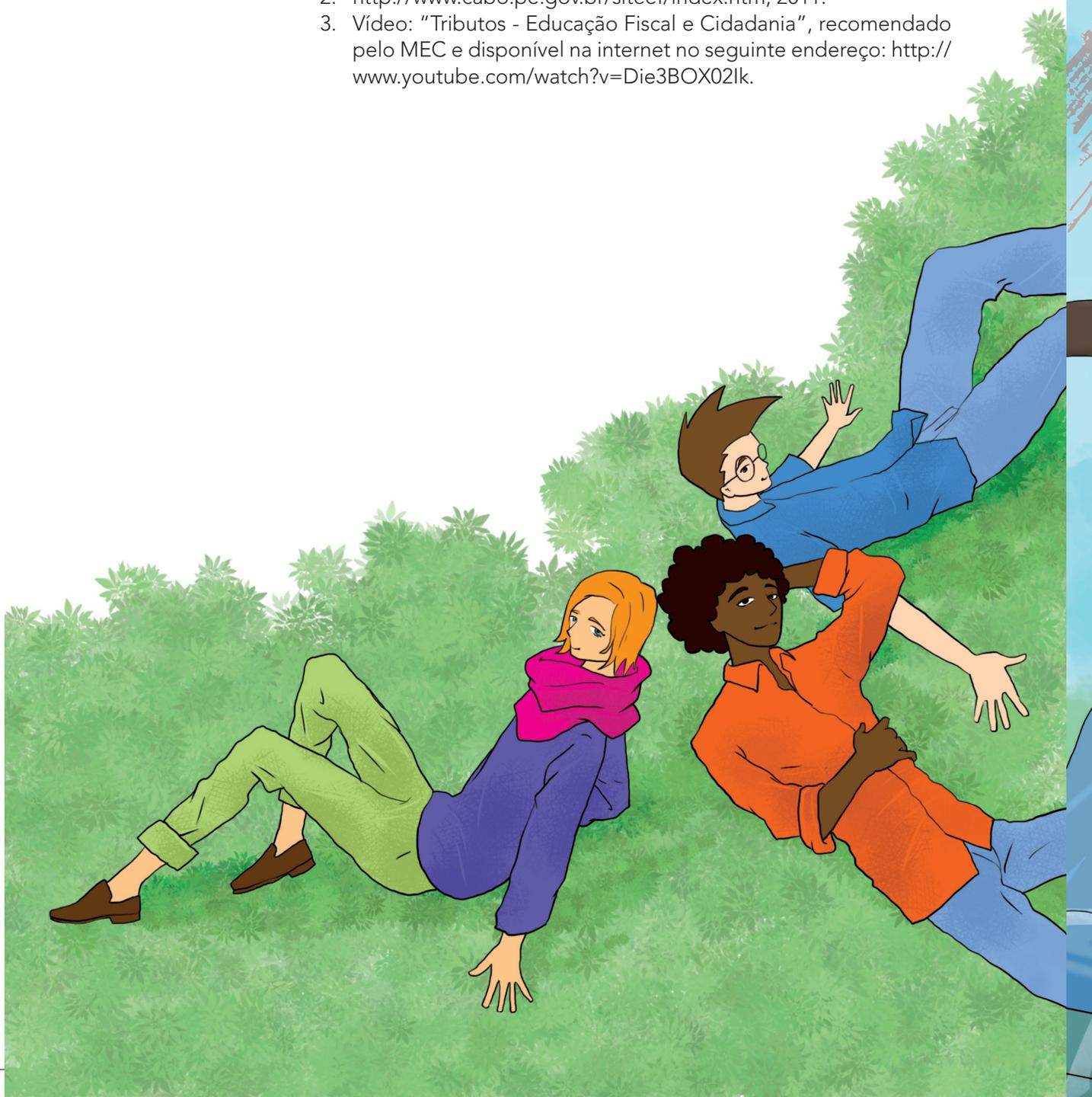
GONÇALVES, Eugênio Celso. **Educação Fiscal e mudança social**. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/educacaofiscal/info0801_4.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2014.

STARLING, Marta M. A. **Educação Fiscal como instrumento alicercador da cidadania**: os desafios de sua implantação na rede pública de ensino dos municípios. CAD/Faculdade de Direito Gama Filho. Belo Horizonte, 2012.

Documento base do PNEF. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/publicacoes. Acesso em 14.07.2014.

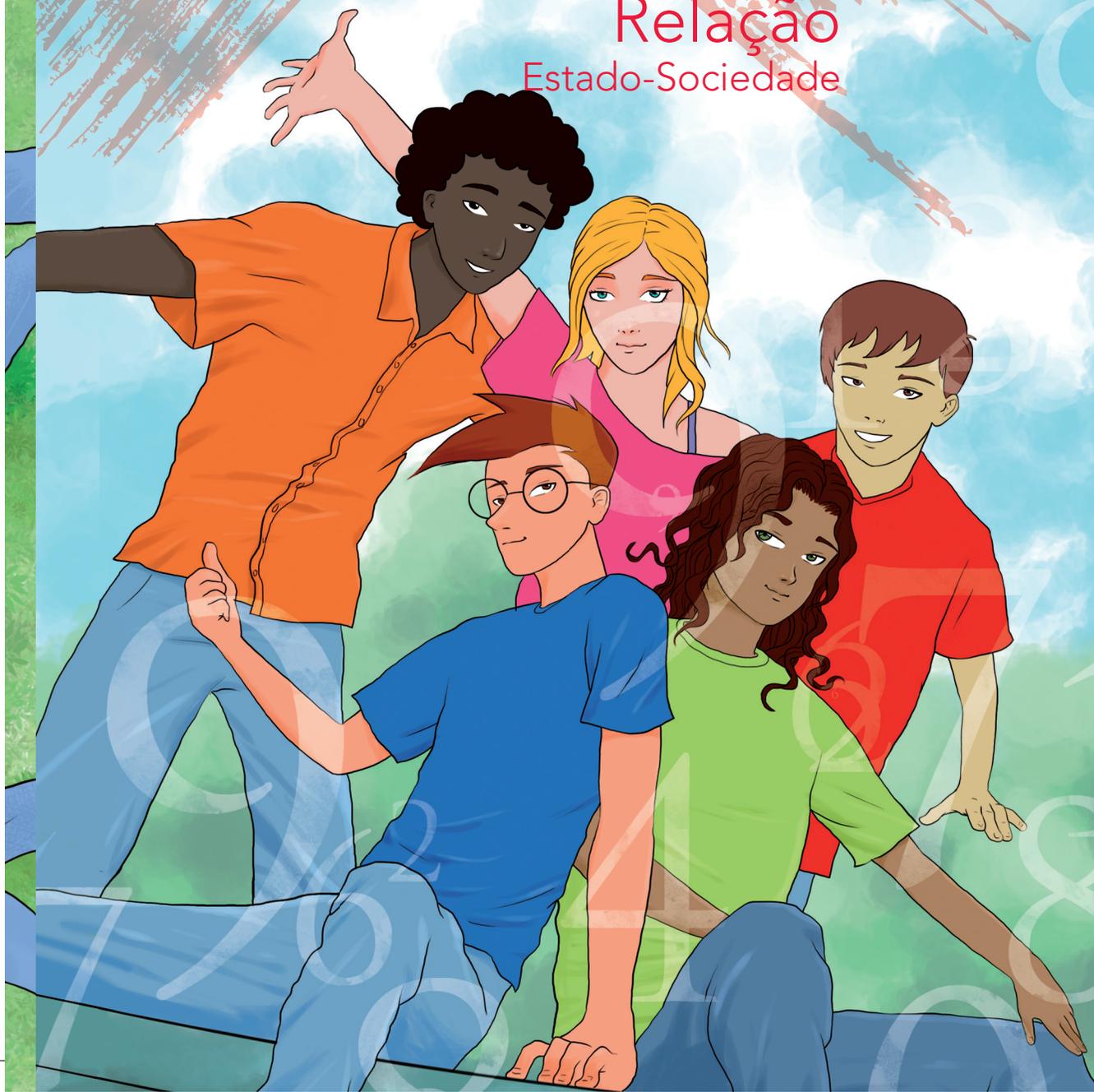
Sítios e vídeos

1. Sítio do PNEF (http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef) e do PEF no Ceará (http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/programas_campanhas/gerados/projeto_apresentacao.asp).
2. <http://www.cabo.pe.gov.br/siteef/index.htm>, 2011.
3. Vídeo: "Tributos - Educação Fiscal e Cidadania", recomendado pelo MEC e disponível na internet no seguinte endereço: <http://www.youtube.com/watch?v=Die3BOX02Ik>.



UNIDADE 2

Relação
Estado-Sociedade





Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Diferenciar os conceitos de *sociedade* e *Estado*;
- Perceber as relações entre convívio social e normas de conduta.

Palavras-chave

Sociedade; Estado; Normas sociais.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupo; produção em grupo, júri simulado.

Respondendo aos questionamentos

1. Você faz parte de algum grupo formado por pessoas com os mesmos interesses que os seus? Se sim, quais são as regras desse grupo?

Professor, o questionamento prepara para o conteúdo do capítulo à medida em que chama a atenção para a relação entre convívio social e normas de conduta. Mais uma vez, parte-se de uma situação específica, mais ligada ao contexto imediato dos estudantes, como sensibilização para a compreensão do contexto mais amplo, relacionado à participação dos sujeitos em uma sociedade. Entende-se que a vivência em grupos menores guarda similaridades com a vivência (mais ampla) em sociedade. Salieta-se como similaridade principal a ocorrência de regras de convívio.

2. Quando pessoas pertencentes a um mesmo grupo precisam resolver algum conflito, as regras do grupo podem ajudar? Se sim, indique como. Se não, indique o que poderia ajudar nessa situação.

Professor, se achar necessário, o enfoque da discussão sobre este questionamento pode incidir, também, sobre a ideia de regras como um “mal necessário”. Explica-se: os alunos podem ser instigados a comentar sobre o que sentem quando precisam seguir regras; alguns poderão dizer que essa é uma situação não muito agradável. A partir daí, é possível encaminhar a reflexão para a compreensão sobre a necessidade de, muitas vezes, o interesse coletivo prevalecer sobre o interesse individual.

Introdução

Neste capítulo, apresentamos os conceitos básicos de *Estado* e *sociedade*, acrescentando um breve histórico da evolução dessa relação, muitas vezes conflituosa e instável, que molda a história da humanidade, e ao mesmo tempo, é moldada por ela.

Conceituando Estado

O que é o Estado? É uma entidade que organiza e controla o convívio dos diversos segmentos sociais de um determinado território e estabelece limitações e ordenamentos ao comportamento dos indivíduos e grupos nesse ambiente. Para o jurista Miguel Reale, *Estado* pode ser definido como a organização da nação em uma unidade de poder, a fim de que a aplicação das sanções se verifique segundo uma proporção objetiva e transpessoal. Para tal fim, o Estado detém o monopólio da coação no que se refere à distribuição da justiça. É por isso que alguns constitucionalistas definem o Estado como a instituição detentora da coação incondicionada (REALE, 2001, p. 70).

O conceito de *Estado* não é universal. Segundo Norberto Bobbio, essa entidade se restringe a indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa entre os séculos XIII e XIX. Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) mostram que o termo *Estado* (*Status*, *Estat*, *Estate*, *Staat*) aparece nos documentos dessa época indicando “a condição do país, tanto em seus dados sociais como políticos, na sua constituição material, nos traços que constituem seu ordenamento” (p. 425-426).

Oscar Oszlav (1997, p. 1) entende a formação do Estado como um aspecto constitutivo do processo de construção social. Um processo no qual são definidos os diferentes planos e componentes que estruturam a vida social organizada. Juntos, estes planos formam uma certa ordem cuja especificidade depende de circunstâncias históricas complexas. Segundo o autor, essa ordem social que se estabelece não resulta apenas da justaposição de elementos históricos que confluem em determinado período, mas também dos problemas e desafios que o próprio processo de construção social encontra em seu desenvolvimento histórico. O papel que o Estado assume não é o mesmo ao longo da história. Ao contrário, ele é, em cada momento da história, um resultado de decisões político-ideológicas traçadas para solucionar as questões sociais que na sua essência são conflituosas.

Assim, ao longo da história, observamos uma série de fatos resultantes desses conflitos, que acarretam para a vida comunitária aspectos negativos e positivos. Como exemplo de resultado dessa relação e seus conflitos, temos: revoltas, revoluções, guerras mundiais, bomba atômica, declaração dos direitos humanos, criação de novas doenças e de novas vacinas, geração do efeito estufa, concentração de renda, lutas por justiça social.

O Estado, como organização política e social, constitui-se basicamente de três elementos:

- **o território** – um espaço geograficamente delimitado onde o poder estatal é exercido;
- **a constituição** – o conjunto de regras e condutas que cria e mantém a cultura política comum a todos os que fazem parte da sociedade nacional;
- **o conjunto de instituições e suas prerrogativas** – inclui a principal prerrogativa de quem detém o poder estatal (o poder coercitivo), delegado ao Estado pela própria sociedade.

Conceituando sociedade

Do ponto de vista sociológico, podemos definir *sociedade* como um conjunto de pessoas que vivem em determinado espaço e tempo, de forma unida por necessidade do grupo, seguindo normas que são comuns a todos.

Se olharmos sob a perspectiva do conceito de *Estado*, vemos que a noção de *sociedade* representa muito mais que um somatório de indivíduos. Uma vez que qualquer atividade humana é considerada um ato social e natural, pois fazemos parte da natureza, todos os processos e relações que produzam e reproduzam a vida material são, ao mesmo tempo, sociais e naturais, ainda que realizadas por um indivíduo. Não existe, nesse sentido, a separação entre indivíduo e sociedade. Nesse contexto, desenvolve-se o conceito de *sociedade civil*, a sociedade relativa ao cidadão.

Se pararmos pra pensar um pouco, podemos perceber que, ao longo de nossas vidas, fazemos parte de vários grupos: a família, a escola, o bairro, o trabalho etc. Em cada um desses grupos, há regras de convívio – essas regras não precisam necessariamente ser escritas; muitas vezes não precisam nem ser faladas, pois o dia a dia dá conta de “explicá-las”.

Acontece que os seres humanos não participam, apenas, de pequenos grupos. Vivemos em cidades, que, no caso do Brasil, localizam-se em estados, os quais, por sua vez, pertencem a países.

A Constituição, segundo o Dicionário Houaiss eletrônico (2001), é “o conjunto das leis fundamentais que regem a vida de uma nação, geralmente elaboradas e votadas por um congresso de representantes do povo, e que regulam as relações entre governantes e governados, traçando limites entre os poderes e declarando os direitos e as garantias individuais; carta constitucional, carta magna, lei básica, lei maior [É a lei máxima, à qual todas as outras leis devem ajustar-se]”.

E temos histórias de vida diferentes. É óbvio que grupos maiores, com maior diversidade, implicam mais pessoas diferentes se relacionando, o que leva a mais divergências, mais conflitos. Nesse nível de interação, os diferentes contatos entre as pessoas podem ser problemáticos, se não houver um mínimo de organização.

A fim de percebermos um exemplo concreto da importância do Estado, pensemos nas relações construídas em torno do trabalho. Há muitos conflitos envolvendo patrões e empregados, e esses conflitos, muitas vezes, acabam gerando formas de exploração injusta da mão de obra. É preciso, então, a interferência do Estado, a partir da criação de leis trabalhistas que garantam maior justiça nas relações. O Estado é, portanto, o grande regulador das condições que garantem o bem-estar dos cidadãos.

Perspectiva histórica da relação entre Estado e sociedade

O estudo da história, tradicionalmente dividido em períodos, costuma ter como elementos demarcatórios fatos singulares que marcaram a humanidade, em termos tanto de relacionamentos como de concepção de mundo. Assim, para efeitos didáticos, costuma-se dividir a história da humanidade nas seguintes fases: Pré-História, História Antiga, História Medieval, História Moderna e História Contemporânea.

A fim de apresentarmos uma visão geral da relação histórica entre o Estado e sociedade, iniciaremos pela Antiguidade, que abrange um vasto período da história da humanidade. A Antiguidade se inicia com o aparecimento da escrita cuneiforme e vai até a tomada do Império Romano pelos bárbaros. É um período histórico de grande importância que deixa um legado de experiências e conhecimentos para o futuro das sociedades humanas.

Duas são as marcas características do Estado Antigo:

- a natureza unitária, porque não era admitida qualquer divisão interior, nem territorial, nem de funções;
- a religiosidade, de modo que a autoridade dos governantes e as normas de comportamento individual e coletivo eram expressões da vontade do poder divino.

Por isso se diz que o poder político nesse período se baseava em estruturas teocráticas, ou seja, havia uma elite política que definia as regras do poder por meio de argumentos de natureza religiosa. Religião e Estado tinham natureza homogênea, tanto que na maioria

das civilizações o poder de seus líderes ou era semelhante ao da divindade ou era limitado pela vontade divina.

Nesse período é relevante registrar, para o nosso breve passeio pela História, a importante contribuição do Estado grego, com a concepção de *cidade-Estado*, a *pólis*, como sociedade política de maior expressão. Outro traço relevante é a existência de uma elite, uma classe política com intensa participação nas decisões do Estado, quando se discutiam assuntos de caráter público.

Para sabermos um pouco mais sobre a organização das sociedades na Antiguidade e de como elas traçavam suas regras de conduta, vamos conhecer o Código de Hamurabi.

Hamurabi (Khammu-rabi), rei da Babilônia (atual Iraque) no século 18 a.C., governou uma confederação de cidades-estado e estabeleceu 282 cláusulas que ficaram conhecidas como o Código de Hamurabi. Trata-se da legislação mais antiga de que se tem conhecimento, composta por vários fragmentos, sendo alguns civis, outros penais, alguns referentes ao direito do trabalho etc. O prólogo do código de Hamurabi é um bom exemplo da natureza homogênea entre Estado e divindades na Antiguidade:

Quando o alto Anu, Rei de Anunaki e Bel, Senhor da Terra dos Céus, determinador dos destinos do mundo, entregou o governo de toda humanidade a Marduk... quando foi pronunciado o alto nome da Babilônia; quando ele a fez famosa no mundo e nela estabeleceu um duradouro reino cujos alicerces tinham a firmeza do céu e da terra – por esse tempo de Anu e Bel me chamaram, a mim, Hamurabi, o excelso príncipe, o adorador dos deuses, para implantar a justiça na terra, para destruir os maus e o mal, para prevenir a opressão do fraco pelo forte... para iluminar o mundo e propiciar o bem-estar do povo. Hamurabi, governador escolhido por Bel, sou eu, eu o que trouxe a abundância à terra; o que fez obra completa para Nippur e Durilu; o que deu vida à cidade de Uruk; o que supriu água com abundância aos seus habitantes;... o que tornou bela a cidade de Borsippa;... o que enceleirou grãos para a poderosa Urash;... o que ajudou o povo em tempo de necessidade; o que estabeleceu a segurança na Babilônia; o governador do povo, o servo cujos feitos são agradáveis a Anunit.

O trecho mais conhecido do Código de Hamurabi é, certamente, a chamada "*Lex talions*" (Lei de Talião), que vigorava em relação às leis criminais: a pena de morte era largamente aplicada, orientada pela noção de "uma vida por uma vida", ou, dita de outra forma, "olho por olho dente por dente".

Vejam-se alguns trechos:

- "Se alguém furta bens do Deus ou da Corte deverá ser morto; e mais: quem recebeu dele a coisa furtada também deverá ser morto";
- "Se alguém, sem testemunhas ou contrato, compra ou recebe em depósito ouro ou prata ou um escravo ou uma escrava, ou um boi ou uma ovelha, ou um asno, ou outra coisa de um filho alheio ou de um escravo, é considerado como um ladrão e morto".¹

A Idade Média (476 - 1435) passa como período histórico a partir da queda do Império Romano. Os principais elementos presentes na sociedade medieval que se conjugaram para caracterizá-la são o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo. Nesse período, a ordem era bastante instável e precária, em função das constantes guerras, da indefinição de fronteiras políticas e da incerteza de quem era o comando. Apesar das formações políticas terem o poder bastante fracionado e descentralizado (feudos), havia um desejo de unidade e força.

Na organização feudal, a vida social dependia totalmente da posse ou propriedade da terra, pois dela vinha a subsistência de ricos e pobres. Com isso se desenvolveu um sistema administrativo e uma organização militar vinculados à situação patrimonial. Ou seja, quem tinha a posse ou propriedade da terra tinha a força e o poder. Quem não possuía patrimônio tinha que se submeter ao senhor da terra por meio da vassalagem. A vassalagem era uma relação jurídica de caráter pessoal que reconhecia o poder político do senhor feudal e favorecia que o feudo tivesse uma ordem jurídica própria, desvinculada do Estado.

Imaginem vocês a confusão que não havia no Estado Medieval: um poder do imperador que era apenas legal e uma infinidade de poderes menores, sem hierarquia definida, que estavam na mão da nobreza feudal. Aliado a isso, havia uma multiplicidade de ordens jurídicas (imperial, eclesiástica, entre outras). Não existia realmente a autoridade de um Estado unificado; a nobreza mantinha-se no poder pela força do poder patrimonial (DALLARI, 1998).

Esse quadro gerou uma situação de instabilidade econômica, social e política, o que fez despertar a necessidade de ordem e de autoridade. As deficiências do Estado medieval acabaram por definir

¹ [Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/hamurabi.htm>]

as características do Estado moderno. O acalentado desejo de unir forças e de deter o poder centralizado crescia intensamente à medida que se disseminava o descontentamento dos senhores feudais pela tendência dos monarcas de exigirem cada vez mais tributos para financiar as guerras, desestabilizando a situação econômica e social. Tal situação despertou a consciência social em busca da unidade, que finalmente se concretizou com a afirmação do poder soberano, no sentido supremo, reconhecido por todos como o mais elevado dentro de um determinado território.

O tratado de paz de Westfália, de 1648, documentou o nascimento de um novo tipo de Estado, possuidor da particularidade básica de unidade territorial e detentor do poder soberano. Consagrou-se o modelo da soberania absoluta. O Estado moderno passa a ter elementos indispensáveis para a sua composição: o povo, o território fixo reconhecido e a soberania. Surge então, a noção de soberania para designar o poder exclusivo e supremo do monarca sobre o território e o povo do Estado.

Na história da humanidade, a ideia de Constituição se fortalece com o Estado moderno, no século XVIII, e está associada à luta contra o absolutismo e a emergência do iluminismo. Isso porque, com o iluminismo, surge a ideia do homem como indivíduo, que não se confunde com a coletividade e que, dotado de razão, rejeita os preconceitos e os dogmas, ou seja, tudo que não pode ser objetivamente explicado.

Esse indivíduo racional, segundo Rousseau, vive em um mundo organizado pela natureza, cujas leis (naturais) conduzem à condição ideal de vida, desde que a ação dos homens não atrapalhe. Para Rousseau, o homem vivendo em sociedade se distanciaria do Estado de natureza e seria levado a um estado em que “as usurpações dos ricos, o banditismo dos pobres e as paixões desenfreadas de todos geram um estado de guerra permanente”. Por isso, esse filósofo defendia que, para que a sociedade civil não virasse uma “guerra de todos contra todos”, seria necessário haver um contrato social que permitisse um retorno às condições do Estado de natureza e uma superação dessa sociedade civil em direção a uma “sociedade política”.

O homem racional do iluminismo não aceita mais o poder divino dos reis e questiona as formas de poder absolutistas. Essas são as bases do liberalismo econômico e social, doutrina que orienta as revoluções dos séculos XVIII e IX. A doutrina liberal enaltece os direitos naturais do homem e tolera o Estado como um mal necessário para prevenir abusos.

Como necessidade de normatizar o direito dos indivíduos e se contrapor ao poder do Estado, surge, em 1789, a *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, formulada durante a Revolução Francesa. As primeiras constituições foram a americana (1787) e a francesa (1791); ambas asseguram os direitos do indivíduo e a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Vários movimentos sociais se seguiram como consequência das ideias iluministas: Revolução Francesa, revoluções pela independência na América Latina, Independência dos EUA, Revolução Farroupilha, Inconfidência Mineira, entre muitas outras.

Da relação sociedade-estado, sua evolução, dos conflitos e pactos sociais, chegamos à situação que temos hoje. Democracia, cidadania, direitos sociais e humanos decorrem de conquistas históricas, frutos de lutas que a humanidade travou na disputa de interesses antagônicos em torno do poder. Podemos avançar ou andar para trás em relação às conquistas. Depende de nós. Para assegurar a efetividade desses direitos, é preciso a participação social.

O cidadão e a relação sociedade-Estado

As relações sociais envolvem a disputa por poder e, por isso, são, muitas vezes, conflituosas e instáveis. Ao longo da história, observamos uma série de fatos, resultantes desses conflitos, que contribuem para conformação econômica, política e social da vida em sociedade.

E nós, cidadãos? Como participamos dessa construção? É preciso lembrar que a ordem social que vigora na sociedade em que vivemos é responsabilidade de cada um de nós, que por ação ou inação está contribuindo para transformá-la ou mantê-la. Quando não agimos diante de uma realidade da qual discordamos, estamos contribuindo para mantê-la. A sensação de impotência diante dos problemas que a vida em sociedade apresenta não deve nos eximir da responsabilidade em relação aos males que a debilitam, tais como a miséria, a violência, a corrupção e a degradação ambiental.

Quando agimos como cidadãos (por exemplo, preservando o patrimônio da escola, evitando jogar lixo na rua, cuidando do patrimônio público), estamos participando do processo de construção da relação sociedade-Estado. Ao longo deste curso, vamos descobrir como podemos atuar ainda mais, de forma a mudar a realidade social.

A luta pela cidadania está relacionada com a questão fiscal, pois os direitos sociais só se concretizam com políticas públicas, e políticas públicas necessitam de recursos, que em sua maioria vêm dos tributos. Na unidade 3 deste curso, trataremos mais especificamente da questão tributária.

Refletindo

Professor, o questionamento colocado nesta seção demanda que os estudantes deem sua opinião sobre a Lei de Talião, relacionando-a com os dias atuais. A reflexão pode ser feita com base nos princípios iluministas salientados no texto principal. Sugere-se, ainda, que se proponha uma discussão sobre a ideia de “justiça com as próprias mãos” (seria oportuno, por exemplo, trazer uma notícia sobre algum fato da crônica policial brasileira em que essa ideia esteja presente).

Caso necessário, pode-se sugerir que os estudantes pesquisem mais informações sobre a Lei de Talião; o próprio professor pode fornecer tais informações, a partir do conteúdo apresentado neste livro.

PRATICANDO



Professor, a atividade solicita que a turma (de preferência, dividida em grupos) crie as regras para uma sociedade fictícia – a Sociedade dos Leitores de Livros de Suspense. Recomenda-se que o professor forneça exemplos de regulamentos de outras sociedades, a fim de que os alunos tenham modelos prévios de produção.

Além de desenvolver a habilidade de produção, outro foco da atividade reside sobre a necessidade de gerenciar conflitos. A formulação de regras, na maioria das vezes, é estabelecida a partir da convergência que surge da divergência. Nesse sentido, o papel do professor como interlocutor é essencial, tanto para mediar, ele mesmo, os conflitos dos grupos, quanto para reconhecer, entre os próprios alunos, aqueles que podem atuar nas mediações.

Caso queira, o professor pode sugerir outros tipos de sociedade, mais condizentes, por exemplo, com o contexto da turma.

Textos complementares

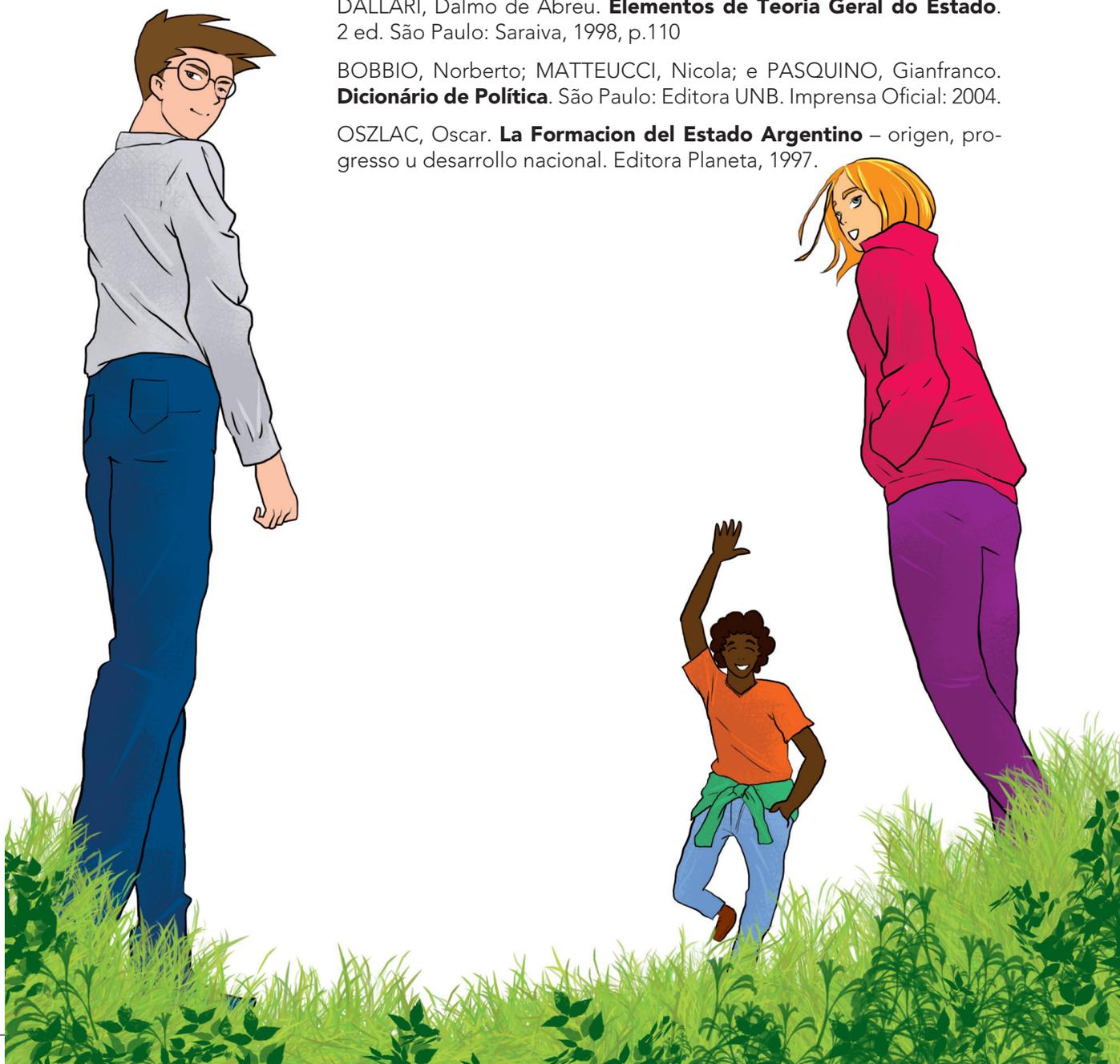
Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina – Desarrollo Economico - Revista de Ciencias Sociales, vol XXI, 1982; Buenos Aires, Argentina. Disponível no sítio <http://www.oscarozlak.org.ar/images/articulos-espanol/Reflexiones%20sobre%20la%20form%20del%20E>.

Textos sobre o Código de Hamurabi. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/hamurabi.htm>. Acesso em 20.06.2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p.110

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. São Paulo: Editora UNB. Imprensa Oficial: 2004.

OSZLAC, Oscar. **La Formacion del Estado Argentino** – origen, progreso u desarrollo nacional. Editora Planeta, 1997.



Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Reconhecer os principais fatos históricos relacionados à construção da democracia no Brasil;
- Traçar um paralelo entre democracia e participação popular;
- Classificar os direitos do indivíduo em civis, políticos e sociais;
- Compreender a questão ambiental como um direito do indivíduo.

Palavras-chave

Cidadania; Direitos civis; Direitos políticos; Direitos sociais; Meio ambiente; Movimentos populares brasileiros.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; construção de painéis; discussão em grupo; dramatização.

Respondendo aos questionamentos

1. Você é capaz de aprender com seus próprios erros? Se sim, indique uma situação em que isso aconteceu.

Professor, este questionamento permite que se inicie o debate sobre os chamados erros históricos. Na verdade, é apenas uma preparação para o questionamento seguinte.

2. É comum se dizer que a História permite à humanidade não cometer os mesmos erros do passado. Você acha que isso vale para a sociedade brasileira?

Professor, o questionamento demanda que o estudante tenha um conhecimento prévio sobre fatos marcantes da história do país. O importante, portanto, não é apenas responder sim ou não à pergunta proposta, mas, principalmente, embasar a resposta com dados mais concretos. Nesse sentido, serão cabíveis tanto respostas positivas quanto negativas, pois, a depender do enfoque selecionado, é possível perceber tanto avanço quanto estagnação no que concerne ao desenvolvimento da nação brasileira.

Na cidade grega de **Atenas**, considerada o berço da democracia, só eram considerados cidadãos os homens com mais de 21 anos, que fossem atenienses e filhos de pais atenienses. Comerciantes, artesãos, mulheres, escravos e estrangeiros não eram considerados cidadãos.

Introdução

A origem do conceito de cidadania provém dos gregos, especificamente por volta do ano 380 a. C. Embora a cidadania na Grécia incluisse apenas uma **parcela da sociedade**, não se pode deixar de considerar que tanto a democracia quanto a cidadania grega foram conquistas fundamentais para a história da humanidade.

O conceito de cidadania, como hoje se entende, consolida-se na Modernidade, quando nascem os direitos naturais (vida, propriedade, liberdade) do homem liberal burguês, garantidos pelas consecutivas “Declarações de Direitos” elaboradas a partir das revoluções liberais na Inglaterra (Revolução Gloriosa, 1688 - 1689), Estados Unidos (emancipação política, 1776) e França (Revolução Francesa, 1789).

O percurso histórico da cidadania no Brasil

No caso do Brasil, temos que, em seu período colonial (**1530 - 1815**), prevaleceu a ausência de direitos, uma vez que a atuação do poder público (ou seja, do Estado) era mínima (ou nenhuma). A forma como o país foi conquistado pelos portugueses, o latifúndio, a monocultura de exportação, o analfabetismo e a escravidão são fortes marcas negativas do passado, que até hoje têm influência na vida social, econômica e política do país.

No período conhecido como Brasil imperial (1822-1889), ocorreram várias revoltas populares importantes, as quais, apesar de não se caracterizarem como manifestações de cidadania nos termos de hoje, demonstram que o povo, a despeito das repressões violentas da coroa, nunca deixou de reagir à injustiça e à falta de liberdade. São exemplos de rebeliões ocorridas no período imperial em vários pontos do país: Cabanagem, Balaiada, Sabinada, Revolta dos Malês e Guerra dos Farrapos.

A partir da Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, inicia-se uma nova fase da História do Brasil. Nossa primeira Constituição republicana (1891) toma por base o modelo dos Estados Unidos da América. O texto, de caráter liberal, descentraliza o poder, dando aos **estados** maior autonomia. A separação entre os Poderes **Executivo, Legislativo e Judiciário** é mantida, e o **Poder Moderador** é extinto.

As eleições para presidência da República, para as presidências dos estados (equivalentes aos atuais governos) e para os órgãos legislativos passam a ser diretas. Contudo, ainda são excluídos do direito ao voto os analfabetos, as mulheres, os membros de ordens religiosas, os soldados, cabos e sargentos. Há a separação definitiva entre a Igreja Católica e o Estado, que, a partir de então, passa a ser laico.

Para alguns autores, o período colonial compreende o intervalo entre **1530 a 1815**. O ano de 1530 corresponde ao início do povoamento, e o ano de 1815 indica o momento em que o Brasil é elevado à condição de Reino Unido com Portugal. Para outros, o período colonial pode abranger o intervalo de 1500 a 1808, ou de 1500 a 1822.

Pode-se dizer que a experiência republicana brasileira dá início à experiência democrática no país. Essa experiência é, ainda hoje, uma “obra em construção”, marcada por altos e baixos. Ao mesmo tempo em que há injustiças, exclusões e desigualdade, há também a certeza de que a democracia possibilita o exercício da cidadania e ainda é o melhor caminho para garantir o respeito aos direitos sociais que possibilitam edificarmos um país mais justo.

A moderna democracia funda-se no reconhecimento dos direitos humanos: direitos individuais, políticos e sociais, além dos direitos coletivos. Estes reivindicam igualdade, liberdade, justiça e solidariedade entre os homens. Não existe democracia sem o exercício de cidadania. Ser cidadão significa pertencer a uma comunidade, conhecer e participar das decisões políticas, exercer direitos e deveres, reconhecer e zelar pela distinção entre os interesses públicos e os privados.

Frente a um cenário de frequentes exemplos de injustiça e descaso, muitas vezes surge a pergunta: é possível alcançar a democracia e a cidadania plenas? Uma resposta otimista: esses ideais podem, sim, ser alcançados, mas para isso temos de estar em constante vigilância, participando de um exercício diário que inclui lutas, avanços e recuos.

T. H. Marshall, sociólogo britânico que escreveu o livro *Cidadania, classe social e status* e que é considerado um dos principais estudiosos sobre a democracia, partindo da análise histórica do desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, identificou três dimensões básicas, apresentadas as seguir.

Direitos individuais ou civis

Os direitos individuais ou civis relacionam-se à liberdade individual. São fundamentais a garantia da vida, da liberdade, da propriedade e da igualdade. Os mais conhecidos são os direitos de ir e vir, a livre manifestação de pensamento, o respeito à inviolabilidade do lar e da correspondência, além do direito à ampla defesa e o reconhecimento do Estado como única instância legítima a promover prisões e julgamentos.

Direitos políticos

Os direitos políticos asseguram a participação do cidadão no governo da sociedade. É exercido por aqueles que se organizam politicamente, que cobram, que fiscalizam as ações do Estado. Em períodos de ditadura eles são os primeiros a serem suprimidos. Na democracia, o

Há uma diferença entre **Estado** e **estado**. O

Estado é uma instituição organizada política, social e juridicamente, que ocupa um território definido e dispõe de uma estrutura administrativa, de um governo soberano e é reconhecido pela comunidade internacional (conforme vimos no capítulo anterior). O estado, no sentido de subdivisão administrativa, é uma unidade autônoma, dotada de governo próprio e constituição e que, com outros estados, forma uma federação. O Brasil é dividido política e administrativamente em 27 unidades federativas, sendo 26 estados e 1 distrito federal

A definição dos **três Poderes** e suas respectivas funções se

encontram no próximo capítulo e na unidade 4 desta obra.

O **Poder Moderador**, previsto na Constituição de 1824, era o poder que expressava a preponderância da vontade do imperador sobre os outros três poderes.

voto é o principal meio de exercício desse direito. No Brasil, a inclusão de alguns grupos sociais no processo democrático ocorre somente no século XX, como o voto feminino (instaurado na Constituição de 1934) e o voto do analfabeto (na Constituição de 1988).

Direitos sociais

Os direitos sociais baseiam-se na justiça social e na participação justa da riqueza coletiva. O Estado de bem-estar social, surgido no pós-guerra, é um marco do desenvolvimento dos direitos sociais, concretizando em políticas públicas algumas conquistas do cidadão: seguro-desemprego, seguro-doença, pensão, previdência, garantia ao trabalho, ao salário justo, ao lazer, à habitação, à saúde, à aposentadoria e à educação. Dessas conquistas, o direito à educação é a condição mais importante para o exercício das demais.

Para Marshall, até antes da Idade Moderna não é possível estabelecer uma relação clara entre os três direitos, uma vez que na Idade Medieval as instituições que permeiam esses direitos estavam misturadas. Os direitos estavam ligados ao *status* que a pessoa detinha na sociedade. Como falar de direito individual de um vassalo, por exemplo, se não havia a *igualdade* como princípio a ser respeitado pela sociedade, sendo ele próprio (vassalo) uma propriedade do senhor feudal? Segundo o autor, mesmo quando se identificava algum direito social, este estava identificado ao *status* da pessoa e não à condição humana.

Hoje, dentro do sistema democrático capitalista, qual a relação entre cidadania e classe social? Quando falamos em cidadania, estamos traçando uma relação do indivíduo com o Estado, instância em que os direitos individuais que são assegurados buscam alcançar a igualdade material ou a plena cidadania. Já a classe social, ao contrário dos demais, “é um sistema de desigualdade”. Diz respeito a como o indivíduo se insere no mercado de trabalho e se baseia nas desigualdades econômicas dos indivíduos, que é natural ao sistema capitalista. A desigualdade econômica, por sua vez, subexiste reproduzindo desigualdades sociais (MARSHALL, 1976, p. 76).

Há, portanto, uma divergência entre cidadania e classe social. Na essência, trata-se de uma relação conflituosa, pois, à medida que a cidadania avança, aumenta a pressão para reduzir as desigualdades sociais. Se há um conflito inerente aos fins de cada um desses conceitos, qual foi o impacto do avanço da cidadania sobre a redução das diferenças sociais até o início do século XX? Até esse período, o despertar da consciência social não prejudicou o sistema capitalista

de classes sociais, ao contrário, tornaram-no menos vulnerável. A crise capitalista de 1929 e o avanço dos direitos sociais com a instituição do Estado de Bem-Estar Social são o maior exemplo disso.

Estamos no início do século XXI e muitos avanços ocorreram em termos de cidadania nos últimos cem anos. No Brasil, sob vários aspectos, esses avanços confirmam a constatação de Marshall de que a ampliação dos direitos sociais constituiu-se num papel decisivo para reduzir as desigualdades sociais.

A redemocratização e a luta pela cidadania

Na história recente da cidadania no Brasil, dois momentos são fundamentais: a ditadura militar, com a suspensão de grande parte dos direitos civis, políticos e sociais; e a década que antecede a promulgação da Constituição de 1988, caracterizada pela intensificação da luta contra o golpe militar e por novos direitos.

No processo de redemocratização do país, iniciado em 1985, os movimentos sociais conquistam, pela primeira vez na história nacional, um destaque significativo na luta pela cidadania. O movimento das Diretas Já, exigindo eleições diretas para presidente, coloca nas ruas mais de 5 milhões de pessoas. Seguem-se as manifestações pela elaboração de uma nova Constituição.

Em 1988 é promulgada a Constituição Cidadã, que apresenta avanços significativos para a consolidação de alguns direitos civis, políticos e sociais.

Direito ao meio ambiente e emergência de “novos” direitos

Além das três dimensões básicas apresentadas por T. H. Marshall, com o avanço da cidadania ganhou realce o direito ao meio ambiente. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, na Declaração do Rio de Janeiro (1992), afirmou que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

Percebe-se que existe uma simetria entre o direito ao meio ambiente e o direito à vida da pessoa humana. O meio ambiente é um bem que não está na disponibilidade de uma determinada pessoa, tanto que o artigo 225 da Constituição Federal se refere a ele como um bem que pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa. Como todos têm direito a uma vida digna e saudável, é um dever

de cidadania lutar para preservar os bens ambientais e para que o desenvolvimento econômico seja sustentável.

São exemplos de bens ambientais o patrimônio cultural brasileiro, o patrimônio genético dos pais, a saúde, os diversos assentamentos urbanos vinculados às necessidades da pessoa humana, o solo, a água, o ar atmosférico, a flora, a fauna, os minerais, entre outros, todos eles essenciais à sadia qualidade da vida humana.

Noberto Bobbio cunhou o termo “era dos direitos” para se referir ao período que estamos vivendo, no qual as reivindicações sociais se ampliam e procuram positivar as aspirações formuladas pelas lutas populares (1992, p.78). A ampliação e criação de novos direitos que fazem parte do processo criativo da democracia, resultam das lutas das classes sociais, a exemplo dos direitos que definiram a democracia desde sua origem: igualdade, liberdade e participação social nas decisões do Estado.

A abertura do campo do direito decorrente da luta por liberdade e igualdade (que definiram a democracia) possibilitaram a ampliação dos direitos políticos e a criação, a partir destes, dos direitos sociais: trabalho, moradia, saúde, transporte, educação, lazer, cultura. Assim como dos demais direitos decorrentes, como o direitos das chamadas “minorias” (mulheres, idosos, negros, homossexuais, crianças, índios), o direito à segurança planetária (lutas ecológicas e contra as armas nucleares); e, hoje, o direito contra as manipulações da engenharia genética (CHAUÍ, 2011).

Uma questão fundamental que se coloca é como podemos avançar no processo de aprofundamento da democracia e dos direitos de forma a permitir maior homogeneidade socioeconômica no país. Quais instrumentos a sociedade dispõe para participar dos desígnios da nação? Como sociedade civil, que alternativas temos para revitalizar as utopias de justiça social? A Educação Fiscal tem um papel relevante nesse processo, pois propicia os instrumentos que permitem à sociedade uma tomada de consciência cidadã, envolvendo-a nos assuntos e decisões que dizem respeito ao interesse público.

Refletindo

Professor, esta questão solicita que o estudante dê uma nota à sociedade brasileira quanto às garantias de igualdade entre seus membros (a escala de nota pode ser definida durante a explicação da atividade).

Pode ser útil, antes de proceder às notas, trazer textos com notícias que mostrem situações em que houve tratamento desigual e outras em que houve tratamento igual.

Ao final, é importante comentar que a correção da desigualdade se dá, principalmente, pela criação de leis e por sua adequada aplicação, o que, em última instância, confirma a importância do Estado.

PRATICANDO



Professor, as atividades solicitadas aos alunos procuram explorar em que medida eles assimilaram os conceitos de direitos humanos, sociais e ambientais. Nesse propósito, a melhor forma de trabalhar os conceitos é explorar situações mais contextualizadas e próximas da realidade que os alunos vivem. Assim, ao responder sobre situações que viveram na escola ou no entorno social, eles começam a perceber que direitos individuais, sociais e ambientais, não são conceitos abstratos, mas que estão bem próximos deles e que se cada um fizer a sua parte, a sociedade será mais igualitária e justa.

Textos complementares

Texto de Marilena Chauí sobre Democracia e sociedade autoritária. Disponível no sítio: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/ci/article/view/File/24574/14151>. Acesso 25.06.2014.

Texto Marilena Chauí, Fórum de Direitos e Cidadania da Presidência da República. Classe média: como desatar esse nó?, 2011.

RESENHA do capítulo "Cidadania e Classe Social", p. 57-87. MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e "Status". Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Diferenciar os três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) de acordo com as atribuições de cada um;
- Reconhecer as principais características do Estado de bem-estar social.

Palavras-chave

Poder Executivo; Poder Legislativo; Poder Judiciário; Administração Pública; Estado de bem-estar social.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupo; formulação de hipóteses a partir do conhecimento prévio.

Respondendo aos questionamentos

1. Certamente você já deve ter ouvido dizer que os Estados democráticos são coordenados por três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. O que você sabe sobre a função de cada um desses poderes?

Professor, diferentemente dos questionamentos propostos nos capítulos anteriores – os quais partiam de situações vividas pelos alunos –, os questionamentos deste capítulo tratam do conhecimento prévio sobre os conceitos que serão trabalhados no texto principal. Neste primeiro questionamento, buscam-se saber o quanto os alunos conhecem a respeito dos Três Poderes – pilares da organização social democrática. Recomenda-se fazer um registro das respostas (no quadro, por exemplo), a fim de confrontá-las com as informações obtidas após a discussão do conteúdo.

2. Neste capítulo, vamos analisar o conceito de Estado de bem-estar social. O que você acha que esse conceito exprime?

Professor, este é um conceito técnico, o qual, provavelmente, o aluno não domina. O foco, neste questionamento, reside nas hipóteses coerentes que eles podem construir a partir da relação entre os termos Estado e bem-estar. Não se trata, portanto, de propor definições prévias fidedignas em relação ao conceito técnico; interessa, principalmente, a possibilidade de sugerir respostas coerentes a partir da associação aludida.

Organização do Estado e dos Poderes

A Constituição Federal trata da organização do Estado Brasileiro no *TÍTULO III – Da Organização do Estado*, e para efeito de estudo neste capítulo, vamos abordar dois pontos: a organização político-administrativa e a administração pública.

Organização Político-Administrativa

A Constituição Federal de 1988 trata da organização político-administrativa do Estado brasileiro no seu Capítulo I, a partir do artigo 18, onde dispõe que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

O Brasil tem como forma de governo a República, organizada em uma federação (por isso se diz *República Federativa do Brasil*). Essa federação é composta por quatro entes políticos autônomos: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. A União é o poder político central; os estados, os poderes políticos regionais; e os municípios, os poderes políticos locais. O Distrito Federal acumula poderes regionais e locais.

Atualmente, temos a seguinte divisão política do território brasileiro:

Como sistema político, o Brasil adota o presidencialismo, em que predomina o princípio da divisão dos Poderes. O Estado brasileiro é constituído por três esferas de poder que se organizam para exercer três funções básicas: executar, legislar e julgar. Daí falarmos em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, com mandato de quatro anos, auxiliado pelos Ministros de Estado.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. E o Poder Judiciário é exercido por seus órgãos, a saber: o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios

Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário
Administração do Estado no que diz respeito ao governo da máquina pública. Exercido pelo presidente da república, auxiliado pelos ministros de Estado; pelo governador e secretários nos estados, e pelos prefeitos e secretários nos municípios.	Formulação, discussão e aprovação de leis, as quais são pensadas conforme as demandas e anseios da sociedade. Exercido pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), pelas assembleias legislativas estaduais e pelas câmaras municipais.	Julgamento dos possíveis conflitos, pautado pela obrigatoriedade do cumprimento das leis. Exercido pelo Supremo Tribunal Federal, Supremo Tribunal de Justiça, tribunais regionais federais, tribunais do trabalho, tribunais militares, tribunais dos estados e do Distrito Federal.

Conforme a Constituição Federal, os três Poderes são independentes e harmônicos entre si. Assim, quem executa as leis não pode fazer parte do grupo dos que as produzem (os legisladores), bem como aqueles que executam as leis não podem ser os mesmos que julgam. São os Poderes que dão rumo ao Estado. Um poder não pode interferir no outro, mas todos devem trabalhar em equilíbrio. Para isso, cada poder deve cumprir fielmente o que determina a Constituição.

Democracia e cidadania

No capítulo 1 deste livro vimos que em governos democráticos, o povo participa da gestão e das decisões fundamentais do Estado. O cerne da democracia é a criação de direitos. Isso significa que os cidadãos são sujeitos que podem e devem lutar por seus direitos. Por isso a democracia é a única forma política na qual o conflito é considerado legítimo, pois ele é inerente à luta pelos direitos.

Só há democracia se houver ampliação contínua da cidadania, ou seja, se os direitos forem continuamente ampliados. A real democracia, por exemplo, deve albergar hoje as lutas populares pelos direitos econômicos, sociais e culturais que muitas vezes se opõem aos interesses e privilégios de uns poucos. A democracia propicia uma cultura da cidadania.

Também já vimos que a cidadania expressa um conjunto de direitos e deveres que nos permite participar das decisões que vão definir a vida em sociedade. Ela se constitui, no atual estágio de desenvolvimento de nossa democracia, na nossa capacidade de participação social, como indivíduo ou como grupo organizado.

Construir um país de cidadãos requer educá-los desde crianças. A célebre frase do pensador clássico Rousseau nos faz refletir que essa é uma tarefa para sempre e que é a base do sistema democrático: “A pátria não subsiste sem liberdade, nem a liberdade sem a virtude, nem

a virtude sem os cidadãos. [...] Ora, formar cidadãos não é questão de dias; e para tê-los adultos é preciso educá-los desde crianças”.

Estado e desenvolvimento socioeconômico

No atual estágio de desenvolvimento de nossa sociedade, o Estado exerce funções importantes para garantir às pessoas uma vida digna e saudável. A administração pública intervém na economia financiando as **necessidades básicas da população**, tais como educação, saúde, transporte e moradia. Mas existem teorias contrárias a essa intervenção do Estado. O liberalismo econômico clássico do início do século XX defende que o Estado não deve gastar tantos recursos com gastos sociais. Contrário a esse posicionamento estão os que defendem o Estado de Bem-Estar Social. Para melhor entender esse processo histórico, vamos apresentar, em linhas gerais, o que vêm a ser algumas das correntes mais expressivas de concepção do Estado.

Algumas **políticas públicas** são exemplos de ações do Estado: a previdência pública, as campanhas que promovem a qualidade da saúde e da educação públicas, o programa Minha Casa, Minha Vida.

Liberalismo

O Estado Moderno nasceu absolutista e soberano e, por algum tempo de sua existência, os defeitos e virtudes do monarca eram confundidos como qualidade do Estado. Por esse motivo, no século XVIII, o poder público era visto como inimigo da liberdade individual e qualquer restrição ao individual em favor do coletivo era considerada ilegítima. Essa foi a raiz individualista do Estado Liberal.

O Liberalismo atribui ao Estado a função de proteger a liberdade individual, cujo sentido é o mais amplo possível em termo de liberdade, não admitindo que qualquer indivíduo sofra a mínima restrição em favor do outro, da coletividade ou do Estado (DALLARI, 1998).

A corrente inspirou-se nas obras de John Locke, criticando o absolutismo inglês, e no liberalismo econômico de Adam Smith e outros.

Estado de Direito

A corrente que defende o Estado de Direito deriva dos contratualistas, cujas maiores expressões são Hobbes e Rousseau. Para essa corrente, cada indivíduo é titular de direitos naturais com base nos quais nasceu a sociedade e o Estado. Defendiam a instituição do Estado e de um governo no qual os indivíduos abririam mão de certos direitos, mantendo, entretanto, a possibilidade de exercer seus poderes soberanos de tal maneira que todas as leis continuam a ser a emanção da vontade do povo. Para tanto, a exigência que se faz é que o Estado seja um rigoroso aplicador do direito e nada mais.

Estado Democrático de Direito

O *Estado de Direito* é aquele que impõe a todos os cidadãos, indistintamente, o respeito à lei. Na definição de Reale (2000): “por Estado de Direito entende-se aquele que, constituído livremente com base na lei, regula por esta todas as suas decisões” (p. 37). Em poucas palavras, podemos definir como Estado de Direito a estrutura estatal em que o poder público é definido (além de limitado e controlado) por uma Constituição.

O Estado Democrático de Direito conjuga, pois, as concepções de Estado de Direito e de Estado de Justiça Social. Como já nos referimos no capítulo 1 deste livro, no caso brasileiro, seus fundamentos são consagrados na Constituição em seu art. 1º: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político.

Estado de Bem-Estar Social

O Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*, refere-se a um sistema de proteção social construído a partir das últimas décadas do século XIX e início do século XX, e que atribuiu ao Estado uma função interventiva e regulatória na área de bem-estar social.

Foi na Alemanha, com Bismarck, em 1880, que surgiram os primeiros elementos da política social que desaguaram no Estado de Bem-estar moderno (*Sozialstaat*, em alemão). Com o *Welfare State*, o Estado passa a intervir na economia para garantir a coesão social, esgarçada pela dinâmica capitalista e por suas crises cíclicas. Essas políticas procuram minimizar os riscos que o capitalismo contemporâneo submete à força de trabalho, assegurando a todo cidadão, como direito político e não como esmola, salários mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, aposentadoria etc.

Apesar de serem inúmeras as teorias sobre a origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, uma coisa é consensual: é um elemento estrutural ao capitalismo contemporâneo, mas não representou apenas um incremento nas políticas sociais. Significou um esforço de reconstrução econômica, moral e política do mundo industrial desenvolvido. Economicamente, significou o abandono da “ortodoxia do mercado”. Moralmente, significou a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, foi parte de um projeto de construção nacional da democracia liberal em reação ao avanço das propostas comunistas (NOGUEIRA, 2001).

O Estado de Bem-Estar Social, que tem como seu mais importante defensor o economista John Maynard Keynes (1883 - 1946), vigorou por muitas décadas em vários países do sistema capitalista. Keynes defendia a intervenção estatal e atribuía ao Estado a obrigação de conceder benefícios sociais que garantissem condições de vida digna à população.

Aplicando as propostas keynesianas do bem estar-social após a Segunda Guerra Mundial, os países da Europa Ocidental viveram os anos dourados do capitalismo: crescimento econômico, elevados investimentos públicos, crescente arrecadação tributária e universalização das políticas de educação, saúde e assistência.

No Brasil, os princípios do Estado de Bem-Estar Social estão consagrados na Constituição Federal de 1988, no seu *Título VIII – Da Ordem Social*. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social. Afirma também que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta por meio dos tributos especificados. Esse conceito de *seguridade social* surge pela primeira vez no Brasil na CF/88 e compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Em diversos artigos da Constituição Federal de 88, observamos o Estado assumindo a proteção e garantido o bem-estar da sociedade:

“São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (art. 6);

“A saúde é direito de todos e dever do Estado [...]” (art. 196);

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família [...]” (art. 205);

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presente e futuras gerações” (art. 225).

“A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado [...]” (art. 226).

Neoliberalismo

Com a crise do petróleo em 1973 e a derrubada do Muro de Berlim, as forças renovadas do liberalismo econômico voltam a ganhar espaço, apesar dos bons resultados do Estado de bem-estar social

na Europa Ocidental. As antigas ideias liberais, traduzidas no chamado Consenso de Washington (1989), recebem nova roupagem e passam a ser conhecidas como *neoliberalismo*.

As políticas neoliberais propõem que o Estado de Bem-Estar social seja desmontado, que as empresas estatais sejam privatizadas, que os tributos (para os mais ricos) sejam reduzidos e que sejam desregulamentadas as relações trabalhistas e o planejamento econômico. Essas políticas foram fortalecidas com o crescimento do processo de globalização, que exige total liberdade aos fluxos de mercadorias e de dinheiro.

As políticas relativas ao Bem-Estar Social instituídas na CF/88, têm sofrido constantes ataques das principais correntes do pensamento econômico brasileiro: os ortodoxos neoliberais, que defendem a hegemonia do mercado; o Estado mínimo e a consequente redução dos direitos sociais; e os heterodoxos, que defendem o Estado de Bem-Estar Social nos moldes do Estado Europeu do pós-guerra, como adotado na nossa Constituição.

Esse embate continua sendo travado e os direitos econômicos e sociais conquistados pelas lutas populares estão em perigo porque o capitalismo está passando por uma mudança profunda para resolver a recessão mundial. A acumulação do capital hoje não precisa mais de grandes massas trabalhadoras e consumidoras, pode ampliar-se graças ao desemprego em massa e não precisa preocupar-se em garantir direitos econômicos e sociais aos trabalhadores porque não necessita de seus trabalhos e serviços. Por isso o Estado Neoliberal, ao defender a privatização das políticas sociais (educação, saúde, transporte, moradia, alimentação), busca suprimir o Estado de Bem-Estar Social (CHAUÌ, 2000, p. 562).

O Brasil, como país desigual e desintegrado socialmente, necessita consolidar o Estado de Bem-Estar Social, garantindo aos mais pobres o acesso a serviços públicos de qualidade. Com as políticas neoliberais adotadas em nosso país, ocorre o inverso. Contudo, o que se tem visto é que tais políticas têm sido reduzidas. Em paralelo a essa redução, percebe-se uma melhora dos indicadores sociais, como se verifica pelo crescimento constante do índice de desenvolvimento humano (IDH), a que nos referimos na unidade 1 deste livro.

Refletindo

Professor, a questão proposta nesta seção pede que o aluno pense sobre a importância do Estado de Bem-estar Social para a garantia da vida em sociedade. Para respondê-la, recomenda-se a leitura atenta do texto principal, que contrapõe duas propostas de organização social – uma conduzida pelos ideais liberais/neoliberais e outra erigida em torno do Estado como elemento garantidor dos direitos do indivíduo.

Uma alternativa de abordagem consiste em solicitar que os alunos produzam um texto cujo foco seja a descrição de uma sociedade fictícia onde todos têm de pagar por tudo.

PRATICANDO



Questão 1

Professor, a atividade pede que o aluno faça uma visita a um posto de saúde e reflita com base no que vê, sobre a interferência do Estado na vida dos cidadãos. Pretende-se, com isso, que o aprendiz compreenda que a prestação de serviços essenciais depende da concepção de Estado que uma determinada sociedade adota. Nesta atividade, um primeiro elemento a ser destacado é que, independentemente da qualidade dos serviços prestados no posto de saúde, o fato, por si, de que existe um posto de saúde que procura atender aos cidadãos decorre da tentativa de instaurar, em nossa sociedade, o Estado de Bem-Estar Social. Um segundo elemento a ser debatido é que, quanto mais efetiva for a implantação do Estado de Bem-Estar Social, mais qualidade terão os serviços prestados.

Questão 2

Item a

Fato 1 – princípios desobedecidos, de acordo com o Ministério Público em matéria veiculada (outros princípios podem ser citados)

Moralidade: o convênio firmado entre os dois órgãos – Liceu de Artes e Ofício da Bahia e Secretaria de Saúde do Município de Salvador – revelaria que os responsáveis, em tese, não teriam agido com base nos princípios que regem a administração pública.

Legalidade: o convênio firmado não teria seguido as leis, pois não teria havido o devido processo licitatório.

Impessoalidade: ao privilegiarem um filho e um sobrinho, os responsáveis pelo convênio teriam garantido privilégios contrários às leis.

Fato 2 – princípios desobedecidos, de acordo com o Ministério Público em matéria veiculada (outros princípios podem ser citados)

Legalidade: no plano de trabalho apresentado pela empresa ABC, teria havido várias irregularidades: ausência de estimativas orçamentárias e comparativos de preços; edital inconsistente e sem publicidade; objeto licitado diferente do aprovado no plano de trabalho (duas ambulâncias, em vez de oito).

Moralidade: ao adquirir ambulâncias por um valor 226% maior que o aprovado pelo plano, os donos da empresa ABC teriam ferido os princípios definidos na Constituição.

Importante: Professor, deve ser ressaltado para os alunos que as conclusões colocadas, nos fatos acima, referem-se a acusações feitas pelo Ministério Público, que ainda não houve condenações e que os acusados têm o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa.

Item b

Expectativa de resposta: deveria haver maior fiscalização antes de os convênios e contratos serem firmados.

Textos complementares

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p.110

MARTINEZ, Vinício Carrilho. **Estado de Direito**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 918, 7 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7786>>. Acesso em: 1 jul. 2014.

Leia mais: <http://jus.com.br/artigos/7786/estado-de-direito#ixzz36M5AxePu>

Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Compreender o conceito de ética, distinguindo-o do conceito de moral;
- Conhecer as condições do sujeito moral que o levam à autonomia;
- Relacionar ética, justiça e participação social.

Palavras-chave

Ética; Cidadania; Autonomia; Moral.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupo; interpretação de textos; autoanálise de atitudes.

Respondendo aos questionamentos

1. Você já passou por alguma situação na qual se sentiu desrespeitado? Se sim, narre o ocorrido e diga como você agiu.
2. Cite um fato, ocorrido em sua escola, no qual um profissional agiu de forma solidária para contribuir com o bem-estar dos alunos.

Professor, os dois questionamentos são duas faces de uma mesma moeda, que tem como cerne a ação do "outro". O foco deste capítulo reside no entendimento da ética como o estudo da conduta do homem em relação ao seu semelhante. A ética é tratada, então, como um elemento relacionado ao conceito de alteridade (constituição do sujeito a partir de suas relações com os outros com quem convive). Nesse sentido, os questionamentos 1 e 2, ao abordarem, respectivamente, uma situação provavelmente "não ética" e uma situação ética, servem como ponto de partida para que os estudantes reflitam sobre a questão.

Inicialmente, o foco reside nas ações do outro, pois (falando especificamente do questionamento 1) é normalmente mais fácil perceber a falta de ética nos outros do que em si mesmo. Ao final do capítulo, após a reflexão sobre o texto principal, em uma das atividades práticas é solicitada uma autoanálise ética, fechando, assim, o ciclo iniciado aqui.

Ética – o que é?

O ramo da filosofia dedicado aos assuntos morais chama-se Ética. A palavra *ética* vem do Grego *ethos*, que significa “modo de ser” ou “caráter”.

Ética e moral

Qual a diferença entre ética e moral? A moral está ligada aos costumes praticados por uma sociedade, àquilo que é certo ou errado para um determinado grupo num determinado momento. Toda cultura e cada sociedade institui uma moral, isto é, valores concernentes ao bem e ao mal, ao permitido e ao proibido e à conduta correta e à incorreta, válidos para todos os seus membros. Por exemplo, a prática da escravidão é considerada intolerável nos dias de hoje, mas no passado já foi aceita pela sociedade. Em alguns países é permitido ter mais de uma esposa; no Brasil, isso é moralmente condenável. E toda sociedade tende a achar natural sua forma de agir (naturaliza a moral), para assegurar que ela se perpetue. O simples fato de existir uma moral que a sociedade compreende como natural não significa a presença explícita de uma ética, entendida como filosofia moral.

Então, a moral muda de acordo com tempo e com o espaço. Já a ética é uma reflexão sobre o comportamento moral dos homens e revela que nossas ações refletem na sociedade e que cada um de nós deve ser livre e responsável por suas atitudes. Dito de outra forma, a ética trata da relação entre a vontade do homem e a obrigação de seguir uma norma, do bem e do mal, do que é justo e injusto, da liberdade e da necessidade de respeitar o próximo. A filosofia moral ou a disciplina denominada a ética nasce quando se passa a indagar o que são, de onde vêm e o que valem os costumes de nossa sociedade que são moralmente aceitos. É preciso pensar e refletir sobre nossos costumes, o que são, de onde vêm e o que valem.

A preocupação ética pode ser traduzida em uma pergunta fundamental: o que podemos fazer para sermos felizes e para que todos sejam felizes também?

Ética e justiça – construção coletiva e intervenção social

A ética está intimamente ligada à justiça. E a justiça é uma condição que mobiliza as pessoas. Em busca de vencer as injustiças moveram-se os franceses quando tomaram a **Bastilha**, moveu-se

A Queda da Bastilha

(fortaleza medieval utilizada como prisão) foi um evento central da Revolução Francesa, ocorrido em 14 de julho de 1789. O episódio reflete a ação da população francesa consequente à insatisfação para com o governo monárquico da época.

Gandhi quando desafiou o império do sol na Índia e moveu-se **Martin Luther King** quando combateu a supremacia branca americana.

A postura de um ser ético é a de preocupação com os problemas da comunidade e de participação nas decisões da esfera pública que podem melhorar a vida em sociedade, reduzir o sofrimento humano, tornar o planeta um lugar saudável e bonito para as futuras gerações.

A conduta ética do agente consciente

Para definirmos condutas éticas, é preciso ter consciência entre o certo e o errado, o bem e o mal. Segundo a estudiosa Marilena Chauí, no livro *Convite à Filosofia* (p. 377 em diante), o sujeito ético ou moral só pode existir se preencher as determinadas condições.

Diz a autora que a liberdade não é tanto o poder de escolher entre fazer isso ou aquilo, mas é o poder que detém o sujeito ético de dar a si mesmo padrões de conduta para sua vida. O sujeito ético ou moral é aquele que sabe o que faz, conhece os motivos e os resultados que quer alcançar com suas ações, reconhece o significado de suas intenções e de suas atitudes e a essência dos valores morais. A ética definirá o sujeito ético ou moral em função da diferença entre o indivíduo ativo e o indivíduo passivo.

Ser consciente de si e dos outros, reconhecendo a existência dos outros como sujeitos iguais a ele.

Ser dotado de vontade, orientando desejos e sentimentos (para que estejam em conformidade com a consciência) e decidindo entre alternativas possíveis.

Ser responsável, reconhecendo-se como autor de uma ação, a partir da avaliação dos efeitos e consequências. Dessa ação sobre si e sobre os outros.

Ser livre, não estando submetido a poderes externos que o forcem e o constrem a sentir, a querer e a fazer alguma coisa.

Passivo é aquele que se deixa governar e arrastar por seus impulsos, inclinações e paixões, pelas circunstâncias, pela boa ou má sorte, pela opinião alheia, pelo medo dos outros, pela vontade de um outro, não exercendo sua própria consciência, vontade, liberdade e responsabilidade.

Ao contrário, **é ativo** ou virtuoso 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 transgredi-

Mahatma Gandhi foi um líder espiritual e pacifista indiano que atuou contra o domínio britânico na Índia. Conseguiu bons resultados na pacificação entre muçulmanos e hindus. Foi assassinado em 1948, por um extremista hindu. Sobre Gandhi, Albert Einstein escreveu que “As gerações por vir terão dificuldade em acreditar que um homem como este realmente existiu e caminhou sobre a Terra”.

Martin Luther King foi um importante ativista político, líder do movimento dos direitos civis dos negros nos Estados Unidos (e no mundo), com uma campanha de não violência e de amor ao próximo. Foi assassinado em 1968.

A palavra **autônomo** vem do grego: *autos* (eu mesmo, si mesmo) e *nomos* (lei, norma, regra). Aquele que tem o poder para dar a si mesmo a regra, a norma, a lei é autônomo e goza de autonomia ou liberdade. Autonomia significa autodeterminação. Quem não tem a capacidade racional para a autonomia é heterônomo. Heterônomo vem do grego: *hetero* (outro) e *nomos*; receber de um outro a norma, a regra ou a lei.

dos por outros valores e fins superiores aos existentes, avalia sua capacidade para dar a si mesmo as regras de conduta, consulta sua razão e sua vontade antes de agir, tem consideração pelos outros sem subordinar-se nem submeter-se 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** (CHAUI, 2000, p. 434).

Na esteira do conceito de autônomo, é salutar lembrar a reflexão de Sócrates: apenas o ignorante é vicioso ou incapaz de virtude, pois quem sabe o que é bem não poderá deixar de agir virtuosamente.

Os valores morais e os meios

Como nossa sociedade define o que é o bem e a virtude, o mal e o vício, a violência e o crime? Em outras palavras, quais são os valores morais de nossa cultura e sociedade do ponto de vista da ética? Além dos *valores morais* e do *sujeito moral*, o campo ético se constitui de outro elemento – os *meios* para que o sujeito realize os *fins*.

A conhecida frase “Os fins justificam os meios” expressa que, para alcançar fins legítimos, todos os meios são válidos. No caso da ética, essa afirmação não é óbvia, uma vez que nem todos os meios utilizados para alcançar um fim são justificáveis. Apenas os meios que estão de acordo com os fins da própria ação se justificam. Em outras palavras, fins éticos exigem meios éticos.

Imaginemos uma sociedade que considere a lealdade entre seus membros como um valor moral, baseada na confiança recíproca. Isso significa que, se alguém mentir, por exemplo, ou praticar atos que quebrem a confiança recíproca (inveja, adulação, má-fé, crueldade e medo) estará incorrendo em uma conduta imoral.

Mas, e se, para forçar alguém a ser leal, fosse preciso mentir para que mantivesse a confiança em certas pessoas e continuasse leal a elas? Os fins (a lealdade) justificam os meios (a mentira)? Do ponto de vista ético, a resposta é não, porque os meios usados – no caso, a mentira – desrespeitam a consciência e a liberdade da pessoa moral, que estaria agindo não por uma consciência interior, mas por coação externa (CHAUI, 2000).

O sujeito ético, livre e autônomo está relacionado com a busca do bem-estar (felicidade) para si e para os seus semelhantes. Essa busca se alia à ideia de construção de um Estado democrático, capaz de propiciar uma vida digna para todos. Podemos dizer, então, que a postura ética está relacionada com a atuação cidadã perante a sociedade.

Ética e cidadania

Nossa responsabilidade com o bem da humanidade inclui uma ética e uma cidadania universais, que podem ser entendidas como a responsabilidade do ser humano com relação aos seus semelhantes, à natureza e à defesa do planeta Terra.

Para se agir responsabilmente, um bom exercício é usar a regra básica de **Kant**: “Age de tal modo que a máxima da tua ação se possa tornar princípio de uma legislação universal”.

A aplicação dessa regra significa o indivíduo imaginar como seria o mundo se todos se comportassem como ele. Se ele mente para alguém pensando em obter um ganho, deve pensar: “E se todos fizessem como eu?”. Se a mentira fosse generalizada e o ato de mentir se tornasse uma lei, como ficaria a convivência entre as pessoas, como seria o mundo em que reinasse a desconfiança?

Quanto mais desigual uma sociedade, maior é a desconfiança em relação ao outro. E a falta de confiança é, sem dúvida, uma inimiga da sociedade bem governada. Por isso, a ética e a cidadania andam de mãos dadas. Alguns países com elevado índice de bem-estar social (Finlândia, Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda, Áustria e Alemanha) são os que têm mais igualdade social e homogeneidade em relação à renda. Além disso, se levarmos em conta os valores do índice de percepção da corrupção (IPC) nesses países, é viável concluir que eles estão entre os mais éticos do mundo.

O índice de percepção da corrupção é, hoje, a mais conhecida e utilizada medição da corrupção em pesquisas científicas. O índice é elaborado por meio de pesquisa de opinião com empresários e analistas de diversos países, convidados a dar sua opinião sobre o grau de corrupção em cada país. É um índice que mede a corrupção de forma subjetiva, pois depende da percepção de cada sociedade. Em 2010, foram avaliados 178 países, que receberam notas de zero a dez (quanto mais próximo de zero, mais elevados níveis de corrupção; e quanto mais próximas a dez, mais baixa é a percepção da corrupção).

A maioria dos países da lista (quase 70%) têm “sérios problemas” quanto à percepção da corrupção; frise-se, contudo, que não há um só país em que a sociedade tenha a percepção total de que não há corrupção, pois nenhum dos países recebeu pontuação máxima. Os países ocidentais, apesar dos elevados investimentos em segurança e das medidas para fazer a lei ser respeitada, são também os que apresentam maior proporção de pessoas que pagam suborno.

Immanuel Kant

foi um filósofo prussiano, nascido em 1724, considerado por muitos como o último grande filósofo dos princípios da era moderna. Segundo esse pensador, o homem sai da menoridade quando faz uso do entendimento (razão). Quando não ousa pensar (por covardia ou por preguiça), o homem permanece na menoridade. Seus livros mais importantes são *Crítica da razão pura* (1781) e *Crítica da razão prática* (1788).

O Brasil vem tentando melhorar sua posição no *ranking*, criando novas leis, como a de acesso à informação pública e a que castiga penalmente as empresas por corrupção (e não apenas os indivíduos). Além de criar leis, é preciso, ainda, colocar em prática a estrutura legal contra a corrupção. A participação social é fundamental para garantir o padrão ético dos governos nas três esferas da federação.

A corrupção afeta, sobretudo, os países mais pobres e os que estão com o tecido social em decomposição. A Síria e Líbia são exemplos de países com elevados índice de percepção de corrupção e com problemas de coesão social, por motivos de guerra e conflitos militares.

Entre os países com menores pontuação estão Iraque, Síria, Líbia, Sudão e Sudão do Sul, Chade, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Haiti, Turcomenistão, Uzbequistão e Iêmen. Os países com menor percepção de corrupção, Dinamarca e Suíça, são também os países mais transparentes, seguidos por Luxemburgo, Canadá, Austrália, Holanda e Suíça.

Sem sombra de dúvida a transparência e o controle social são ingredientes que contribuem para deter a corrupção.

Valores éticos mínimos – reiterar a proclamação da dignidade humana

Existe uma postura ética mínima que deve balizar a ação moral. O mínimo ético se baseia na dignidade da pessoa humana. A Constituição brasileira, em seu artigo 1º, proclama a ética como princípio fundamental, e é esse princípio que deve balizar todas as relações humanas – profissionais, familiares ou de outra natureza.

Quando agimos de forma consciente com o objetivo de lutar por melhores condições de vida para todos, de aliviar o sofrimento do outro, de exercer a paciência em momentos difíceis, de ser tolerantes e respeitosos com os que pensam de forma diferente, estamos agindo eticamente. Coisas do dia a dia, que parecem banais, sinalizam o estágio de cidadania de uma sociedade: respeitar o lugar na fila, não se irritar no trânsito, aguardar o momento para falar. A base desse comportamento é o respeito ao outro e à coletividade.

Refletindo

Professor, nesta seção, solicita-se que o aluno discuta a conhecida lei de Gérson à luz dos valores morais discutidos no texto. Os fins justificam os meios? Então vale tudo para tirar vantagem e ser um “vencedor” sempre? Explore o fato de que para alcançar um resultado ético devemos utilizar de meios éticos. Para conseguir uma vaga de emprego é lícito pedir uma mãozinha de um político para a vaga? Quais as consequências disso para a sociedade em geral?

PRATICANDO



Questão 1

Professor, os textos da questão tratam de ética em um campo comum: o respeito aos animais. Esse campo não foi diretamente tratado no texto principal, mas ele é útil pra analisar as ações dos seres humanos no que diz respeito ao direito à vida e ao bem-estar. Solicita-se que o aluno reflita sobre as ações dos sujeitos narradas nos textos. Vejamos as questões.

a) Que assunto é tratado por ambos os textos?

Sugestão de resposta: o respeito pelos animais ou o bem-estar dos animais.

b) Compare os textos em relação ao conceito de ética trabalhado neste capítulo.

Expectativa de resposta: espera-se que os alunos percebam que, no texto 1, Helenice age, de maneira geral, visando ao bem-estar dos animais. Sua atitude em relação ao gatinho que ficou preso no motor de seu carro exemplifica bem isso. Já no texto 2, há os que agem de forma semelhante à Helenice – os manifestantes ligados aos direitos dos animais, que libertaram os cães do laboratório –, e os que agem de forma contrária – os responsáveis pelas pesquisas com os cães.

Professor, se achar necessário, comente sobre a ação do Ministério Público no texto 2. Isso pode servir para indicar que o Estado tem instituições responsáveis por fiscalizar a conduta ética dos cidadãos.

Questão 2

A questão 2 solicita que os alunos produzam uma autoanálise do seu comportamento em relação à ética. As categorias contempladas são: “Ações que pratico e que gostaria que os outros praticassem”; “Ações que pratico, mas que não gostaria que os outros praticassem”; “Ações em favor da coletividade as quais ainda não pratico, mas gostaria de praticar”.

No comando da questão, já se informa que não é preciso mostrar as respostas para outros (nem para o colega, nem para o professor). Isso é importante para que os alunos compreendam o real objetivo do exercício: refletir sobre sua conduta, de modo a confirmar a importância de praticar as ações éticas que já praticam e reforçar a necessidade de modificar ações não éticas.

Textos complementares

Texto de Frei Betto sobre Alteridade. Disponível em: <http://www.freibetto.org/index.php/artigos/45-alteridade>.

Texto sobre a Participação Social do economista Ladislau Dowbor. Disponível no <http://outraspalavras.net/brasil/participacao-o-grande-fantasma-das-elites/>.

Textos da filósofa Marilena Chauí, um intitulado Ética e Moral disponível no seguinte endereço <http://ialatextos.blogspot.com.br/2007/03/tica-e-moral.html>; e outro cujo tema é Uma Lógica Perversa, disponível no endereço: http://www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500/dc_1_4.htm (ambos acessados em 05.07.2014)

Matéria sobre IPC; (acesso 24.06.2014)

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. Ed. Ática, São Paulo, 2000.

UNIDADE 3

Função Social
do tributo





Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Compreender o conceito de *tributo*, em comparação com outras formas de financiamento público;
- Reconhecer os principais fatos envolvidos no surgimento e evolução dos tributos;
- Reconhecer os principais fatos envolvidos na história dos tributos no Brasil.

Palavras-chave

Financiamento público; tributo; história do tributo; história do tributo no Brasil.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupos; produção textual.

Respondendo aos questionamentos

- 1 O salário dos profissionais que trabalham em sua escola é pago com dinheiro que vem de onde? E o salário dos profissionais que trabalham em um posto de saúde?

Professor, este questionamento tem como objetivo dar o ponto de partida para a discussão sobre o financiamento do Estado. A discussão pode ser erigida a partir do esquema “uma pergunta leva a outra”. Provavelmente, os alunos saberão dizer que quem paga o salário dos profissionais da educação e da saúde pública é o governo. Mas essa resposta não chega a ser suficiente.

A partir dela, surgem, pelo menos, duas outras perguntas: o que, exatamente, é o governo?; e de onde vem o dinheiro do governo?. A primeira pergunta deve encaminhar para as informações de que as instituições públicas podem estar subordinadas a diferentes entes executivos (União, estados e municípios). A segunda leva à reflexão mais central dessa unidade: os mecanismos de financiamento do Estado.

2. Você consegue imaginar o Estado sem o tributo para financiar suas atividades? Como seria?

Professor, a discussão poderá ser enriquecida se os alunos produzirem textos “hipotéticos”, em que descreveriam a “sociedade sem tributos”. A partir dos textos, seria possível discutir questões relacionadas à participa-

ção da iniciativa privada no fornecimento de serviços atribuídos ao Estado e à qualidade dos serviços prestados. Pode ser útil consultar os artigos da Constituição que versam sobre educação e saúde.

Na prestação de **serviços públicos**, o Estado busca alcançar o interesse público, suprir as necessidades básicas da sociedade (saúde, educação, segurança etc.), sem a preocupação com o lucro decorrente das atividades fornecidas.

Introdução

Nas unidades anteriores, vimos que a construção de uma sociedade economicamente justa passa, obrigatoriamente, pela participação cidadã; vimos, também, que o Estado democrático deve ser construído de modo a propiciar o bem-estar de seus cidadãos. Nas duas próximas unidades, tomando por base essas duas ideias centrais, vamos refletir a partir de duas perguntas:

- como o Estado consegue os recursos necessários para garantir o bem-estar social?
- qual o papel do cidadão em relação aos gastos que o Estado realiza?
- A fim de pensarmos bem sobre essas questões, vamos falar de um elemento essencial para o funcionamento de qualquer Estado: o tributo.

As **atividades econômicas** no sentido estrito correspondem a situações em que o Estado atua como um empresário, não para obter lucro, mas para garantir os imperativos de segurança nacional e relevante interesse público. Assim, por exemplo, a Constituição Federal prevê como monopólio do Estado brasileiro em atividades relacionadas ao petróleo e seus derivados (pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação e transporte marítimo).

Importância do tributo

Tributo é um pagamento que o cidadão faz ao Poder Público para atender às necessidades da população e manter o funcionamento do Estado. O Estado brasileiro, na atualidade, atua de maneira considerável na ordem econômico-social, a fim de atender aos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição, conforme seu art. 3º:

- construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- garantir o desenvolvimento nacional;
- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para a construção de um país com base nesses objetivos, o Estado carece de desenvolver uma série de atividades que englobam **a prestação de serviços públicos** e a execução de **atividades econômicas em sentido estrito**. Para que isso aconteça de forma satisfatória, é preciso ter recursos financeiros. As principais fontes de financiamento do Estado são:

Emissão de moeda	Emissão de títulos públicos	Venda de bens e serviços	Recolhimento de tributos
Criação de dinheiro pela produção de novas unidades monetárias, como papel moeda ou moedas em metal. Não é sustentável a longo prazo, pois pode causar inflação.	Opção de investimento para a sociedade. O governo emite para captar recursos no mercado. Essa prática gera o que se denomina endividamento público ou dívida pública.	Atuação do Estado no mercado privado, como ofertante de serviços, produtos industriais e agropecuários ou na venda de patrimônio público. Atualmente representa parcela diminuta do total de recursos do Estado.	Valor pago pelos contribuintes, em caráter obrigatório e instituído por lei.

Os governos podem auferir receita como resultado de seu monopólio na emissão de moeda. A emissão de moeda, que produz as chamadas receitas de **senhoriagem**, é uma importante fonte de recursos para o Estado, mas não é sustentável a longo prazo, pois, se a quantidade de moeda emitida for superior à capacidade de absorção da economia, teremos um resultado econômico desagradável: a inflação.

O financiamento do Estado por meio da emissão de títulos do governo gera o que se denomina endividamento público ou dívida pública. Dívida pública, em um sentido restrito, é o resultado das operações de crédito realizadas pelo setor público para antecipar receitas orçamentárias, atender desequilíbrios orçamentários ou financiar obras e serviços do governo. Em um conceito mais amplo, ela abrange, além dos elementos citados anteriormente, as operações de crédito destinadas a atender aos objetivos de política monetária, com administração diária do grau de liquidez do sistema financeiro (FERREIRA, 2005).

O endividamento público no Brasil é extremamente regulado e rigidamente controlado. O objetivo é limitar a dívida à capacidade de pagamento do governo, de modo a garantir a solvência no futuro. A maior restrição ao uso do endividamento público é, também, a insustentabilidade a longo prazo, pois, se o país atingir uma proporção dívida/PIB muito alta, passa a arcar com uma grande parcela de juros, reduzindo os recursos orçamentários disponíveis para serem investidos em suas atividades fins, além de dificultar o acesso ao crédito nos mercados internacionais.

Das quatro fontes de receitas de que o Estado dispõe, o recolhimento de tributos é, sem dúvida, a mais relevante. Falaremos com mais detalhe sobre isso nos capítulos seguintes desta unidade.

A origem do termo **senhoriagem** remonta à Idade Média, e correspondia à taxa paga ao soberano ou ao senhor feudal pelo direito de transformar metal precioso (ouro ou prata) em moeda.

A origem dos tributos: uma síntese histórica

Os tributos nascem quando os homens se organizam para viver em sociedade. Já nas tribos, os líderes guerreiros e seus deuses eram homenageados com rituais e presentes. Esses presentes eram denominados **tributos**. Nas guerras, os vencedores obrigavam os vencidos a entregar parte de seus bens, o que é conhecido como **tributo de guerra**. Posteriormente, com o objetivo de se preparar para a guerra, os chefes de Estado estabeleceram uma contribuição pecuniária (em dinheiro) de seus súditos, sob a forma de tributos.

O texto mais antigo encontrado sobre a cobrança de tributos na Antiguidade é uma placa de 2.350 a.C., no reinado de Urukagina, na cidade-estado de Lagash, na Mesopotâmia (hoje Iraque).

Em 146 a.C., o nascente Império Romano conquista a Grécia. Os romanos expandem seu império cobrando tributos para fortalecer seus exércitos e conquistar territórios. Com a queda do Império Romano (476 d.C.), entramos na Idade Média; nesse novo momento histórico, os súditos pagam tributos não para proteger a coletividade, mas sim porque os soberanos e os senhores feudais têm uma suposta autorização divina para receber o pagamento que lhes garante governar.

Para manter seus exércitos e suas grandes guerras (inclusive as **cruzadas**), os reis da Idade Média aumentam os **impostos** dos nobres e dos comerciantes. Isso causa revolta contra a cobrança abusiva e, na Inglaterra, o rei João I (João Sem Terra, 1199) é obrigado a assinar a Magna Carta, que traz preceitos fundamentais de defesa dos direitos dos indivíduos em oposição ao poder soberano do Estado. Com a Carta, o rei só poderia exigir obrigações se a lei fosse aprovada no **parlamento**.

Na Idade Moderna, os feudos se transformam em reinos, que crescem e se unem para formar os Estados Nacionais. Os elevados tributos são pagos pelos comerciantes (burgueses) e trabalhadores (camponeses e artesãos). O Estado não visa o bem comum, mas, sim, uma vida luxuosa para a nobreza. Os serviços são usufruídos somente pelo rei e pelos nobres, enquanto o povo sofre com a grande miséria. Óbvio que isso não tinha como durar para sempre.

A Revolução Francesa (1789 - 1799) é uma reação do povo contra a exploração. Ela traz conceitos importantes para a sociedade contemporânea, como o Estado de Direito, que consagra a democracia e a separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. Em decorrência do Estado de Direito, tanto a cobrança de tributos como a destinação dos recursos devem ser aprovadas pela população, o que dá origem ao **orçamento público**. A Declaração dos Direitos do

O **parlamento** é a assembleia dos representantes eleitos pelos cidadãos. Normalmente, compõe o Poder Legislativo. O parlamento brasileiro é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado.

As **cruzadas** foram um movimento militar que tinha por objetivo inicial reconquistar a Terra Santa (Palestina), lugar sagrado para os cristãos.

No capítulo 9, informamos a diferença entre tributo e imposto.

Homem e do Cidadão (1789) coloca o homem na condição de cidadão (detentor de direitos e deveres) e não mais de súdito.

Breve histórico do conceito de orçamento público

Os países que mais se destacaram pelo desenvolvimento da técnica orçamentária foram a Inglaterra, a França e os Estados Unidos. A origem do orçamento público ocorreu no século XIII, mais precisamente em 1215, na Inglaterra, remontando ao momento em que o Rei João Sem-Terra foi obrigado, pelos senhores feudais, a assinar a Carta Magna, com o objetivo de limitar seus poderes sobre a arrecadação e a forma de realização dos gastos. O princípio basilar era “*No tax without representation*” ou seja, nenhum tributo seria instituído sem o consentimento do Conselho Comum (Parlamento). Em 1628, a necessidade de autorização do Parlamento para a instituição de impostos foi consagrada na Petição de Direitos – *Petition of Rights*.

Assim como no caso inglês, na França, a instituição orçamentária surgiu posteriormente à adoção do princípio do consentimento popular do imposto, autografado, de fato, pela Revolução Francesa de 1789. Pelo princípio, “nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação”. Em 1815, a Assembleia Nacional decretou a “Lei Financeira Anual” e passou a participar do processo orçamentário, embora sem ainda controlar o detalhamento das dotações. Foi somente a partir de 1831 que o Parlamento francês passou a ter completo controle sobre o orçamento.

De acordo com Burkhead (1971, *apud* GIACOMONI, 2002),

o sistema orçamentário francês, em sua fase inicial, ajudou a consolidar algumas regras hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público: anualidade do orçamento; votação do orçamento antes do início do exercício; o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade); e não vinculação de itens de receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas) (p. 38).

Na Inglaterra, foi a Carta Magna; na França, a Revolução Francesa; e, nos Estados Unidos, foi a Declaração dos Direitos do Congresso da Filadélfia que deu origem à prática orçamentária no país (ARAÚJO e ARRUDA, 2006). A independência americana, em 1776, resultou de revolta popular fruto da alta cobrança de tributos pela Inglaterra sem consentimento americano. Mas somente a partir da

Constituição Norte-Americana, de 1787, estabeleceu-se a votação do orçamento pelo Congresso, ao qual cabia aprovar as receitas e as despesas.

O Brasil iniciou o processo de organização de suas finanças a partir da chegada do rei D. João VI. A abertura dos portos trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros e, em 1808, foram criados o Erário Público e o regime de contabilidade (GIACOMONI, 2002, p. 45).

A seguir, apresentamos, segundo Wilges (1995, p. 19-25), como o orçamento foi tratado nas constituições brasileiras:

- A Constituição do Império do Brasil, de 1824, estabeleceu as primeiras normas sobre o orçamento público brasileiro;
- A primeira Constituição republicana, de 1891, atribuiu competência privativa ao Poder Legislativo tanto para orçar a receita e fixar a despesa, quanto para realizar a tomada de contas de cada exercício financeiro. Essa Constituição não conseguiu impedir que, no conteúdo das leis orçamentárias, se incluíssem dispositivos estranhos aos seus fins e a sua definição. Ou seja, dispositivos que não tratassem especificamente de conteúdos de natureza financeira;
- A Reforma Constitucional de 1926 eliminou as distorções relativas à lei orçamentária, introduzindo em seu texto o princípio orçamentário da exclusividade, ou seja, o princípio que garante que matérias estranhas não poderiam ser incluídas;
- A Constituição de 1934 fez retornar a competência para elaboração do orçamento ao Poder Executivo, sob a responsabilidade direta do Presidente da República. Encontram-se presentes no texto constitucional os princípios da unidade, universalidade, especificação, exclusividade e anualidade. A competência para emendar e votar a proposta orçamentária, bem como apreciar os vetos propostos pelo Presidente da República, coube, com exclusividade, à Câmara dos Deputados. Em 1934, o exercício financeiro iniciava em 1 de abril e terminava em 31 de março; a partir de 1935, voltou a coincidir com o ano civil.
- A Constituição de 1946 silenciou sobre o órgão do Poder Executivo que, em caráter permanente, deveria elaborar a proposta orçamentária.
- A Constituição de 1967 retirou do Congresso Nacional a competência para proceder a alterações na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, ficando como única prerrogativa a de aprovar ou rejeitar o orçamento em sua totalidade.

- A Constituição de 1988 inovou ao exigir a elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e de orçamentos de investimentos das empresas estatais. Encontram-se explicitados os princípios orçamentários da anualidade, da exclusividade, da não afetação de receitas, do equilíbrio orçamentário.

Princípio da unidade: cada ente da federação (União, Estado, Distrito Federal ou Município) deve possuir apenas um orçamento, estruturado de maneira uniforme.

Princípio da anualidade: as receitas e as despesas devem ser previstas com base em planos e programas com duração de um ano.

Princípio da universalidade: determina que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado.

Princípio da exclusividade: estabelece que a lei orçamentária anual deverá conter apenas matéria de natureza financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício.

Princípio da não afetação de receitas: toda a receita deve ser levada ao orçamento público, para que, somente a partir daí, seja especificada a sua aplicação nas diversas despesas públicas.

Princípio da Especificação ou Especialização: as receitas e despesas orçamentárias devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo em parcelas discriminadas, e não pelo seu valor global.

Princípio do Equilíbrio: estabelece que o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período.

Os tributos no Brasil: uma breve história

Com a chegada dos portugueses, inicia-se a história da cobrança de impostos no Brasil pela coroa portuguesa. O primeiro tributo suportado pelo Brasil Colonial data de 1530, e se refere à exploração do pau-brasil.

No período entre 1530 e 1550, vigora a Carta de Foral, um documento da coroa portuguesa que determina, entre outras coisas, as alíquotas a serem cobradas sobre os produtos extrativistas – como pau-brasil, metais e pedras preciosas – e sobre os escravos e o comércio.

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, traz muitas inovações tributárias, sobretudo em função da abertura dos portos brasileiros ao comércio com as nações amigas. Entre as principais medidas, está a criação de alguns órgãos e o fortalecimento de outros. Vejamos alguns exemplos:

Erário Régio	Banco do Brasil	Aduana Brasileira
Criado pelo Alvará de 28 de junho de 1808, com a finalidade de centralizar todos os negócios pertencentes à arrecadação, distribuição e administração da Real Fazenda. Foi o núcleo do que viria a ser hoje o Ministério da Fazenda.	Primeira instituição financeira do Brasil, criada pelo Rei D. João VI, com o objetivo de financiar a abertura de empresas manufatureiras na época do Brasil Colônia. Atualmente, é um dos maiores bancos do país.	Órgão de controle do comércio exterior. Os impostos referentes ao comércio exterior eram a principal fonte de renda do Estado até o século XX.

As despesas da corte aumentam muito, o que ocasiona a criação de novos impostos e aumento de alíquotas. Isso acaba por gerar grande insatisfação na população. Aliás, a insatisfação com a cobrança de impostos pela Coroa portuguesa já vinha de antes; a Conjuração Mineira (1789), por exemplo, teve como um dos objetivos principais propor uma cobrança de impostos mais justa para a exploração e comercialização de minérios. Esse e outros movimentos foram duramente reprimidos. Por isso, novas insatisfações surgem e enfraquecem o reinado de D. João VI, resultando na independência do Brasil.

A seguir, apresentamos algumas informações importantes sobre a evolução dos tributos no Brasil, após a independência.

Constituição de 1824 - Reflete o clima liberal decorrente da Independência. Nesse período há uma tentativa de separar os tributos que poderiam ser cobrados pelas Províncias (estados) dos que poderiam ser cobrados pela União. Os municípios poderiam cobrar tributos que as províncias permitissem, desde que a União não se sentisse prejudicada. Na prática, os municípios não tinham recursos próprios, o que lhes colocava na situação de dependência do poder central (União).

Constituição de 1891 - Federaliza o Brasil, mas as receitas tributárias ainda são arrecadadas basicamente pela União e pelas Províncias (estados). É criado o imposto sobre o consumo de bens (1899) para superar a crise econômica. O presidente Campos Sales (1898 - 1902) cria a lei dos selos, obrigando que cada produto consumido tivesse selo com o valor do imposto. Por isso foi apelidado de Campos Selos. O imposto sobre a renda é instituído em 1924.

Constituição de 1934 - Garante aos municípios o direito de instituir e cobrar seus tributos. Institui a contribuição de melhoria como tributo (1934) para reconstruir o país abalado pelos efeitos da Grande Guerra (1914 - 1918) e da crise econômica mundial (1929 - 1930).

Constituição de 1937 - Decorrente de um Estado ditatorial e centralizador, elimina impostos da competência dos estados e municípios, prejudicando principalmente os últimos, que perderam receitas. Os estados perderam a competência privativa para tributar o consumo de combustíveis de motor de explosão e dos municípios foi retirada a competência para tributar renda das propriedades rurais.

Constituição de 1946 - Descentraliza o poder e reparte as competências tributárias entre União, estados e municípios. Consagra o princípio da capacidade contributiva como um dos pilares de sustentação do direito tributário. Municípios ganham mais autonomia, pois obtêm o poder de instituir alguns impostos.

Constituição de 1967 - Amplia recursos por meio do aumento da arrecadação de tributos para promover o crescimento do país. Institui a Secretaria da Receita Federal (1968). Reforma a legislação tributária federal com o objetivo de propor um sistema mais racional e simplificado.

Constituição de 1988 - Amplia e garante vários direitos sociais e estabelece novas fontes de financiamentos para essas despesas, como a COFINS, para financiar a seguridade social.

Examinando a história dos tributos no Brasil, verificamos que se trata de uma construção a qual envolve aspectos sociais, econômicos e políticos, tanto que as modificações estão contempladas nas Constituições dos diversos períodos históricos e refletem o perfil do governo que as promove.

Observamos, por exemplo, criações de tributos para resolver problemas econômicos (contribuição de melhoria na Constituição de 1934) e para promover avanços sociais (Cofins na Constituição de 1988). Também verificamos que a questão tributária é usada como solução política; na Constituição de 1946, por exemplo, é institucionalizada a **repartição das competências tributárias** entre os entes federados, ampliando o poder político-administrativo dos governos estaduais e municipais.

No entanto, o sistema tributário ainda não conseguiu enfrentar a questão da equidade fiscal. Veremos nos capítulos seguintes em que situação nos encontramos quanto a isso.

Repartir competências tributárias

significa, nesse contexto, compartilhar o direito de instituir determinados tributos, que anteriormente eram de competência exclusiva da União, com os estados e municípios.

Refletindo

Professor, nesta seção, os estudantes devem fazer uma pesquisa para saber se existe algum país cujo financiamento não se dê por meio de tributos. A realização da pesquisa é um momento oportuno para o uso efetivo da internet com fins educativos.

Para além da pesquisa, os alunos são solicitados a produzirem um texto em que descrevem como seria um país que não cobra tributos. Caso eles já tenham produzido texto semelhante, decorrente do que foi solicitado na seção “Questionamentos” deste capítulo, essa atividade pode se constituir numa revisão do texto já produzido, que será aprimorado após a discussão sobre o texto principal.

PRATICANDO



Professor, a partir da leitura de dois textos – o primeiro explica o que é o movimento Occupy Wall Street, e o segundo apresenta algumas informações sobre o personagem Robin Hood –, o aluno é solicitado a “entrar” numa situação fictícia: falar como Robin Hood, que viajou no tempo e produzirá um discurso para os manifestantes do movimento norte-americano.

A fim de ser bem sucedido, o produtor do texto deve reconhecer as semelhanças entre as demandas do Occupy Wall Street e o contexto histórico de Robin Hood. Isso se relaciona com o texto na medida em que ambas as realidades mostram que as sociedades oferecem certos privilégios a um grupo reduzido, os quais podem ser reduzidos se a população tomar consciência da força de sua participação.



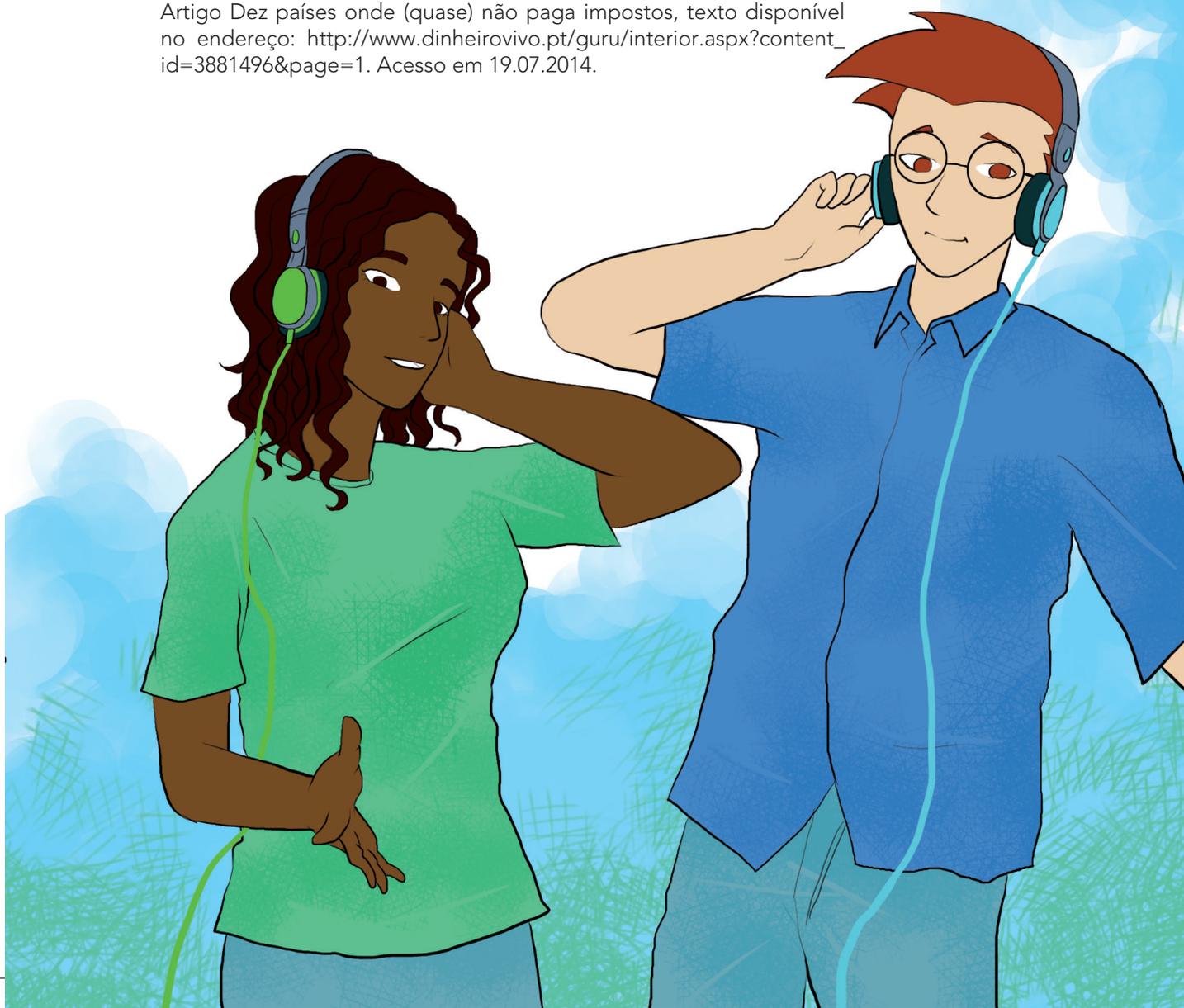
Textos complementares

Texto Os Tributos na História da Humanidade. Disponível no endereço: <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/estudantes/textos/historiatributos.htm>. Acesso em 07.07.2014.

Síntese sobre a origem histórica do orçamento público no Portal da Câmara dos Deputados, no seguinte endereço na internet: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html>. Acesso 24.06.2014.

Como surgiu o orçamento? Breve história de sua evolução – Leticia Signor – tese de mestrado na Universidade federal do Rio Grande do Sul – Faculdade de Ciências Contábeis e Atuariais, 2012.

Artigo Dez países onde (quase) não paga impostos, texto disponível no endereço: http://www.dinheirovivo.pt/guru/interior.aspx?content_id=3881496&page=1. Acesso em 19.07.2014.



Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Diferenciar imposto, taxa e contribuição de melhoria;
- Conhecer os principais tipos de imposto do sistema brasileiro;
- Entender as principais características do sistema tributário, no que concerne ao objetivo de construir a justiça social.

Palavras-chave

Imposto; Taxa; Contribuição de melhoria; Sistema tributário nacional; Princípio da capacidade contributiva; Princípio do benefício.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupos, análise textual; pesquisa em grupo; júri simulado.

Respondendo aos questionamentos

1. Que impostos você e sua família têm de pagar no dia a dia?

Professor, o objetivo deste questionamento é verificar o conhecimento prévio dos alunos sobre os impostos que ele e sua família têm de pagar. Provavelmente, alguns não saberão que pagam impostos sempre que compram um produto no supermercado, por exemplo. Se necessário, esse questionamento pode ser transformado numa pequena pesquisa; antes da discussão, os alunos podem se informar com seus familiares sobre os impostos pagos. Eles podem, por exemplo, procurar, numa conta de energia elétrica, as informações sobre os impostos embutidos no valor final.

2. É comum vermos, nos noticiários, que os brasileiros recolhem muito em forma de impostos. Por que você acha que é necessário pagar tantos impostos?

Professor, este questionamento apresenta dois objetivos: 1) fazer que o aluno relacione o tema deste capítulo ao que se discutiu no capítulo anterior (em que se aborda a importância da cobrança e arrecadação de tributos para viabilizar a prestação de "serviços" à população); 2) sondar o posicionamento da turma quanto à ideia amplamente difundida de que o sistema de impostos do Brasil é "massacrante". A intenção deste capítulo e dos seguintes dessa unidade é apresentar outra possibilidade de compreender a cobrança de impostos. Para isso, é preciso, contudo, fazer um diagnóstico prévio do conhecimento dos alunos sobre a matéria.

Tributos: definição e classificação

De forma simplificada, pode-se dizer que o tributo é um pagamento em dinheiro (ou qualquer meio de pagamento aceito), que não seja uma penalidade, criado por lei e cobrado por órgão do Estado conforme a lei determina. Trata-se, portanto, daquilo que o cidadão paga ao Poder Público para atender às necessidades da população e manter o funcionamento do Estado.

Atenção: o tributo não é uma penalidade, não é um pagamento decorrente de uma infração, um desrespeito à lei. Uma multa de trânsito, por exemplo, não tem a função de tributo, pois é um pagamento resultante de desrespeito a uma lei.

Existem três **tipos de tributos**: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

O imposto é o montante em dinheiro exigido pelo Poder Público (sem vinculação com alguma atividade específica desse setor) e pago pelos contribuintes, com a finalidade de atender às despesas do Estado feitas em virtude do interesse comum. Aqueles que pagam não recebem benefícios diretos, mas são beneficiados indiretamente por serem membros da sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que, quando cidadãos pagam seus impostos, os valores arrecadados compõem um montante de recursos públicos que vão ser utilizados em prol da sociedade. Ou seja, indiretamente todos são beneficiados porque esses recursos serão utilizados, por exemplo, para construir escolas, hospitais e estradas.

Como exemplos de impostos no Brasil, temos os seguintes: ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), IRPF (Impostos sobre a Renda da Pessoa Física), ISS (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza), entre outros que serão apresentados neste e nos próximos capítulos.

A **taxa** é uma quantia obrigatória paga pelos indivíduos em troca de algum serviço público específico, prestado ou oferecido para todos pelo Poder Público. As taxas podem consistir em serviço público (taxa de serviço) ou ato de polícia de efeitos individuais (diligências, vistorias, autorizações, avaliações, perícias etc.). Um exemplo de taxa é a chamada "taxa do lixo" ou "taxa de limpeza urbana". O contribuinte deve pagá-la, ainda que não utilize diretamente os serviços, os quais estão colocados a sua disposição. No caso das taxas, diferentemente dos impostos, o pagamento é vinculado à oferta de determinado serviço.

A Constituição prevê duas outras **figuras tributárias**: os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais ou para-fiscais. Dessas últimas merece destaque a contribuição social, responsável pelo financiamento do sistema de seguridade social (saúde, previdência e assistência social). As principais contribuições sociais existentes em nosso país são as Previdenciárias, o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), o PIS (Programa de Integração Social), o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido).

A **contribuição de melhoria** é um tributo cobrado dos proprietários de imóveis quando houver valorização de estabelecimentos em decorrência da realização de obras públicas, como, por exemplo, criação de praças e vias públicas. Por exemplo, quando uma estrada é construída, os terrenos em sua volta são valorizados (ficam mais caros). Essa valorização do imóvel beneficia somente os proprietários dos imóveis à margem da estrada. No entanto, o dinheiro utilizado na obra (construção da estrada) é um recurso público, portanto, de todos. A cobrança da contribuição de melhoria é uma forma de devolver à sociedade parte do que o Estado gastou na obra, como compensação pela valorização que os imóveis tiveram.

Sistema Tributário Nacional

O Sistema Tributário Nacional é orientado por dois princípios basilares:

- o Princípio da Capacidade Contributiva; e
- o Princípio do Benefício.

O Princípio da Capacidade Contributiva orienta que cada indivíduo deve contribuir com o financiamento do Estado de acordo com a sua condição econômica. Está consagrado na Constituição Federal, em seu art. 145, §1º:

Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Caberá à lei que instituir o tributo dosar o ônus da tributação de acordo com a capacidade contributiva de cada contribuinte. Este princípio vincula-se diretamente ao princípio da justiça tributária. Em outras palavras, os tributos, sempre que possível, devem ser mais pesados para os mais ricos e mais leves (ou não existir) para os mais pobres. O imposto de renda, por exemplo, é um tributo cuja legislação se orienta com base nesse princípio.

O Princípio do Benefício estabelece que cada cidadão deve ser tributado de forma proporcional ao benefício que recebe do Estado. Esse princípio se baseia em princípios do livre mercado, em que cada indivíduo paga de acordo com os benefícios que recebe quando adquire bens e serviços. Entretanto, em termos de operacionaliza-

ção, é muito complexo viabilizar um sistema que quantifique quanto cada pessoa recebe de bens e serviços do Estado. A dificuldade de quantificar tem sido o principal motivo da não adoção plena desse princípio. Mesmo não sendo utilizado plenamente, no debate sobre a Contribuição de Melhoria, esse princípio é bastante utilizado.

Alguns Princípios Tributários Constitucionais

Além dos dois princípios descritos na seção anterior, a Constituição Federal de 1988 consagrou os seguintes princípios tributários:

Princípio da Legalidade (art. 150, I, da CF/88): ninguém é obrigado a recolher tributos que não sejam definidos anteriormente em lei. Esse princípio é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Princípio da Igualdade ou da Isonomia (art. 150, II, da CF/88): a lei não pode dar tratamento desigual a contribuintes que estão em situação equivalente.

Princípio da Irretroatividade (art. 150, III, “a” da CF/88): a lei tributária só vale em relação a fatos geradores ocorridos depois da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado. Tal princípio se assenta no princípio da segurança jurídica, trazendo a ideia de que o contribuinte não deve ser surpreendido pela cobrança tributária.

Princípio da Anterioridade (art. 150, III, “b” da CF/88): a lei que cria ou aumenta tributo ao entrar em vigor fica com sua eficácia suspensa até entrar o próximo exercício financeiro, quando então produzirá efeitos. Tal princípio admite exceções. É o caso, por exemplo, dos impostos de importação (II), de exportação (IE), sobre produto industrializado (IPI), e sobre operações financeiras (IOF).

Princípio da Vedação do Confisco (art. 150, IV da CF/88): esse princípio tem como objetivo impedir que o Estado cobre tributo de forma confiscatória, ou seja, que o Estado, ao tributar, absorva grande parte do valor da propriedade ou da renda do contribuinte. Normalmente, os contribuintes argumentam sua aplicação sempre que entendem que a cobrança é abusiva. Na prática, a definição do princípio é subjetiva, o que dificulta sua materialização em casos concretos.

Princípio da Transparência Tributária (Art. 150, §5º da CF/88): a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços. Esse princípio, regulamentado pela Lei nº 12.741/12, visa garantir aos contribuintes o direito de saber qual o montante dos tributos que está contido no valor das mercadorias e serviços adquiridos.

Organização do Sistema Tributário Nacional – as competências tributárias.

A Constituição Federal estabelece quais são os impostos de competência de cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A Carta Magna diz que nenhum imposto poderá ser criado além daqueles expressamente previstos no texto constitucional.

A seguir, apresentamos o imposto mais importante de cada esfera (federal, estadual, municipal).

Esfera federal	Esfera estadual	Esfera municipal
O mais conhecido imposto federal é o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, cobrado das pessoas e das empresas que obtêm recursos (renda e proventos) provenientes do trabalho, do lucro, de aluguel, de herança, de loteria, de doações etc.	O mais conhecido imposto estadual é o ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação). Este imposto já vem embutido no preço de qualquer mercadoria que compramos e no preço dos serviços de transportes interestaduais e intermunicipais e de comunicação que nos são prestados.	O mais conhecido imposto municipal é o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), cobrado das pessoas que possuem casas, apartamentos, imóveis comerciais, industriais ou prestadores de serviço e terrenos na cidade.

O Brasil é uma federação e, por isso, os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e municípios) têm autonomia financeira e administrativa. Isso é o que chamamos de *federalismo fiscal*: a autonomia financeira e administrativa garante autossuficiência financeira para executar suas tarefas sem se submeter ao aval de outras entidades interessadas, e competência administrativa para, entre outras atividades, alocar as receitas recebidas onde se entende ser mais adequado. Essa autonomia facilita o desenvolvimento eficiente dos pontos deficitários de cada região. Para que essa autonomia seja garantida, foi elaborado o Sistema Tributário Nacional – um conjunto harmônico e integrado de tributos que orienta as normas tributárias de um país.

A Constituição brasileira define o que cada unidade da Federação pode instituir de tributos e que despesas cada uma é obrigada a realizar. Contudo, há, em termos de renda, desigualdades entre as regiões do Brasil, entre estados de uma mesma região e entre municípios de um mesmo estado. Por esse motivo, a Constituição prevê que uma unidade ajude a outra.

Isso se chama **cooperação financeira** entre as três esferas federativas. Por exemplo: os estados são obrigados a partilhar algumas de suas receitas com os municípios localizados em seus territórios; parte do imposto chamado ICMS, que é cobrado pelos estados, é repassada aos municípios. A União também repassa parte do que arrecada com tributos de sua competência para estados e municípios. Essa divisão é organizada pelo Sistema Tributário Nacional, de modo que nenhuma unidade fique prejudicada.

Vejamos como a tributação pode intervir na vida econômica do país. Nos últimos anos, vimos com frequência algumas propagandas que diziam algo semelhante a “Compre seu carro zero com redução do IPI”. Isso aconteceu porque, em 2008, o governo federal reduziu um tributo chamado IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) com a intenção de diminuir os efeitos da crise econômica que se iniciou naquele ano. Com isso, o preço dos automóveis cairia e mais pessoas comprariam carros, resultando no aquecimento da economia e gerando mais emprego e renda.

A tributação também pode interferir na condução da política econômica por meio da chamada função distributiva, que está relacionada à distribuição de renda. Isso é feito quando se eleva a tributação dos que podem mais e se reduz a dos que podem menos. No município de Fortaleza, por exemplo, no que se refere ao IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) lançado em 2014, foram ampliadas as isenções de imóveis de baixo valor e elevado o imposto para imóveis localizados em áreas nobres da cidade.

Não é fácil construir um sistema tributário que seja do interesse de todos os brasileiros. Para isso, é preciso elaborar um grande pacto social e político. Se a sociedade não aceitar o plano proposto, não há pacto e o sistema tributário não funciona, ou funciona mal, e por isso ocorre, por exemplo, a sonegação de impostos.

Refletindo

Professor, nesta seção, os aprendizes são solicitados a estabelecer uma relação entre o movimento Occupy Wall Street e o princípio da capacidade contributiva, estudado neste capítulo. A expectativa é que eles percebam que o movimento, que tem como mote o *slogan* “Nós somos os 99%”, baseia-se no fato de que o 1% de norte-americanos mais ricos têm privilégios não usufruídos pela maioria da população. Isso quer dizer que, entre outras regalias, essa ínfima e privilegiada parcela da população não é compelida a dar sua contribuição tributária condizente com sua renda, que fere o princípio da capacidade contributiva.

PRATICANDO



A questão apresenta um texto que trata da implantação de um tributo por obra, proposta pelo governo do Estado do Ceará. A partir da consideração de posições divergentes sobre a validade desse tributo, o aluno deve refletir e responder aos itens propostos.

Item A – Que tipo de tributo está envolvido no fato apresentado pelo texto?

Contribuição de melhoria.

Item B – O texto apresenta um argumento a favor da cobrança do novo tributo (defendido por Cid Gomes, com base no princípio do benefício) e um argumento contra a cobrança (defendido por Heitor Férrer, com base no princípio da capacidade contributiva). Qual dos princípios deveria prevalecer? Com qual dos dois você concorda? Justifique sua resposta.

Resposta pessoal. O importante é que os alunos consigam argumentar coerentemente sobre a posição adotada, de preferência retomando informações do texto principal.

Uma possibilidade de acréscimo consiste na formulação de um júri simulado ou de uma seção da Assembleia Legislativa. No caso, os alunos-deputados fariam suas apreciações sobre a proposta antes de votá-la.

Textos complementares

O Sistema Tributário Nacional - Premissas para uma Reforma que respeite os direitos humanos e a democracia, disponível no endereço: <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/1734-o-sistema-tributario-nacional> (acesso em 19.04.2014).

POCHMANN, M. **Desigualdade e Justiça Tributária**. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: www.cdes.gov.br/documento/2566908/texto-marcio-pochmann.html (acesso em 08.07.2014).

ALVES, H. N. **Tributação e injustiça social no Brasil**. Revista Espaço Acadêmico, junho 2012, disponível <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/viewFile/14965/9306>.

Ensaio sobre A Economia Política da Reforma Tributária: o caso Brasileiro, de José Roberto Afonso; disponível no endereço: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Tax_Reform_Brazil_0.pdf (acesso 08/07/2014).

Tributação e Equidade no Brasil; um registro da reflexão do IPEA no biênio 2008 - 2009, organizadores: Jorge Castro, Claudio Santos, José Aparecido Ribeiro, Brasília 2010; http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_tributacaoequidbrasil.pdf.





Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Compreender a relação entre o pagamento de tributos e a distribuição de renda;
- Diferenciar *tributo progressivo* de *tributo regressivo*;
- Reconhecer a interferência da tributação em seu cotidiano.

Palavras-chave

Equidade fiscal; Capacidade contributiva; Tributo progressivo; Tributo regressivo; Bases tributárias.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupo; produção textual; pesquisa na rede.

Respondendo aos questionamentos

1. O tributo pode ser usado para construir uma sociedade mais justa. Como isso se relaciona com os impostos pagos por um cidadão?

Professor, o foco deste capítulo reside na conscientização sobre o sistema tributário brasileiro. Conforme veremos posteriormente, esse sistema é, em essência, regressivo, o que significa que pessoas mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos; sistemas tributários mais justos são essencialmente progressivos. Nesse momento inicial, os alunos ainda não dominam essa terminologia nem a “lógica” por trás dela. Provavelmente, suas respostas incidirão sobre a ideia de que o pagamento de impostos faz com que o Estado consiga fornecer os serviços essenciais à sociedade. Isso ainda não se relaciona, diretamente, com a questão da justiça social via tributação, mas serve como ponto de partida para uma discussão mais ampla, que será realizada com a compreensão do texto principal.

2. Você concorda com a ideia de que os desiguais devem ser tratados desigualmente? Justifique sua resposta.

Professor, a tese de tratar os desiguais desigualmente parece contrária ao ideal democrático de igualdade. Portanto, espera-se que muitos alunos critiquem essa tese e mostrem exemplos coerentes que justifiquem sua posição. Isso é salutar, na medida em que os faz refletirem sobre uma ideia aparentemente pouco usual. No texto principal, ficará claro que o sistema

tributário progressivo – o mais justo – se baseia no tratamento desigual para os que têm condição desigual. Se necessário, é possível, durante a discussão sobre essa ideia, voltar a este questionamento, a fim de que o grupo tenha a chance de reavaliar a posição assumida inicialmente.

Introdução

Vimos, até agora, que a tributação é um elemento decisivo para que o Estado tenha os recursos necessários à prestação de serviços e possa garantir a promoção do desenvolvimento e da igualdade social. Por meio da tributação, são arrecadados os recursos que serão transformados em gastos sociais e ofertados à sociedade por meio de serviços públicos ou por meio de transferências aos cidadãos (como é o caso do Programa Bolsa Família e dos demais programas sociais).

Alguns serviços públicos mantidos pelo Estado com os recursos arrecadados por meio de impostos são os seguintes:

- coleta de lixo;
- limpeza das ruas;
- iluminação pública;
- criação e manutenção dos postos de saúde e dos hospitais públicos;
- construção e manutenção de creches, escolas e bibliotecas públicas;
- pavimentação de ruas;
- saneamento básico;
- tratamento de água e esgoto;
- construção e manutenção de praças e parques;
- manutenção da estrutura física e natural da cidade (arborização, pinturas das ruas, faixas de pedestres, bancos de praças);
- funcionamento do trânsito, com a construção de túneis, viadutos e passarelas;
- atendimento dos cidadãos nos locais públicos e órgãos do governo.

Estudamos, também, que o tributo é um instrumento de distribuição de renda, uma vez que o Estado pode utilizá-lo para elevar os impostos dos que podem pagar mais e reduzir ou eliminar os impostos dos mais pobres. Sendo assim, é importante ficarmos atentos sobre a forma como os tributos são cobrados.

Nesse capítulo, vamos estudar como a tributação pode ajudar a superar ou mitigar as desigualdades sociais e auxiliar na construção de uma sociedade mais justa. Para isso, é importante discutirmos duas ideias fundamentais: o conceito de *equidade fiscal* e a relação entre tributação e equidade.

Equidade fiscal

A equidade fiscal corresponde ao princípio de que cada cidadão deve contribuir para o financiamento do Estado em função de sua disponibilidade econômica (princípio da capacidade contributiva) e dos serviços recebidos do poder público (princípio do benefício, sobre o qual já comentamos no capítulo anterior). A palavra *equidade* tem, portanto, relação com igualdade, justiça, respeito à igualdade de direito de cada um.

Quando podemos dizer que um tributo é mais justo ou menos justo? Se levarmos em conta o princípio da capacidade contributiva, diremos que as condições de equidade são atendidas, ou seja, que existe justiça fiscal, quando pessoas com as mesmas condições econômicas contribuem de forma semelhante (equidade horizontal) e quando as de condições econômicas superiores contribuem mais que as de condições inferiores (equidade vertical). Trata-se da regra de ouro da equidade: tratamento igual para os iguais, e desigual para os desiguais.

Vamos exemplificar. Consideremos que, numa família de três irmãos, dois ganham salário de R\$ 2.000,00 e um recebe R\$ 5.000,00. Os que recebem iguais rendimentos são tributados em R\$ 200,00, e o que ganha mais paga R\$ 550,00. Nesse caso, pode-se considerar que o princípio da capacidade contributiva está sendo atendido? Sim, por dois motivos:

- porque os que ganham o mesmo salário pagam o mesmo valor (10% de suas rendas);
- porque o irmão que recebe mais paga um valor maior, em proporção (11 % de sua renda), que os outros dois.

Tributo progressivo e tributo regressivo

O caso dos três irmãos, apresentado na seção anterior, é um exemplo de tributo progressivo. Há outro tipo de tributo: o regressivo.

Tributo progressivo	Tributo regressivo
Tributos que cobram proporcionalmente mais dos que têm maior renda e menos dos que têm menor capacidade contributiva. Nesse caso, os ricos pagam proporcionalmente mais que os pobres. Exemplo: imposto sobre a renda (IRPF).	Tributos que cobram proporcionalmente mais de quem tem menos renda e menos de quem tem mais capacidade contributiva. Nesse caso, os pobres pagam proporcionalmente mais que os ricos. Exemplos: imposto sobre o consumo de bens e serviços (ICMS).

Tributo direto

é aquele cujo ônus (carga econômica) é suportado pelo próprio contribuinte, pois este não consegue repassá-lo a terceiros. É o caso dos impostos sobre a renda e o patrimônio, como IRPF, IPTU, IPVA, ITBI, ITCMD etc.

No exemplo dos três irmãos, vimos que o irmão que ganhava R\$ 5.000 pagou um percentual maior (11%) que seus irmãos que ganhavam R\$ 2.000 (que pagaram 10%). Percebemos uma desigualdade de renda antes da tributação. Ao incidir o imposto sobre a renda de ambos, a desigualdade entre eles diminui, pois é retirado mais imposto de quem ganha mais. Por isso se diz que os tributos progressivos são mais justos. Assim, podemos concluir que a equidade fiscal está relacionada à justiça redistributiva.

Todos os tributos atendem ao princípio da equidade fiscal? Não, pois, como veremos, os tributos regressivos tratam os desiguais de forma igual.

Na sociedade em que vivemos, existem várias atividades econômicas das quais se extraem os recursos por meio da cobrança de tributos. São as chamadas bases tributárias ou bases de incidência. As mais utilizadas são a renda ou os rendimentos, a riqueza, a propriedade ou patrimônio, o consumo de bens e riquezas e as transações financeiras. Vejamos cada uma dessas bases tributárias no quadro a seguir.

Renda ou rendimentos	Riqueza	Propriedade ou patrimônio	Consumo de bens e riquezas	Transações financeiras
Composta pelos rendimentos do trabalho (salários) e do capital (juros, lucros, aluguéis e dividendos). Exemplos: salários dos professores, lucro das empresas, aluguéis residenciais, juros recebidos, dividendos da Petrobras.	Composta pelos bens e direitos das pessoas físicas e jurídicas, tais como imóveis, automóveis, barcos, aviões, dinheiro em banco, dinheiro em moeda estrangeira, títulos do tesouro, ouro em barra, joias etc.	Base semelhante à base Riqueza, com a diferença de que inclui, também, as transferências de bens para outras pessoas. Exemplo: bens imóveis e sua transferência, veículos etc.	Formulada a partir do preço de bens e serviços, tais como alimentos, energia, transporte, planos de saúde, educação etc. Ou seja, tudo que é vendido e comprado está incluído na base tributária de consumo.	Composta por todas as operações do sistema bancário e financeiro, tais como empréstimos, seguros, planos de previdência privada, troca de moedas (câmbio) etc.

Os tributos sobre a renda ou rendimento, também classificados de **diretos**, são baseados em alíquotas **progressivas** de acordo com a capacidade econômica de cada contribuinte (cidadão ou empresa). A tabela progressiva para o cálculo anual do IRPF, a ser aplicada sobre os rendimentos recebidos em 2014 (ano-base ou ano-calendário) e utilizada na declaração de 2015 (exercício), apresenta cinco faixas de renda (primeira coluna) e quatro alíquotas (segunda coluna).

Base de cálculo anual (em R\$)	Alíquota (%)	Parcela a deduzir do imposto (em R\$)
Até 21.453,24	--	--
De 21.453,25 até 32.151,48	7,5	1.608,99
De 32.151,49 até 42.869,16	15,0	4.020,35
De 42.869,17 até 53.565,72	22,5	7.235,54
Acima de 53.565,72	27,5	9.913,83

Agora, tratemos de outro tipo de imposto. Os impostos sobre o consumo de mercadorias e produtos, também classificados de **indiretos**, estão inseridos no preço dos bens adquiridos e são considerados **regressivos** porque não levam em conta as diferentes capacidades econômicas de quem os compra. Significativa parte dos tributos do nosso sistema tributário é regressiva, por exemplo, ICMS, IPI, ISS, Imposto de Importação, IOF, COFINS e PIS. Quando uma pessoa que tem menor renda compra uma lata de leite, está pagando o mesmo valor de imposto que um indivíduo de renda elevada.

Analisemos uma situação para ilustrar a tributação indireta. Tomemos os três irmãos do exemplo já mencionado. Se cada um deles gastar 500 reais por mês de compras no supermercado, comprando os mesmos bens, pagarão o mesmo valor de imposto, por exemplo, R\$ 100 reais de impostos indiretos (embutidos no preço). Nesse caso, o irmão que ganha mais (R\$ 5.000) paga o mesmo valor que os irmãos que ganham menos (R\$ 2.000). Contudo, em termos percentuais, os que ganham menos pagam mais (5% de sua renda fica comprometida) do que o que ganha mais (apenas 2% de sua renda ficou comprometida). Ou seja, na tributação indireta não é observada a capacidade de cada um. Por isso, a tributação regressiva é considerada mais injusta. Na regressividade, portanto, quem sofre mais o peso dos impostos são os mais pobres, pois a maior parte de sua renda é destinada ao consumo.

Resumindo: os tributos diretos tendem a ser mais progressivos e mais "justos" e os indiretos mais regressivos e mais "injustos".

Os tributos sobre a propriedade no Brasil são pouco expressivos em relação aos demais. Os mais conhecidos são o IPTU (propriedade urbana) e o ITR (propriedade rural). A dificuldade em tributar a propriedade ou o patrimônio no Brasil é histórica e qualquer modificação para tornar a tributação mais progressiva é sempre motivo de calorosas manifestações da elite econômica urbana e rural. Vejam, por exemplo, o que acontece em várias cidades onde a prefeitura está tentando aumentar o IPTU de quem possui imóveis em áreas nobres: a chiadeira é geral!

São tributos indiretos

aqueles cujo ônus tributário é transferido, total ou parcialmente, a terceira pessoa (contribuinte de fato), não sendo assumido pelo realizador do fato gerador (contribuinte de direito).

Carga tributária

Nos meios de comunicação, é muito comum aparecer o tema da carga tributária brasileira. Todos os anos ela é dimensionada e divulgada pela Receita Federal e outras instituições. Ela mede o total de todos os tributos arrecadados (em R\$) em determinado ano dividido pelo valor total (em R\$) de tudo que é produzido no país naquele período, medida em termos percentuais. Trata-se do que se denomina *carga tributária bruta*.

Em 2012, segundo a Receita Federal, a arrecadação total de tributos (dos três entes políticos, União, Estados e Municípios) foi de R\$ 1.574 trilhões e o Brasil produziu um total de R\$ 4,392 trilhões. Assim, a carga tributária bruta do Brasil em 2012 foi de 35,85% (equivalente, em termos percentuais, à divisão de 1,574 trilhões por 4,392 trilhões).

A carga tributária total é formada de tributos progressivos e regressivos, mas esses últimos acabam tendo um peso muito maior. Observe, a partir de situações hipotéticas (mas coerentes com a atual situação brasileira), como anda hoje a carga tributária dos indivíduos.

Nome	Ganho mensal	Carga tributária
João	R\$ 724,00	37%
Pedro	R\$ 6.000,00	23%
Rafael	R\$ 22.000,00	17%

O que se pode concluir sobre o sistema proposto: é progressivo ou regressivo?

Neste caso, temos um sistema claramente regressivo.

Agora, vejamos outra situação.

Nome	Ganho mensal	Carga tributária
João	R\$ 724,00	Isento
Pedro	R\$ 6.000,00	17%
Rafael	R\$ 22.000,00	37%

O que se pode concluir sobre esse novo sistema: é progressivo ou regressivo? Agora, o sistema é progressivo.

O sistema tributário brasileiro é predominantemente regressivo; logo, os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos que os mais ricos. Mas será que as pessoas mais pobres têm consciência de que pagam mais impostos? O trecho a seguir responde a esse questionamento.

Os mais ricos têm mais consciência, até porque o tipo de impostos que eles pagam é conhecido, são sobre propriedade. Você recebe o carnê e sabe quanto paga de imposto. A maior parte dos pobres no Brasil não tem propriedade. Então eles não têm identificação nenhuma de quanto pagam. Os impostos que os mais pobres pagam são os chamados impostos indiretos, que já estão vinculados ao preço final de um produto. Você não sabe quanto paga, por isso não gera esse questionamento. **(Márcio Pochmann**, em entrevista ao *Jornal Brasil de Fato*, em 20 fev. 2014. Acesso em 22 fev. 2014).

Então, podemos deduzir que, ao se discutir a necessidade de uma reforma tributária, a principal questão não é o tamanho da carga tributária, mas quem é que está pagando a conta. O objetivo principal deveria ser a construção de um sistema tributário que reduzisse as desigualdades sociais, o que demanda um sistema tributário menos regressivo e mais justo. A participação de todos na construção desse novo sistema tributário é fundamental para que os recursos públicos sejam extraídos da sociedade levando em consideração a capacidade econômica de cada um.

Carga tributária líquida

É comum ouvirmos que o Brasil tem carga tributária de primeiro mundo e serviços públicos de terceiro mundo. Essa crítica é justa? Essas informações seriam suficientes para classificar a carga tributária como sendo elevada ou não?

Com vimos, o conceito de carga tributária bruta apenas indica o percentual dos recursos privados que é transferido para o financiamento do Estado, não sendo possível inferir, como veremos a seguir, qual a relação entre a CTB e a qualidade dos serviços públicos prestados. Ou seja, a CTB não é um indicador adequado para se comparar, entre países, a qualidade dos serviços públicos prestados em função do montante de tributos pagos pelos contribuintes.

Como, então, poderíamos avaliar de forma mais precisa a relação entre o montante de tributos e a prestação de serviços públicos? Uma das formas mais apropriada é recorrer aos conceitos de *carga tributária líquida* (CTL) e de *carga tributária líquida descontada dos juros* (CTL-j).

Economista e professor

licenciado da Universidade Estadual de Campinas. Doutor em economia pela Unicamp de 2007 a 2012, foi presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). No plano internacional, foi consultor em diferentes organismos multilaterais das Nações Unidas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

A CTL equivale à diferença entre a CTB e o conjunto das transferências públicas e subsídios imediatamente devolvidos à sociedade. Quando deste valor descontamos os juros da dívida pública, temos a CTL-j. Um estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), divulgado por meio do Comunicado da Presidência nº 23 - IPEA (2009), resgatou o conceito de CTL e demonstrou, por exemplo, que, embora a CTB do Brasil seja superior à do Canadá, este país detém 22,5% (correspondente à sua CTL-j) do PIB para investimentos em serviços e obras públicas, valor muito superior aos 13,1% que sobra ao Brasil. Entre os países da OCDE, somente a Grécia possuía, em 2006, CTL-j equivalente à do Brasil (13%). A Polônia, por exemplo, embora tivesse uma CTB bem próxima à do Brasil (34,1%), detinha uma CTL-j de 17,7%, cerca de 4,5 pontos percentuais acima da brasileira.

Também deve ser considerado se os recursos arrecadados são suficientes para fazer face aos serviços públicos de que a sociedade necessita. Uma forma de ver se a carga tributária está compatível com o que o país necessita reside em comparar o que esses países têm de recursos para gastar com cada cidadão, ou seja, a carga tributária per capita.

Vamos tomar como exemplo a carga tributária de 2012 da Holanda (38,7%) e Brasil (35,3%), apenas como exemplo. Isso significa considerar o PIB e a própria carga tributária em relação à população dos países. Nesse particular, o Brasil fica bem distante dos países que têm carga tributária elevada, pois enquanto a Holanda, em tese, tem US\$ 19.488 para gastar com cada holandês, o Brasil dispõe de US\$ 4.516 para cada brasileiro. Se considerarmos que nossas carências sociais são maiores que as da Holanda, poderemos inferir o quanto a carga tributária desses países, apesar de próximas em termos percentuais (38,7% e 35,3%), estão distantes de ser um bom indicador para mensurar o real patamar de recursos que um país necessita para bem atender uma população.

Fonte: International Monetary Fund Economic Outlook Database.

Refletindo

Após ler um texto que trata do sistema de tributação e fornecimento de serviços da Dinamarca, os alunos são convidados a responder aos questionamentos a seguir.

Item A – Indique os três serviços públicos, citados no texto, que são cobertos pelos impostos na Dinamarca.

Educação, saúde e seguro-desemprego.

Item B – Proponha uma relação entre a cobrança de impostos e o Estado de bem-estar social, utilizando como exemplo a descrição apresentada no texto.

Expectativa de resposta: espera-se que os aprendizes compreendam que os altos impostos cobrados pelo Estado dinamarquês são necessários para que os serviços oferecidos tenham qualidade e atinjam o maior número possível de beneficiados. Isso se revela, por exemplo, nos dados sobre o nível educacional dos dinamarqueses: a esmagadora maioria da população tem o ensino médio completo, e quase a metade tem mestrado.

Item C – Faça uma pesquisa sobre o percentual que o Estado brasileiro gasta com educação. Esse percentual é maior ou menor que o percentual dinamarquês?

Resposta pessoal. A partir da pesquisa, os alunos poderão encontrar informações não equivalentes, mas, no geral, o percentual encontrado será em torno de 5,5%. Uma vez que o percentual é menor que o da Dinamarca, isso pode levar à conclusão de que o Brasil gasta pouco, considerando que nosso deficit educacional é muito maior que o do país nórdico. Se necessário, pode-se trazer textos complementares que defendam ou ataquem esse posicionamento, a fim de que o grupo reflita com mais consistência sobre o tema.

Independentemente do valor encontrado quanto ao percentual brasileiro gasto com educação, o professor deve estar atento às fontes de pesquisa dos alunos. Ele deve, sempre que possível, alertar para o fato de que nem todas as fontes são confiáveis. Sites institucionais, ligados a órgãos públicos ou privados relacionados com a produção de informações, são, normalmente, mais confiáveis.

PRATICANDO



Professor, essa questão tem como objetivo verificar se os estudantes compreenderam os conceitos de *tributo progressivo* e *tributo regressivo*, a partir da relação dos conceitos com uma charge. Espera-se que os alunos percebam que a imagem representada pela charge se relaciona com um sistema tributário predominantemente regressivo, o qual perpetua as desigualdades sociais, já que desconta, em forma de tributos, valores iguais para todos, independentemente da renda recebida.

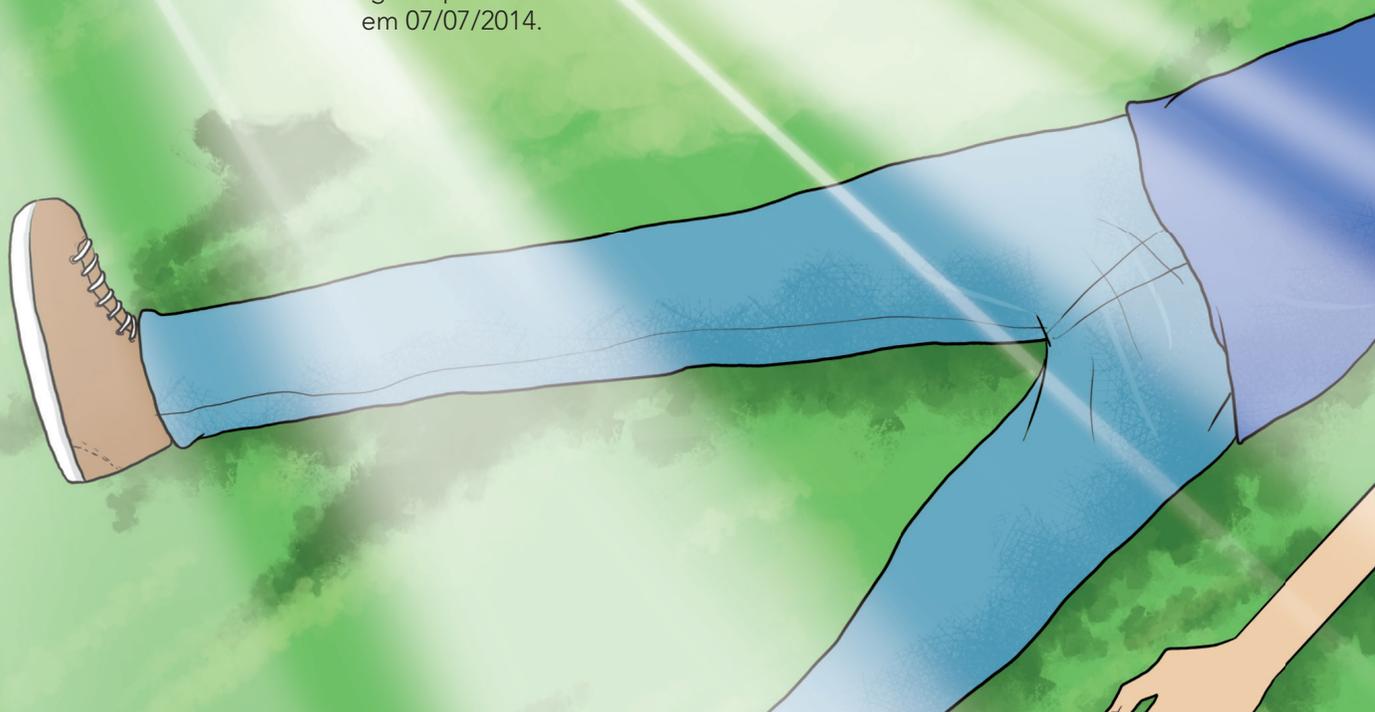
Textos complementares

Artigo sobre a carga tributária brasileira: <http://blog.opovo.com.br/pliniobortolotti/carga-tributaria-brasileira-sacrifica-os-mais-pobres/>. Acesso 28/06/2014.

LETTIERI, Marcelo; FARIAS, Fátima Gondim. Tributação e Desigualdade. Publicado no jornal *Le Monde Diplomatique Brasil*, edição nº 39, outubro de 2010. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=784>>. Acesso em: 28/06/ 2014.

Percentual do investimento total em Relação ao PIB por nível de Ensino, disponível no endereço: http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm. Acesso em 16/07/2014.

Artigo sobre gastos com educação no Brasil, disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/06/25/no-ensino-medio-brasil-gasta-por-aluno-menos-de-um-terco-da-media-da-ocde.htm>. Acesso em 07/07/2014.





Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Definir *sonegação* e compreender os mecanismos que evitam sua ocorrência;
- Compreender a função da nota fiscal no sistema tributário nacional;
- Fazer uma análise do perfil da comunidade quanto ao que fazer para evitar a *sonegação*.

Palavras-chave

Pacto fiscal; *Sonegação*; Nota fiscal; Administração tributária.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupos; construção de quadros; júri simulado; produção textual.

Sonegômetro disponível no endereço: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/>.

Respondendo aos questionamentos

1. O que é *sonegação*? Por que isso é um problema?

Professor, se achar necessário, forneça aos alunos uma definição de *sonegação* (por exemplo, “ato voluntário, consciente, em que o contribuinte busca omitir-se de imposto devido” – disponível em http://www.portaltributario.com.br/noticias/conceitode_sonegacao.htm. Acesso em 25 jun. 2014.). A partir dessa definição (ou de outra que julgar mais adequada), peça que eles deem exemplos do que consideram *sonegação*, o que, automaticamente, levará à reflexão sobre porque isso é um problema. As questões éticas sobre a *sonegação* serão focalizadas na seção “Refletindo”.

2. Para que serve a nota fiscal? Qual a relação entre esse instrumento e a *sonegação*?

Professor, alguns alunos, provavelmente, relacionarão a nota fiscal aos programas governamentais de promoção do ato de se exigir a nota mediante a possibilidade de concorrer a premiações. Trata-se de um mecanismo para estimular a emissão de nota fiscal e assim reduzir a *sonegação*, mas a premiação em si não se relaciona com a real função da nota fiscal. Independente de existir programas governamentais que premiem o contribuinte que exige a nota fiscal, devemos fazê-lo no exercício da cidadania. Caso necessário, após a discussão sobre o texto principal, é possível voltar a esse questionamento para respondê-lo com mais propriedade.

Nota Fiscal disponível no endereço: <http://www.radiogeracao.com.br/web/?menu=noticias&id=1194>.

Tributação regressiva e gastos públicos

Apesar da melhoria dos últimos anos, **o Brasil ainda apresenta elevada desigualdade de renda**, e deveria ter um sistema tributário que buscasse a sua redução. Mas as mudanças no sistema tributário propostas nos últimos anos não têm caminhado no sentido de alcançar a equidade fiscal. O trecho da entrevista abaixo ressalta esse fato e aponta as medidas para superar a desigualdade.

No Brasil, historicamente se arrecadaram recursos tirando impostos dos pobres e se gastaram mais recursos para segmentos mais privilegiados da população. Olhando os governos de 2002 para cá, o que nós tivemos foi uma melhora no perfil do gasto público. Ele se voltou mais para os segmentos mais pobres. Isso é fundamental. Mas ainda há o ponto de vista da arrecadação. De onde vem o imposto? Nós temos no Brasil uma estrutura tributária regressiva. Os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos do que os mais ricos. (Márcio Pochmann, em entrevista ao *Brasil de Fato*, em 22 fev. 2014).

O que representa, para a população mais pobre, o aumento da tributação sobre o consumo? Como essas pessoas, de forma geral, consomem toda a renda disponível e compram basicamente **gêneros de primeira necessidade**, o aumento de preço decorrente do aumento da tributação sobre esses produtos atinge fortemente esse segmento econômico.

Se pelo lado da tributação piorou a situação para os mais pobres, pois nosso sistema tributário ficou mais regressivo (os mais pobres pagam proporcionalmente mais impostos do que os mais ricos), o que ocorreu pelo lado do gasto público? A regressividade do sistema tributário foi compensada pela progressividade do lado do gasto público? Foi destinado proporcionalmente mais recursos para os mais necessitados? Segundo estudos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), houve melhora no perfil do gasto público a partir de 2004, com a aplicação de mais recursos em programas sociais (Bolsa Família, por exemplo). Isso resulta em uma distribuição de renda mais justa.

No Brasil, em 2012, os 10% mais ricos concentravam 42% da renda do país, enquanto os 40% mais pobres ficavam com 13,3%. Em 2005, os 10% mais ricos da população respondiam por 45% da renda e aos 50% mais pobres cabia apenas 14%.

Gêneros de primeira necessidade são os produtos indispensáveis à subsistência, que entram na alimentação diária, tais como feijão, farinha, carne etc.

Os cidadãos que mais reclamam em geral são menos molestados pelo famoso Leão. Enquanto um trabalhador que recebe salário mínimo deixa, ao consumir, 37% de sua renda nos cofres do governo, quem auferir R\$ 22.000,00 mensais desembolsa apenas 17%, de acordo com o seu padrão de gastos.

Nem se fale da porção superior da pirâmide social, o nosso 1%. O Brasil, em comparação à maioria dos países e em especial às nações desenvolvidas, além de tributar mal o patrimônio, como já exposto, também cobra poucos impostos sobre a renda e praticamente nada quando se trata da transmissão de herança. A maior alíquota do Imposto de Renda é de 27,5%, ante 55,9% nos Estados Unidos, para citar a meca do livre-mercado. Mesmo assim, trata-se de um dado meramente estatístico: ninguém paga 27,5% de IR. Com os descontos por faixa de renda válidos a todos os contribuintes e as deduções permitidas (os gastos com escola, saúde e previdência privada podem ser em parte descontados), um indivíduo com salário de 22 mil por mês consegue derrubar a alíquota total sobre os seus ganhos para 17%. Na média, o percentual efetivo no Brasil não ultrapassa 10% da renda.

Fonte: Carta Capital, 12 fev. 2014, ano XX, Nº 786, p. 27.

Impacto da ação do Estado sobre a pobreza e a equidade

A atuação do Estado consiste em arrecadar recursos (por meio da cobrança de tributos) e distribuí-los na prestação e manutenção de serviços públicos (gasto público). O sistema é uma via de mão dupla: o que o cidadão paga ao Estado retorna na forma de serviços a serem usufruídos pelo cidadão. Pensando nisso, o que podemos dizer sobre a ação do Estado brasileiro na atualidade? Ou ainda, qual o efeito dos impostos e das políticas de transferência de renda (distribuição da receita) sobre a desigualdade econômica? Considerando que a tributação retira recursos e os gastos públicos os devolvem à sociedade, qual o efeito efetivo sobre a vida dos cidadãos?

Estudos da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) mostram que, no Brasil, o efeito líquido da atuação do Estado reduz a desigualdade de renda em 3,6%. Significa que a desigualdade diminui 3,6% quando se desconta o que os cidadãos pagam de tributos e se contabilizam os impactos dos gastos sociais. O resultado líquido é positivo, apesar de pequeno: devolve-se mais do que é retirado, melhorando a distribuição de renda. No entanto, vemos que a atuação do Estado brasileiro deve aumentar bastante se quiser alcançar os índices dos países da União Europeia (32,6%) ou da Dinamarca (40,8%), por exemplo.

Cabe afirmar, então, que a intervenção direta do Estado mediante transferências de renda e o nível e estrutura tributária incidem de forma significativa sobre a pobreza e a distribuição de renda. Assim, nos países da OCDE por exemplo, o índice de Gini estimado antes dos impostos e transferências é de 0,45, passando para 0,31 logo após a ação redistributiva direta do Estado (que inclui a progressividade do sistema tributário, responsável por um terço do impacto) e as transferências aos grupos de menor renda, sobretudo aos maiores de 65 anos (OCDE, 2009d).

Além da estrutura regressiva da carga tributária, a região enfrenta sérios problemas de sonegação fiscal. De acordo com diversos estudos realizados pela CEPAL, as taxas de sonegação do imposto de renda são muito elevadas, variando entre cerca de 40% e 65%, o que representa uma quebra da arrecadação equivalente, em média, a 4,6% do PIB dos países. Estes altos níveis de sonegação atentam contra o efeito redistributivo do imposto de renda. De um lado, conforme assinala Jorratt (2009), a sonegação afeta a equidade horizontal, já que os sonegadores terminam pagando menos imposto que os contribuintes com igual capacidade de pagamento que optam por cumprir com suas obrigações tributárias. De outro, pode reduzir a equidade vertical, sobretudo em relação ao imposto de renda progressivo, visto que, quanto mais elevadas as alíquotas, maior o estímulo para sonegar impostos. Além disto, cabe acrescentar que pessoas com maiores recursos dispõem de assessorias profissionais que, muitas vezes, promovem estratégias de evasão fiscal ou reduzem os riscos do descumprimento. A fiscalização e o combate à sonegação e evasão são, portanto, fundamentais para melhorar os efeitos distributivos dos sistemas tributários da região.

Fonte: A HORA DA IGUALDADE: Brechas por fechar, caminhos por abrir. Trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL. Brasília, 30 de maio a 1º de junho de 2010.

Observemos, então, como atuam os países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), na área tributária e do gasto público, para obter sucesso na redução da distância entre os cidadãos mais ricos e os mais pobres.

Tributação	Os países da OCDE (os quais apresentam reduzida desigualdade social) são os que usam mais a tributação direta e progressiva (imposto de renda).
Gasto público	Os países da OCDE são os que mais distribuem renda por meio dos gastos públicos (saúde, educação, saneamento e outros serviços).
Relação entre tributação e + gasto público (efeito líquido)	Enquanto nos países da OCDE, após a atuação do Estado, o índice de Gini cai 0,15%, nos países da América Latina, o mesmo índice cai apenas 0,02%.

A partir dos dados apresentados, é possível concluir que:

O gasto público constitui uma poderosa ferramenta de desenvolvimento social. Os tributos, quando bem utilizados, contribuem para a equidade e coesão social.

A intervenção direta do Estado, por meio da tributação e da distribuição do gasto público, tem interferência direta sobre a distribuição de renda.

No Brasil, tanto do ponto de vista da arrecadação dos tributos quanto da função redistributiva do Estado, há muito que avançar, pois os efeitos da ação do Estado sobre a desigualdade ainda são tímidos.

Devemos construir um sistema tributário mais progressivo e mais justo. Isso significa tributar mais a renda e a propriedade (onerando os de maior renda e riqueza) e menos o consumo (deixando os mais pobres com uma tributação mais aliviada).

Devemos avançar nos gastos públicos, ampliando a qualidade da educação, o montante e a cobertura dos programas sociais, para conseguirmos melhoras permanentes na distribuição de renda.

O papel da Administração Tributária

Não é difícil perceber quanta coisa os governos (federal, municipal e estadual) podem fazer aplicando corretamente os recursos arrecadados: construção e manutenção de hospitais, universidades, creches, escolas, estradas, praças, viadutos e tantos outros benefícios. Sobre isso, é pertinente questionar: a arrecadação dos tributos vai garantir todos esses benefícios à comunidade?

Existem algumas possibilidades de isso não ocorrer:

1. se o dinheiro arrecadado for desviado para outros fins que não seja o bem da coletividade;
2. se o dinheiro arrecadado for menor que as necessidades da comunidade, em função da sonegação.

Exatamente por ser tão importante a arrecadação de tributos e para zelar pelo cumprimento do sistema tributário é que existem **as administrações tributárias**, conhecidas como Fiscos (Federal, Estaduais e Municipais). Por mais completas que sejam as leis tributárias, se não forem bem administradas, a construção de um sistema mais justo é frustrada. O principal objetivo das administrações tributárias é, pois, fazer com que os contribuintes cumpram corretamen-

Como o Brasil é organizado em uma federação, existem vários órgãos com funções de **administração tributária**.

Os principais em cada nível de governo são a Receita Federal do Brasil (RFB), as Secretarias de Fazenda estaduais (Sefaz) e as Secretarias de Finanças dos municípios (Sefin).

te suas obrigações, ou seja, garantir o real cumprimento da lei tributária. Assim, cabe ao Fisco, como tarefa das mais importantes, minimizar a sonegação fiscal.

Quando o contribuinte foge a sua obrigação tributária, com o objetivo de pagar menos imposto do que a lei estabelece, estamos diante do que é comumente chamado de evasão fiscal ou sonegação. A sonegação é fonte de injustiça tributária, pois, enquanto a maioria da população paga tributo de forma indireta, embutido no preço dos produtos consumidos, os mais “espertos” se utilizam de manobras para sonegar.

O que é possível fazer para que isso não ocorra? Como os cidadãos podem ajudar no combate à sonegação? Uma forma de participação de grande valia é exigindo sempre a nota fiscal de qualquer compra de produto ou prestação de serviço. A nota fiscal é o documento que comprova que o dono do estabelecimento comercial, ao vender uma mercadoria ou serviço, cobrou o tributo embutido no preço, e que o tributo será recolhido aos cofres públicos. Pedir nota fiscal é um ato de cidadania e de justiça fiscal: é dever de todos os contribuintes.

Assim como é um dever do dono do estabelecimento emitir a nota fiscal. Se o preço do produto ou serviço já tem o imposto, quando o cidadão não pede a nota fiscal, está deixando o dinheiro do imposto com o dono do negócio. O valor desse imposto deixa de ser arrecadado e, conseqüentemente, não será utilizado na manutenção dos serviços fornecidos pelo Estado.

Refletindo

Nesta seção, apresentam-se depoimentos de internautas em uma rede social – o Yahoo Respostas –, a partir do seguinte comentário inicial: “Acho que no Brasil a carga tributária é abusiva, isso leva muitas pessoas a sonegar impostos. O que você acha disso?”.

As opiniões apresentadas apresentam posições diferentes quanto à questão levantada. A partir daí, é possível criar um júri simulado que coloque em confronto os partidários da sonegação (quando esta teria, supostamente, uma razão “justa”) e os contrários à sonegação.

A função do professor, nesse sentido, é permitir a livre manifestação de ideias, analisando a coerência dos argumentos. Para além disso, ele deve fechar questão quanto ao caráter perverso e nocivo da sonegação, apontando outras formas, mais honestas e efetivas, de combater a arrecadação desigual e o mal uso do dinheiro público. Os conceitos trabalhados nesse livro (democracia, ética, justiça social, participação) revelam-se num bom ponto de partida.

PRATICANDO



Como complemento da atividade anterior, esta atividade propõe que os alunos produzam panfletos que estimulem as pessoas a exigirem a nota fiscal. Como o panfleto é um gênero que comporta a linguagem visual, os alunos podem ilustrar seu texto com situações que se refiram aos dados encontrados na pesquisa realizada na atividade anterior. Por exemplo, se ficar constatado que muitos sujeitos da comunidade não pedem nota fiscal quando pagam a mensalidade da academia, a ilustração dos panfletos pode representar essa situação.

A efetivação da atividade ocorrerá se os alunos distribuírem efetivamente esses panfletos entre o público-alvo.

Textos complementares

Texto sobre a sonegação e a justiça fiscal: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/o-sonogometro-e-a-justica-fiscal>.



UNIDADE 4

Gestão Democrática
dos recursos públicos





Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Compreender o conceito de *orçamento público*;
- Reconhecer as principais atribuições das instituições de controle institucional;
- Reconhecer as relações entre planejamento e ciclo orçamentário.

Palavras-chave

Orçamento público; Controle institucional; Planejamento de orçamento; Ciclo orçamentário.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupo.

Respondendo aos questionamentos

1. Em sua família, você costuma participar da organização das despesas mensais?

Professor, este questionamento tem por objetivo fazer o aluno refletir sobre uma situação específica de seu contexto imediato – o orçamento familiar – que o prepara para a mesma discussão num contexto mais amplo, o do orçamento público. Provavelmente, haja vista a idade dos alunos e os costumes de nossa sociedade, a maioria responderá que não participa das decisões quanto ao orçamento familiar. Mesmo assim, eles podem relatar suas experiências com esse assunto, em relação à forma como percebem seus pais ou responsáveis tomando decisões quanto à matéria. Se achar necessário, é possível fazer, posteriormente, uma analogia com a ação dos cidadãos face ao orçamento público; da mesma forma que os adolescentes em suas famílias, boa parte da população não sabe como os gastos públicos são definidos.

2. Quando alguém precisa administrar o dinheiro de um grupo de pessoas (por exemplo, na organização de um evento), que cuidados devem ser tomados?

Professor, o foco deste questionamento reside nos valores que devem ser seguidos pelos administradores dos gastos públicos: competência, transparência, ética e justiça, entre outros. Caso os alunos não mencionem esses valores, é possível apresentar alguns exemplos de modo que a discussão permita que o grupo perceba a relevância desses valores.

Introdução

Como estudamos na unidade 3, o Estado tem como dever buscar mecanismos de financiamento para atender às demandas sociais, e esse financiamento se dá por meio da arrecadação das receitas tributárias. Mas como o Estado administra os recursos financeiros de que dispõe? A gestão de recursos é feita a partir do planejamento de um **orçamento**. O **orçamento público** organiza o dinheiro que o Estado recebe e os gastos necessários à satisfação das necessidades da coletividade. Ele é formado por um conjunto de atos legais (aprovados por lei) que contém a previsão de receitas e estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício, sendo construído com base em objetivos e programas. Como um instrumento de planejamento, o orçamento espelha as decisões políticas da sociedade, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento do interesse público.

Orçamento é um conceito provavelmente conhecido, pois faz parte da rotina de muitas pessoas. Um pai ou uma mãe de família, por exemplo, administra o orçamento familiar levando em conta suas fontes de receita (salário, empréstimo, venda de bens etc.) e suas despesas (compra de bens e alimentos, consumo de luz e telefone, pagamento de impostos etc.).

Para acompanhar a execução do orçamento público e verificar se estão sendo atendidas as demandas sociais, a administração pública exerce o **controle institucional**. O controle institucional é praticado por órgãos cuja função legal consiste em fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Esses órgãos atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção. Vejamos alguns deles, com suas funções específicas.

Controladoria Geral da União (CGU)

Órgão responsável pela função de **correção, prevenção e combate à corrupção**. Por exemplo: fiscaliza os municípios que utilizam recursos públicos federais.

Tribunais de Conta da União, dos Estados e dos Municípios (TCU / TCE / TCM)

Órgão responsável por julgar as contas de administradores públicos (inclusive o Presidente da República) e demais responsáveis por quantias, bens e valores públicos federais, bem como as contas de pessoas que de algum modo provoquem prejuízo aos cofres públicos. Esse controle é realizado por meio de **fiscalizações, auditorias, inspeções de empresas e órgãos públicos federais**.

Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual (MPF e MPE)

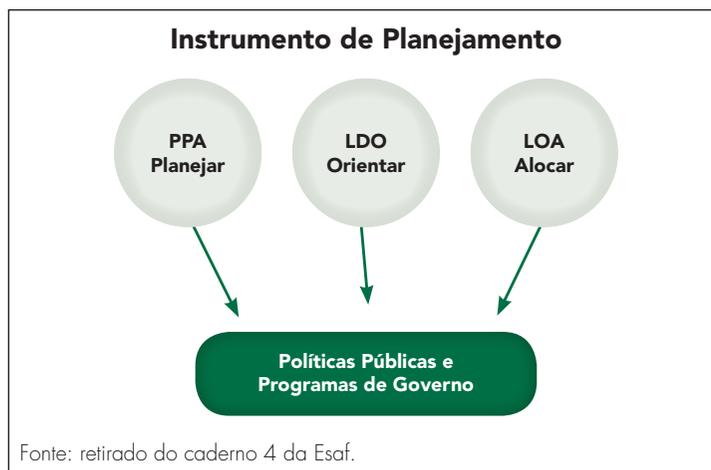
Órgão responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Sua organização não está alinhada com nenhum dos três Poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo). É o defensor da sociedade como um todo: atua quando existe uma situação em que o interesse público está sendo lesado. Por exemplo, busca a punição dos autores de crimes; a repressão a atos de improbidade/desonestidade administrativa, tenham ou não causado prejuízo aos cofres públicos.

É possível perceber que a organização administrativa do Estado brasileiro é adequadamente montada para planejar, executar e fiscalizar os gastos públicos. Entretanto, dada a complexidade das estruturas político-sociais do país, e considerando o alto nível de corrupção que ainda afeta nossa sociedade, é fundamental que toda a comunidade participe exercendo o controle social das ações governamentais e da destinação dos recursos públicos, seja como cidadão, seja como grupo organizado. Veremos como o controle da comunidade pode ser viabilizado no capítulo 14.

Planejamento do orçamento público

A Constituição Federal define três instrumentos de planejamento do orçamento público, os quais, para serem postos em prática, devem contar com a plena participação da sociedade. Esses instrumentos são os seguintes:

Plano Plurianual (PPA)	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Lei Orçamentária Anual (LOA)
Planeja políticas públicas e programas de governo para um período de quatro anos.	Orienta, ano a ano, como as políticas e os programas devem ser executados.	Regula, anualmente, os recursos necessários para realizar as metas estabelecidas.



A seguir, apresentamos algumas especificidades de cada um desses instrumentos.

PPA

O PPA estabelece critérios de ação e decisão que vão orientar os gestores públicos (Diretrizes). Além disso, define resultados que a gestão deve alcançar (Objetivos), inclusive determinando números (Metas), e desenha as ações que vão ser implementadas (Programas).

O PPA é elaborado pelo Executivo e deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato do governante.

Para entender melhor como é construído esse instrumento orçamentário, vamos tomar como exemplo o PPA do Estado do Ceará para o quadriênio 2012 a 2015. Tratamos, a seguir, do Programa 14 (o PPA é formado de vários programas como este).

Programa 014 – Ensino Médio Articulado à Educação Profissional

Órgão responsável: Secretaria de Educação

Objetivo: expandir a oferta do Ensino Médio articulado à Educação Profissional para o fortalecimento da aprendizagem dos alunos e sua capacitação profissional e tecnológica pra ingresso no mercado de trabalho.

Meta: ampliar em 20.143 a oferta de matrícula nas escolas estaduais de educação profissional (EEEP).

O Programa 14, denominado *Ensino Médio Articulado à Educação Profissional*, cujo órgão gestor é a Secretaria de Educação, tem como objetivo aumentar o número de vagas do Ensino Médio nas escolas profissionalizantes, visando à capacitação técnica e ao ingresso no mercado de trabalho. O PPA diz também quanto é a meta desse programa: ofertar 20.143 vagas a mais nos quatro anos (2012 a 2015) nas escolas estaduais de educação profissional.

Iniciativas: manutenção e funcionamento das escolas estaduais de educação profissional; construção, ampliação, adequação dos espaços escolares e aquisição de equipamentos, mobiliários, veículos, laboratórios tecnológicos e acervos para as escolas estaduais de educação profissional.

Valor do Programa:

2012 a 2015: R\$ 943.035.1287,70 (4 anos)

2012: R\$ 321.512.925,04

2013 - 2015: R\$ 621.522.203,66

O PPA também explicita que iniciativas devem ser tomadas para garantir que a meta seja alcançada. Também são especificados os valores a serem gastos nos quatro anos.

Vale salientar que, uma vez elaborado o PPA, este será enviado ao Poder Legislativo (no caso do exemplo, à Assembleia Legislativa do estado do Ceará), para apreciação das propostas. Uma vez aprovado, o PPA terá validade de quatro anos.

LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades da administração pública (incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente), orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dispõe sobre política de recursos humanos, dívida pública e alterações na legislação tributária. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo de cada instância (federal, estadual e municipal) e deve ser apresentado ao Poder Legislativo respectivo, que deve votar o projeto no primeiro semestre de cada ano.

Assim, por exemplo, o projeto da LDO de 2014 foi apresentado ao Legislativo no primeiro semestre de 2013. Uma vez votado, cria-se uma lei, a LDO 2014, que orienta a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício financeiro de 2014 (a LOA 2014). O exercício financeiro/fiscal inicia-se em 1º de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano.

Considerando o exemplo já apresentado – o Programa 14 do PPA 2012-2015 do governo do Estado do Ceará –, vejamos o seu desdobramento na LDO.

Prioridades e Metas para este Programa 014, totalizando 5.151 vagas para o Estado do Ceará em 2014.

As Metas e Prioridades estão no Anexo I da LDO do governo do Estado do Ceará. Das 20.143 vagas previstas no PPA como meta para os quatro anos (2012-2015), foram definidas para 2014, na LDO, a criação de 5.151 vagas.

LOA

Com base na LDO, é elaborada a Lei Orçamentária Anual (LOA), a qual define as fontes de arrecadação, estima as receitas e prevê as despesas para o ano seguinte ao da sua elaboração.

Continuando no mesmo exemplo do Programa 14, vamos observar como ele se apresenta na LOA de 2014 do Estado do Ceará.

Valores alocados para cada ação

Ação - Expansão e Melhoria da Infraestrutura das Escolas Estaduais e Educação Profissional
R\$ 12.490.000,00

Ação - Desenvolvimento do Ensino Médio Integrado à Educação Profissional
R\$ 1.700.000,00

Ação - Contratação e Capacitação de Professores para as Escolas Estaduais de Educação Profissional Executado por meio de Contrato de Gestão
R\$ 2.000.900,00

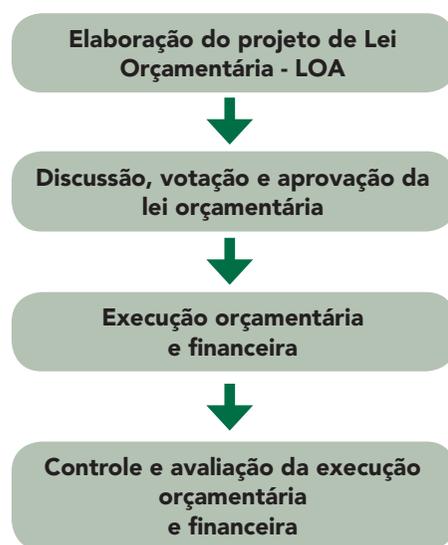
As informações apresentadas nos dizem que o Programa 14, em 2014, apresenta três ações. Também define os valores destinados a cada ação.

A LOA é formulada a partir de alguns princípios. Dentre eles, destacamos os seguintes:

<p>Princípio da Unidade Cada ente governamental (União, estados e municípios) deverá ter apenas um orçamento. Por exemplo: o orçamento público do Estado do Ceará para 2014 foi aprovado pela Assembleia Legislativa no dia 19 de dezembro de 2013 estabelecendo o valor de R\$ 21,3 bilhões de receitas a serem aplicadas em todas as áreas de atuação do estado.</p>	<p>Princípio da Universalidade Todas as receitas e despesas devem estar contidas no orçamento pelo seu valor total. Por exemplo: o orçamento público do Estado do Ceará para 2014 contém todas as fontes de receitas, totalizando R\$ 21,3 bilhões, e todos os gastos previstos dentro deste limite de receita.</p>	<p>Princípio do Equilíbrio As despesas autorizadas não podem superar em cada exercício as receitas estimadas. Por exemplo: para o ano de 2014, as despesas realizadas no orçamento público do Estado do Ceará não poderão ser superiores a R\$ 21,3 bilhões.</p>
---	--	---

O ciclo do orçamento

O ciclo orçamentário envolve os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). As fases do processo orçamentário obedecem a uma ordem: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação.



De forma simplificada, podemos dizer que o planejamento orçamentário da esfera pública passa pelas seguintes etapas:

- **1ª fase:** o Poder Executivo elabora os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA;
- **2ª fase:** os projetos são enviados ao Poder Legislativo. Nessa fase, eles são apreciados pelo Legislativo, que os coloca em votação. Depois de votados, os projetos voltam para o Poder Executivo sancionar (aprovar) ou vetar (desaprovar).

- **3ª fase:** os projetos são executados, com base no orçamento definido.
- **4ª fase:** os projetos são avaliados, por dois tipos de controle: interno e externo.

O controle interno é aquele realizado pelo próprio Poder que está executando o orçamento; o externo é realizado pelo Poder Legislativo, auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas.

Como vimos, o orçamento é um instrumento político de fundamental importância para que a comunidade consiga suas prioridades e construa um modelo de desenvolvimento social sustentável. Para tanto, é imprescindível saber eleger as prioridades e efetivamente executá-las. Na fase de elaboração do PPA, a população pode participar de reuniões sobre o tema e defender as metas e programas que julgue importantes para a comunidade. Além disso, tão importante quanto participar da elaboração do PPA, da LDO e da LOA é acompanhar sua execução. Veremos com detalhe esse acompanhamento no capítulo 14, que tratará da transparência e do controle social.

Refletindo

Nesta seção, os alunos devem assistir a vídeos sobre planejamento de orçamento e, em seguida, comentar sobre as decisões tomadas. É importante que eles percebam a interdependência de três fatores: receitas efetivas, previsão de gastos e tomada de decisões. Caso os alunos apresentem posições divergentes, esse é um bom momento para pôr em destaque a prática de negociação.

PRATICANDO



Com esta atividade, a turma vivenciará a construção de um orçamento coletivo, a partir de todas as suas etapas: previsão do valor financeiro a ser arrecadado (o que se relaciona com a capacidade de contribuição do grupo); efetivação dos mecanismos de arrecadação; planejamento dos gastos (a qual deve ser realizada a partir de intensa discussão); e fornecimento dos serviços escolhidos. Com isso, os alunos estarão pondo em prática os princípios estudados ao longo dos capítulos.

Professor, a execução das ações decididas pela turma deverá ser feita após a abordagem do próximo capítulo, em que se tratará dos processos licitatórios.

Textos complementares

Texto sobre a LDO que não trouxe o Anexo I - <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/04/16/como-no-ano-passado-projeto-da-ldo-nao-contem-anexo-de-metas-e-prioridades>.

Para visualizar melhor as Metas e Prioridades da LDO do governo do Estado do Ceará vejam o Anexo I no sítio da SEPLAG-Ce: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/LDO/2015/ANEXO%20I%20-%20Metas%20e%20Prioridades.pdf>.



Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Conhecer as principais características de cada etapa de execução das despesas orçamentárias;
- Reconhecer as principais regras para compras no setor público (processo licitatório);
- Diferenciar os principais tipos de licitação.

Palavras-chave

Execução de orçamento; Licitação; Dispensa de licitação; Inexigibilidade de licitação; Publicidade de licitação.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupos; análise de caso.

Respondendo aos questionamentos

1. Dê sua opinião: os governos, quando precisam gastar o dinheiro público em algum serviço (a construção de uma estrada, por exemplo), podem contratar a empresa que quiserem?

Professor, este questionamento tem por objetivo sondar o conhecimento prévio dos alunos sobre o foco deste capítulo: os processos licitatórios. É recomendável comentar que, mesmo tendo pouco ou nenhum conhecimento sobre os processos de compra pelo Estado, os alunos podem vislumbrar como se dá esse processo, a partir dos conteúdos trabalhados ao longo do livro. Por exemplo, na unidade 2, foram trabalhados os princípios que regem as ações da administração pública. Com base nesses princípios, é possível lançar hipóteses coerentes sobre as compras públicas realizadas por órgãos governamentais.

2. Se você for responsável por administrar o dinheiro de um grupo do qual participa e tiver de usar esse dinheiro para contratar um serviço, que cuidados deverá ter para efetivar essa contratação?

Professor, os mesmos princípios mencionados no comentário sobre o questionamento 1 podem servir de mote para a resposta a este questionamento. Mais uma vez, importa lembrar os conhecimentos adquiridos ao longo do livro.

Introdução

Imaginemos que sua turma do colégio programe uma festa de conclusão de curso e que você é o responsável por comprar uma parte do material necessário. O dinheiro foi arrecadado ao longo do ano. O orçamento da festa já foi planejado e aprovado pela turma. Agora, chegou a hora de executar esse orçamento. Estão sob sua responsabilidade comprar a carne, os pratos e os talheres para o churrasco. Do total arrecadado para a festa, R\$ 1.000,00, foram destinados R\$ 200,00 para a compra da carne e dos pratos e talheres. Também foram estabelecidas algumas regras para essas compras: você deve comprar sempre o mais barato, não pode gastar mais do que o estabelecido (para cada gasto) e, no caso de produtos com o mesmo preço, deve escolher sempre o de melhor qualidade. Essas regras que condicionam suas compras refletem o cuidado com o dinheiro arrecadado pela turma, não é mesmo? Não fosse assim, você poderia gastar todo o dinheiro comprando a carne no lugar que vende mais caro e não sobraria dinheiro para comprar os pratos e talheres.

Pois bem, essas regras combinadas pela turma são muito parecidas com as que existem para as compras no setor público. Observe que, no capítulo anterior, conhecemos como se planeja o orçamento público. Também vimos que esse orçamento planejado tem que ser apreciado e votado no Poder Legislativo. Agora, vamos conhecer quais são as regras que os governos devem obedecer na hora de gastar esses recursos. É o que chamamos de fase de execução do orçamento, objeto deste capítulo.

Execução do orçamento

Executar o orçamento é realizar as despesas nele previstas. São três os estágios para a execução das despesas orçamentárias:

- Empenho;
- Liquidação; e
- Pagamento.

O **Empenho** é o primeiro estágio da despesa, momento em que se compromete parte do orçamento com determinada despesa. O empenho não pode exceder o limite dos créditos concedidos. Por exemplo, do total do orçamento da festa da turma, foram separados (empenhados) R\$ 200,00 para as compras do churrasco (carne, pratos e talheres). Essa parcela não ultrapassa o limite do crédito de R\$ 1.000,00, que é o total de recursos para a festa.

O segundo estágio da despesa é a **Liquidação**. Nessa fase, o credor comprova que cumpriu todas as obrigações que o empenho previu. Esse estágio tem por finalidade reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação. Novamente, tomando o exemplo da festa, na hora em que você identifica, no caixa do açougue, que o tipo de carne é a que você deseja e que o valor registrado está correto, você reconhece (concorda com) a compra naquelas condições.

O terceiro e último estágio da despesa é o **Pagamento**, e consiste na entrega de numerário ao credor, extinguindo a obrigação. Voltando ao exemplo, você paga o valor da carne ao açougue e está concluída a última etapa. Não se esqueça de pedir a nota fiscal, para prestar contas na fase do controle.

Mas como escolher quem vai fornecer o produto que o governo deseja adquirir? No caso do nosso exemplo, o grupo definiu as regras: 1º - menor preço; 2º - para produtos de mesmo preço, escolher o de melhor qualidade; e 3º - não ultrapassar o limite de gasto definido.

Mas será que você foi ao açougue que vende mais barato? Para saber isso, você teria que ter realizado uma pesquisa de preço nos diversos açougues da cidade, não é mesmo?

Pois no setor público é muito parecido. Vamos, então, conhecer as regras que o setor público deve obedecer na hora de comprar.

Processo de compras públicas

Para efetivar os serviços sob sua responsabilidade, os governos precisam comprar materiais e produtos e contratar alguns serviços específicos. Por exemplo, uma determinada prefeitura, a fim de fornecer medicamentos nos postos de saúde e hospitais, precisa comprar esses medicamentos de alguma indústria ou empresa. Da mesma forma, as secretarias de educação precisam garantir a merenda nas escolas estaduais; essa merenda deve ser comprada de algum fornecedor.

É permitido aos governos, para comprar o que precisam, negociar com qualquer fornecedor? Obviamente, não. A administração pública tem a obrigação de atender aos princípios básicos do processo licita-

tório, que são orientados pelos princípios constitucionais da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência.

Princípios básicos do processo licitatório

Princípio da Legalidade: Todos os procedimentos e fases da licitação devem estar rigorosamente de acordo com as leis que a regem.

Princípio da Impessoalidade: A Administração Pública deve conduzir a licitação com base em critérios objetivos, afastando a discricionariedade, o subjetivismo e o favorecimento a pessoas ou empresas.

Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa: Os licitantes e os agentes públicos devem se conduzir de forma compatível com a moral, a ética, os bons costumes e com honestidade.

Princípio da Igualdade: Visa garantir o tratamento igual a todos os interessados em contratar com a Administração Pública.

Princípio da Publicidade: Todos os procedimentos e fases da licitação devem ser divulgados para o conhecimento de qualquer interessado. Esse princípio assegura a qualquer cidadão brasileiro a possibilidade de fiscalizar a legalidade dos atos, garantido a transparência do processo licitatório.

Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório: O ato convocatório ou Edital deve conter todas as normas e critérios aplicáveis à licitação e vincula os licitantes e a Administração Pública.

Princípio do Julgamento Objetivo: O julgador do processo licitatório deve observar critérios objetivos no julgamento das propostas.

Para viabilizar esses princípios, a administração pública segue um processo de compra denominado de *licitação pública*.

Licitação é um procedimento administrativo que visa assegurar que as compras realizadas pelo setor público ofereçam a melhor alternativa disponível no mercado para satisfazer os interesses públicos, garantindo igualdade de oportunidade a todos, sem preferir ou desfavorecer injustificadamente os participantes (SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3489>>. Acesso em: 21 jan. 2014.)

No setor público existem várias modalidades de licitação que estão relacionadas ao volume e à complexidade da compra. Vejamos abaixo:

Concorrência

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. Por exemplo, é obrigatória a modalidade de concorrência para o caso de obras e serviços de engenharia de valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras de outros bens ou serviços acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Tomada de preços

Modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Deve-se utilizar a tomada de preços no caso de obras e serviços de engenharia de valor inferior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras de outros bens ou serviços de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Convite

Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

O convite é a modalidade utilizada no caso de obras e serviços de engenharia de valor inferior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras de outros bens ou serviços de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Pregão

Modalidade de licitação condicionada à contratação de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Esses bens e serviços devem ter como principal característica o fato de poderem ser comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço.

Concurso

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.

Leilão

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição tenha derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação

Há casos em que a licitação pode ser dispensada e outros em que não encontramos concorrentes (dizemos, neste caso, que ela é inexigível).

O caso de *dispensa de licitação ou contratação* direta pode acontecer, por exemplo, nas compras de bens ou serviços que custem até R\$ 8.000,00 ao ano. Outros casos estão elencados no Art. X, da Lei nº 8.666, de 1993.

A *inexigibilidade* é aplicada em casos de inviabilidade de competição. Como exemplo, temos a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização ou no caso de contratação de artistas consagrados.

Despacho da Diretora de Projetos Especiais, de 19-8-2009

Declarando inexigível, com fundamento no Art. 25, inciso I, da Lei 8666/93 e suas atualizações, a licitação, para o processo 15/0614/09/04, cujo objeto é a aquisição de **540.000** exemplares da Edição 10, da publicação Guia do Estudante – Atualidades Vestibular e **27.500** unidades da publicação Revista do Professor – Atualidades Vestibular – para o “Programa Apoio à Continuidade dos Estudos – Parte diversificada da 3ª série do Ensino Médio” e destinados às escolas e Diretorias de Ensino de São Paulo, a serem fornecidas pela empresa **Editora Abril S/A**. Ato Ratificado pelo Presidente da FDE nos termos do Art. 26 da referida Lei.

A inexigibilidade é também aplicável nos casos de aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. É o caso do exemplo acima, pois somente a Editora Abril S/A produz o Guia do Estudante.

Publicidade da Licitação

Os avisos contendo os resumos dos editais das licitações deverão ser publicados nos Diários Oficiais da União, dos estados, dos municípios ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública federal, estadual ou municipal, ou do Distrito Federal.

Examinamos nesse capítulo que, ao gastar os recursos públicos, os governos devem obedecer a várias regras que a lei determina. Essas regras visam evitar desperdício de dinheiro público. Mas será que a mera existência de leis definindo como devem ser as compras públicas resolve a questão? Claro que não! Somente com o controle da sociedade podemos ter a garantia de que haverá o cumprimento das regras.

Refletindo

Professor, esta seção trata de uma análise dos princípios básicos do processo licitatório a partir de um caso concreto divulgado pela mídia, que se baseia em relatório do Tribunal de Contas da União (TCU). Os alunos devem estabelecer as relações entre os princípios e o caso noticiado.

Quanto ao Princípio da Legalidade, o texto dá a entender que houve má-fé, uma vez que a empresa contratada para realizar o serviço teria cobrado preços exorbitantes; logo, a recomendação legal de se contratar pelo menor preço teria sido desconsiderada.

Quanto ao Princípio da Impessoalidade, embora não seja possível afirmar com precisão, há a sugestão de que a empresa inicialmente vencedora do pregão (Aliança Papéis) teria sido tratada, em parte, com subjetivismo, uma vez que o órgão licitador (Amgesp) não teria fornecido as informações necessárias quanto ao cadastro da Aliança como empresa penalizada.

Se o subjetivismo sugerido no parágrafo anterior for, de fato, comprovado, então seria permitido afirmar que o Princípio da Probidade e da Moralidade Administrativa e o Princípio da Igualdade também teriam sido violados, uma vez que, respectivamente, os agentes públicos não teriam se conduzido de forma ética, e uma das empresas participantes do processo (Aliança Papéis) não teria sido tratada de forma igualitária.

Deve haver outras possibilidades de análise para esse caso, embora os elaboradores deste material não tenham percebido relações entre o fato noticiado e os Princípios da Publicidade, da Vinculação ao Instrumento Convocatório e do Julgamento Objetivo.

Importante: Professor, deve ser ressaltado para os alunos que as conclusões colocadas sobre o fato acima se referem à acusação veiculada pela mídia do relatório elaborado pelo TCU, que ainda não houve condenações e que os acusados têm o direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa.

PRATICANDO



Na atividade prática do capítulo 12, o grupo elaborou um plano de ação cujo resultado final consiste na aplicação de uma quantia financeira para a realização de algum projeto escolhido pela maioria dos alunos. Agora, é a vez de usar o dinheiro. Junto com três colegas, faça uma pesquisa de preços junto a órgãos que poderiam realizar o projeto escolhido. Procure utilizar os mesmos princípios de compra explicados neste capítulo. Em seguida, traga o resultado de sua pesquisa e confronte-o com o resultado dos demais colegas. Ao final, a turma deve decidir quem contratará para realizar os serviços necessários.

Professor, esta atividade continua a atividade solicitada no capítulo anterior. Aqui, os alunos deverão agir como os agentes públicos no que toca à compra/contratação de bens e serviços.

Caso a turma, na atividade anterior, tenha decidido pela realização de mais de um projeto, então o grupo pode ser dividido de forma que subgrupos específicos fiquem responsáveis pela tomada de preços referente a projetos diferentes.

Textos complementares

Texto sobre Licitação do Programa de Apoio à Melhoria do Ensino Municipal disponível no endereço <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/ceae/md3txt1.htm>. Acesso em 01.07.2014.

Artigo de Lilian Dias da Silva - A Licitação como Instrumento Facilitador na Administração Pública; disponível no endereço http://www.classecontabil.com.br/site/trabalhos/ARTIGO_LIDIAN2.pdf. Acesso em 08.07.2014.

Para mais informações sobre compras públicas disponível no endereço: <http://www.cgu.gov.br/Licitacoes/>.

Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Conhecer as principais características dos instrumentos de controle social;
- Identificar as principais características da lei de responsabilidade fiscal;
- Reconhecer o papel dos órgãos criados pela sociedade civil com vistas a contribuir para a participação social.

Palavras-chave

Transparência; Controle social; Participação cidadã; Responsabilidade fiscal; Acesso à informação; Orçamento participativo.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupos; pesquisa teórica; coleta de dados.

Respondendo aos questionamentos

1. Como e por que a transparência pública fortalece a participação social?

Professor, espera-se que o aluno perceba a relação entre o acesso à informação (por meio dos diferentes mecanismos – estatais ou não) e a possibilidade de participação social. Ou seja, a ideia é que mais transparência das ações do setor público possibilita aos agentes sociais maior poder para se informar e lutar por seus direitos.

2. De que forma você pode exercer o controle social no seu município? E na sua escola?

Professor, espera-se que o aluno remeta à unidade 1, em que se comentou sobre as formas de participação social dentro e fora da escola. De maneira geral, a ideia é que a participação em conselhos consultivos e decisórios pode ser um bom ponto de partida para a inclusão do jovem/adolescente na busca por maior controle social dos gastos públicos. Caso necessário, o professor pode voltar a esse questionamento após a abordagem do texto principal, a fim de verificar a mudança de postura do aluno.

Introdução

Nesse capítulo vamos conhecer os conceitos de transparência e os principais instrumentos que a sociedade dispõe para exercer plenamente o direito de acompanhar e fiscalizar as ações dos gestores públicos na elaboração e execução do orçamento público.

Transparência e controle social

A **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, de 1789, proclamou, em seus artigos 14 e 15, o direito ao **controle social da administração pública**:

Art. 14°. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15°. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garantiu o controle social da administração pública e trouxe instrumentos de fortalecimento da participação popular no processo de elaboração e discussão das diversas etapas do orçamento público, e consagrou, no *caput* do art. 37, o princípio da publicidade dos atos da administração pública, cujo corolário é a transparência na gestão pública.

Assim, a transparência pública é um dos objetivos da moderna administração pública e é condição fundamental para o exercício da cidadania. Ela permite ao cidadão realizar o monitoramento e a avaliação dos governos eleitos e promover o controle social do gasto público, permitindo uma ação cidadã na prevenção, denúncia e enfrentamento de atos de corrupção.

No capítulo 12, tivemos conhecimento de que alguns órgãos da administração pública federal, estadual e municipal realizam o **controle institucional**, trabalhando na promoção da transparência para a prevenção da corrupção, tais como a Controladoria Geral da União (CGU), os Tribunais de Conta dos Estados e dos Municípios (TCE e TCM), o Tribunal de Contas da União (TCU). Esses órgãos, além de desenvolverem o controle institucional, por determinação constitucional, estimulam e apoiam o controle social.

Isso implica, então, que as próprias instituições do Estado controlam os governos e que a elas ainda devem se unir à sociedade civil. O Brasil é um país muito grande, com muitos órgãos descen-

Entende-se por **controle social da Administração Pública** o acompanhamento do cidadão sobre a gestão pública e a fiscalização do orçamento público.

tralizados que fazem parte dos diversos níveis de governo: União, estados, municípios e Distrito Federal. Por esse motivo, é necessária a participação da sociedade na fiscalização da aplicação dos recursos (gasto público).

Instrumentos de controle social

Para que a sociedade participe ativamente são necessários instrumentos que permitam ao cidadão: 1) ter acesso às informações dos atos da administração pública; 2) levar à gestão pública suas manifestações, sugestões e reclamações.

No Brasil, dispomos de diversos desses instrumentos, alguns deles inseridos no nosso ordenamento jurídico, e outros trazidos à luz pela própria sociedade organizada. Então, vejamos alguns deles.

Instrumentos Legais

O Estado deve planejar suas políticas públicas em conjunto com os segmentos representativos da sociedade civil. Os instrumentos desse planejamento expressos na Constituição Federal são o PPA, a LDO e a LOA, como estudado no capítulo 12. Mas como o cidadão pode exercer alguma forma de controle se ele não tem acesso às informações pormenorizadas sobre, por exemplo, a execução orçamentária e financeira?

Para viabilizar esse acesso, vamos conhecer quais as leis que determinam e orientam os administradores públicos a colocar as informações à disposição da sociedade.

A administração pública dispõe hoje de três importantes instrumentos legais de controle social. São eles: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei da Transparência (LT) e a Lei de Acesso à Informação (LAI).

São exemplos de princípios da transparência pública consagrados na LRF:

- o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão do PPA, da LDO e da LOA;
- a disponibilização à sociedade das informações para que os cidadãos acompanhem, em tempo real, a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Vejamos a definição do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) na *Cartilha de orientação sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*:

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

A LRF foi criada, segundo o MPOG, para melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, os gastos públicos podem ser mais controlados, pois todos os governantes passam a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

A LRF fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. O objetivo dessas limitações é fazer com que o governante consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros. Em relação aos gastos com pessoal, vejamos alguns pontos importantes da LRF:

- a União só pode comprometer 50% da receita corrente líquida e os estados e municípios só podem comprometer 60% da receita corrente líquida, ao pagar suas despesas com pessoal;
- se forem ultrapassados tais limites, o governante será punido e o estado ou município ficará sem receber recursos do governo federal;
- se verificado excesso de despesa, deve-se compensar com aumento de arrecadação ou reduzir renúncias de receitas e anistias fiscais.

A crença de que a LRF mudaria a história da administração pública no Brasil ainda carece de comprovação. Há muito caminho pela frente até que os governantes administrem suas finanças dentro das regras e limites estabelecidos e prestem contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Lei de Acesso à Informação (LAI)

A LAI define regras sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado e estabelece procedimentos para que a Administração Pública responda a pedidos de informação do cidadão, criando os mecanismos necessários para tornar efetivo o direito previsto na Constituição.

Há várias leis que dão acesso às informações para que acompanhem e fiscalizemos as contas públicas. Essas leis só se tornarão efetivas se a sociedade acompanhar o planejamento e definição das políticas públicas e controlar a gestão pública. Somente assim serão diminuídos os riscos de desvios e teremos melhor aplicação dos recursos públicos.

Outros instrumentos de controle social

Conhecidas as leis, vejamos de que outros instrumentos dispõe o cidadão para exercer o controle social, seja individualmente, seja em grupo.

Existem no Brasil diversos instrumentos de controle social e muitos estão sendo criados diariamente. Os mais conhecidos são os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo, a Lei de Responsabilidade Social; e algumas iniciativas da sociedade civil, como os observatórios sociais e as ONGs que tratam da transparência pública.

Paritário: para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil.

Conselhos gestores de políticas públicas

Os conselhos de políticas públicas são órgãos colegiados criados pelo Estado, composto de forma **paritária** por representantes do Estado e da sociedade civil, com o objetivo de promover a participação da sociedade na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas setoriais.

Existem inúmeros conselhos previstos pela legislação brasileira, sendo alguns de abrangência nacional e outros restritos aos estados e municípios. Como exemplo de alguns conselhos, temos o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o Conselho Municipal de Saúde e o Conselho do Fundo de Educação Básica (FUNDEB).

Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

- Controla o dinheiro para a merenda. Parte da verba vem do governo federal; a outra parte vem da prefeitura;
- Analisa a qualidade da merenda comprada;
- Verifica se o que a prefeitura comprou está chegando às escolas;
- Certifica se os alimentos estão bem guardados e conservados.

Conselho Municipal de Saúde

- Acompanha as verbas que chegam pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses de programas federais;
- Participa da elaboração das metas para a saúde;
- Controla a execução das ações na saúde.

Conselho do Fundo de Educação Básica (Fundeb)

- Acompanha e controla a aplicação do recurso, quanto chegou e como está sendo gasto. A maior parte da verba do Fundeb (60%) deve ser utilizada para pagar os salários dos professores que lecionam no ensino fundamental. O restante deve ser utilizado para pagar funcionários da escola e para comprar equipamentos escolares (mesas, cadeiras, quadros-negros etc.);
- Supervisiona anualmente o Censo da Educação;
- Controla a aplicação dos recursos do Programa Recomeço (educação de jovens e adultos);
- Comunica ao FNDE (Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação) a ocorrência de irregularidades.

Existem outros conselhos dirigidos a diferentes programas de governo. Na prefeitura ou na câmara de vereadores de sua cidade, você conseguirá essa informação. Procure saber quem são os conselheiros e convide-os a participar de atividades na sua escola para discutir os problemas de seu município ou de sua escola.

Orçamento Participativo (OP)

O orçamento participativo (OP) é um mecanismo que os governos dispõem para o exercício da democracia participativa. Ele permite aos cidadãos participar do processo de elaboração dos orçamentos públicos, decidindo quais as prioridades de investimentos em obras e serviços.

O OP iniciou-se no Brasil em 1989, embalado pelos ares democráticos da Constituição de 1988. A primeira prefeitura a implantá-lo foi Porto Alegre (RS). De lá pra cá, muitas prefeituras do Brasil adotaram o OP: São Paulo (SP), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC), Icapuí (CE), Recife (PE), Olinda (PE), Belo Horizonte (MG), Atibaia (SP), Teresina (PI), Santos (SP).

Prefeituras em outros países adotaram o modelo de participação popular, como é o caso de Lisboa (Portugal), Montevidéu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica).

No Ceará, a experiência do orçamento participativo foi iniciada em alguns municípios na década de 1990, como Icapuí e Sobral (1997), e em Fortaleza, em 2005. Os dois últimos são considerados os exemplos de maior sucesso, apesar de alguns descompassos. (Veja, nesse sentido, os trabalhos de Rocha (2009) e de Arao (2012)).

Como ocorre na prática? Nos estados e municípios onde o OP está sendo executado, o Poder Executivo consulta a população, por meio de reuniões abertas à sociedade, sobre quais são as demandas prioritárias que devem ser incluídas no Projeto de Lei do Orçamento Anual. Ao participar dessa discussão, o cidadão está partilhando o poder de decisão quanto ao destino dos recursos do Estado.

Orçamento Participativo na escola

O orçamento participativo escolar objetiva cultivar, nos educandos, os valores da responsabilidade social, a educação para a cidadania e o seu envolvimento na vida em comunidade (ou na gestão escolar), bem como o desenvolvimento de competências para a participação.

O orçamento participativo escolar pode se dar de duas formas. O aluno pode participar do orçamento participativo de sua cidade, apresentando propostas factíveis para melhorar a vida da comunidade (exemplo do que ocorre nas cidades de Porto Alegre e Lisboa). A outra opção consiste na adoção do orçamento participativo na escola como forma de democratizar a gestão escolar, considerando a escola como unidade administrativa que possui um orçamento.

Na verdade, essa prática pedagógica, de uma forma ou de outra, permite, sobretudo, a conscientização da responsabilidade cívica ao propiciar que o educando passe a ter contato com o caráter público do ensino, quais as fontes de financiamento da educação no Brasil e como esses recursos estão sendo geridos.

O primeiro aprendizado que resulta é o de que os recursos públicos vêm dos tributos pagos pela comunidade, que são limitados e, por esse motivo, devem ser aplicados com racionalidade. Se a escola é mantida com recursos da arrecadação de tributos (pago por todos), deve ser cuidada com atenção, pois suas instalações são um bem público.

Lei de Responsabilidade Social

Se de um lado existe a responsabilidade fiscal de manter o equilíbrio das contas públicas, de outro, deve existir também uma responsabilidade social para vencer o profundo de desequilíbrio social

do país. Pensando nisso, foi construído, pelos movimentos sociais, um importante instrumento de controle chamado de Lei de Responsabilidade Social (LRS).

A LRS é um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 29, de 2003, que tramita pelo Congresso Nacional (ainda não foi aprovado) e que estabelece metas sociais prioritárias, de forma a comprometer os governos com políticas macrossociais capazes de reduzir o fosso entre ricos e pobres. Em 2009, a PEC foi aprovada no Senado e enviada à Câmara dos Deputados e lá se encontra desde então. O tema da lei de Responsabilidade Social pretende ser um pilar de sustentação da política social ao exigir do gestor público compromisso com metas sociais.

Avançando nas leis de responsabilidades dos gestores públicos, consolida-se a ideia de criação de uma Lei de Responsabilidade Socioambiental que se inclua na Lei de Responsabilidade Social. Afinal, um não existe sem o outro. A relação do social com o ambiental é inerente à natureza.

Refletindo

Professor, nesta seção, solicita-se que os alunos façam uma pesquisa quanto ao conhecimento das pessoas de sua comunidade sobre os mecanismos de participação social. Pode-se organizar, em sala, um questionário (o mais simples possível, para garantir a adesão dos sujeitos investigados) que auxilie os grupos na coleta de dados. Após a coleta, pode-se abrir espaço em aula para a discussão dos resultados: as pessoas da comunidade conhecem os mecanismos de participação social? As pessoas, quando conhecem, lançam mão destes mecanismos? Quais os principais mecanismos de que as pessoas participam? Como estimular que mais pessoas participem?

PRATICANDO



Professor esta atividade solicita do aluno a pesquisa sobre os observatórios sociais, como iniciativa da sociedade civil. Essa pesquisa seria útil para que os alunos percebam os procedimentos práticos que envolvem a participação social. Além disso servirá de chamariz para que eles venham a ser estimulados a participar de algum deles. Também podem pesquisar se sua cidade realiza o orçamento participativo e de que forma isso ocorre.

Questão 2

Professor, esta atividade solicita que os alunos pesquisem sobre a execução do orçamento em suas escolas. A atividade pode ser expandida para outros órgãos: postos de saúde, outras escolas, secretarias municipais... Com isso, a turma poderá ter quantidade de informação suficiente para compreender a gestão dos recursos públicos em sua cidade.

Textos complementares

Controle Social versus Transparência Pública: uma questão de cidadania disponível no endereço; <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.pdf>. Acesso 14.07.2014.

Controle Social – Transparência como Instrumento de Controle Social disponível no Portal da Transparência, cujo endereço é <http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/TransparenciaInstrumentoControle.asp>. Acesso 14.07.2014.





Objetivos do capítulo

Ao final do capítulo, o aluno deve ser capaz de:

- Conhecer os principais instrumentos de participação social;
- Utilizar com propriedade sites de participação social disponibilizados pelo estado e pela sociedade civil organizada.

Palavras-chave

Instrumentos de participação social; Portais públicos; Observatórios sociais: ONGs; Novas mídias.

Estratégias didáticas e recursos pedagógicos

Exposição dialogada; discussão em grupos; pesquisa na internet.

Respondendo aos questionamentos

1. Como a sociedade pode acompanhar as compras públicas?

Professor, este questionamento tem como objetivo verificar o que os alunos recordam em relação aos tópicos tratados nos capítulos anteriores desta unidade (capítulos 12, 13 e 14), bem como prepará-los para informações mais específicas sobre o tema de acompanhamento das contas públicas. Respostas como “participação social” podem suscitar refinamentos, de modo que os alunos especifiquem como se dá essa participação.

2. Quais os principais portais públicos que viabilizam a transparência e o controle social sobre as ações do governo?

Professor, neste estágio do curso, provavelmente alguns alunos já deverão ter pesquisado, por conta própria, alguns portais que possibilitam o controle social. Deve-se, portanto, aproveitar a iniciativa deles, a partir deste questionamento.

3. Quais as principais iniciativas da sociedade civil que atuam para melhorar a qualidade na aplicação dos recursos públicos?

Professor, também nesse questionamento, o objetivo é verificar o que os alunos já dominam, preparando-os para debater questões mais específicas durante o estudo principal deste capítulo.

Introdução

Neste capítulo, apresentaremos as iniciativas da sociedade civil para acompanhar as contas públicas, utilizando os instrumentos que apresentamos no capítulo 14. Também abordaremos os portais públicos, na *web*, dos governos federal, estadual e municipal que visam à transparência e ao controle social.

Iniciativas da Sociedade Civil

Observatórios sociais (OS)

Vamos conhecer um pouco o que são os **observatórios sociais (OS)**. Como o nome sugere, são espaços onde a sociedade observa, analisa, controla os eventos que dizem respeito à vida de todos. Dito de outra forma, os OS são espaços para o exercício da cidadania, nos quais, de forma democrática e apartidária, reúne-se o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

Cada OS é integrado por cidadãos que transformaram o seu direito de se expressar em atitude, a favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. Participam empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social. (Fonte: OSB. Acesso em 10/05/2014).

O Observatório Social do Brasil (OSB) coordena e organiza, em rede, a disseminação de uma metodologia padronizada para atuação dos observadores, promovendo a capacitação e oferecendo o suporte técnico aos OS, além de estabelecer as parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais. A Rede OSB está presente em mais de 75 cidades, em quatorze estados brasileiros.

O OSB atua em forma de associação, realizando um trabalho técnico por meio de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço. Além disso, atua em outras frentes¹, como a educação fiscal, a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios e a construção de indicadores de gestão pública.

¹ Fonte: OSB [acesso em 10/05/2014]: <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193066.shtml>.

Novas mídias

é um termo amplo que normalmente se refere à soma de novas tecnologias e métodos de comunicação para se diferenciar dos canais de comunicação tradicionais como TV, radiodifusão, imprensa, etc. O termo pode ser entendido como um novo canal de distribuição de conteúdo ou como um novo canal de comunicação. As principais novas mídias no momento são internet, celular e IPTV. (Fonte: Wikipedia)

<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>

Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), do Ministério da Educação, para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em quais meses.

ONG Contas Abertas

A ONG Contas Abertas²

é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade.

A Contas Abertas apresenta como um de seus objetivos tornar disponível para a sociedade o acompanhamento das execuções orçamentárias, financeira e contábil da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, estimulando a participação do cidadão na elaboração e no acompanhamento do Orçamento Geral nas diferentes esferas da federação.

Novas mídias

O Brasil deu um salto qualitativo no uso da internet entre o final do século passado e o início do século XXI. Comentamos, no capítulo 1, a importância das **novas mídias** para os movimentos de junho de 2013, no Brasil, pela sua capacidade de abrir espaço para o debate, além de ser instrumento de organização dos coletivos, e de articulação de manifestações de cidadãos insatisfeitos.

As novas mídias, ao viabilizarem o acesso instantâneo a acontecimentos e denúncias, facilitam substancialmente o controle social. Isso pode ser utilizado, por exemplo, para ampliar a participação política do cidadão, ao permitir-lhe acompanhar a atuação política de seus representantes.

Transparência e controle social no governo federal

O governo federal, por meio do uso intensivo das novas tecnologias, criou instrumentos de avanços da cidadania. Por meio da Controladoria Geral da União (CGU), desenvolveu, em parceria com outros órgãos e instituições não governamentais, diversas atividades de promoção da transparência e fomento do controle social.

Você gostaria de acompanhar um processo de compra realizada por um órgão público? Ou acompanhar a execução da obra para ver se está sendo bem feita conforme expressa o contrato? Ou ainda acompanhar o relatório resumido de execução do orçamento do

² Veja como atua a ONG no site: www.contasabertas.org.br.

governo federal, estadual e municipal? Pois tudo isso é possível por meio de diversos sites da internet.

Vamos conhecer os principais instrumentos colocados à disposição de todos os cidadãos: o Portal da Transparência, a Rede de Transparência, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Programa Brasil Transparente.

Portal da Transparência do Governo Federal

O Portal da Transparência do Governo Federal foi lançado em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar a aplicação desse dinheiro.

No Portal, é possível encontrar, por exemplo, as seguintes informações:

- as **transferências de recursos** da União para estados, municípios, pessoas físicas ou jurídicas e feitas ao exterior;
- os **gastos diretos** do governo federal;
- a **execução orçamentária e financeira** da União;
- a relação dos órgãos e entidades do governo federal que possuem páginas de transparência pública próprias;
- cargo, função e situação funcional dos servidores e agentes públicos do Poder Executivo federal;

Rede de Transparência

(<http://www.portaldatransparencia.gov.br/rede/>).

A Rede de Transparência é um espaço virtual cujo objetivo é facilitar o acesso do cidadão, em um único local, às informações a respeito de projetos e ações no âmbito do Poder Executivo federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas.

Por meio do portal da Rede de Transparência, você tem acesso às **páginas de transparência pública** de cada órgão, aos dados do Tesouro Nacional, às informações do Desenvolvimento Agrário, Ciência e Tecnologia, Cultura, Energia, Esporte, Educação, Saúde e diversas outras áreas de atuação do Governo Federal.

Os **gastos diretos** do governo federal se referem à contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do governo federal

Neste *link*, encontram-se dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo federal no decorrer da execução das suas despesas. O cidadão poderá saber quanto e com o que está sendo comprometido o recurso do orçamento. É possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra: empenho, liquidação e pagamento.

As páginas de transparência pública são mais uma ação de governo voltada para o incremento da transparência e do controle social, com objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens.

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Este Programa é mais uma iniciativa da União para incentivar o controle social. O objetivo é fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos.

O Programa busca prover o cidadão de instrumentos para realizar o controle do uso dos recursos públicos. Segundo a Controladoria Geral da União (CGU), ele permite melhores condições de atuação por parte dos conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, entre outros. Nas palavras da CGU, “A participação do cidadão na prevenção e no combate à corrupção busca envolver a sociedade numa mudança pela educação, pelo acesso à informação e pela mobilização social”.

O Programa efetiva as seguintes ações:

- educação presencial, que pode ser oferecida em municípios em forma de oficinas para conselheiros municipais, agentes públicos e lideranças locais;
- educação a distância, em parceria com a ESAF (Escola de Administração Fazendária);
- elaboração e distribuição de material didático;
- incentivo à formação de acervos técnicos, em conjunto com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública;
- parcerias e cooperação institucional.

Várias publicações ajudam a orientar a sociedade. A mais conhecida é a *Cartilha olho vivo – controle social*, que existe desde 2004. Com esta cartilha, a CGU pretende levar ao cidadão mais informações sobre o controle social.

Além da publicação de materiais didáticos, o programa se utiliza de vários recursos para incentivar o controle social e promover a cidadania. São eles: exibição de vídeos, concurso de desenho e redação, distribuição de material de divulgação, disponibilização de questionários, textos técnicos e *chat*.

<http://www.cgu.gov.br/Prevencao/Corrupcao/ControleSocial/OlhoVivo/Recursos/index.asp>

Programa Brasil Transparente

Com o objetivo de auxiliar estados e municípios a implementar as medidas previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI), a CGU criou o programa **Brasil Transparente**.

De cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, essa Lei produz grandes impactos na gestão pública e exige, para sua efetiva implementação, a adoção de uma série de medidas que podem ser auxiliadas pelo **Brasil Transparente**.

Esses são, em linhas gerais, os instrumentos que permitem ao cidadão acompanhar e fiscalizar boa parte das ações do governo federal. E os governos estaduais e municipais? Também disponibilizam instrumentos para que suas contas sejam acompanhadas e fiscalizadas? Sim, afinal, todo governante, secretário estadual ou municipal, servidor público, entidade que receba recursos públicos e empresa que contrate com o poder público estão obrigados a comprovar que utilizaram corretamente os bens e valores públicos.

Transparência e controle social nos estados e municípios

A Lei da Transparência, instituída em 2009 (Lei Complementar nº 131/2009), fixou prazos para que estados e municípios colocassem à disposição da sociedade as informações pormenorizadas das receitas e despesas de sua responsabilidade. Os prazos são os seguintes:

- um ano para os estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de 100.000 habitantes (maio de 2010);
- dois anos para os municípios que tenham entre 50.000 e 100.000 habitantes (maio de 2011);
- quatro anos para os municípios que tenham até 50.000 habitantes (maio de 2013).

Essas informações devem ser disponibilizadas em tempo real e em meio eletrônico de acesso público.

Portal da Transparência do Estado do Ceará

O Portal da Transparência do Estado do Ceará, criado em 2007, tem como objetivo possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no estado.

Segundo o sítio do Portal, nele podem ser acompanhados os contratos e convênios firmados pelo Governo estadual. Através de um sistema de monitoramento desenvolvido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), é possível identificar os contratos e convênios celebrados no âmbito da Administração Pública estadual. Além disso, é possível ter acesso a quanto o governo arrecadou e quanto gastou; fica-se sabendo das compras efetuadas e das licitações. Há, também, informações orçamentárias e financeiras do estado (PPA, LDO e LOA).

Portal da Transparência do Município de Fortaleza

(<http://portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br>)

O Portal da Transparência do Município de Fortaleza foi criado em 2010. Segundo a Prefeitura de Fortaleza, nesse ambiente os fortalezenses podem encontrar informações relativas à execução orçamentária e à gestão fiscal da Prefeitura. É possível conhecer o valor arrecadado e destinado ao gasto, inclusive quanto ao que recebeu cada beneficiário. Também se pode ter conhecimento de quanto é aplicado em investimento com pessoal, despesas de custeio, investimentos na cidade, licitações concluídas e em andamento, entre outras informações.

Veja que importante! Por meio desse portal, qualquer cidadão pode acompanhar a execução do que foi planejado. Por exemplo, você pode conhecer as compras que estão sendo realizadas e verificar se os valores de aquisição estão de acordo com os preços de mercado.

Além disso, o portal dispõe de informações acerca do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Balanço Geral do Município, e também orienta qualquer cidadão interessado sobre como funciona o orçamento participativo de Fortaleza.

Para informações sobre outros municípios do estado do Ceará, pode-se acessar o Portal da Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, no seguinte endereço: <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>.

Agora, façamos um pequeno exercício. Vejamos, a partir de informações disponíveis no Portal da Transparência do Município de Fortaleza, uma licitação já concluída, para verificarmos se a compra foi de acordo com as regras.

Endereço: <http://portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br/index.php/licitacao>.

Na licitação exemplificada a seguir, o objetivo é comprar medicamentos para alguns hospitais de Fortaleza. Essa licitação foi aberta em 27.03.2014, mas antes foi publicada a proposta, em 11.03.2014, para que todas as empresas interessadas pudessem concorrer.

A modalidade de licitação é Registro de Preço; deve ganhar a empresa que apresentar o menor preço. Observemos que a empresa vencedora ofereceu o xarope de Acebrofilina a um preço de R\$ 4,00 a unidade. Exercendo o controle social, você pode pesquisar no mercado qual o preço desse xarope.

FORTALEZA | Prefeitura Municipal

LICITAÇÃO: PP 27/2014 IJF/2014

Nº do Processo Administrativo: **1009092246449/3** |
Exercício: **2014** Fundamentação Legal: **Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho 2002, Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 nos Decretos Municipais nº s 11.251 de 10.09.2002, 12.255 de 06/09/2007, nº 12786 de 01/03/2011, e do Decreto Federal nº 7.892 de 23/01/2013 publicado.** Data da Publicação do Aviso: **11-03-2014** | Data de Abertura: **27-03-2014** | Hora da Abertura: **09:30:00** Local: **Rua do Rosário, 77 Ed. Comandante Vital Rolim (sobreloja e terraço) Centro, Fortaleza – CE , CEP. 60.055 - 090.** Objeto: **CONSTITUI OBJETO DESTA LICITAÇÃO O REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS (LINHAS GERAIS), DESTINADOS AO INSTITUTO DOUTOR JOSÉ FROTA – IJF, AOS HOSPITAIS DA REDE MUNICIPAL DE SAÚDE , CENTRO DE ESPECIALIDADES MÉDICAS JOSÉ DE ALENCAR – CEMJA E SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E (HOSPITAL DA MULHER) , POR UM PERÍODO DE 12 MESES , DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTOS NO ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA DESTA EDITAL.** Registro de Preço: **Sim** Modalidade: **Pregão** | Tipo: **Menor Preço** Informação Complementar: **Outros** Responsável da Licitação: **Alays Andrade Madeira Barros** Responsável pela Informação: **Aline Costa Matos** Responsável pelo Parecer Técnico Jurídico: **Willys Machado Pinto** Responsável pela Adjudicação: **Alays Andrade Madeira Barros** Responsável pela Homologação: **Francisco Walter Frota de Paiva** Situação: **Finalizada**

LICITANTES

- Nome: **COMERCIAL CIRURGICA RIOCLARENSE LTDA** | CPF/CNPJ: **67.729.178/0001-49** | Objeto/Lote: **LOTE 01. 1 Acebrofilina, xarope contendo 25mg/5mL, frasco com 120 MI , procedência, data de fabricação, prazo de validade e número do registro em órgão competente. 1 . 920** | Valor: **R\$ 7.680,00**

Exercendo o controle social

O que fazer quando, ao exercer o controle social, você se depara com irregularidades? Nesse caso, é preciso encaminhar denúncias aos órgãos competentes. Para comprovar os fatos denunciados, existem formas de comprovação: cópia de documentos, fotos, declarações e entrevistas, informações obtidas em pesquisa (Para conhecer cada forma de comprovação, ver o Caderno 4, p. 61, da ESAF).

As denúncias podem ser encaminhadas formalmente ou via ouvidoria. Formalmente, mediante entrega da documentação no protocolo. Na Ouvidoria, preenchendo documento eletrônico disponível no sítio dos órgãos. As instituições que fazem o controle institucional têm o dever de receber e processar as denúncias feitas pelos cidadãos.

Considerações finais

A participação de todos os cidadãos, na direção dos assuntos públicos, seja discutindo como deve ser um plano plurianual de governo, seja fiscalizando o Estado na gestão da coisa pública, é a forma mais apropriada de fortalecer e moralizar a própria democracia.

Os diversos instrumentos de transparência e de controle social disponíveis nas páginas oficiais dos órgãos públicos, bem como as iniciativas da sociedade civil organizada, viabilizam o exercício da cidadania e nos estimulam a exercê-la. Cabe a cada um de nós a decisão de participar e reafirmar nosso compromisso com a cidadania. A participação é a afirmação da dignidade social e política do homem no meio em que vive! E na construção de um país mais justo e solidário, esse ingrediente não pode faltar.

Refletindo

Professor, nesta seção, solicita-se que os alunos deem sua opinião sobre a importância do acompanhamento dos gastos públicos pelo cidadão para a efetivação da melhoria dos serviços prestados pelo Estado. Se julgar adequado, solicite que os alunos produzam um texto dissertativo-argumentativo sobre o assunto, semelhante aos textos solicitados no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A atividade pode ser realizada em parceria com o professor de língua portuguesa.

PRATICANDO



Professor, as atividades desta seção consistem em pesquisas nos sítios de acompanhamento dos gastos públicos. Pode-se dividir a turma em grupos e designar cada um para pesquisar um sítio diferente. Ao final, os grupos apresentam seus achados uns para os outros.

Textos complementares

Observatórios Sociais como Promotores de Controle Social e Accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí disponível no endereço www.spell.org.br/documentos/download/886. Acesso em 14.07.2014.





Referências

AMADEI, A. Imposto sobre as Grandes Fortunas. In CATTANI; A. D.; OLIVEIRA; M. R. (Org.). **A Sociedade Justa e seus Inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J. L. C. **História dos tributos no Brasil**. Publicação do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo – SINAFRESP. 2000.

ARAO, M. R. M. de S. **Orçamento participativo em Fortaleza**: práticas e percepções. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Humanidades, Curso de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, 2012. 128f.

BALTHASAR, Ubaldo César. **A história do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BOBBIO, Norberto. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BUARQUE, Cristovam. **Reaja**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971, p.51.

CORTINA, Adela. **Ética Mínima**. São Paulo. Martins Fontes, 2009

COSTA, D. M. D. Vinte Anos de Orçamento Participativo: Análise das experiências em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 15, n. 56. São Paulo: 2010.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CHAUÍ, Marilena. **Democracia e sociedade autoritária**. Disponível em: <http://www.revistas.ufg.br/index.php/ci/article/view/24574/14151>.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2002, p. 80.

Coleção Encontros. Darcy Ribeiro, organização, Rodrigo Reis, Sergio Cohn e Simone Campos; Apresentação, Guilherme Zarvos, Editora Azougue Editorial, 1ª edição, 2007.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **La Hora de la Igualdade**: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir, Brasília, 2010, disponível no seguinte endereço: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf. Acesso em 27.01.2014.

Darcy Ribeiro, organização; Rodrigo Reis; Sergio Cohn e Simone Campos; apresentação, Guilherme Zarvos. *Apresentação, Guilherme Zarvos, Editora Azougue Editorial*. 1. ed, 2007.

ESAF. Escola de Administração Fazendária. Ministério da Fazenda. **Educação Fiscal no Contexto Social**. Série Educação Fiscal. Caderno 1. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. 5. ed. Brasília: ESAF, 2013a, 58 p.

ESAF. Escola de Administração Fazendária. Ministério da Fazenda. **Relação Estado-sociedade**. Série Educação Fiscal. Caderno 2. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. 5. ed. Brasília: ESAF, 2013.

ESAF. Escola de Administração Fazendária. Ministério da Fazenda. **Função Social dos Tributos**. Série Educação Fiscal. Caderno 3. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. 5. ed. Brasília: ESAF, 2013d, 58 p.

ESAF. Escola de Administração Fazendária. Ministério da Fazenda. **Gestão Democrática dos Recursos Públicos**. Série Educação Fiscal. Caderno 4. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. 5. ed. Brasília: ESAF, 2013d, 58 p.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GADOTTI, Moacir. Carta da Terra na Educação; Série Cidadania Planetária, São Paulo, Editora Instituto Paulo Freire, 2010, 103p.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Eugênio Celso. **Educação Fiscal e mudança social**. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/docs/educacaoofiscal/info0801_4.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2014.

FARIAS, F. G. B. e SIQUEIRA, M. L. Bases Tributárias Brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas. In CATTANI; A. D.; OLIVEIRA; M. R. (Org.). **A Sociedade Justa e seus Inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.

FARIAS, F. G. B. e SIQUEIRA, M. L. **Tributação e Desigualdade no Brasil**: de onde viemos, onde estamos e para onde vamos? *Le Monde Diplomatique Brasil*, Edição nº 39, outubro/2010.

IPEA. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE**. Comunicado Ipea nº 159. Brasília: 01 de outubro de 2013. Disponível no seguinte endereço: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf (acesso em 27/05/2014).

JUDT, Tony. **O mal Ronda a Terra** - um tratado sobre as insatisfações do presente, Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

- MAHON JR., J. E. **Tax Incidence and Tax Reforms in Latin America**. Woodrow Wilson Center Update on the Americas. November, 2012.
- MARSHALL, T. H. [1949]. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MADEIRA, Mauro Albuquerque. **Letrados fidalgos e contratadores de tributos no Brasil colonial**. Brasília, Editora Sindifisco, 1993. P. 194.
- NOGUEIRA, V. M. R. **Estado de Bem-Estar Social: Origens e Desenvolvimento**. KATÁLYSIS n. 5, jul/dez. 2001.
- PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Econ. Apl.** vol. 12 n.º.4 Ribeirão Preto: Oct./Dec. 2008.
- PINTO, D. C.; LEAL, M. C.; PIMENTEL, M. A. L. **Trajetórias de Liberais e Radicais pela Educação Pública**. 152 p., Ed. Loyola, Brasil, São Paulo, 2000.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**, 25. ed, São Paulo: Ed. Saraiva, 2001.
- REZENDE; F.; AFONSO, J. R.; GEIGER, F. Equidade Fiscal no Brasil. **Relatório Final de Pesquisa para o BID**. Janeiro de 2011.
- ROCHA, A. A. **Orçamento Participativo em Sobral/Ceará (1997 a 2004): Trajetória Histórica e Percursos Avaliativos**. *Dissertação* (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará. 2009. 135p.
- RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras, 2ª edição, 1997.
- RIBEIRO, Darcy. **Confissões**, São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SIGNOR, Leticia. **Como surgiu o orçamento?** Breve história de sua evolução – artigo- Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Contábeis e Atuariais, 2012. <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/61951/000867365.pdf?sequence=1>
- STARLING, Marta M. **A Educação Fiscal como Instrumento Alicerçador da Cidadania: os desafios de sua implantação na rede pública de ensino dos municípios**. CAD/Faculdade de Direito Gama Filho. Belo Horizonte, 2012.
- WILGES, Ilmo José. **Noções de Direito Financeiro: O Orçamento Público**. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 1995

Sobre os autores



Fátima Maria Gondim Bezerra Farias Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e pós-graduada em economia pelo CAEN/UFC. Atuou na área de educação fiscal como diretora regional da Escola de Administração Fazendária no Ceará. Produziu artigos e capítulos de livros na área fiscal entre eles A Sociedade Justa e Seus Inimigos pela Tomo Editorial (2012). É Auditora Fiscal da Receita Federal, aposentada, e atualmente é Gerente da Célula de Educação Fiscal da Secretaria Municipal de Finanças-Fortaleza.



Valdinar Custódio Filho Graduado em Letras pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestre e doutor em Linguística pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Atualmente, é professor da área de Linguística da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e professor do Mestrado Profissional em Letras (Profletras UECE). Trabalhou como coordenador da área de Língua Portuguesa do Colégio Nossa Senhora das Graças (Fortaleza- CE). Atua nas áreas de Linguística Textual (com publicações de artigos científicos) e de formação de professores. Atuou em curso de capacitação pedagógica para educadores fiscais.