



EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA

Marcelo Lettieri Siqueira

Ensino Superior



Fortaleza - Ceará

2014



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 e Diagramação Dhara Sena

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)

S75e Siqueira, Marcelo Lettieri
Educação fiscal e cidadania / Marcelo Lettieri Siqueira;
ilustrações, Karlson Gracie – Fortaleza: Edições Demócrito
Rocha, 2014.
152 p.: il. Color (Coleção Educação Fiscal e Cidadania)

Ensino Superior
ISBN 978-85-7529-629-5

1. Tributação **2.** Educação Fiscal **3.** Cidadania
I. Gracie, Karlson. **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 Olímpio 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, exer-

cendo 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

Unidade 1

Educação Fiscal no Contexto Social

Capítulo 1	Educação e Sociedade: o Pensamento dos Clássicos da Sociologia.....	11
Capítulo 2	Os Programas de Educação Fiscal no Brasil	22
Capítulo 3	Educação Fiscal na Universidade: Perspectivas quanto ao Ensino, à Pesquisa e à Extensão	31

Unidade 2

Relação Estado-Sociedade

Capítulo 4	Estado e Sociedade: Conceitos Fundamentais e Construção Histórica	43
Capítulo 5	Estado e Desenvolvimento Econômico e Social	55
Capítulo 6	Democracia Participativa, Ética e Cidadania.....	67

Unidade 3

Função Social dos Tributos

Capítulo 7	Os Tributos como Fonte de Financiamento do Estado: Conceitos e Perspectiva Histórica	79
Capítulo 8	Sistema Tributário Nacional: Construção, Princípios Fundamentais e Organização	86
Capítulo 9	A Tributação como Instrumento de Desenvolvimento Econômico e Social.....	99

Unidade 4

Gestão Democrática dos Recursos Públicos e Controle Social

Capítulo 10	O Orçamento Público: Origem, Princípios e Conceitos Básicos.....	113
Capítulo 11	Sistema e Ciclo Orçamentário: Princípios, Organização e Resultados	125
Capítulo 12	Transparência e Controle Social no Brasil	136
Referências	148
Sobre o autor	152



UNIDADE

1

Educação Fiscal
no contexto social

Se a educação sozinha não pode transformar a sociedade, tampouco sem ela a sociedade muda.

Paulo Freire, educador brasileiro

Introdução

Neste capítulo, vamos apresentar os autores clássicos do pensamento social, o contexto histórico em que elaboraram suas teorias e como analisaram o papel da educação na sociedade capitalista.

1.1 Antecedentes históricos¹

O período histórico que vai de 1789 a 1848 ficou conhecido como a Era das Revoluções, expressão cunhada pelo historiador britânico Eric Hobsbawm.

As transformações que o mundo vivenciou nesse período decorreram do que ele, Hobsbawm (2009), denominou de “dupla revolução”: a Revolução Francesa de 1789 e a Revolução Industrial (inglesa). Em suas palavras:

A grande revolução de 1789-1848 foi o triunfo não da “indústria” como tal, mas da indústria capitalista; não da liberdade e da igualdade em geral, mas da classe média ou da sociedade “burguesa” liberal; não da “economia moderna” ou do “Estado moderno”, mas das economias e Estados em uma determinada região geográfica do mundo (parte da Europa e alguns trechos da América do Norte), cujo centro eram os Estados rivais e vizinhos da Grã-Bretanha e França (HOBSEBWM, 2009).

A Revolução Industrial

Até as últimas décadas do século XVII, a produção de bens para consumo da sociedade se dava de forma preponderantemente artesanal. Isso trazia uma enorme limitação ao poder produtivo da humanidade.

No entanto, “a certa altura da década de 1780, e pela primeira vez na história da humanidade, foram retirados os grilhões do poder

¹ Apresentaremos aqui apenas uma síntese do momento histórico que antecedeu e permeou o desenvolvimento das teorias clássicas do pensamento social. Uma análise mais profunda deste período pode ser encontrada em Hobsbawm (2009); e uma boa discussão, em Pacheco; Mendonça (2006).

produtivo das sociedades humanas, que daí em diante se tornaram capazes da multiplicação rápida, constante, e até o presente, ilimitada, de homens, mercadorias e serviços” (HOBSBAWM, 2009). O trabalho artesanal dava lugar à produção industrial.

A substituição do trabalho artesanal pelo trabalho manufaturado fez surgir uma nova figura na sociedade: o capitalista (o dono do capital), proprietário da oficina de trabalho e da matéria-prima que seria transformada. Esse capitalista inicialmente explorava o trabalho de vários artesãos que executavam, cooperativamente e com suas próprias ferramentas de trabalho, uma série de operações que resultavam na produção final da mercadoria (PACHECO e MENDONÇA, 2006).

O processo de industrialização se intensificou nas últimas décadas do século XVIII, principalmente na Inglaterra², e os artesãos e seus instrumentos de trabalho foram sendo substituídos por operários (a classe trabalhadora ou proletariado), que manejavam as máquinas industriais de propriedade do capitalista. Esse processo de produção de bens em massa foi denominado de Revolução Industrial, produzindo mudanças fundamentais no modo de vida da humanidade.

A primeira grande mudança foi demográfica. “O extraordinário aumento da população naturalmente estimulou muito a economia, embora devêssemos considerá-la antes como uma consequência do que uma causa exterior da revolução econômica, pois sem ela um crescimento populacional tão rápido não poderia ter sido mantido durante mais do que um limitado período” (HOBSBAWM, 2009).

Na esteira das mudanças demográficas, o êxodo rural se intensificou e as principais cidades industriais tiveram um crescimento vertiginoso. A população foi atraída para os centros urbanos para trabalhar nas fábricas, a maioria em condições subumanas.

A segunda grande mudança foi nas comunicações, com a abertura de novas estradas e novos canais de navegação, e a construção de ferrovias, aumentando consideravelmente a velocidade e a capacidade do transporte de bens de consumo. A terceira grande mudança, consequência natural das duas anteriores, foi no volume do comércio e da emigração, que cresceu aceleradamente³.

Todo esse processo revolucionário deu origem a um novo tipo de relação social, fundando a sociedade capitalista. Na sociedade capitalista, o trabalhador perde seus instrumentos de trabalho e torna-se possuidor apenas da força de trabalho, que deve ser vendida ao dono

2 A primeira indústria a se revolucionar na Inglaterra foi a do algodão, a princípio (1780-1815), principalmente na fiação, na cardação e em algumas operações auxiliares; depois (de 1815) cada vez mais na tecelagem.

3 Dados relativos ao fluxo de comércio e de pessoas são apresentados por Hobsbawm (2009, Nono Capítulo, Seção I).

da fábrica (proprietário do capital). Nessas condições, intensifica-se a exploração do trabalho pelo capital⁴.

Como resposta ao ambiente de trabalho degradante, surge a consciência de classe dos trabalhadores. Nas palavras de Hobsbawm (2001), “a consciência de classe dos trabalhadores ainda não existia em 1789, ou mesmo durante a Revolução Francesa. Fora da Grã-Bretanha e da França, ela era quase que totalmente inexistente mesmo em 1848. Mas nos dois países que personificam a revolução dupla, ela certamente passou a existir entre 1815 e 1848, mais especificamente por volta de 1830”.

Em síntese, a Revolução Industrial remodelou as relações sociais em torno de um novo paradigma, o mundo do capital, exigindo dos estudiosos um novo olhar sobre a sociedade que ora surgia.

A Revolução Francesa

Se a economia do mundo do século XIX foi formada principalmente sob a influência da revolução industrial britânica, sua política e ideologia foram formadas fundamentalmente pela Revolução Francesa (HOBBSAWM, 2001). Há várias explicações aceitáveis sobre por que a revolução eclodiu na França do final do século XVIII⁵, e a principal delas foi o imenso descompasso entre quem detinha o poder econômico – os burgueses – e quem exercia o poder político – o monarca, em conjunto com as castas privilegiadas dos nobres e do clero.

Além disso, como ressalta Pacheco e Mendonça (2006), o estado monárquico era um obstáculo ao pleno desenvolvimento do capitalismo, pois praticava intensa intervenção na economia, impedia a superação das relações feudais de produção e retirava recursos da produção, por meio da cobrança de impostos extorsivos destinados a manter os privilégios do clero e da nobreza, além de custear as inúmeras guerras que a França enfrentava.

Esse cenário forneceu o combustível ideal para uma revolução social, liderada pela burguesia e fundada nos princípios gerais da ideologia liberal: a liberdade individual, a propriedade privada, a democracia e a igualdade. Assim, embalados pelo lema “liberdade, igualdade e fraternidade”, o povo francês derrubou a prisão da Bastilha, o símbolo do poder real, em 14 de julho de 1789, marco temporal da Revolução Francesa.

O rei Luís XVI foi obrigado a reconhecer a legitimidade da Assembleia Nacional Constituinte, que em agosto de 1789 liberta os camponeses do controle senhorial, acaba com os privilégios da nobreza

4 Como observaram Pacheco e Mendonça (2006), “a enorme exploração do trabalho foi uma das causas do expressivo aumento do lucro dos empresários e uma das condições para o fortalecimento do modo de produção capitalista”.

5 Hobsbawm (2009, Terceiro Capítulo) analisa detalhadamente cada uma delas.



O termo **Sociologia** foi criado por Augusto Comte (1798-1857), sendo considerado o pai da Sociologia, provavelmente o primeiro pensador moderno. Comte defendia a ideia de que para uma sociedade funcionar corretamente, precisa estar organizada, e só assim alcançará o progresso. Seu esquema sociológico era tipicamente positivista, corrente com grande expressão no século XIX.

e do clero, dando fim ao longo período de regime feudal, e proclama a Declaração dos Direitos Humanos e do Cidadão, que consagra uma série de princípios liberais (PACHECO e MENDONÇA, 2006).

É nesse cenário de transformações promovidas pelas revoluções Industrial e Francesa que a Sociologia surge como ciência, com a preocupação de explicar a nova sociedade capitalista.

1.2 Os Pensadores Clássicos da Sociologia⁶

A **Sociologia**, como um campo delimitado do saber científico com método e objetos próprios, surgiu em meados do século XIX na Europa, a partir das ideias dos pensadores sociais Émile Durkheim, Max Weber e Karl Marx.

Émile Durkheim (1858 - 1917)

Durkheim foi o fundador da escola francesa de Sociologia e considerado um dos pais da Sociologia moderna. Influenciado pelo positivismo, ele conseguiu firmar bases sólidas e métodos consistentes para a análise sociológica, combinando pesquisa empírica com teoria social.

Na sua concepção, a sociedade é “o mais poderoso feixe de forças físicas e morais cujo resultado a natureza nos oferece”, não se constituindo meramente de uma soma de consciências individuais, mas se materializando a partir de uma nova consciência coletiva.

Durkheim postula que para entender a sociedade, não se pode estudar isoladamente os indivíduos que a compõem. É necessário analisar o todo, representado por essa consciência coletiva. Assim, uma das expressões do fato social são as representações coletivas, que segundo ele são a maneira “como a sociedade vê a si mesma e ao mundo que a rodeia”.

Para Durkheim, o objeto da sociologia são os fatos sociais. Tais fenômenos compreendem “toda maneira de agir, fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou então ainda, que é geral na extensão de uma sociedade dada, apresentando uma existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter” (DURKHEIM, *apud* QUINTANEIRO, 2010, p. 68).

Os fatos sociais possuiriam três características: 1) coerção social; 2) exterioridade; 3) poder de generalização. Como observa Pacheco e Mendonça (2006), “a coerção social era a capacidade de o fato social se fazer respeitar, se impor. O indivíduo era frágil para contrariar alguns fatos sociais, como o idioma, as leis, a educação que recebe da família e da escola”.

⁶ Recomendamos a leitura do excelente livro “Um Toque de Clássicos: Marx – Durkheim – Weber”, das Professoras Tânia Quintaneiro, Maria Ligia de Oliveira Barbosa e Márcia Gardênia Monteiro de Oliveira. Foi esta a nossa principal referência na elaboração desta seção, cuja citação apresentaremos, na forma resumida, por QUINTANEIRO (2010).

A exterioridade dos fatos sociais significa que eles existem e atuam sobre o indivíduo independentemente de sua vontade ou de sua aceitação consciente. Os fatos sociais existem antes do nascimento das pessoas e são por elas assimilados por meio da educação e de outras formas de coerção. Segui-los significa garantir o bom funcionamento da sociedade. O seu descumprimento poderia ocasionar as crises sociais, ou seja, a doença da sociedade (PACHECO e MENDONÇA, 2006).

A generalidade implicava que, para ser um fato social, determinado acontecimento deve ocorrer para todas as pessoas ou para a maioria delas. Deve ser algo comum na vida das pessoas.

A educação, para Durkheim, é um fato social e, portanto, ela não pode ser tomada como responsabilidade privada, mas sim, de âmbito coletivo. Assim sendo, ela é coercitiva, ou seja, é imposta às pessoas, independente de sua vontade, por serem incapazes de reagir diante da ação educativa. Essa característica coercitiva da educação é fundamental para socializar os indivíduos, como defende Durkheim.

Na sua obra Educação e Sociologia, o autor define educação como: “a ação exercida, pelas gerações adultas, sobre as gerações que não se encontram ainda preparadas para a vida social; tem por objetivo suscitar e desenvolver, na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais, reclamados pela sociedade política, no seu conjunto, e pelo meio especial a que a criança, particularmente, se destine”.

A partir dessa definição, “percebe-se que Durkheim aponta duas condições para que haja educação. A primeira é que exista uma geração de pessoas adultas e uma geração de jovens. A segunda condição é que a ação educativa seja exercida pela geração mais velha sobre a mais jovem. A geração mais velha já está socializada e cabe a ela repassar os códigos de convivência social à geração mais jovem. A ação educativa é de cima para baixo, da geração adulta para a geração de crianças e adolescentes. Os mais novos só recebem o conhecimento. Parecem vazios, nada têm a repassar. Já os mais velhos só transmitem. Parecem estar cheios, completos” (PACHECO e MENDONÇA, 2006). Se vocês já viram esse filme em algum lugar, não se espantem.

Para Durkheim, a educação deveria ser organizada de forma a conciliar dois tipos de formação: uma base comum e outra diversificada. A base comum da educação conteria os conhecimentos que devem ser compartilhados por todos. Assim, apesar das diferenças de classes sociais, todas as crianças deveriam receber ideias e práticas gerais, que seriam os valores cultivados pelo seu povo.

Mas a partir de um dado momento da vida, a educação passaria a ser diferenciada. Isso porque, segundo Durkheim, os jovens devem ser

preparados, a partir desse momento, para assumir os seus papéis na sociedade (conforme a divisão social do trabalho e a especialização), dentro da classe social a qual pertencem. Ou seja, haveria homens que devem ser preparados para refletir, para pensar, para serem os dirigentes do país, seja nas empresas, seja no governo; e outros deveriam ser educados para a ação, para a execução do trabalho manual e a obediência. Essa é uma função importante da educação na visão de Durkheim: preparar os homens para desempenhar os diferentes e harmônicos papéis sociais (PACHECO e MENDONÇA, 2006).

Em síntese, Durkheim vê a educação como fenômeno social e ela deve exercer um papel fundamental na própria constituição e manutenção da sociedade. A educação teria a função de formar o ser social, diferente do ser individual.

Max Weber (1864 – 1920)

O intelectual alemão Max Weber era jurista e economista e é considerado um dos fundadores da Sociologia. Suas teorias foram fortemente influenciadas pelas ideias de Marx e Nietzsche, embora não tenha se submetido a elas de forma acrítica. Ao analisar a sociedade capitalista ocidental sob a perspectiva histórica, econômica e ideológica, subiu sobre os ombros do gigante Marx para enxergar mais longe e tentar construir uma explicação sociológica adequada à história social.

De Nietzsche, Weber herdou a percepção “segundo a qual a vontade de poder, expressa na luta entre valores antagônicos, é que torna a realidade social, política e econômica compreensível” (QUINTANEIRO, 2010).

Max Weber é um dos grandes defensores da objetividade do conhecimento. Segundo ele, embora o tema a ser investigado deva ser escolhido em função dos valores e ideais do cientista, este deve saber distinguir entre reconhecer e julgar, e cumprir tanto o dever científico de ver a verdade dos fatos, como o dever prático de defender os próprios valores.

Para Weber, os fenômenos sociais não podem ser submetidos a leis gerais sobre a sociedade, como pretendia Durkheim. Para ele: “o conhecimento de leis sociais não é um conhecimento do socialmente real, mas unicamente um dos diversos meios auxiliares que o nosso pensamento utiliza para esse efeito; e nenhum conhecimento dos acontecimentos culturais poderia ser concebido senão com base na significação que a realidade da vida, sempre configurada de modo individual, possui para nós em determinadas relações singulares” (WEBER, *apud* QUINTANEIRO, 2010, p. 111).

Para entender as características das sociedades por meio de uma ciência como a Sociologia, naturalmente generalizadora, é necessário

que o cientista defina instrumentos que orientem a investigação das diversas conexões causais. Para isso, seria conveniente trabalhar com um “tipo ideal”, o qual cumpre duas funções principais: primeiro, a de selecionar explicitamente a dimensão do objeto a ser analisado; e, posteriormente, apresentar essa dimensão de uma maneira pura, sem suas sutilezas concretas.

Partindo desse paradigma, poderia analisar os fatos reais como desvios desse “tipo ideal”. Como observou Weber: “Tais construções (...) permitem-nos ver se, em traços particulares ou em seu caráter total, os fenômenos se aproximam de uma de nossas construções, determinar o grau de aproximação do fenômeno histórico e o tipo construído teoricamente. Sob esse aspecto, a construção é simplesmente um recurso técnico que facilita uma disposição e terminologia mais lúcidas” (WEBER, *apud* QUINTANEIRO, 2010, p. 113).

Ou seja, para Max Weber, o foco de análise se encontra na ação social e não no fato social, como defende Durkheim. A ação social é definida por Weber como toda conduta humana que se oriente pela expectativa da ação de outrem, ou que dela derive. Para ele, a ação é um comportamento no qual os indivíduos se relacionam de maneira subjetiva uns com os outros, e cujo sentido geral é determinado pelo comportamento alheio. Ou seja, esse comportamento só é ação social quando o agente atribui à sua própria conduta um significado ou sentido específico, e esse sentido se relaciona com o comportamento de outras pessoas.

Assim, as relações sociais seriam “os conteúdos significativos atribuídos por aqueles que agem tomando outro ou outros como referência – conflito, piedade, concorrência, fidelidade, desejo sexual etc” (QUINTANEIRO, 2010, p. 119).

Constata-se, pois, que, diferentemente de Durkheim, a visão weberiana não entende a sociedade como um ente acima do indivíduo. Os padrões, normas, regras etc. são constituídos e se transformam nas relações sociais estabelecidas entre indivíduos. Para ele, a sociedade é construída nas teias das relações sociais.

Weber fundamentava suas ideias na tradição liberal da sua época, isto é, a ênfase da análise social é dada ao indivíduo, o grande responsável por tudo que existe, obtido em função dos seus méritos e fragilidades, o que servia para justificar, inclusive, a posição ocupada no quadro de classes sociais. Embora Weber não tenha escrito uma obra específica sobre educação, podemos encontrar referências ao tema em alguns de seus textos, todas relacionadas à sua preocupação quanto ao excesso de burocratização das instituições de ensino.

No livro *A Ciência como Vocação*, ele apresenta a tendência de racionaliza o, burocratiza o e especializa o cada vez maior na Alemanha. Adverte que os docentes das universidades alemães estão passando pelo mesmo processo de desapropria o de suas ferramentas e da especializa o do trabalho que os artesãos haviam enfrentado no processo de industrializa o (CASSIN, 2008). Se conversarmos com os docentes das universidades brasileiras, veremos que isso não   muito diferente do que estamos vivenciando hoje no ensino superior.

A tese de Weber   de que "o destino de nossos tempos   caracterizado pela racionaliza o e intelectualiza o e, acima de tudo pelo 'desencantamento do mundo'. Precisamente os valores últimos e mais sublimes retiraram-se da vida pública, seja para o reino transcendental da vida mística, seja para a fraternidade das rela oes humanas diretas e pessoais" (WEBER, *apud* CASSIN, 2008).

No texto "Burocracia", Weber expõe sua preocupa o quanto ao tipo de forma o exigida pela moderna burocracia alemã na busca cada vez maior da eficiência e da técnica, em detrimento da forma o humanística.

Essa preocupa o vai ser mais bem desenvolvida no clássico *Os Letrados Chineses*. Nele, Weber se mostra maravilhado com a maneira como a China organizou a forma o e a educa o dos ocupantes de cargos em sua burocracia, com ênfase no caráter laico e literário do ensino. Nesse texto, ele desenvolveu a sua tese dos "tipos ideais" de pedagogia: a pedagogia do carisma, a pedagogia do treinamento e a pedagogia do cultivo. Em suas palavras:

Historicamente, os dois polos opostos no campo das finalidades educacionais são: despertar o carisma (...) e transmitir o conhecimento especializado. O primeiro tipo corresponde   estrutura carismática do domínio; o segundo corresponde   estrutura (moderna) de domínio, racional e burocrático. Os dois tipos não se opõem, sem ter conexões ou transi oes entre si. (...). Já a pedagogia do cultivo tem como finalidade educar um tipo de homem culto, cuja natureza depende do ideal de cultura da respectiva camada decisiva. E isto significa educar um homem para certo comportamento interior e exterior na vida (WEBER, *apud* CASSIN, 2008).

Em síntese, quanto   educa o, Weber se mostra pessimista em rela o às formas capitalistas de sociedade, demonstrando certa nostalgia às formas pré-capitalistas.

Karl Marx (1818 – 1883)

O alemão Karl Marx atuou como filósofo, economista, historiador e cientista político, para ficarmos apenas nas suas principais atividades, e é considerado, mesmo por aqueles que combatem suas ideias, o maior pensador social da história, tendo influenciado, determinadamente, os rumos dos estudos sociológicos.

Marx acredita que o mundo é resultado da ação humana e propõe aos homens que sejam eles os agentes da transformação desse mundo, em oposição à simples tarefa dos filósofos, que “limitaram-se a interpretar o mundo”. Defende que a estrutura de uma sociedade é dependente do estado de desenvolvimento de suas forças produtivas e das relações sociais de produção. Seu conceito de forças produtivas diz respeito à ação dos indivíduos sobre a natureza. Marx assinala que os homens “não são livres árbitros de suas forças produtivas, base de toda sua história – pois toda força produtiva é uma força adquirida, produto de uma atividade anterior” (MARX, *apud* QUINTANEIRO, 2010, p. 34).

Para Marx, o que molda uma sociedade é a forma como a humanidade produz seus bens de consumo (as formas de apropriação das ferramentas e outros meios usados na produção, os mecanismos de tomada de decisão e de distribuição da riqueza gerada), a maneira como transforma, por meio do trabalho, o mundo ao seu redor e, sobretudo, como se dá a relação do homem com os meios de produção.

Ele estava particularmente preocupado em estudar a sociedade capitalista e não em elaborar uma teoria geral sobre as sociedades, como pretendia Durkheim. Em sua análise, Marx dividiu a sociedade capitalista em duas classes: a dos capitalistas (burgueses), que detêm a posse dos meios de produção (máquinas, ferramentas, capital para aquisição de matérias-primas etc.) e a dos trabalhadores (proletariado ou operariado), cuja única posse é sua força de trabalho, que deveria ser vendida aos donos do capital em troca de um salário.

Para Marx, não há como conciliar os interesses do capital e do trabalho, que seriam antagônicos em função da natureza do capitalismo. Portanto, a sociedade não seria um todo harmônico, onde as classes devem cooperar para o perfeito funcionamento do todo, como defendia Durkheim. O que existe é um conflito entre capital e trabalho, entre capitalistas ou burgueses e o proletariado, e é isso que move a história.

Karl Marx também não escreveu nenhuma obra específica sobre educação, mas deixou uma inegável contribuição a respeito do papel da educação na sociedade capitalista. Na sua concepção, os modelos educacionais existentes serviam para manter e reforçar a sociedade burguesa. Era o que propunha Durkheim, quando defendia que o pa-



O **materialismo histórico** é

uma abordagem metodológica ao estudo da sociedade, da história e da economia, elaborada por Marx e Engels. Tal abordagem procura identificar as causas da evolução da sociedade humana nos meios pelos quais os seres humanos produzem coletivamente e distribuem os bens de consumo.

pel da educação era socializar as novas gerações. Para Marx, essa forma de interpretar a relação entre a educação e a sociedade buscava um aperfeiçoamento das relações sociais no capitalismo, mas sem profundas transformações. Assim, tais teorias interessariam, sobretudo, à burguesia capitalista, classe dominante no sistema.

Marx defendia que a educação deve servir para uma reflexão crítica sobre a sociedade capitalista, visando a sua superação. Apoiando-se no **materialismo histórico**, a educação transformadora considera o capitalismo apenas uma etapa da caminhada da humanidade e empenha-se na criação de condições para a realização de novas revoluções sociais que conduzam ao fim da sociedade capitalista e sua substituição por uma organização social regida por relações cooperativas e igualitárias. Tal visão de educação interessa à classe trabalhadora e aos defensores do socialismo (PACHECO e MENDONÇA, 2006).

Considerações Finais

Como vimos neste capítulo, o estudo dos clássicos da sociologia nos fornece instrumentos para compreender melhor as transformações recentes no sistema educacional mundial, principalmente quanto ao papel que a escola deve cumprir na consolidação ou transformação da sociedade.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Os marxistas criticam o atual sistema educacional, segundo eles voltado exclusivamente para a formação de mão de obra para a reprodução e consolidação do sistema capitalista, e defendem que a educação deveria ser instrumento de reflexão sobre a natureza do sistema, mesmo que isso levasse à destruição do sistema e à criação de outro, mais adequado a todos. Você concorda com os marxistas? Você acha que seria possível construir uma escola por dentro de um sistema que pudesse vir a destruí-lo ou modificá-lo? Comente suas respostas.
2. Analisando as concepções quanto à educação dos três pensadores clássicos da Sociologia – Durkheim, Marx e Weber –, qual delas estaria mais próxima da nossa realidade hoje? Justifique sua escolha.



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Assista a um ótimo vídeo sobre os pensadores clássicos da sociologia no seguinte endereço da internet: https://www.youtube.com/watch?v=4_Rqjt5QYsk (acessado em 27/02/2014).
2. Um excelente texto sobre a relação entre Sociedade e Educação é o de PACHECO e MENDONÇA (2006), que está disponível no seguinte endereço da internet: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/05educsocietrab.pdf>. (Acessado em 28/02/2014).
3. Para aprofundar um pouco mais o conhecimento sobre os clássicos do pensamento social, sem que se recorra às suas obras originais, recomendamos a leitura do excelente livro *Um Toque de Clássicos: Marx – Durkheim – Weber*, das professoras Tânia Quintaneiro, Maria Ligia de Oliveira Barbosa e Márcia Gardênia Monteiro de Oliveira.



Educar verdadeiramente não é ensinar fatos novos ou enumerar fórmulas prontas, mas sim preparar a mente para pensar.

Albert Einstein

Introdução

Neste capítulo, serão apresentados o Programa Nacional de Educação Fiscal e os programas de educação fiscal do estado do Ceará (PEF) e do município de Fortaleza, além de algumas considerações quanto à inserção da educação fiscal no sistema de ensino formal no Brasil.

2.1 A Educação Fiscal e o PNEF⁷

Antes de falarmos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), é importante entendermos o que vem a ser educação fiscal. A educação fiscal é um programa educacional 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, 2013a).

○ Que se pretende com a inserção da educação fiscal no sistema formal de ensino no Brasil é construir uma consciência voltada ao exercício da cidadania, propiciando ao cidadão uma participação ativa no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controles social e fiscal do Estado.

○ O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) foi oficialmente criado em 1996. Suas origens remontam o início dos anos 1990, quando o estado do Espírito Santo desenvolveu o projeto “Consciência Tributária – A Força do Cidadão”, composto por cartilhas e o vídeo “A História dos Tributos: Uma Conquista do Homem”. Tal projeto foi apresentado numa das reuniões do **Confaz**, ocorrida em maio de 1996 na cidade de Fortaleza - CE, quando se decidiu criar um Programa Nacional de Educação Tributária (ESAF, 2013a).

Tendo em vista que o objetivo do programa é tratar não apenas dos tributos, mas de todas as questões referentes à alocação e gestão dos recursos públicos arrecadados, o Confaz, reunido no estado da Paraíba em julho de 1999, aprovou a alteração de sua denominação para Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).



○ 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 instituído em decorrência de preceitos previstos na Constituição Federal, com a missão maior de promover o aperfeiçoamento do federalismo fiscal e a harmonização tributária entre os estados da Federação.

⁷ As principais informações desta seção foram obtidas no site do PNEF: http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef (acessado em 02/03/2014). Maiores detalhes sobre o programa podem ser encontrados no Caderno 1 – Educação Fiscal no Contexto Social da Série Educação Fiscal da ESAF - Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda (ESAF, 2013a).

Em 31 de dezembro de 2002, foram definidos os órgãos que seriam responsáveis pela implementação do PNEF (Portaria MF nº 413/2002):

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

Em março de 2009, foram criadas as comissões temáticas (Portaria MF nº 41/2009): Planejamento Estratégico, Referencial Teórico e Metodológico, Sensibilização e Marketing, Avaliação e Implantação nas Escolas e Ensino a Distância.

No âmbito internacional, a 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 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 PNEF é um programa educacional nacional, articulado pelo governo federal e os fiscos estaduais e municipais, que visa compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social.

Para isso, sua atuação está calcada nos seguintes valores: Cidadania, Comprometimento, Efetividade, Ética, Justiça e Solidariedade.

Para a consecução de seus objetivos, ficou estabelecido que o PNEF deve seguir as seguintes diretrizes estratégicas:

1. planejamento envolvendo a participação de todos os níveis de governo, prevendo execução descentralizada, mensurada, monitorada e alinhada com o plano nacional, contemplando, sempre que possível, a participação da sociedade;
2. material didático e de divulgação produzido e socializado segundo orientações do Programa;
3. ações pautadas pela transparência e interação com a sociedade;
4. financiamento das ações por intermédio de recursos orçamentários públicos, recomendando-se a busca de fontes alternativas;



O **EUROsociAL** é uma iniciativa de cooperação técnica da Comissão Europeia que visa contribuir para a promoção da coesão social na América Latina por meio do fortalecimento das políticas públicas e da capacidade institucional para gerenciá-las. O seu método de trabalho principal é a troca de experiências entre os governos europeus e latino-americanos em cinco áreas prioritárias: justiça, educação, emprego, tributos e saúde.

5. ações permanentes e pautadas em políticas de Estado, não devendo ter caráter político-partidário, evitando a veiculação de marcas de governos;
6. conteúdos de educação fiscal inseridos na práxis escolar;
7. ênfase à formação dos profissionais das instituições gestoras do programa e à comunicação mobilizadora, visando ao estabelecimento de vínculos de corresponsabilidade;
8. ações que contemplem todos os públicos, enfoques e abordagens educacionais, dentro dos limites de atuação do Programa;
9. institucionalização do Programa por meio de ações permanentes dos órgãos gestores, pautadas pelo aproveitamento da sinergia entre os seus atores; e
10. campanhas de premiação com caráter educativo.

Os objetivos estratégicos do PNEF foram assim definidos:

- aferir o grau de percepção da gestão fiscal pela Sociedade;
- viabilizar financeiramente o PNEF;
- internalizar a Educação Fiscal nas Instituições de Ensino;
- implementar a Educação Fiscal não formal;
- conceber e implementar o Plano de Comunicação;
- estadualizar e municipalizar o Programa de Educação Fiscal;
- implementar a Gestão de Conteúdos;
- reestruturar a Gestão do Programa;
- implementar a Gestão do Conhecimento; e
- qualificar adequadamente os participantes das Instituições Gestoras.

Fundamentos e abrangência do PNEF

O Grupo Gestor do Programa Nacional de Educação Fiscal definiu que o PNEF deve ter por base os seguintes fundamentos:

- **na educação**, o exercício de uma prática pedagógica que objetiva formar um cidadão autônomo, reflexivo e consciente de seu papel, capaz de contribuir para a transformação da sociedade;
- **na cidadania**, o estímulo ao fortalecimento do poder do cidadão para o exercício do controle democrático do Estado, incentivando-o à participação coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração de leis para sua execução;
- **na ética**, a opção pelos caminhos que nos levem à adoção de condutas responsáveis e solidárias, que privilegiem sempre o bem comum;
- **na política**, a decisão de compartilhar os conhecimentos adquiridos sobre gestão pública eficiente, eficaz e transparente quanto à captação, à alocação e à aplicação dos recursos públicos, com responsabilidade fiscal e ênfase no conceito de bem público como patrimônio da sociedade;

- **no controle social**, o foco na disseminação dos conhecimentos e instrumentos que possibilitem o cidadão atuar no combate ao desperdício e à corrupção;
- **na relação Estado-Sociedade**, o desenvolvimento de um ambiente de confiança entre a administração pública e o cidadão, oferecendo-lhe um atendimento respeitoso e conclusivo, com ênfase na transparência das atividades estatais;
- **na relação Administração Tributária – Contribuinte**, o estímulo ao cumprimento voluntário das obrigações tributárias e ao combate à sonegação fiscal, ao **contrabando**, ao **descaminho** e à pirataria;
- **na condução do PNEF**, o compromisso com uma gestão democrática em permanente integração com todos os segmentos sociais, de modo a contribuir para que o Estado cumpra seu papel constitucional de reduzir as desigualdades sociais e ser instrumento de fortalecimento permanente da democracia.

O Programa é amplo e possui cinco áreas de abrangência, de modo que sejam atendidos todos os brasileiros, em qualquer estágio de sua vida (ESAF, 2013a):

- a) estudantes do ensino fundamental;
- b) estudantes do ensino médio;
- c) servidores públicos;
- d) comunidade universitária;
- e) sociedade em geral.

O Programa pode, então, ser desenvolvido em todos os níveis de ensino e faixas etárias. Por seu intermédio, a sociedade passa a ter melhor entendimento:

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

Gestão do Programa⁸

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;

⁸ Conforme ESAF (2013a).



Contra-
bando é a entrada ou saída do país de produto proibido por lei, ou que atente contra a saúde ou a moralidade. Um exemplo claro de contrabando é o tráfico de armas e drogas. Já o **descaminho** é a entrada ou saída do país de produtos permitidos, mas sem passar pelos trâmites burocráticos devidos, incluindo o pagamento dos tributos. Por exemplo, quando um viajante traz em sua bagagem um produto eletrônico de valor acima do permitido por lei, ele pratica o crime de descaminho.

- 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.

2.2 A Educação Fiscal nos Estados

Todos os 27 estados possuem atividades relacionadas à educação fiscal, principalmente no âmbito dos seus Grupos de Educação Fiscal Estaduais (GEFE), e vários já instituíram formalmente seus programas específicos, como no caso do estado do Ceará, que já tem um programa bastante consolidado.

Cada estado institucionalizou seu Programa com autonomia na definição de suas ações, mas alinhados às diretrizes definidas nacionalmente.

O Programa de Educação Fiscal no Estado do Ceará (PEF)⁹

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.

Reconhecendo a importância da educação fiscal para o bom exercício das atividades da administração fiscal, a Secretaria da Fazenda no Estado do Ceará (Sefaz/CE) criou, em 2007 (Decreto N° 28.900/2007), a Célula de Educação Fiscal (CEDUF), que passa a compor, a partir de então, a estrutura organizacional formal daquela Secretaria.

Para orientar estrategicamente a sua atuação, o PEF estabeleceu 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 Nacional, com fundamento nos princípios constitucionais da justiça, equidade e capacidade contributiva.

⁹ 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#>.

O PEF tem se caracterizado por uma intensa e profícua profusão de atividades de educação fiscal no estado do Ceará, além de participar de diversas iniciativas em âmbito nacional e internacional, demonstrando o acerto da Sefaz/CE em criar uma unidade específica para tratar da questão, com servidores públicos competentes e apaixonados pela temática da Educação Fiscal. Os resultados saltam aos olhos e tem servido de paradigma para outros estados e municípios brasileiros.

Só para termos uma ideia da atuação do PEF, podemos elencar as seguintes atividades recentes:

1. **Planejamento e execução de cursos *online*, presenciais e semi-presenciais**, como o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal (*online*), o de Formação de Tutores para o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal (semipresencial) e os de Formação Continuada de Tutores para Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, de Monitores de Educação Fiscal e de Cidadania Fiscal (presenciais).
2. **Elaboração de material para disseminação do PEF** (disponível em: <http://www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/educacaofiscal/principal/gerados/material.asp>).
3. **Produção de um *e-book* em comemoração aos 15 anos do PEF**, uma iniciativa da CEDUF, em parceria com a Fundação SINTAF. O livro contém 15 (quinze) trabalhos enviados por servidores e pesquisadores, além de artigos desenvolvidos por pesquisadores e técnicos com reconhecimento nacional nos seguintes temas ligados à Educação Fiscal: (i) Ética e cidadania no serviço público; (ii) Tributação e cidadania fiscal; (iii) Carga tributária, reforma tributária e justiça fiscal; (iv) Controle social e novas mídias; e (v) Educação Fiscal no ensino: desafios e perspectivas.
4. **Organização de Seminários Regionais, Estaduais e Nacionais**, que desenvolvem intercâmbio e oportunidade de apresentação de trabalhos nas diversas regiões do Estado, disseminando os conteúdos abordados pelo PNEF e pelo PEF.
5. **Realização de palestras de sensibilização para a sociedade**, informando o cidadão sobre a função social e econômica dos tributos e levando conhecimento sobre a administração pública, com o objetivo de fomentar sua participação no controle social dos recursos públicos.
6. **A realização de Fóruns em parceria com a Secretaria de Educação do Estado do Ceará**, abrindo espaço para apresentar, discutir e avaliar as ações e os projetos desenvolvidos e dar sustentabilidade à Educação Fiscal em todo o estado do Ceará.



Confiram os programas de educação fiscal desses municípios a partir do seguinte endereço na internet: http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/educacao-fiscal-nos-municipios (acessado em 07/03/2014).



A Prefeitura de Fortaleza, através da Secretaria de Finanças (Sefin), criou o **Prêmio Sefin** de Finanças Municipais, cujo objetivo é discutir o orçamento público de forma transparente e promover a educação fiscal. Trata-se de uma iniciativa de educação fiscal que se apoia em três eixos temáticos. O primeiro é o estímulo à pesquisa nas áreas de finanças, tributação, auditoria, contabilidade e tecnologia da informação aplicada à administração pública municipal. O segundo, o reconhecimento do trabalho dos jornalistas locais na abordagem das finanças públicas em âmbito municipal. E o terceiro é o incentivo ao ensino da educação fiscal nas escolas da rede pública e privada.

Além disso, dentro do princípio de que “os bons exemplos devem vir de casa”, o PEF privilegia a transparência de sua gestão, colocando à disposição da sociedade sua prestação de contas social, disponível no seguinte endereço na internet: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/EducacaoFiscal/principal/gerados/relatorios.asp?categoria=3>.

2.3 A Educação Fiscal nos Municípios

Segundo informações do site do PNEF, os **municípios** de Belém, Fortaleza, Manaus, Maringá e Santa Maria/RS já possuem seus próprios Programas de Educação Fiscal.

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. Fazem parte do GEFM a Secretaria de Finanças, Fazenda ou Tributação do município, a Secretaria de Educação e demais órgãos envolvidos no desenvolvimento do PNEF no respectivo Município.

Tendo sido um dos primeiros municípios a se engajar na educação fiscal, a Prefeitura de Fortaleza instituiu oficialmente o seu Programa de Educação e Transparência Fiscal (PETF) em 2011, por meio da Lei Municipal nº 9.825, de 2011, definindo como objetivo a ampliação da cidadania fiscal, propiciando à sociedade instrumentos de análise e de participação nas discussões que envolvessem tanto a extração de recursos para financiar o Estado (tributação), quanto à destinação desses recursos (gasto público).

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

- fomentar a discussão democrática da Educação Fiscal;
- promover a inserção do **Prêmio Sefin**;
- criar o Grupo de Educação Fiscal (GEF - Fortaleza); e
- estimular a formalização (EI, MPE e EPP).

O GEF - Fortaleza foi criado em 2013, pela Portaria Sefin Nº 70/2013 e, atualmente, trabalha o Programa nas seguintes perspectivas da sociedade: público infantil (por meio da apresentação das peças teatrais, da aplicação de **jogos** e da inserção da educação fiscal como disciplina transversal na escola pública de primeiro grau), professoras da rede de ensino municipal (por meio dos Cursos de Disseminadores de Educação Fiscal), universitários (com a criação dos Núcleos de Apoio Contábil e Fiscal - NAF) etc.

A profícua parceria entre os grupos de educação fiscal do estado do Ceará e do município de Fortaleza tem gerado uma imensa sinergia em prol da educação fiscal na região.

2.4 A Inserção do PNEF na Educação Formal no Brasil

Conforme ressaltou ESAF (2013a), a resolução do Conselho Nacional de Educação nº 07/2010, que dispõe sobre os componentes curriculares, consagrou em seu art. 16 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:

Art. 16 – Os componentes curriculares e as áreas de conhecimento devem articular em seus conteúdos, a partir das possibilidades abertas pelos seus referenciais, a abordagem de temas abrangentes e contemporâneos que afetam a vida humana em escala global, regional e local, bem como na esfera individual. Temas como saúde, sexualidade e gênero, vida familiar e social, assim como os direitos das crianças e adolescentes, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), preservação do meio ambiente, nos termos da política nacional de educação ambiental (Lei nº 9.795/99), educação para o consumo, educação fiscal, trabalho, ciência e tecnologia, e diversidade cultural devem permear o desenvolvimento dos conteúdos da base nacional comum e da parte diversificada do currículo.

No entanto, a mera previsão legal da temática da Educação Fiscal como componente relevante não é suficiente para que o tema se torne realidade nos currículos escolares das escolas brasileiras. É necessária uma articulação entre os diversos atores envolvidos no processo – os governos federal, estaduais e municipais, os docentes e discentes, a sociedade organizada etc., para a qual é fundamental e imprescindível a experiência dos servidores públicos que compõem os grupos de educação fiscal estaduais e municipais.

Essa tem sido a tônica do trabalho incansável das pessoas que fazem a educação fiscal no estado do Ceará: mostrar à sociedade cearense que a educação fiscal é tão importante para a construção da cidadania, quanto o saber científico e as questões relativas à saúde, sexualidade, gênero, vida familiar e social, direitos das crianças e adolescentes, preservação do meio ambiente, educação para o consumo, trabalho, ciência, tecnologia e diversidade cultural.



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.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. A educação para a cidadania é um projeto ainda em construção no Brasil, com avanços e retrocessos históricos. Nesse sentido, como você vê o papel da educação fiscal na efetiva construção de um modelo educacional que forme cidadãos conscientes?
2. Está em discussão na sociedade o modo como a educação está sendo afetada pela era da informação e qual o papel que os novos meios de comunicação, principalmente a internet, vão ter na relação aluno-professor. Tendo em vista essa realidade, como você vê o ensino à distância (vantagens, desvantagens, adequações necessárias etc.) e como a Educação Fiscal pode se inserir nessa nova realidade educacional?



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Visite o site 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. Reserve 20 minutos do seu precioso tempo para assistir ao excelente vídeo “Tributos - Educação Fiscal e Cidadania”, recomendado pelo MEC e disponível na internet no seguinte endereço: <http://www.youtube.com/watch?v=Die3BOX02Ik>.

Não há ensino sem pesquisa e pesquisa sem ensino.

Paulo Freire

Introdução

Neste capítulo, discutiremos os efeitos da globalização sobre o ensino superior no Brasil e apresentaremos seus atuais dilemas e as características relacionadas à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na universidade brasileira, destacando de que forma a educação fiscal pode ser tratada nesse contexto.

3.1 A Globalização e o Ensino Superior no Brasil

O que se entende por **globalização** tem origem histórica muito mais antiga do que imaginamos, mas o nosso objetivo aqui é focar os acontecimentos mais recentes, a partir das décadas de 1980 e 1990, e como eles influenciaram as políticas educacionais no mundo e no Brasil.

Na esteira do recrudescimento do liberalismo na segunda metade do século XX, principalmente a partir das ideias neoliberais dos economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman – difundidas a partir de suas obras clássicas *O Caminho da Servidão*, de 1944, e *Capitalismo e Liberdade*, de 1962, respectivamente –, os países foram instados a promover grandes reformas estruturais que visavam a construção de um **Estado Mínimo**.

Essas ideias ganharam força a partir das eleições que levaram ao poder, na Inglaterra, a Primeira Ministra Margaret Thatcher, em 1979; e nos Estados Unidos, o Presidente Ronald Reagan, em 1980. Na América Latina, o governo chileno de Augusto Pinochet foi o grande laboratório do projeto neoliberal; e no Brasil, tais políticas foram adotadas a partir do governo Collor, 1990, com maior ênfase a partir da eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1994.

Nesse contexto do capitalismo neoliberal, ajustes nas políticas macroeconômicas e sociais dos países periféricos – da América Latina, África, Leste Europeu e Ásia – foram realizados a partir da submissão das Nações devedoras aos ditames dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), mais conhecido como Banco Mundial, e a OMC (Organização Mundial do Comércio).



Globalização é o nome que se dá ao

processo de integração entre pessoas, empresas e governos de diferentes nações. Processo este impulsionado pelo comércio internacional e o livre fluxo de capitais, que ganhou mais intensidade a partir dos avanços da tecnologia da informação. O termo vem da ideia de que o mundo estaria se tornando uma imensa aldeia global.



Estado mínimo

é uma concepção fundada nos

pressupostos do neoliberalismo, segundo a qual caberia ao Estado, tão somente, a garantia da propriedade, da liberdade e da legalidade, devendo concentrar suas ações nos serviços mínimos necessários a consecução de tais garantias: polícias, forças armadas e os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, abrindo mão de toda e qualquer forma de atuação econômica direta, que ficaria a cargo das forças de mercado, por serem, segundo seus defensores, as mais racionais e eficientes possíveis.

Na prática, o que se viu foi a construção de um Estado mínimo em direitos sociais, mas gigantesco na proteção dos interesses do capital.

No campo da política educacional, o Banco Mundial foi o organismo internacional que exerceu maior influência sobre os países na América Latina, particularmente o Brasil. Se analisarmos suas recomendações, constataremos uma orientação objetiva para a articulação entre educação e produção do conhecimento por meio da privatização e consequente mercantilização do ensino.

O documento “La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia”, publicado pelo Banco Mundial em 1995, recomenda claramente a privatização do ensino superior, a implementação de novas formas de regulação e gestão das instituições, a aplicação de recursos públicos nas instituições privadas, a eliminação de gastos com políticas compensatórias e a diversificação do ensino superior mediante a expansão do número de instituições não universitárias.

Ou seja, as mudanças trazidas pela globalização neoliberal direcionaram os objetivos educacionais para os seus aspectos puramente economicistas, em detrimento das perspectivas sociais ou culturais. Como observou Gentili (2001), “o ideário neoliberal faz com que noções tais como igualdade e justiça social recuem na discussão pública e cedam lugar a novas ideias-forças como produtividade, eficiência, qualidade, modernidade” (GENTILI, 1994).

Essas mudanças se deram por meio de vários canais e mecanismos, como as reformas estruturais, as novas formas de financiamento do ensino e de gestão escolar e as drásticas alterações curriculares, trazendo para o ensino superior um conjunto de ações que colocaram em xeque o papel da universidade como ambiente de produção de conhecimento e de transformação da sociedade.

Sguissardi (2009) foi mais enfático a respeito deste processo. Para ele, “o fim do século XX pôs a educação superior na berlinda. A ciência e o ensino superior tornaram-se muito mais presentes como fatores de produção e parte integrante da economia, mercadorias ou quase mercadorias, em países centrais, da periferia e semiperiferia”. E complementa com a conclusão de que se confirmaram os “temores despertados, nas três décadas anteriores, pela implantação de reformas na educação superior, na universidade, que, à parte alguma especificidade própria a cada país, seguiram certo receituário, ditado por conhecidos organismos econômico-financeiros multilaterais, que, articuladamente, se disseminou entre os países do centro e da periferia” (SGUISSARDI, 2009).

Mas a boa notícia é que a partir das insatisfações diante dessas políticas públicas para a educação superior, emergiram das análises críticas, nos últimos 20 anos, uma concepção de universidade pública que se pretende inclusiva e transformadora, retomando a importância da presença efetiva do Estado na educação universitária.

3.2 Os dilemas da Educação Superior¹⁰

Conforme ressaltou Dias Sobrinho (2005), os dilemas da educação superior no mundo globalizado surgem a partir da crise estrutural do Estado, que não consegue prover as condições necessárias às suas instituições, para que elas promovam a democratização, a equidade e a justiça social.

Para ele, a nova economia rompeu com os modelos tradicionais do trabalho e os benefícios da educação globalizada se voltaram mais aos indivíduos do que à sociedade. Assim, com a globalização, o ensino superior público domestica sua identidade, tese que se comprova pela perda contínua da autonomia universitária, principalmente no campo das pesquisas, em que os rumos da investigação científica acabam sendo decididos pelos organismos financiadores. Assim, por mais público que pareça o modelo que idealiza um projeto de pesquisa totalmente desvinculado do setor produtivo, os interesses que a academia atende sempre privilegiam esse grupo político (DIAS SOBRINHO, 2005).

Como decorrência, o grande dilema da educação superior estaria na escolha entre “educação como direito social e bem público” versus “educação como negócio e mercadoria”.

Em outras palavras, como conclui Ristoff, “estamos diante de um conflito entre um sistema de educação superior de elite e um sistema inclusivo. O sistema tradicional é, por natureza, profundamente diferente do sistema de massas e se sustenta em valores, atitudes, comportamentos, formas de atuação, instrumentos e modelos didático-pedagógicos distintos de outros existentes”. “O sistema que está aí é, ao contrário do que parece e que alguns imaginam, pequeno, excludente e catedrático, às vezes, quase privado, mesmo dentro do espaço público. Outro sistema, no entanto, está surgindo, impondo-se mais agressivamente, a que eu chamo ‘sistema inclusivo’. De certo modo, ele se contrapõe ao modelo clássico; é amplo, diversificado, democrático, de massas e preocupado em dar a todos uma oportunidade” (RISTOFF; SEVEGNANI, 2006).

Santos (2010), por sua vez, elenca três contradições com as quais a universidade se defronta e as crises que elas produzem: de hegemonia, de legitimidade e institucional.

A primeira contradição, entre conhecimentos exemplares e conhecimentos funcionais, manifesta-se como crise de hegemonia. Há uma crise de hegemonia sempre que uma dada condição social deixa de ser considerada necessária, única e exclusiva. A universidade sofre uma

¹⁰ Os dilemas da educação superior foram analisados na magnífica obra do Prof. José Dias Sobrinho, *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005; obra cuja leitura é extremamente recomendada a todos que pretendem entender o atual sistema universitário.

crise de hegemonia na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu déficit funcional ou o Estado em nome deles a procurar meios alternativos de atingir seus objetivos (SANTOS, 2010).

A segunda contradição, entre hierarquização e democratização, manifesta-se como crise de legitimidade. Há uma crise de legitimidade sempre que uma dada condição social deixa de ser consensualmente aceita. A universidade sofre uma crise de legitimidade na medida em que se torna socialmente visível a falência dos objetivos socialmente assumidos (SANTOS, 2010).

Finalmente, a terceira contradição, entre autonomia institucional e produtividade social, manifesta-se como crise institucional. Há uma crise institucional sempre que uma dada condição social estável e autossustentada deixa de poder garantir os pressupostos que asseguram a sua reprodução. A universidade sofre uma crise institucional na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes (SANTOS, 2010).

Assim, compreender essas contradições e encontrar novos caminhos são os desafios a serem enfrentados por uma instituição que ainda pretende ser chamada de universidade; e a educação fiscal pode ter um papel fundamental nessa discussão, fazendo pender a balança em favor da “educação como direito social e bem público”, em detrimento da visão da “educação como negócio e mercadoria”.

3.3 Ensino, Pesquisa e Extensão na Universidade Brasileira

Antecedentes Históricos¹¹

O primeiro modelo de ensino superior adotado no Brasil englobava as chamadas funções clássicas da universidade, de conservação e transmissão da cultura, de ensino das profissões e de ampliação e renovação do conhecimento. “Esses modelos, adotados pela Inglaterra, pela França e pela Alemanha, respectivamente, resultaram de movimentos ocorridos na Europa no século XVIII, que redefiniram o papel social e as funções das universidades, adequando-as às demandas emergentes naquelas sociedades em decorrência das novas formas de produção, de organização social e de estrutura de poder que se estabeleceram com a revolução industrial, a ascensão do capitalismo e a difusão das ideias liberais” (MAZZILLI, 2011).

¹¹ Apresentamos aqui uma pequena síntese histórica da evolução do ensino superior até a adoção do princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Uma análise mais profunda pode ser encontrada no trabalho de Mazzilli (2011).

A introdução das atividades de pesquisa como função inerente às universidades surgiu apenas no início do século XIX, com a criação, em 1810, por Humboldt, da Universidade de Berlim. Nas palavras de Mazzilli (2011), “essa ideia representou, enquanto movimento, um salto de qualidade na concepção de universidade, constituindo-se como um dos grandes marcos da ciência moderna. A reflexão filosófica, orientando a pesquisa científica, marcou o projeto implantado, contrapondo-se ao caráter meramente utilitário do saber produzido e do trabalho realizado pela universidade. Este modelo constitui-se na primeira experiência de integração entre a pesquisa e o ensino”.

A inclusão das atividades de extensão às funções da universidade se deu muito tempo depois, principalmente a partir dos encaminhamentos do movimento ocorrido na Universidade de Córdoba, na Argentina, em 1918, segundo o qual a incorporação da extensão universitária às funções da universidade seria o instrumento que permitiria levar ao povo o saber que, até então, era exclusividade daqueles que a frequentavam.

Nas palavras de Mazzilli (2011), “o Movimento de Córdoba não se circunscreveu apenas ao lançamento de um programa de reforma universitária. Constituiu-se num acontecimento de maior amplitude e significado, pois demarcou a formulação de um novo paradigma de universidade: os princípios de autonomia, democratização do acesso e da gestão, financiamento e qualidade do trabalho acadêmico que orientam esta proposta, dos quais decorrem seus detalhamentos, constituíram-se na síntese que materializa a superação do paradigma até então vigente”.

Mas no Brasil, apesar das iniciativas de Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Florestan Fernandes nas décadas de 1930 a 1950, e de Darcy Ribeiro na década de 1960, uma ideia de universidade socialmente referenciada, autônoma e orientada pela associação entre ensino, pesquisa e extensão na busca de solução para os problemas sociais só retornaram à cena quando, na década de 1980, o Brasil retoma as liberdades democráticas suspensas pelo governo militar (MAZZILLI, 2011).

A partir das discussões ocorridas na década de 1980, principalmente por meio do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, movimento que culminou com a inclusão do Capítulo III, Seção I – Da Educação (artigos 205 a 214) na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), conseguiu-se a inserção do dispositivo que relaciona o princípio de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial da universidade com o de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

No entanto, apesar da vitória dos movimentos pró-educação pública em incluir tal previsão constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, discutida e aprovada na década de 1990, na onda das políticas neoliberais, promoveu um grande recuo na perspectiva de se consolidar a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, pois permitiu a criação de instituições de ensino superior que poderiam prescindir das atividades de pesquisa e de extensão, valendo-se tão somente da de ensino: os Institutos Superiores de Educação (ISE) e os Centros Universitários.

A Indissociabilidade entre Ensino, Pesquisa e Extensão na Berlinda?

O capítulo constitucional da educação superior incorporou os princípios formulados no início da década de 1980 pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes), tidos como meios para construir uma universidade autônoma e democrática. São eles: ensino público e gratuito, autonomia e democratização da universidade, carreira docente, concursos públicos, eleições diretas para dirigentes universitários, participação da comunidade na vida acadêmica, financiamento, avaliação e projeto pedagógico.

Para a Andes, o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão reflete um conceito de qualidade do trabalho acadêmico que favorece a aproximação entre universidade e sociedade, a autorreflexão crítica, a emancipação teórica e prática dos estudantes e o significado social do trabalho acadêmico. A concretização deste princípio supõe a realização de projetos coletivos de trabalho que se referenciem na avaliação institucional, no planejamento das ações institucionais e na avaliação que leve em conta o interesse da maioria da sociedade (ANDES-SN, 1982).

Como observa Mazzilli (2011), “o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é apontado como referência do padrão de qualidade acadêmica para as instituições de ensino superior do país, que se baseia na negação das desigualdades sociais, expressando assim o papel social da universidade na construção de uma sociedade democrática e igualitária”. A autora expressa, assim, que o papel social da universidade na construção de uma sociedade igualitária e democrática requer a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Como ressaltou Pucci (1991, *apud* MAZZILLI, 2011), “a expressão indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão consagrada pela CF/88 não deve ser considerada como uma fraseologia de efeito, mas como uma síntese atual da história educacional brasileira que aponta diretamente para a construção de uma universidade de bom nível

acadêmico, pública, autônoma, democrática, que se coloca a serviço da realização de uma sociedade independente e soberana científica, tecnológica e culturalmente, voltada para os interesses concretos da população brasileira”.

No entanto, os significativos avanços incorporados à CF/88 contrariaram interesses de alguns grupos poderosos que buscavam o alinhamento do Brasil ao modelo capitalista neoliberal, o que suscitou uma avalanche de projetos de reforma, embora a nova Constituição ainda estivesse engatinhando.

O alvo preferencial dos projetos de emenda constitucional era o artigo 207 da Carta Maior, mas a intensa mobilização dos setores organizados da sociedade e de parlamentares de esquerda impediu a aprovação desses projetos.

Frustradas as tentativas para retirar da Constituição o art. 207, os grupos de pressão pró-privatização do ensino universitário buscaram seus interesses e construíram seus lobbies em cima da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Assim, a Lei nº. 9.394/96, ao estabelecer, em seu art. 45, que a educação superior seria “ministrada em instituições de ensino superior, públicas e privadas, com variados graus de abrangências ou especialização”, abriu caminho para a introdução de novos tipos de instituições de ensino superior, os Centros Universitários e os Institutos Superiores de Educação, o que foi feito de forma infralegal, por meio do Decreto nº 2.306/97.

Portanto, apesar de a LDB definir, em seu artigo 43, Incisos III, IV e VII, que caberia às IES promover e incentivar as atividades de pesquisa e extensão; na prática, os novos tipos de IES criados por meio de decreto presidencial passaram a se dedicar quase que exclusivamente ao ensino, relegando a segundo plano, quando não abandonando, as atividades de pesquisa e extensão.

Mazzilli (2011) conclui que “a concretização da associação entre ensino, pesquisa e extensão na prática acadêmica, de fato, tem se mostrado difícil, pois o que se observa é que, via de regra, o trabalho continua fragmentado entre ensinar, pesquisar e fazer extensão” e a dissociação destes componentes tem gerado sérios problemas para a educação superior no Brasil.

Os dados oficiais sobre o ensino superior no Brasil, constantes do **Censo da Educação Superior** de 2011, divulgados em 2013 pelo INEP, permite-nos concluir que o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão tem sido desprezado nos últimos anos no Brasil.



○ **Censo da Educação Superior**

re-analizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), por meio da Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed), coleta dados sobre a educação superior brasileira com o objetivo de oferecer aos reitores, pró-reitores e dirigentes das Instituições de Educação Superior (IES), aos gestores das políticas educacionais e à sociedade em geral um retrato da educação superior brasileira (INEP, 2013).

No ano de 2011, participam do Censo 2.365 Instituições de Ensino Superior (IES). Desse conjunto, 84,7% são faculdades, 8,0% são universidades, 5,6% são centros universitários e 1,7% representam a soma de institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFs) e de centros federais de educação tecnológica (Cefets). No que se refere à categoria administrativa, 88,0% das IES que participaram do Censo 2011 são privadas e 12,0%, públicas, sendo 4,7% estaduais, 4,3% federais e 3,0% municipais (INEP, 2013). A tabela 3.1 sintetiza esse quadro:

Tabela 3.1 - Número e Percentual de Instituições de Educação Superior, por Organização Acadêmica, segundo a Categoria Administrativa (Pública e Privada) – Brasil – 2011

Categoria Administrativa	Total Geral		Organização Acadêmica							
	Total	%	Universidades	%	Centros Universitários	%	Faculdades	%	IFs e Cefets	%
Total	2.365	100,0	190	8,0	131	5,6	2.004	84,7	40	1,7
Pública	284	100,0	102	35,9	7	2,5	135	47,5	40	14,1
Privada	2.081	100,0	88	4,2	124	6,0	1.869	89,8



O Geo-Capes é

uma ferramenta de dados georreferencial da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). De forma simplificada, pode ser definida como uma base de dados que consiste em referenciar informações de acordo com sua localização geográfica.

O acesso ao GeoCapes se dá por meio do seguinte endereço na internet: Fonte: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>

O que se constata desse quadro é a presença maciça de faculdades privadas (79% do total de IES), a maioria delas, como é sabido, se dedicando quase que exclusivamente às atividades de ensino. As universidades públicas, maiores observadoras do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, correspondem somente a 4,3% do total de IES. Os dados referentes à qualificação dos docentes reforça nossa conclusão, pois, em 2011, 50,8% dos docentes em exercício de IES públicas eram doutores, ao passo que, nas IES privadas, tal titulação é associada a somente 16,5% dos docentes em exercício.

Os dados da pós-graduação, fornecidos pelo **GeoCapes**, reforçam a conclusão de que o a proliferação de faculdades privadas com a natureza jurídica de Institutos Superiores de Educação (ISE) ou Centros Universitários tem contribuído decisivamente para a desvinculação das atividades de extensão e pesquisa da atividade de ensino. Em 2012, dos 3.342 programas de mestrado e doutorado, somente 619 (18,5%) eram de IES privadas.

Em síntese, embora o Brasil possua uma proposta sistematizada de universidade, que tem a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio; na prática, tem privilegiado o crescimento da educação superior por meio de Institutos Superiores de Educação (ISE)

ou Centros Universitários, que privilegiam exclusivamente a atividade de ensino, relegando a segundo plano as demais atividades, prevalecendo a visão de uma instituição que embora tenha a maioria das prerrogativas de autonomia das universidades, não tem a obrigação de devolver à sociedade os benefícios inegáveis da pesquisa científica e da extensão universitária.

3.4 A inserção da Educação Fiscal na Universidade Brasileira

Diante do contexto analisado no presente capítulo, a inserção da educação fiscal no sistema de ensino superior se reveste de duplo desafio: encontrar um espaço privilegiado na universidade dentro da própria atividade de ensino; e inserir-se nos espaços dedicados à extensão e à pesquisa científica de forma integrada à primeira, evitando a fragmentação.

A nosso ver, tal inserção deveria começar pelas atividades de extensão, prosseguir para os estudos científicos, para, finalmente, ganhar massa crítica a ponto de ser inserida no sistema de ensino universitário. Embora a inserção em cada uma dessas atividades possa estar espalhada no tempo, o importante é manter a visão integrada como um objetivo estratégico.

Alguns passos têm sido dados nesse sentido, principalmente a partir do trabalho de disseminação da cultura da educação fiscal conduzido pelos Grupos de Educação Fiscal nos estados e municípios, quando são apresentados às IES os princípios e diretrizes da educação fiscal, o que já configura um embrião de futuras atividades de extensão universitária.

No campo da pesquisa, a criação de prêmios incentivadores, como o Prêmio do Tesouro Nacional e o Prêmio Sefin da prefeitura de Fortaleza, tem permitido a inserção da educação fiscal, direta ou indiretamente, nas linhas de pesquisas de várias IES.

O desafio, agora, é fazer da educação fiscal um tema de interesse das IES brasileiras para as suas atividades de ensino, o que se pretende construir, por exemplo, a partir da elaboração de livros como este.

Isso feito, estaremos muito perto de inserir a educação fiscal na educação superior, respeitando o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Os novos mecanismos de financiamento do ensino superior no Brasil, como o Fies e o Prouni, fizeram crescer de forma vertiginosa o número de alunos matriculados no ensino superior. No entanto, como vimos neste capítulo, esse crescimento se deu quase que exclusivamente por meio da criação de vagas em instituições que privilegiam exclusivamente as atividades de ensino, em detrimento das atividades de extensão universitária e pesquisa científica. Tomando por base esses dois elementos contraditórios da expansão do ensino superior no Brasil, discuta com outros alunos e professores as seguintes questões:

1. O Fies e o Prouni são, ou não, mecanismos equivocados de financiamento do ensino superior? Por quê?
2. Como conciliar a demanda reprimida por vagas no ensino superior com o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão?



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Vejam as principais informações da Pós-Graduação no Brasil, visitando o site GeoCapes no seguinte endereço: <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>.
2. Recomendamos a leitura do livro *Universidade Brasileira no século XXI: Desafios do Presente*, do Professor Valdemar Sguissardi, da Editora Cortez, 2009. 344p.



UNIDADE 2

Relação
Estado-Sociedade



O consentimento dos homens reunidos em sociedade é o fundamento do poder. Aquele que só se estabelece pela força, só pela força pode subsistir.

Denis Diderot, filósofo e escritor francês

Introdução

Apresentaremos, no presente capítulo, os conceitos fundamentais de Estado e Sociedade, como eles se relacionam, como essa relação evoluiu ao longo da história e como foi analisada pelos filósofos e pensadores sociais modernos.

4.1 Conceitos Fundamentais

Sociólogos, cientistas políticos, filósofos, historiadores e economistas ainda não conseguiram explicar totalmente os grandes movimentos sociais de protesto ocorridos nesta segunda década do século XXI, como a **Primavera Árabe** no Oriente Médio e Norte da África, o **Occupy Wall Street** nos Estados Unidos e as **Jornadas de Junho** no Brasil.

Rejeição a Estados ditatoriais, crise de credibilidade de partidos políticos de todas as ideologias e de instituições democráticas, desigualdades econômicas e sociais, repressão violenta das forças policiais etc. não são suficientes para explicar essa onda de protestos, que coloca em evidência as múltiplas e complexas relações entre Estado e sociedade.

Nosso objetivo, neste capítulo, não é, obviamente, tentar preencher essa lacuna analítica e explicar o que ninguém ainda conseguiu entender perfeitamente. Nossa pretensão é, tão somente, apresentar os conceitos básicos de Estado e Sociedade e a evolução histórica da análise de suas complexas relações, no sentido de construir um instrumental básico de análise para aqueles que porventura desejarem se aventurar por essas águas turvas e turbulentas.

4.2 O que é Estado?

Para o *Houaiss* (2001), Estado é o conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação, sendo esta o agrupamento político autônomo que ocupa território com limites definidos e cujos membros respeitam instituições compartilhadas (leis, constituição, governo).

Com o sentido que conhecemos hoje, a palavra teria sido utilizada pela primeira vez no livro *A Arte da Guerra*, escrito durante o século IV a. C. pelo estrategista militar chinês Sun Tzu, e, no mundo ocidental, no livro *O Príncipe*, de Maquiavel.



A Primavera Árabe

foi um conjunto de manifestações e protestos que ocorreu no Oriente Médio e no Norte da África a partir do final de 2010. Começou na Tunísia, em 18 de dezembro de 2010, após a autoimolação de Mohamed Bouazizi, como protesto contra a corrupção policial e os maus tratos, e atingiu a Argélia, Jordânia, Egito, Iêmen, Líbia, Arábia Saudita, Sudão, Omã, Iraque, Kuwait, Barein, Mauritânia, Marrocos e Síria.



○ **Occupy Wall Street**

foi um movimento de protesto iniciado em 17 de setembro de 2011, no Zuccotti Park, no distrito financeiro de Manhattan, na cidade de Nova York, e seu objetivo principal era denunciar a impunidade dos responsáveis e beneficiários da crise financeira mundial de 2008/2009. Suas principais bandeiras eram a luta contra a desigualdade, o repúdio à ganância e à corrupção e a denúncia das indevidas influências das empresas – sobretudo os bancos – sobre os governos.



As **Jornadas de Junho** fo-

ram várias manifestações populares por todo o Brasil, ocorridas em junho de 2013, que inicialmente protestavam contra os aumentos nas tarifas de transporte público (como parte do Movimento Passe Livre) e que ganharam grande apoio popular após a forte repressão policial ocorrida, principalmente, na cidade de São Paulo.

O jurista Miguel Reale define Estado 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 isto que alguns constitucionalistas definem o Estado como a instituição detentora da coação incondicionada” (REALE, 1996).

Para Norberto Bobbio¹², “o conceito de ‘Estado’ não é um conceito universal, mas serve apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa a partir do século XIII até os fins do século XVIII ou inícios do XIX, na base de pressupostos e motivos específicos da história europeia e que após esse período se estendeu – libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento – a todo o mundo civilizado”.

Assim, para Bobbio, o conceito moderno de Estado representa, em linhas gerais, “o Estado político da Europa cristã na idade imediatamente pré-moderna, a saber entre o século XIII e o século XVI, que é, por outro lado, o significado que o termo “Estado” (Status, Estat, Estate, Staat) geralmente possui nos documentos do tempo: indica a condição do país, tanto em seus dados sociais como políticos, na sua constituição material, nos traços que constituem seu ordenamento”¹³. Em tal sentido, o Estado moderno europeu aparece como uma forma de organização do poder historicamente determinada e, enquanto tal, caracterizada por conotações que a tornam peculiar e diversa de outras formas de organização do poder, historicamente também determinadas e interiormente homogêneas.

Na síntese de Oszlak (1997), a formação do Estado tem sido “parte constitutiva de um processo de construção social caracterizado – entre outros atributos – pela delimitação de um espaço territorial, o estabelecimento de relações de produção e troca, a conformação de classes sociais e o desenvolvimento de sentimentos de pertencimento e destino comum que deram conteúdo simbólico à ideia de nação”.

Logo, o papel preponderante do Estado, em cada momento histórico, deve ser concebido como uma expressão político-ideológica de agendas construídas para a resolução de questões sociais inerentemente conflituosas. Seria, portanto, “uma decantação das políticas ou tomadas de posição predominantes e de sua consequência: a conformação de um aparato institucional orientado a resolver as questões no sentido escolhido, colocando em jogo para ele os diversos recursos de poder que em cada momento está em condições de mobilizar” (OSZLAK, 1997).

12 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 425).

13 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 426).



A Constituição, segundo o *Houaiss* (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]”.

Em síntese, têm-se basicamente três elementos que constituem o que se entende por Estado:

- a) **o território:** um espaço geograficamente delimitado onde o poder estatal é exercido;
- b) **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; e
- c) **o conjunto de instituições e suas prerrogativas:** que inclui a principal prerrogativa de quem detém o poder estatal – o poder coercitivo – delegado ao Estado pela própria sociedade.

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”. O Estado de Direito exige uma permanente adesão de consciências livres ao sistema de ideias político-sociais que serve de base à atividade daqueles que governam. Sem essa adesão ao regime, a Constituição nunca chegaria a ser um sistema de leis vitais (REALE, 2000).

Para Reale (2000), o próprio conceito de Estado implica necessariamente a ideia de Estado de Direito, “não no sentido do Estado reduzido a meras formas jurídicas, mas sim no sentido do Estado que subordina, em via de regra, as suas atividades aos preceitos do direito que ele declara; não no sentido do Estado que se circunscreve à missão de tutelar os direitos individuais, mas no sentido do Estado que não delimita a priori a sua esfera de interferência, mas fixa a priori a juridicidade de toda e qualquer interferência neste ou naquele outro setor da produção humana”.

Foi a Constituição de 1988 que inseriu o adjetivo “democrático” à consagrada expressão Estado de Direito. Sobre tal fato, é interessante recuperar as palavras de Miguel Reale, que sintetizam magistralmente o que se pretende com a nova expressão:

Pela leitura dos Anais da Constituinte, infere-se que não foi julgado bastante dizer-se que somente é legítimo o Estado constituído de conformidade com o Direito e atuante na forma do Direito, porquanto se quis deixar bem claro que o Estado deve ter origem e finalidade de acordo com o Direito manifestado livre e originariamente pelo próprio povo, excluída, por exemplo, a hipótese de adesão a uma Consti-



Como observa Nogueira (2001), a expressão inglesa **Welfare State** foi criada na década de 40, embora a menção à Welfare Policy – Política de Bem-estar – ocorra desde o início do século XX.

tuição outorgada por uma autoridade qualquer, civil ou militar, por mais que ela consagre os princípios democráticos. Poder-se-á acrescentar que o adjetivo 'Democrático' pode também indicar o propósito de passar-se de um Estado de Direito, meramente formal, a um Estado de Direito e de Justiça Social, isto é, instaurado concretamente com base nos valores fundantes da comunidade. Estado Democrático de Direito, nessa linha de pensamento, equivaleria, em última análise, a Estado de Direito e de Justiça Social (REALE, 1999)



Otto von Bismarck (1815 - 1898), conhecido como o chanceler de ferro, foi um estadista da Alemanha no século XIX. Coube a ele lançar as bases do Segundo Império, ou 2º Reich (1871-1918), que levou à unificação da Alemanha.

O Estado Democrático de Direito conjuga, pois, as concepções de Estado de Direito e de Estado de Justiça Social. Seus fundamentos são consagrados na Constituição que, no caso brasileiro, foram elencados no Art. 1º da CF/88:

- 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.

Estado de Bem-Estar Social¹⁴

Estado de Bem-Estar Social, ou **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 de **Bismarck**, por volta dos anos 1880, que surgiram os primeiros elementos da política social que desaguiam no Estado de Bem-Estar Social moderno (Sozialstaat, em alemão), principalmente como fruto da força crescente do partido socialdemocrata.

O primeiro documento a estabelecer oficialmente os princípios do Estado de Bem-Estar Social foi o **Plano Beveridge**, que apontava as seguintes características para a organização da política de segurança social como um sistema (NOGUEIRA, 2001):

- generalizado, que abrange o conjunto da população, seja qual for o seu estatuto de emprego ou o seu rendimento;
- unificado e simples: uma quotização única abrange o conjunto dos riscos que podem causar privações do rendimento;



O **Plano Beveridge** teve origem no relatório sobre o sistema britânico de segurança social (*Report on Social Insurance and Allied Services*) elaborado pelo economista e reformista social britânico William Beveridge, em 1942.

¹⁴ Recomendo a leitura do excelente texto da Profa. Vera Maria Ribeiro Nogueira, *Estado de Bem-Estar Social: Origens e Desenvolvimento*, principal fonte utilizada nesta breve seção sobre o que se entende por Estado de Bem-Estar Social. (NOGUEIRA, 2001)

- uniforme: as prestações são uniformes seja qual for o rendimento dos interessados;
- centralizado: preconiza uma reforma administrativa e a criação de um serviço público único.

Para Bobbio (1998), o Estado de bem-estar social, ou Estado assistencial, como ele prefere denominar, pode ser definido como Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político.

Há um consenso de que o Estado de Bem-Estar Social se constitui como um elemento estrutural ao capitalismo contemporâneo e significou mais do que um mero incremento nas políticas sociais.

Representou, de fato, 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).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios do Estado de Bem-Estar Social no seu Título VIII – Da Ordem Social, estabelecendo que “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo **o bem-estar e a justiça sociais**”. E trouxe para o âmago da Constituição o conceito de Seguridade Social, que 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**”.

O Estado de Bem-Estar Social previsto na CF/88 tem sido o alvo preferencial do embate entre as duas 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.

4.3 O que é Sociedade?

Segundo o *Houaiss* (2001), sociedade é um agrupamento de seres que convivem em estado gregário e em colaboração mútua. No sentido sociológico, sociedade corresponde à coletividade: um grupo humano que habita em certo período de tempo e espaço, seguindo um padrão comum.

Interessa-nos, particularmente, o conceito de sociedade em relação direta com o conceito de Estado, que privilegia a análise do Estado

e da sociedade nas suas relações intrínsecas e extrínsecas, procurando estabelecer diferenças e semelhanças entre as duas instâncias conceituais. Nesse sentido, não existe a separação entre indivíduo e sociedade, como se esta fosse o somatório de indivíduos ou uma entidade supraindividual; nem entre sociedade e natureza, pois os seres humanos fazem parte do mundo natural, que, por sua vez, está na base de todas as atividades humanas.

Devemos, portanto, partir do princípio de que a sociedade é muito mais do que a soma de indivíduos e de que qualquer atividade humana, mesmo individual, é social e natural. Assim, todos os processos e relações que produzirem ou reproduzirem a vida material são, simultaneamente, naturais e sociais. É neste contexto que devemos pensar o conceito de sociedade civil.

Foi o filósofo Hegel quem, pela primeira vez, cunhou o termo sociedade civil (em alemão, *bürgerliche Gesellschaft*). A sociedade civil é a sociedade relativa ao cidadão, considerado em suas condições e relações particulares.

Mas, como observou Oszlak (1997), o conceito de “sociedade civil” tem sofrido nos anos recentes novas interpretações e alcances. Diversos autores defendem que é preciso distinguir, dentro da sociedade, ao menos quatro setores: “o coercitivo ou setor público estatal; o lucrativo, que coincide genericamente com o mercado; o voluntário ou não lucrativo, a que pode denominar-se mais propriamente sociedade civil; e o lar, constituído pela família e pela vizinhança”.

4.4 As relações entre Estado e Sociedade

Vários filósofos e pensadores sociais estudaram a relação entre Estado e sociedade. Neste capítulo, apresentaremos uma síntese das ideias de alguns deles: Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, Hegel, Marx e Gramsci, para ficarmos apenas nos mais emblemáticos.

Importante ressaltarmos que a filosofia política moderna, de Hobbes a Kant, passando por Locke e Rousseau, apresenta-se como uma parte do desenvolvimento do direito natural, no qual o Estado aparece como uma entidade jurídica, criada através de um ato jurídico (como o contrato ou os contratos, que constituem o fundamento de sua legitimidade).¹⁵

Thomas Hobbes (1588 – 1679)

Para Hobbes, o conceito de sociedade civil se confunde com o de Estado e é oposto à ideia de sociedade natural. Em sua análise filosófica, ele centrou esse debate na transição do Estado de Natureza – em que

¹⁵ BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 165).

os homens obedeciam, tão somente, às leis naturais, que acabavam por se traduzir numa guerra de todos contra todos – para o Estado de Sociedade, onde se estabeleceria um contrato social, por meio do qual os indivíduos abdicariam de sua liberdade individual em prol da segurança coletiva e da paz social.

Ao defender que os indivíduos deveriam abdicar de seus direitos em prol dos governantes, Hobbes acabava por lançar as bases filosóficas do totalitarismo.

John Locke (1632 – 1704)

Embora suas ideias se coadunassem com a de Estado natural da civilização humana de Hobbes, John Locke, conhecido como o grande teórico do Estado Liberal, argumentava que o contrato social – que objetivava a preservação da vida, da propriedade privada e da liberdade – era firmado entre homens igualmente livres e os indivíduos não precisavam abdicar de seus direitos, pois o poder estatal deveria ser fundamentado no respeito às leis e na defesa comum dos direitos individuais.

Os indivíduos poderiam, assim, por meio de consentimento, definir a forma de governo que entendessem mais adequada, indicar os poderes dos governantes, e revogá-los se estes não agissem em consonância com as leis, que deveriam trazer em seu bojo a defesa dos direitos individuais à vida, à liberdade e à propriedade privada.

Como observou Norberto Bobbio, “Locke interpretava o sentir comum dos britânicos ao pôr teoricamente o fundamento da sociedade civil na defesa da propriedade privada, fruto da laboriosidade individual; e não é por acaso que um livre-cambista de hoje, como R. Nozick, parte de Locke para chegar à igualdade entre o Governo justo e o Governo mínimo”¹⁶.

Hobbes e Locke, portanto, não diferenciam “sociedade política” de “sociedade civilizada” na conceituação de sociedade civil, como enfatiza Norberto Bobbio: “os dois significados se sobrepõem, no sentido de que o Estado se contrapõe conjuntamente ao Estado de natureza e ao Estado selvagem, passando ‘civil’ a significar, ao mesmo tempo, ‘político’ e ‘civilizado’”.

Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778)

Para Rousseau, os conceitos de “sociedade política” e “sociedade civilizada” são nitidamente distintos.

Quando descreve, na segunda parte do Discurso sobre a origem da desigualdade, a passagem do Estado de natureza ao da “société civile” usa a expressão Sociedade civil, não no sentido de sociedade

¹⁶ BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 718).

política, mas no sentido exclusivo de “sociedade civilizada”: “o primeiro que, após haver cercado um terreno, pensou em dizer isto é meu e achou os outros tão ingênuos que acreditaram, foi o verdadeiro fundador da Sociedade civil”¹⁷.

Nas palavras memoráveis de Bobbio: “Esta Sociedade civil descrita por Rousseau é tão pouco identificável com a sociedade política ou Estado que, em certas passagens, é apresentada como um estado em que ‘as usurpações dos ricos, o banditismo dos pobres e as paixões desenfreadas de todos’ geram um estado de ‘guerra permanente’ que faz pensar no Estado de natureza de Hobbes. Por outras palavras, enquanto para Hobbes (e igualmente para Locke) a Sociedade civil é a sociedade política e ao mesmo tempo a sociedade civilizada (civilizada na medida em que é política), a Sociedade civil de Rousseau é a sociedade civilizada, mas não necessariamente ainda a sociedade política, que surgirá do contrato”.¹⁸

Ou seja, em síntese, a noção de sociedade civil de Rousseau se aproxima da “guerra de todos contra todos” de Hobbes, sendo necessário, pois, o estabelecimento de um contrato social que permita um retorno às condições do Estado de natureza e uma superação dessa sociedade civil em direção a uma “sociedade política”.

Immanuel Kant (1724 – 1804)

Kant e Hobbes desenvolveram a teoria jus naturalista da sociedade e do Estado, com base na contraposição simples entre o Estado de natureza (“onde não há senão indivíduos isolados, livres porque sem leis, iguais porque sem superiores”) e o Estado civil (“onde os indivíduos se transformaram, mediante um pacto de associação e de união, em povo soberano”)¹⁹.

Para Kant, na mesma concepção de Locke, a sociedade natural que precede o Estado é uma sociedade de Direito natural ou privado. E assim como Rousseau, Kant distingue a sociedade civil, que deriva de um contrato originário, ideal, mas não fictício, das várias formas de Governo, em que a soberania popular pode ser exercida²⁰.

Kant combatia o despotismo iluminado, o Estado de polícia, que, segundo ele, procurava atender ao bem-estar dos cidadãos de modo exclusivamente administrativo. Para ele, o Estado civil, ou Estado jurídico, fundamentava-se em três princípios a priori: liberdade, igualdade e independência. Para ele, a meta da humanidade deveria ser a construção de uma sociedade civil universal, governada pela lei moral.

17 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 1207).

18 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 1207).

19 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 929).

20 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 352).

Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 – 1831)

Como já revelamos, Hegel foi quem cunhou, pela primeira vez, o termo sociedade civil (*bürgerliche Gesellschaft*), estabelecendo sua diferença em relação ao Estado e atribuindo a cada uma dessas instâncias seu próprio campo de ação.

Nos seus estudos acerca da relação entre Estado e Sociedade, Hegel combate a noção de contrato social, por entender equivocada a ideia de se basear o poder do Estado num princípio de direito privado. Sua concepção radicalmente anticontratualista dá ênfase ao caráter natural da sociedade.

Para Hegel, a sociedade civil é uma etapa anterior à concepção de Estado, distinguindo-se, portanto, deste. Por meio da busca de satisfação de suas necessidades, os indivíduos dissolvem a unidade familiar (a “forma primitiva do espírito objetivo”) e constroem relações antagônicas que fazem surgir as classes sociais, a sociedade civil. Somente a partir da regulação dos conflitos por leis é que a sociedade civil se transforma em Estado.

Ou seja, no modelo hegeliano, a sociedade civil se encontra num momento intermediário, entre a família e o Estado, diferenciando-se das noções dicotômicas, até então em voga, que simplesmente contrapõem família e Estado.

Karl Heinrich Marx (1818 – 1883)

Como destaca Norberto Bobbio²¹, a rejeição do método especulativo de Hegel (que considerava o Estado uma consequência da sociedade) leva Karl Marx a inverter as relações entre sociedade civil e Estado, concentrando a sua atenção bem mais sobre a sociedade civil que sobre o Estado e, portanto, a divisar a solução do problema político não na subordinação da sociedade civil ao Estado, mas, pelo contrário, na absorção do Estado por parte da sociedade civil, na qual consiste a ‘verdadeira’ democracia.

Essa inversão das relações entre sociedade e Estado realizada por Marx representa uma verdadeira ruptura com toda a tradição da filosofia política moderna.

Enquanto a tradição da filosofia política moderna tende a ver na sociedade pré-estatal (quer seja esta o estado de natureza de Hobbes, ou a sociedade natural de Locke, ou o estado primitivo de natureza de Rousseau do Contrato social, ou o estado das relações de direito privado-natural de Kant, ou a família e a sociedade civil do próprio Hegel) uma subestrutura, real, mas efêmera, destinada a ser absorvida na estrutura do Estado onde somente o homem pode conduzir uma vida

21 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 740).

racional e, portanto, destinada a desaparecer total ou parcialmente, uma vez constituído o Estado; Marx, ao invés, considera o Estado – entendido como o conjunto das instituições políticas onde se concentra a máxima força imponente e disponível numa determinada sociedade – pura e simplesmente como uma superestrutura em relação à sociedade pré-estatal, que é o lugar onde se formam e se desenvolvem as relações materiais de existência, e, sendo superestrutura, é destinado, por sua vez, a desaparecer na futura sociedade sem classes²².

Como magistralmente sintetiza Bobbio, “o condicionamento da superestrutura política por parte da estrutura econômica, isto é, a dependência do Estado da sociedade civil, se manifesta nisto: que a sociedade civil é o lugar onde se formam as classes sociais e se revelam seus antagonismos, e o Estado é o aparelho ou conjunto de aparelhos dos quais o determinante é o aparelho repressivo (o uso da força monopolizada), cuja função principal é, pelo menos em geral e feitas algumas exceções, de impedir que o antagonismo degenerem em luta perpétua (o que seria uma volta pura e simples ao estado de natureza), não tanto mediando os interesses das classes opostas, mas reforçando e contribuindo para manter o domínio da classe dominante sobre a classe dominada”²³.

Assim, na teoria marxista, o conceito de sociedade civil passa a significar “sociedade burguesa”, o lócus onde as relações econômicas da estrutura social se realizam, constituindo-se na base sobre a qual se forma a superestrutura jurídica e política do Estado.

Antônio Gramsci (1891 – 1937)

A distinção entre Sociedade civil e Estado é um dos motivos condutores da análise histórica e política que Gramsci faz da sociedade burguesa e da sua evolução para a sociedade socialista. Esta distinção, porém, apesar da identidade de terminologia, não coincide com aquela elaborada por Marx.

Como vimos anteriormente, a teoria marxista pode ser interpretada do seguinte modo: a base real, ou estrutura, compreende o sistema econômico; a supraestrutura, dividindo-se em dois momentos distintos, compreende o sistema ideológico e aquele que é mais propriamente jurídico-político.

Gramsci, por sua vez, distingue claramente, na esfera supraestrutural, o momento do consenso (que chama sociedade civil) e o momento do domínio (que chama sociedade política ou Estado)²⁴.

22 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 740).

23 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 741).

24 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 956).

Como ressalta Bobbio²⁵, a expressão Sociedade civil adquire, assim, na obra mais madura de Gramsci, um quinto significado. Ele afirma: “Podem-se por enquanto fixar dois grandes planos superestruturais, o que se pode chamar da Sociedade civil, ou seja, do conjunto de organismos vulgarmente denominados privados, e o da sociedade política ou Estado, que correspondem à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade, e ao do domínio direto ou de comando que se expressa no Estado ou no Governo jurídico”.

Ou seja, ao contrário de Marx, para quem a Sociedade civil compreende a esfera de relações econômicas e, portanto, pertence à estrutura, Gramsci entende por Sociedade civil apenas um momento da superestrutura, particularmente o momento da hegemonia, que se distingue do momento do puro domínio como momento da direção espiritual e cultural que acompanha e integra de fato nas classes efetivamente dominantes, e que deve acompanhar e integrar as classes que tendem ao domínio, o momento da pura força²⁶.

Considerações Finais

As ideias dos autores aqui apresentadas mostram a complexidade e as múltiplas faces da relação entre Estado e Sociedade, desmitificando as tentativas de homogeneização conceitual.

Suas análises eram conduzidas com o intuito de se tentar compreender a dinâmica das interações como construções históricas, políticas, sociais e culturais e, portanto, permeadas por suas ideologias e visões de mundo.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Os pensadores sociais contemporâneos ainda não conseguiram explicar totalmente os grandes movimentos sociais de protesto ocorridos nesta segunda década do século XXI, como a Primavera Árabe no Oriente Médio e Norte da África, o *Occupy Wall Street* nos Estados Unidos e as Jornadas de Junho no Brasil, em 2013. Com base no que você leu neste capítulo, em leituras adicionais de alguns dos autores citados, e em textos recentes que abordam a questão, como você explicaria tais movimentos tomando-se por base, tão somente, o enfoque da relação entre Estado e Sociedade?

25 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 1.209).

26 BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1998, p. 1.210).



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Recomendamos a leitura do artigo do Professor José Luís Fiori, “Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises”, publicado no site do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP), disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf> (acesso em 02/05/2014).
2. O *Dicionário de Política*, de Bobbio, Matteucci e Pasquino (2001), no verbete “Sociedade Civil” (p. 1.206/1.211), faz um passeio magistral sobre a evolução do conceito de sociedade civil e de sua relação com o conceito de Estado. É o gigante Norberto Bobbio em sua melhor forma, escrevendo para os não iniciados na literatura da Sociologia e da Ciência Política. Imperdível!
3. Sobre os movimentos de protesto ocorridos no início desta década, recomendamos a leitura do livro *O ano em que sonhamos perigosamente*, do filósofo esloveno Slavoj Žižek (Editora Boitempo, 2012).



O desenvolvimento, na realidade, diz respeito às metas da vida. Desenvolver para criar um mundo melhor, que responda às aspirações do homem e amplie os horizontes de expectativas. Só há desenvolvimento quando o homem se desenvolve.

Celso Furtado

Introdução

Neste capítulo, apresentaremos o conceito de desenvolvimento econômico; discutiremos a relação entre crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda; analisaremos os problemas relacionados ao desenvolvimento regional no Brasil e avaliaremos como a questão ambiental tem sido inserida nas discussões sobre desenvolvimento sustentável.

5.1 O que é Desenvolvimento Econômico?

No Brasil, duas correntes de pensamento econômico se debruçaram sobre o tema do desenvolvimento. De um lado, os neoclássicos – representados pelos economistas Antônio Delfim Netto, Mário Henrique Simonsen e Isaac Kerstenetsky – encaravam o desenvolvimento como sinônimo de **crescimento econômico** apenas, defendendo a tese de que bastava uma política que fizesse “o bolo crescer”, para que todos fossem beneficiados; de outro lado, os economistas de orientação crítica – da tradição cepalina²⁷, como Raul Prebisch e Celso Furtado – viam o desenvolvimento como mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas, defendendo a necessidade de se pensar o desenvolvimento conjugado com políticas de redução das desigualdades sociais e regionais.

Para Celso Furtado²⁸, o Estado seria o agente que deveria liderar o processo de construção de um sistema econômico nacional e dinâmico que priorizasse o desenvolvimento das forças produtivas do país. Ou seja, o país deveria construir um projeto de desenvolvimento econômico em que o Estado nacional figurasse como planejador central. Essa foi a principal premissa dos planos de desenvolvimento instituídos no Brasil entre as décadas de 50 e 70.

No entanto, após a estagnação dos anos 80, as discussões em torno de um projeto de desenvolvimento nacional que buscasse cons-



O Crescimento Econômico

é dado pela variação do Produto Interno Bruto (PIB) ao longo do tempo. O PIB é um indicador para medir a atividade econômica do país. Ele é calculado pela soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado. No Brasil, o cálculo do PIB é feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por exemplo, o crescimento econômico da economia brasileira, em 2013, foi de 2,3%, significando que o PIB variou 2,3% (descontada a inflação) entre 2012 e 2013.

27 Referente à CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe, das Nações Unidas.

28 A contribuição de Celso Furtado à análise do desenvolvimento econômico no Brasil e na América Latina é tão importante que seria arriscado sintetizá-lo em poucos parágrafos, motivo pelo qual recomendamos, ao final deste capítulo, a leitura de seus principais livros e de alguns trabalhos mais fundamentados a respeito de seu pensamento.



○ **Consenso de Washington**

foi como ficou popularmente conhecido um encontro ocorrido na capital dos Estados Unidos em 1989. Nesse encontro, realizou-se uma série de recomendações que visava, principalmente, a ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Entre as principais recomendações estavam:

- a) o ajuste fiscal, em que o Estado deveria cortar gastos e eliminar ou diminuir as suas dívidas;
- b) a reforma tributária, em que o governo deveria reformular seus sistemas tributários, transferindo a tributação da renda para o consumo;
- c) a privatização de empresas estatais;
- d) a redução do protecionismo comercial e maior abertura das economias ao capital estrangeiro;
- e) a desregulamentação progressiva do controle econômico e das leis trabalhistas.

truir um sistema econômico nacional e dinâmico foram abandonadas, principalmente a partir dos anos 90, período sob a influência do **Consenso de Washington**, que pregava a desregulamentação, a privatização e a busca por um Estado mínimo, fundamentos do modelo neoliberal. Apesar disso, hoje, prevalece o conceito de desenvolvimento econômico defendido pela corrente cepalina, como se pode constatar a partir das definições encontradas nos modernos manuais e dicionários de economia.

Segundo o *Dicionário de Economia*, de Sandroni (1998), por exemplo, desenvolvimento econômico é equivalente a crescimento econômico (incrementos positivos no produto) acompanhado por melhorias do nível de vida dos cidadãos e por alterações estruturais na economia.

Para Vasconcellos e Garcia (1998), o desenvolvimento econômico implica a conjugação de crescimento econômico com “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)”. É nesse sentido que o tema tem sido discutido nos vários fóruns de educação fiscal espalhados pelo Brasil.

Mas partindo da premissa de que desenvolvimento é muito mais do que mero crescimento econômico, os economistas começaram a enfrentar um novo problema: que variáveis poderiam ser utilizadas para medir (e comparar) o nível de desenvolvimento de um país ou comunidade? Seria possível construir um indicador que abarcasse a multifacetada característica desse conceito econômico?

A partir dessa constatação, diversas variáveis e indicadores – como a renda per capita, a taxa de desemprego, os indicadores de saúde, educação, desigualdade e pobreza – passaram a ser incluídas na análise, mas foi somente em 1990, a partir dos trabalhos dos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, que se chegou a um indicador mais amplo, aceito mundialmente, e que vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no seu relatório anual²⁹. Trata-se do **Índice de Desenvolvimento Humano**, o **IDH**.

O IDH é um indicador de desenvolvimento humano calculado a partir de dados de saúde (expectativa de vida ao nascer), de educação (anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade) e de padrão de vida (**PIB per capita**). Os dados da Tabela 5.1 a seguir mostram a posição relativa de alguns países, incluindo o Brasil, tanto em termos de tamanho da economia (PIB), quanto de desenvolvimento humano (IDH).

²⁹ Maiores detalhes podem ser consultados no Relatório Anual do PNUD, disponível em http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais (Acesso em 08/05/2014).

Tabela 5.1 - IDH e PIB per capita (Dados de 2012)

País	IDH		PIB (US\$ Bilhões PPP)	
	Valor	Ranking	Valor	Ranking
Noruega	0,955	1°	269	47°
Austrália	0,938	2°	926	18°
Estados Unidos	0,937	3°	15.290	1°
Holanda	0,921	4°	713	22°
Alemanha	0,920	5°	3.139	5°
Suíça	0,913	9°	344	37°
Japão	0,912	10°	4.497	4°
França	0,893	20°	2.246	9°
Itália	0,881	25°	2.100	10°
Reino Unido	0,875	26°	2.290	8°
Chile	0,819	40°	304	42°
Argentina	0,811	45°	726	21°
Rússia	0,788	55°	1.871	6°
Venezuela	0,748	71°	379	24°
Brasil	0,730	85°	2.324	7°
China	0,699	101°	11.440	2°
Paraguai	0,669	111°	36	104°
Índia	0,554	136°	4.515	3°
Paquistão	0,515	146°	495	27°
Haiti	0,456	161°	12,5	145°
Moçambique	0,327	185°	24	120°
República do Congo	0,304	186°	25,6	114°
Níger	0,304	186°	11,8	147°

Fonte: PNUD e FMI

Observa-se, pois, que não há uma relação direta entre o tamanho da economia (a renda bruta do país) e o seu índice de desenvolvimento humano, embora os países menos ricos (ou mais pobres) tenham a tendência a terem baixo desenvolvimento humano (como no caso dos países africanos que figuram nas últimas posições do *ranking*).



O **IDH** é dado pela média geométrica de três índices normalizados: IV (Índice de Expectativa de Vida), IE (Índice de Educação) e IR (Índice de Renda), ou seja:

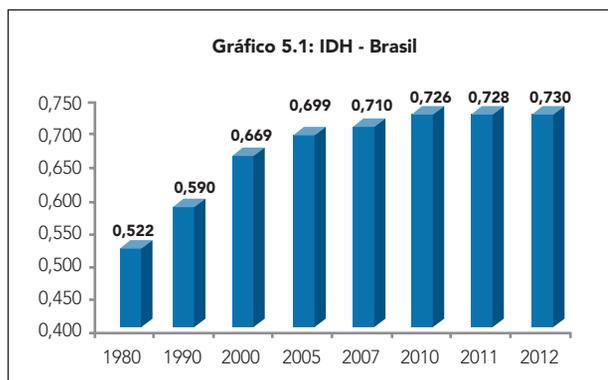
$$IDH = \sqrt[3]{EV \times EI \times IR}$$
 Maiores detalhes podem ser encontrados no site do PNUD: http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH (Acesso em 08/05/2014).



O **PIB per capita** é a relação entre o PIB e a população de um país. É uma medida de Renda Média dos cidadãos de um determinado país, estado ou município. No Brasil, por exemplo, o PIB per capita de 2013 foi de R\$ 24.065,00, o que equivale à Renda Média Anual do brasileiro naquele ano.

Salta aos olhos, também, a posição desconfortável de algumas das maiores economias do mundo, como a da China e da Índia, que embora ocupem a 2ª e 4ª posições no *ranking* de renda agregada (PIB), respectivamente, somente ocupam as vergonhosas 101ª e 136ª posição no *ranking* de IDH.

O Brasil, por sua vez, embora na 7ª posição no *ranking* de renda agregada (PIB), ocupa a 85ª posição no *ranking* de IDH, atrás da Argentina e da Venezuela. O gráfico 5.1 mostra a evolução do IDH brasileiro de 1980 até 2012.



Verificamos que o Brasil tinha um baixo índice de desenvolvimento humano em 1980 (IDH de 0,522), atingiu um grau de desenvolvimento médio em 1990 (IDH de 0,590), passando ao clube dos países com alto nível de desenvolvimento humano somente a partir de 2010 (IDH de 0,722), mas ainda distante do seletivo grupo dos países de grau muito alto (IDH superior a 0,800).

5.2 Desenvolvimento, Pobreza e Desigualdade

As últimas duas décadas, caracterizadas pela crescente globalização e pelo avanço da economia neoliberal – ainda que debilitadas pela grande crise de 2008 –, trouxeram o tema da pobreza e da desigualdade de renda aos debates que a comunidade internacional tem promovido acerca das causas e consequências do crescimento da riqueza mundial³⁰.

Embora a riqueza global tenha crescido – e continue a crescer, mas a passos mais lentos –, a pobreza ainda está presente em uma grande parte do mundo e a desigualdade voltou a disparar, principalmente nos países desenvolvidos. De acordo com estimativas do Banco Mundial, a pobreza extrema ainda atinge 20,6% da população mundial em

³⁰ O debate mais atual foi introduzido pelo economista francês Thomas Piketty, no seu livro *Capital in the Twenty-First Century*, ainda sem versão em português. Abordaremos, neste capítulo, as principais conclusões dos estudos de Piketty.

2010. Ou seja, embora o crescimento econômico mundial tenha provido uma redução na pobreza, um quinto da humanidade (ou 1,2 bilhões de indivíduos em 2010) ainda vive em condições de extrema pobreza, com renda inferior a US\$ 1,25 por dia³¹.

No Brasil, apesar dos incontestáveis avanços dos últimos 10 anos³², o panorama ainda é bastante desconfortável, principalmente em relação à desigualdade de renda. Em termos de pobreza, 3,6% da população brasileira (6,5 milhões de pessoas em 2012) vivem em famílias com renda inferior à linha de indigência (R\$ 70,00 per capita em valores de 2011), incluídos na cruel estatística dos extremamente pobres, e 8,5% (15 milhões de indivíduos) em famílias com renda inferior à linha de pobreza (R\$ 140,00 per capita em 2011).

No entanto, importante reconhecer os avanços recentes nessa área: conforme estudo do Ipea, a extrema pobreza diminuiu de 13,7% para 3,6% entre 1992 e 2012, enquanto a pobreza foi de 31,5% para 8,5%. Foram menos 12 milhões de pessoas vivendo na miséria e menos 28 milhões de pessoas vivendo na pobreza. Na comparação entre as décadas, o período de maior redução da pobreza ocorreu entre 2002 e 2012, quando a redução no número de pessoas na extrema pobreza foi de 10,4% ao ano contra 4,2% na década anterior, e a redução na pobreza foi de 12,1%, em comparação a uma redução de 2,1% no período anterior (IPEA, 2013).

Em termos de desigualdade de renda, o **coeficiente de Gini** do Brasil, com valor próximo de 0,53 em 2012, representa, num conjunto de 90 países, um padrão alcançado apenas pelos seis países com maior grau de desigualdade (África do Sul, Honduras, Zâmbia, Bolívia, República Central da África e Colômbia).

Como demonstrado pelo Ipea (2013), a desigualdade de renda domiciliar per capita aumentou no início dos anos 1990 e só começou a recuar timidamente no final da década, de modo que o Gini, em 2002 (0,587), era levemente maior do que em 1992 (0,580). Depois da virada do século, como vimos, houve grande redução da desigualdade, chegando a um Gini de 0,526 em 2012. O gráfico 5.2 mostra a evolução da desigualdade (medida pelo Gini) no Brasil.

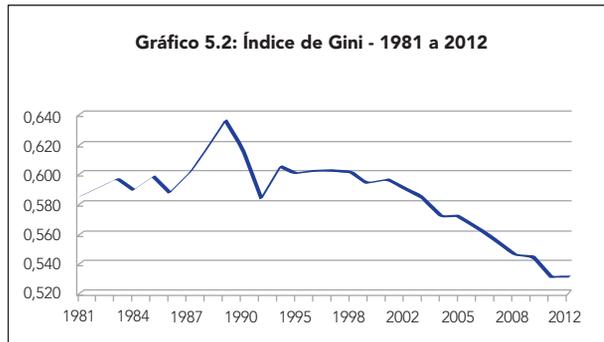


O **Coeficiente de Gini** é uma medida

estatística de concentração ou desigualdade de uma variável qualquer. No caso em questão, é utilizado para calcular a desigualdade da distribuição de renda per capita. Numericamente, varia de "0 a 1", onde o "zero" corresponde à completa igualdade de renda – todos têm a mesma renda – e "1" corresponde à completa desigualdade – quando somente uma pessoa detém toda a renda e as demais têm renda zero. Maiores detalhes sobre o Coeficiente ou Índice de Gini, incluindo seu cálculo, podem ser consultados no site do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará IPECE: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/Entendendo_Indice_GINI.pdf (Acesso em 09/05/2014).

31 Ver dados do Banco Mundial em <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/> (Acesso em 05/05/2014).

32 Ver, nesse sentido, o Comunicado IPEA nº 159, 01 de outubro de 2013, Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE, disponível no seguinte endereço: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf (acesso em 09/05/2014).



Diante desse quadro, por mais que se defenda que a política voltada para “fazer o bolo crescer” tenha efeitos positivos sobre a pobreza e a desigualdade, somente uma política socialmente focalizada nos mais pobres, aliada a medidas que efetivamente redistribuam a riqueza existente, terá resultados expressivos sobre a erradicação da miséria e a redução das desigualdades sociais no Brasil.

Assim, na implementação de suas políticas sociais, o Estado brasileiro deve intervir de forma a atacar primordialmente as desigualdades (principalmente as de renda, mas também as regionais, de acesso a terra e ao mercado de trabalho, raciais e de gênero), para que tenhamos maiores níveis de bem-estar social.

5.3 O “Furacão” Piketty

A análise do professor Thomas Piketty, da Escola de Economia de Paris (Ecole d’économie de Paris), no seu livro *Capital in the Twenty-First Century* (ainda sem tradução no Brasil), tem sido aclamada como uma revolução no entendimento sobre a desigualdade de renda mundial. Nas palavras de Paul Krugman³³, “este é um livro que irá mudar a forma como pensamos a sociedade e estudamos economia”.

O principal argumento do livro de Thomas Piketty é que a riqueza (que tende a se concentrar em poucas mãos – a fração dos “1% mais ricos”) cresce mais rapidamente do que a economia, de modo que aqueles que já possuem muita riqueza vão se tornando cada vez mais ricos em relação aos demais. Assim, o mundo estaria retornando aos níveis de desigualdade do século XIX.

Para demonstrar sua tese, Piketty utilizou dados históricos das declarações do imposto de renda de 30 países, com algumas informações que chegam a retroceder ao século XVIII. Piketty analisou a evolução

³³ Em sua resenha para “The New York Review”, de 08/05/2014, Paul Krugman procurou sintetizar o interesse que o livro desperta da seguinte forma: “Piketty apresenta uma abordagem que integra a análise de crescimento econômico com a de distribuição de renda e riqueza. Este é um livro que irá mudar a forma como pensamos a sociedade e estudamos economia”.

desses países durante mais 300 anos (de 1700 até 2012) e concluiu que a produção anual cresceu em média 1,6%, enquanto o rendimento do capital cresceu de 4 a 5% ao ano.

Ele mostra que a renda do capital – e não a renda do trabalho (salários) – predomina no topo da distribuição de renda e vem aumentando a sua participação no total da renda gerada. Esse aumento da parcela da renda do capital, por sua vez, aumenta a desigualdade, porque a renda do capital é mais desigualmente distribuída³⁴ que a renda do trabalho, tornando a sociedade do século XXI novamente dominada pela riqueza herdada, como o foi até o início do século XX. Na França, por exemplo, os “1% mais ricos” controlavam 60% da riqueza em 1910 e viram esse percentual cair a partir das duas grandes guerras mundiais até atingir menos do que 50% em 1970; no entanto, desde então, esse percentual voltou a crescer, ultrapassando os 70% em 2012.

A conclusão final de Piketty é de que esta situação irá continuar, a não ser que se adote uma série de medidas progressistas globais, como impostos mais elevados sobre a renda e a riqueza. Ele defende, por exemplo, que, no caso dos Estados Unidos, as pessoas com rendas anuais acima de US\$ 1 milhão (cerca de R\$ 2,2 milhões em 2014), paguem alíquotas superiores a 80%. O objetivo, diz ele, é desestimular o pagamento de supersalários. Já as rendas acima de US\$ 200 mil (R\$ 440 mil em 2014) seriam taxadas em 50% ou 60%³⁵.

Não por acaso, suas ideias “revolucionárias” têm sido atacadas pela “vanguarda do atraso”³⁶, que apostam na manutenção do status quo, para que tudo fique como está: os ricos cada vez mais ricos, e os pobres, mais pobres.

5.4 Desenvolvimento Regional³⁷

Um dos grandes paradoxos econômicos da atualidade é a coexistência de economias desenvolvidas em meio a bolsões de pobreza, o que se verifica tanto entre países quanto entre regiões de um mesmo país. A evolução da distribuição de renda de cada um destes dois polos parece exibir um padrão persistente: os extremos parecem diver-

34 Veja, nesse sentido, o excelente artigo do economista Paul Krugman, “Isso sim que é ser rico”, disponível no seguinte endereço da internet: <http://justicafiscal.wordpress.com/2014/05/14/isso-sim-que-e-ser-rico-artigo-de-paul-krugman/> (Acesso em 14/05/ 2014).

35 Nos Estados Unidos, a alíquota máxima já foi de 90% após a Segunda Guerra Mundial, mas voltou a cair depois dos anos 70 e hoje não chega a 40%. Simultaneamente, a concentração de renda passou a subir e hoje é recorde no país.

36 A revista *The Economist*, de 03 de maio de 2014, sintetizou, assim, as críticas: “Muitos pensam que Piketty se equivoca ao acreditar que o futuro será como o passado, o século XXI como o XVIII e XIX. Outros acrescentam que, na realidade, é cada vez mais difícil obter uma boa rentabilidade do capital investido. E, além disso, a maioria dos super-ricos de hoje conseguiu sua riqueza graças ao seu esforço e não por herança”. Você acredita?

37 Esta seção é baseada nas duas primeiras seções do artigo que o autor publicou com o Prof. Dr. Nelson Leitão Paes, da UFPE, sob o título “Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas” (Econ. Apl. vol.12 n°. 4, Ribeirão Preto, Oct./Dec. 2008).

gir uns dos outros, com os pobres se tornando cada vez mais pobres, e os ricos, mais ricos.

Explicar porque algumas regiões crescem mais rapidamente é muito importante, pois disparidades persistentes na renda conduzem a grandes desigualdades sociais e são, frequentemente, fontes de tensões sociais e políticas. No entanto, mais do que explicar, é necessário propor e executar políticas que possam promover mudanças significativas neste quadro.

A existência de desigualdades regionais de renda entre os estados brasileiros tem sido estudada há décadas. É de conhecimento comum que os estados do Sul e do Sudeste, industrialmente mais avançados, juntamente com parte do Centro-Oeste, por conta do agronegócio, estão no polo mais rico desta distribuição; enquanto os do Norte e Nordeste, com organização industrial e da agricultura ainda incipientes, pertencem ao grupo dos mais pobres³⁸. Tais discrepâncias parecem persistir, mesmo após seis décadas de políticas públicas que teriam sido desenvolvidas com o intuito de reduzir as desigualdades regionais.

A Política de Desenvolvimento Regional no Brasil

A existência de desigualdades regionais acentuadas prejudica o desenvolvimento de um país e o bem-estar da sua população, podendo levar à ruptura do pacto de solidariedade federativa. Reduzir essas desigualdades é, portanto, condição imprescindível ao desenvolvimento de toda a nação.

No entanto, a crença nos mecanismos de mercado como elemento suficiente para induzir um processo de convergência da renda nacional não parece se sustentar, até porque o desenvolvimento econômico tem se mostrado cada vez mais dependente da inserção competitiva dos países e regiões no mercado mundial, e a abertura necessária para essa inserção tende a agravar as desigualdades presentes no interior das sociedades nacionais.

Assim, a superação das assimetrias regionais passa, necessariamente, pela mediação do Estado, que continua exercendo um papel importante no “novo” padrão de acumulação capitalista do século XXI. Além disso, embora a implementação de políticas regionais na esfera federal implique custos iniciais para as regiões mais ricas, certas intervenções, se bem formuladas e executadas, poderão exercer, a médio e longo prazos, um efeito líquido positivo sobre a economia nacional com retornos substanciais em termos de bem-estar.

Como vimos na seção anterior, o Brasil é um país com uma perversa distribuição de renda. Em termos regionais, a economia brasileira é

³⁸ Veja, nesse sentido, os trabalhos citados por PAES e SIQUEIRA (2008).

concentrada em três regiões geográficas, o Sudeste, o Centro-Oeste e o Sul do país, com um PIB per capita, em 2010, de R\$ 11.600,00, R\$ 11.130,00 e R\$ 10.140,00, respectivamente. Em 2010, o PIB dessas três regiões representaram 81,2% do PIB brasileiro, para 63,9% da população do país. O PIB per capita das regiões Norte e Nordeste, nesse mesmo ano, foi de R\$ 5.670,00 e R\$ 4.270,00, respectivamente, e a participação das duas regiões no PIB brasileiro foi de apenas 18,8%, embora possuam essas duas regiões 36,1% da população do país.

Pereira e Porto Júnior (2004, *apud* PAES; SIQUEIRA, 2008) mostram, também, que há no Brasil a formação de três grupos de rendas per capita relativas: as regiões Norte e Nordeste, aparentemente presas numa armadilha de pobreza; a região Centro-Oeste num nível acima, mas convergindo para a média do Sul; e, do lado oposto, as regiões Sul e Sudeste no grupo dos ricos, mas mantendo a distância relativa em termos de participação na média de renda per capita regional. A única região que apresenta um padrão comparativo com uma diminuição de desigualdades regionais no Brasil é a região Centro-Oeste, que converge para a média do país e mostra uma tendência de superar a região Sul a partir dos anos noventa.

Para combater essas disparidades regionais, o Estado brasileiro adotou programas de desenvolvimento regional que visam transferir recursos para as áreas mais carentes do país, por meio de instrumentos creditícios e tributários, como a seguir discriminados:

- Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO);
- Os Incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus, à Amazônia Ocidental e às Áreas de Livre Comércio;
- Os Fundos Fiscais de Investimentos Regionais: Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), do Nordeste (FINOR) e Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES); e
- O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE).

No entanto, tal modelo de desenvolvimento não conseguiu alterar a péssima desigualdade regional a qual estamos submetidos.

Diante desse quadro, uma reforma fiscal eficiente precisa, como já observou o professor Rezende (2003, *apud* PAES; SIQUEIRA, 2008), “ser acompanhada da revisão do federalismo fiscal brasileiro, de modo a recompor o equilíbrio federativo e estabelecer mecanismos eficazes para a cooperação intergovernamental na promoção e implementação de políticas nacionais de desenvolvimento, [...], bem como instituir novas regras voltadas para a redução das desigualdades regionais”.



○ Princípio do Destino na tributação do

ICMS estabelece que a incidência do tributo deve se dar no destino da mercadoria (o imposto é do Estado onde ela é consumida). Atualmente, as vendas interestaduais estão sujeitas a um partilhamento das receitas tributárias dela decorrentes, cabendo uma parte ao Estado de origem (onde a mercadoria foi produzida) e o restante ao Estado de destino (onde ela é consumida). Há, portanto, a coexistência dos dois princípios – o da origem e o do destino.

Mas uma política que busque combater as desigualdades regionais deve privilegiar as transferências de recursos para as regiões mais pobres com o objetivo principal de promover o desenvolvimento de sua infraestrutura e de seu capital humano.

No trabalho de Paes e Siqueira (2008), por exemplo, há uma proposta de modelo de desenvolvimento regional apoiado, principalmente, na adoção do **princípio do destino na cobrança do ICMS** nas transações interestaduais e no fim dos incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento regionais (com o repasse dos respectivos recursos para os entes federados mais pobres), o que torna mais equânime a distribuição dos recursos entre os entes federativos do Brasil.

Seus resultados mostram que esse modelo beneficia os estados mais pobres da Federação, o que contribui para a redução das desigualdades regionais, com um custo relativamente baixo para os estados mais ricos. E concluem, afirmando que:

Embora cientes da dificuldade política de se implementar uma reforma que promova perdas no curto prazo para alguns entes federativos, acreditamos que o quadro atual de desigualdade e pobreza, já estagnado há décadas, deve servir de fonte de pressão da sociedade para que tais modificações sejam finalmente promovidas. É necessário que o Brasil busque a atualização de seus modelos de política de desenvolvimento regional para atingir metas mais fortemente redistributivas e equalizadoras, a fim de tentar, na medida do possível, proporcionar a todo cidadão brasileiro condições de vida uniforme em todo o território nacional (PAES; SIQUEIRA, 2008).



A Conferência de Estocolmo

foi a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, onde estiveram presentes mais de 400 instituições governamentais e não governamentais e 113 países.

5.5 Desenvolvimento e Meio Ambiente

O crescimento econômico como objetivo a ser alcançado em nome do progresso gerou um padrão de consumo que exige o uso intensivo de recursos naturais, levando à deterioração do meio ambiente.

Preocupados com esse cenário, pesquisadores intensificaram os estudos que visavam entender a interação entre economia e meio ambiente, principalmente a partir dos anos 70, na esteira das discussões da **Conferência de Estocolmo**. No entanto, a estagnação econômica da década de 80 mudou o foco dos estudos, atrasando o avanço nessa área de pesquisa, embora a falta de crescimento econômico, que impedia o desenvolvimento, tenha se traduzido em mais pobreza e acarretado maior pressão sobre o sistema natural.

Mas a década de 1990 trouxe de volta os intensos debates sobre o desenvolvimento e a necessidade de se pensar para além do crescimento econômico, o que gerou pesquisas e políticas públicas em prol do que se passou a chamar de **desenvolvimento sustentável**.

Por exemplo, os encaminhamentos da **Rio 92**, no Rio de Janeiro, vieram no sentido de colocar, no centro do debate político-econômico, a questão ambiental. Os 179 países participantes da Rio 92 acordaram e assinaram a Agenda 21 Global, um programa de ação baseado num documento de 40 capítulos, que constitui a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um desenvolvimento sustentável. O termo "Agenda 21"³⁹ foi usado no sentido de intenções, desejo de mudança para esse novo modelo de desenvolvimento para o século XXI.

Nas palavras do Ministério do Meio Ambiente, a Agenda 21 é um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Assim, a sustentabilidade seria obtida a partir da adoção mundial de um novo modelo de desenvolvimento baseado no uso de recursos renováveis, o que implicaria a solidariedade da atual geração com as gerações futuras.

As propostas nunca foram radicais. Pensava-se em um ajuste gradual com transformações sucessivas dos sistemas de produção, consumo e distribuição de bens e serviços. Entretanto, pouco se avançou. Passadas mais de duas décadas da Rio 92, e embora os países tenham renovado seus compromissos com o desenvolvimento sustentável na Rio+20, a situação ambiental do planeta se agravou e as reivindicações que levaram à realização da Conferência estão longe de serem atendidas.

Os instrumentos propostos na Agenda 21 foram desmontados pelas empresas transnacionais, que se mobilizaram junto aos governos que as sediam para redefinir os acordos globais, convertendo as prescrições de desenvolvimento sustentável em mais comércio internacional e ampliação da vigência do modelo econômico global baseado no uso de recursos não renováveis.

A boa notícia é que o termo "sustentabilidade" passou a ser de domínio público, o que facilita a discussão com a sociedade e permite incluí-lo no contexto da Educação Fiscal em todos os níveis educacionais.

Esse é o desafio que está posto: pensar o desenvolvimento econômico para além do mero crescimento da produção, incluindo em sua essência a distribuição da riqueza gerada e a proteção do meio ambiente.

³⁹ Veja detalhes do documento no site do Ministério do Meio Ambiente, no seguinte endereço: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global> (Acesso em 12/05/2014).



Segundo a WWF (*World Wildlife Fund*), a definição mais aceita para **desenvolvimento sustentável** é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro. Essa definição surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. O primeiro uso do termo é de 1987, no relatório Brundtland, feito pela ONU.



A **Rio 92** foi uma Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Também conhecida como ECO-92 ou Cúpula da Terra, ela reuniu mais de 100 chefes de Estado para debater formas de desenvolvimento sustentável, um conceito relativamente novo à época.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Muito tem se falado sobre a pobreza e a desigualdade social no Brasil. Com base no texto deste capítulo e em notícias recentes sobre o tema, discuta com colegas e professores qual deve ser o papel do Estado na redução da pobreza e da desigualdade de renda. Você acredita que é possível combater esses males sociais apenas por meio da livre atuação do mercado?
2. Dê uma olhada nos documentos da Rio+20 (disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos.html>) e procure discutir com colegas e professores quais foram os avanços e retrocessos dessa importante Conferência da ONU sobre o meio ambiente. Você acredita na viabilidade política das propostas ali contidas? Se não, como poderíamos contribuir para viabilizá-las?



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Recomendamos a leitura do livro *A hora da igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir*, da CEPAL, disponível no seguinte endereço da internet: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/41698/MIO-LO_Livro_CEPAL_impressao.pdf (Acesso em 07/05/2014).
2. Um vídeo interessante sobre o pensamento de Keynes, com o Professor Luíz Gonzaga de Mello Belluzzo - ECONOMIA Unicamp, pode ser visto no seguinte endereço na Internet: <https://www.youtube.com/watch?v=1pJduyhZgRU>.
3. Outro documento importante da CEPAL é o “Panorama Social da América Latina”, disponível no seguinte endereço da internet: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/51767/P51767.xml&xsl=/tpl-p/p9f.xsl&base=/tpl/top-botom.xsl> (Acesso em 08/05/2014).
4. Recomendamos a leitura das seguintes obras de Celso Furtado, sem ordem de prioridade: *Formação Econômica do Brasil*, *A Economia Latino-americana*, *O Longo Amanhecer e Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. E uma síntese sobre o pensamento furtadiano no artigo de Guido Mantega, “Celso Furtado e o Pensamento Econômico Brasileiro”, disponível no seguinte endereço da internet: <http://www.redcel-sofurtado.edu.mx/archivosPDF/guido.pdf>. (Acesso em 10/05/2014).

O que chamamos democracia começa a assemelhar-se tristemente ao pano solene que cobre a urna onde já está apodrecendo o cadáver. Reinventemos, pois, a democracia antes que seja demasiado tarde.

José Saramago

Introdução

Neste capítulo, analisaremos o conceito e os instrumentos de democracia participativa no Brasil, a literatura acumulada sobre os processos de democratização no mundo ao longo das últimas décadas e os conceitos de ética, cidadania e suas implicações para o fortalecimento do estado democrático de direito.

6.1 A Democracia Participativa

A análise do tema da **democracia participativa** na América Latina surge nas décadas de 70 e 80, quando se iniciam, em diversos países da região, os processos de transição dos regimes autoritários para os democráticos.

No entanto, a temática que atualmente tem atraído a atenção dos cientistas sociais é a das condições do efetivo exercício da cidadania, tendo sido constatado que, nas últimas décadas, presenciamos um declínio na identificação das populações com as instituições democráticas liberais clássicas, declínio este que se expressaria em um déficit crescente de participação política ou, pelo menos, no desenvolvimento de novas formas diferenciadas da participação democrática tradicional (ROCHA, 2009).

Mas antes de abordarmos a evolução do processo democrático até chegarmos a este cenário, precisamos, primeiramente, conceituar nosso objeto de estudo: a democracia participativa.

Bonavides (1993) conceitua democracia como “aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo”. E, para ele, “não há democracia sem participação”, sendo que a verdadeira democracia participativa implica uma estrutura organizacional assentada, principalmente, no princípio da soberania popular, como ensina **Tocqueville**.

Assim, a democracia participativa se concretiza por meio de mecanismos de exercício, diretamente pelo povo, da vontade geral e democrática, vindo a restaurar e a repoliticizar a legitimidade do sistema



Há um consenso de que a fonte sociológica instauradora da **democracia participativa** que hoje faz parte do arcabouço institucional brasileiro foi a luta pela redemocratização nas décadas de 70 e 80, levada a cabo pelos movimentos sociais emergentes, em especial o movimento dos trabalhadores, e culminando com a Constituição de 1988, que trouxe em seu bojo vários instrumentos para o exercício da cidadania.



Alexis-Charles-Henri Clérel, visconde de **Tocqueville**, mais conhecido como Alexis de Tocqueville, foi um pensador político, historiador, sociólogo e escritor francês. Tornou-se célebre por suas análises da Revolução Francesa, da democracia americana e da evolução das democracias ocidentais em geral. Viveu de 1805 a 1859.

(BONAVIDES, 2001). E como teria se disseminado o regime democrático participativo pelo mundo? É o que veremos a seguir.

Os processos de democratização

Como observa Vitullo (2006), há uma extensa literatura acumulada sobre os processos de democratização no mundo ao longo das últimas décadas, sobressaindo-se a perspectiva comparativa, típicas das correntes transitológicas, consolidológicas, elitistas-competitivas, neo-institucionalistas e demais variantes da tendência hegemônica no campo da ciência política contemporânea, cujo marco teórico se dá a partir da análise e da interpretação das experiências de mudança de regime político acontecidas desde 1974 no sul da Europa, com a derrocada do salazarismo em Portugal, e desde 1979 na América Latina, com o retorno da democracia no Equador.

Tais experiências teriam inaugurado, segundo o pensador liberal norte-americano **Samuel Huntington**, a Terceira Onda de democratização, o que corroborava sua tese de que a disseminação do regime democrático representativo se dá em forma de ondas.

Para Huntington (1994), a primeira onda abrange o período de 1828 a 1926, quando se tinha 24 nações democráticas entre 64 independentes, equivalentes a 45,3% do total. Entre 1922 e 1942, há uma brutal reversão da primeira onda, quando as nações independentes se reduzem a 61, e apenas 12 ou 19,7%, preservaram o sistema democrático.

A segunda onda de democratização vai de 1943 a 1962, quando o número de estados independentes atingia 111, devido à derrocada de vários sistemas coloniais, elevando-se as nações democráticas a 36, ou 32,4% do total. A segunda reversão acontece entre 1958 e 1975, com o ápice em 1973, quando somente 39 nações eram democráticas (24,6%), num total de 122 estados nacionais (HUNTINGTON, 1994).

Em seu livro, Huntington (1994) atesta que “a terceira onda de democratização no mundo moderno começou, implausível e involuntariamente, 25 minutos depois da meia-noite, numa quinta-feira, 25 de abril, em Lisboa, Portugal, quando uma estação de rádio tocou a música Grandola Vila Morena”. O ano era 1974 e a revolução de 25 de Abril ficou conhecida como Revolução dos Cravos, quando foi deposto o regime ditatorial do Estado Novo, em vigor desde 1933, iniciando um processo que culminou com a implantação de um regime democrático, com a entrada em vigor da nova Constituição em 25 de abril de 1976.

Em meados da década de noventa, o pico da terceira onda na visão de Huntington, as nações democráticas equivaliam a 30,2% (58 democráticas em 192 independentes).



**Samuel
Huntington**
(1927 – 2008)

foi um economista norte-americano muito influente nos círculos politicamente mais conservadores. Ficou conhecido no Brasil nos anos 70, quando se começou a discutir, no governo Geisel, os possíveis caminhos de transição da ditadura para a democracia, baseada na sua “teoria da descompressão”, que convergia no sentido da elaboração de uma estratégia “descompressionista gradualista”, que possibilitasse a manutenção daquela ordem social em outro formato institucional, de caráter mais liberal e “democrático”.

Segundo Huntington (1994), as principais causas da terceira onda seriam:

1. os problemas de legitimação do autoritarismo num mundo em que os valores da democracia tornaram-se largamente aceitos;
2. o crescimento econômico sem precedentes a partir de 1960;
3. a mudança de posição da Igreja Católica, resultante do Concílio Vaticano Segundo, que teria deixado de ser suporte de sistemas autoritários em vários países;
4. a influência externa da Comunidade Europeia e dos Estados Unidos na promoção dos direitos humanos e o acolhimento dessa influência pela nova liderança soviética; e
5. o efeito demonstração que a adesão à causa democrática por esse ou aquele país veio a alcançar num mundo onde a comunicação difundiu-se amplamente e tornou-se instantânea.

Vitullo (2006), no entanto, observa que essas leituras e interpretações dos processos sociopolíticos vividos pelos diversos países do nosso continente e de outros no curso dos últimos anos são passíveis de várias objeções e críticas, que alcançam, precipuamente, a concepção democrática que está por trás de tais estudos e que tem se tornado hegemônica na ciência política contemporânea.

Para ele, autores como Huntington, Di Palma, Morlino, Flisfisch ou Valenzuela entendem que “a consolidação democrática fica circunscrita simplesmente ao estabelecimento de regras e procedimentos que viabilizem o revezamento no poder entre grupos e líderes provenientes de diferentes agremiações partidárias”. Ou seja, “a democratização se reduz à mera normalização das instituições formais e as relações entre democratização político-institucional e democratização social perdem toda relevância”.

Em sua exposição, Vitullo (2006) aporta elementos de reflexão a respeito da necessidade de superar a concepção elitista e institucionalista da democracia, sendo crucial repensar o poder político de uma maneira diferente, “atendendo à articulação de suas duas dimensões irrenunciáveis: o poder institucional (caracterizado pela sua transitividade, centrado na autoridade, na agregação, na representação, na decisão, no direito, na esfera pública) e o poder que emerge da ação coletiva (caracterizado por sua intransitividade, pela mobilização, pela contestação, pelo conflito e pela sociedade civil)”.

Esta reformulação, segundo ele, permite que fiquemos afastados dos conceitos de ordem e estabilidade e das visões da política que restringem a democracia ao meramente institucional, visões essas intimamente associadas à teoria democrática dominante e tão presente

nas explicações que têm se desenvolvido em torno dos processos de redemocratização nos países do continente.

6.2 Democracia Participativa no Brasil

No Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, estabeleceu-se um conjunto de práticas que institucionalizam a abertura do Estado à participação da sociedade civil organizada em diversos níveis e áreas de atuação.

A “Constituição Cidadã”, denominação de Ulysses Guimarães para a Constituição de 1988, foi o marco simbólico da “reinvenção” da nossa cidadania, a fronteira mais importante da transição democrática em direção à garantia dos direitos individuais, políticos e sociais e à defesa intransigente dos direitos humanos no Brasil. Logo em seu preâmbulo, institui um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Estabelece seus princípios fundamentais em seu primeiro artigo, reforçando a estrutura federativa de governo – formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal – e instituindo a democracia participativa como base do exercício da soberania popular:

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 (grifamos).

Ao promulgar seus objetivos fundamentais, a CF/88 ressalta os princípios da justiça, da liberdade, da solidariedade e da igualdade, o que é garantido pelo pleno exercício dos direitos individuais, sociais e políticos, previstos em seus artigos 5º ao 11 e 14 ao 16.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I. Constituir 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 Constituição de 1988 consagrou os direitos políticos em seu artigo 14, prevendo as formas de participação dos cidadãos brasileiros na definição dos rumos do país.

Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I. Plebiscito;
- II. Referendo;
- III. Iniciativa Popular.

Assim, em síntese, o Brasil se constitui como uma democracia semidireta, com o povo na titularidade do poder, exercendo-o diretamente ou por meio de seus representantes, e dispondo, para isto, de instrumentos de participação democrática previstos na própria Constituição.

Vejamos, em detalhes, portanto, cada um desses instrumentos.

6.3 Instrumentos de Participação Democrática

O constituinte de 1988 definiu instrumentos de participação democrática de natureza representativa (sufrágio universal e voto direto e secreto) e direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular), além de outros instrumentos de participação e controle.

Sufrágio Universal

O sufrágio universal é o instrumento primordial de exercício do direito político e se constitui no direito do cidadão de escolher seus representantes e de ser escolhido pelos seus pares. O sufrágio não se confunde com o voto; este é o ato que assegura aquele, que é o direito de escolha. E a eleição é o processo democrático que permite o exercício dessa escolha.

No Brasil, o eleitor deve, tão somente, atender aos requisitos de nacionalidade, idade e capacidade, além da formalidade do alistamento eleitoral. Como estabelece a CF/88 em seu art. 14, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de dezoito anos e facultativos para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Não podem alistar-se como eleitores (e, portanto, não podem votar e serem votados) os estrangeiros, e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

Para poderem ser candidatos a um cargo político (deputados, senadores, vereadores, prefeitos, governadores e Presidente da República), são necessárias as seguintes condições (chamadas de condições de elegibilidade): a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária, a alfabetização e as seguintes idades mínimas:

- a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
- b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador.

Plebiscito e Referendo

Como vimos acima, a CF/88 prevê o plebiscito e o referendo no artigo 14, no capítulo dos Direitos Políticos, como os primeiros dois instrumentos de democracia participativa postos à disposição da sociedade.

A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamentou a eventual convocação de plebiscito e referendo, definindo-os como consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

A principal diferença entre os dois instrumentos é que o plebiscito é convocado antes da aprovação de ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido; enquanto o referendo é convocado depois de aprovado o ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados ou Territórios Federais, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional.

No Brasil, tivemos um plebiscito importantíssimo em 1993, que já estava previsto no art. 2º das Disposições Transitórias da CF/88. Ele foi convocado para decidir sobre a forma de governo, se República ou Monarquia, e sobre o sistema de governo, se Presidencialista ou

Parlamentarista. O povo brasileiro optou pela manutenção da forma de governo republicana e pelo sistema presidencialista.

Iniciativa popular

A iniciativa popular também foi prevista no artigo 14 da CF/88 e regulamentada pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Definiu-se que a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, relativo a um único assunto, e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Trata-se, pois, de um procedimento que consiste no desencadeamento do processo legislativo pelo povo, mediante proposição de um projeto de lei específico por certo número de eleitores.

Até 2013, somente quatro Projetos de Lei de Iniciativa Popular foram aprovados e se transformaram em leis no Brasil. O primeiro foi o projeto que originou a Lei nº 8.930, de 7 de setembro de 1994, tipificando novos crimes hediondos. O segundo foi o projeto que deu origem à Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999, que concedeu à Justiça Eleitoral mais poderes para punir atos de corrupção nas campanhas.

O terceiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular levado ao plenário do Congresso Nacional e convertido em norma legal foi publicado em 17 junho de 2005, e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005). O quarto, e mais recente, é o projeto de lei da Ficha Limpa, transformado na Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que regula a vedação de candidatura de políticos condenados por colegiado em processos não concluídos.

6.4 Ética e Cidadania

Ética

A palavra “ética” é derivada do grego, *ethos*, que significa “bom costume”, “costume superior” ou “portador de caráter”. Segundo o Houaiss (2001), ética é “a parte da filosofia responsável pela investigação dos princípios que motivam, distorcem, disciplinam ou orientam o comportamento humano, refletindo especialmente a respeito da essência das normas, valores, prescrições e exortações presentes em qualquer realidade social”; ou, por extensão de sentido, “o conjunto de regras e preceitos de ordem valorativa e moral de um indivíduo, de um grupo social ou de uma sociedade”.

Ou seja, “Ética” significa tanto a disciplina que reflete criticamente sobre o saber ético encarnado nos valores, costumes e modos de ser,

como esse próprio saber. Assim, a ética é tanto o estudo das ações e dos costumes, quanto a própria realização de um tipo de comportamento.

Partindo dessa conceituação, entende-se o “ser ético” como aquele que possui boa adaptabilidade à realidade, personalidade íntegra, equilíbrio interior, maturidade emocional, força de caráter e capacidade de lidar com conflitos.

A ética restringe-se ao campo particular do caráter e da conduta humana à medida que esses estão relacionados a “princípios morais”. E como as pessoas classificam suas condutas e as de outras pessoas por meio de adjetivos como “bom”, “mau”, “certo” e “errado”, a ética investiga justamente o significado e escopo desses adjetivos, tanto em relação à conduta humana como em seu sentido fundamental e absoluto.

O que seria, portanto, um comportamento correto do ponto de vista ético? Seria aquele comportamento adequado aos costumes e valores vigentes, enquanto tais valores tiverem força para coagir moral e socialmente os indivíduos de uma dada comunidade.

Esses valores são normas ou padrões sociais geralmente aceitos ou mantidos pelo indivíduo, classe ou sociedade e dependem, basicamente, da cultura relacionada com o ambiente onde o indivíduo está inserido. Ou seja, os valores são pessoais, subjetivos e contestáveis. E valores são diferentes de princípios. Uma pessoa pode ter valores e não ter princípios. O exemplo histórico mais emblemático é o de Hitler, que adotou valores morais deturpados, como o da supremacia da raça ariana, em detrimento de princípios morais universais, como o da dignidade da pessoa humana.

Importante ressaltar, também, a diferença entre ética e moral⁴⁰.

Como vimos, a Ética é um conjunto de valores que orientam o comportamento do homem em relação aos outros homens, garantindo a relação harmoniosa e o bem-estar na sociedade. Ela é construída a partir de valores históricos, culturais e humanístico-filosóficos.

A Moral, por sua vez, é o sistema de normas, princípios e valores que regula as relações entre os homens e entre eles e a comunidade na qual está inserido. Tais normas devem ser aceitas voluntariamente. Ou seja, a Moral tem caráter prático imediato, restrito, histórico e relativo; enquanto a Ética é uma reflexão filosófica sobre a moral, procurando justificá-la.

40 O Prof. Clovis de Barros Filho apresenta, de forma sintética, essa diferença no seguinte endereço da internet: <https://www.youtube.com/watch?v=x8JggjaMY4A>. (Acesso em 12/05/2014)

Cidadania

Na Grécia Antiga, cidadão era aquele indivíduo que morava na cidade, na pólis, e participava dos negócios nela realizados. Era uma minoria política, devido às discriminações aos estrangeiros, às mulheres e aos escravos. Àquela época, cidadania era entendida meramente como a qualidade de o indivíduo pertencer a uma comunidade.

Ambos os conceitos evoluíram ao longo do tempo até atingir o conceito moderno em que cidadão “é o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um estado, ou no desempenho de seus deveres para com este”; e cidadania “é o conjunto de direitos e deveres que regem a vida e o modo de atuação de um indivíduo na sociedade”. Por meio do exercício da cidadania, o indivíduo pode atuar no desenvolvimento da sociedade, lutando por melhores garantias individuais e coletivas e por direitos universais como o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade.

Mas como o cidadão não é, tão somente, um sujeito de direitos, é preciso, também, que ele seja consciente de suas responsabilidades enquanto parte integrante desse grande e complexo organismo social que é a coletividade, a sua comunidade, a nação.

Para isso, o exercício da cidadania está diretamente relacionado a um sistema democrático de governo e o direito democrático de participação do povo no governo, diretamente ou por seus representantes, exige um conjunto permanente de normas legais constituidoras dos chamados direitos políticos, sinteticamente representados pelo direito de votar e de ser votado.

Tem-se, portanto, que o estado democrático de direito somente se aperfeiçoa na medida em que o povo possa se inserir nele ativamente ou os seus representantes reflitam, em seus atos, os legítimos anseios populares. E no estado democrático de direito brasileiro, a cidadania foi erigida à condição de pedra fundamental na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Assim, a participação popular, por meio dos instrumentos constitucionalmente estabelecidos, constitui a principal forma de romper com o elitismo democrático que caracteriza a condução da maioria dos estados independentes.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

A participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas é de fundamental importância para o fortalecimento da democracia e a construção da cidadania. Com base nessa conclusão, debata com colegas e professores os seguintes questionamentos:

1. Por que e para que participar?
2. Quais são os tipos de participação disponíveis e quais são as críticas a cada um deles?
3. A participação da sociedade civil implica controle efetivo das políticas públicas?
4. Quais são os interesses ou valores norteadores da participação?



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Para entender do que se está falando quando se menciona a expressão “democracia participativa”, a referência fundamental é o livro organizado pelo Prof. Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*, publicado pela Editora Civilização Brasileira, em 2002.
2. No grupo “Espaço Ética”, do Youtube, vocês encontrarão um conjunto de cursos e palestras sobre os temas ética e cidadania. Para acessá-los, o link é o seguinte: https://www.youtube.com/channel/UCbS4BFDUBB_A5dpLt3vfLJA. (Acesso em 12/05).
3. Um excelente documentário sobre a história da democracia pode ser assistido no seguinte endereço da internet: <https://www.youtube.com/watch?v=P3yVRkvP-w4>. (Acesso em 16/05/2014).



UNIDADE 3

Função Social
dos tributos

Os impostos são aquilo que se paga para se ter uma sociedade civilizada.

Oliver Holmes, jurista americano

Introdução

Apresentaremos, neste capítulo, as principais fontes de financiamento do Estado; alguns conceitos fundamentais da tributação; e as principais classificações utilizadas no estudo dos tributos.

7.1 O Financiamento do Estado

O Estado moderno ampliou consideravelmente suas funções, deixando de ser apenas o garantidor dos direitos de liberdade e de propriedade, típicos do Estado Liberal, e passando a intervir ativamente na ordem econômico-social.

O Estado brasileiro, por sua vez, organizou-se como uma República Federativa, definindo, no art. 3º da Constituição Federal de 1988, os seguintes objetivos fundamentais:

- 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.

Assim, para atingir esses objetivos fundamentais, o Estado precisa desempenhar uma série de atividades, que engloba os serviços públicos e as atividades econômicas em sentido estrito, o que demanda fontes de financiamento adequadas ao tamanho da empreitada.

Portanto, antes de começarmos a falar de tributos, é importante apresentar, sucintamente, as principais fontes de financiamento de que o Estado dispõe para realizar seus objetivos constitucionais. São elas:

1. as receitas de **senhoriagem**, decorrentes da emissão de moeda;
2. as receitas oriundas da emissão de títulos públicos, por meio do endividamento público;
3. as receitas decorrentes do exercício de atividade empresarial (venda de bens e serviços); e
4. as receitas tributárias.



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.



O **PIB** é um indicador para medir a atividade econômica do país. Ele é calculado pela soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado. No Brasil, o cálculo do PIB é feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



A **Dívida Pública Federal (DPF)** é a dívida contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do Governo Federal, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, bem como para realizar operações com finalidades específicas definidas em lei. O estoque da DPF é o montante que o governo federal deve a credores internos (Dívida Interna) e Externos (Dívida Externa).

A emissão de moeda, que produz as chamadas receitas de senhoriação, 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 inflação⁴¹.

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 a 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).

A maior restrição ao uso do endividamento público é, também, a sua insustentabilidade a longo prazo, pois se o país atingir uma proporção dívida/**PIB** muito alta, precisa arcar com uma grande parcela de juros, reduzindo os recursos orçamentários disponíveis a serem investidos em suas atividades fins, além de dificultar o acesso a crédito nos mercados internacionais. Só para termos uma ideia da dimensão do que estamos falando, o estoque da **dívida pública do governo federal** atingiu o montante de R\$ 2,07 trilhões em novembro de 2013.

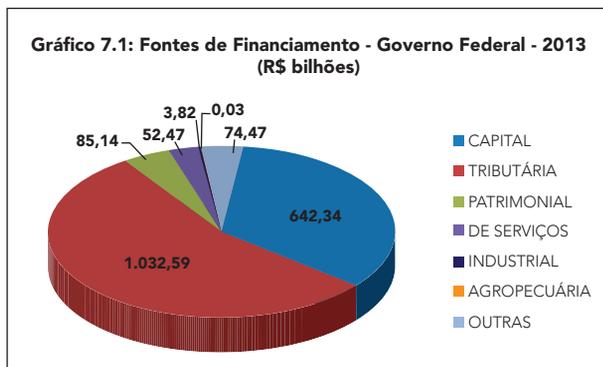
As receitas provenientes do exercício de atividades empresariais pelo próprio Estado são aquelas relacionadas à atuação do Estado no mercado privado, como ofertante de serviços, produtos industriais e agropecuários ou na venda de patrimônio público. Na economia moderna, esse tipo de receita representa uma parcela diminuta do total de recursos à disposição do Estado, pois este reduziu a intervenção direta na economia e passou a exercer predominantemente um poder regulador.

Exemplos típicos de receitas empresariais são os dividendos recebidos pelo Estado em função da sua participação em empresas industriais ou prestadoras de serviços, como no caso da Petrobras, ou aquelas decorrentes da venda de patrimônio público, como no caso das privatizações de empresas de telefonia, energia elétrica, mineração, entre tantas outras vendidas na década de 1990.

As receitas tributárias são aquelas obtidas por meio da cobrança de tributos e constituem a principal fonte de recursos sustentáveis para a existência do Estado moderno. Essas serão objeto de maior detalhamento nos capítulos seguintes desta Unidade.

41 Maiores detalhes sobre a emissão de moeda como fonte de financiamento do Estado podem ser encontrados em JALORETTO (2006).

A título de exemplo, o Governo Federal arrecadou, em 2013, um total de R\$ 1,89 trilhões em receitas diversas, distribuídas conforme o gráfico 7.1:



7.2 Tributos: Conceitos Fundamentais e Classificações

Segundo o dicionário Houaiss (2001), a palavra tributo deriva do latim *tribūtum* ou *tribūtus*. Designava o imposto exigido de uma província ou Estado dependente por aquele que o subjuga. Em suma, diz respeito ao que deve ser entregue ao Estado por dever.

Segundo o art. 3º do Código Tributário Nacional – CTN (Lei 5.172/66), “Tributo é toda **prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.**”

Tipos ou espécies de tributo

De acordo com o art. 5º, do CTN, as espécies ou tipos de tributos são três: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Segundo o próprio CTN, em seu art. 16, “imposto é o tributo cuja obrigação tem por **fato gerador** uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Em linguagem comum, não jurídica, imposto é o montante, em dinheiro, exigido pelo poder público e pago pelos contribuintes, com a finalidade de atender às despesas do Estado feitas em virtude do interesse comum, sem levar em conta vantagens de ordem pessoal ou particular. Como exemplos de impostos no Brasil temos o ICMS, o IPI, o IPVA, o IRPF, o ISS, entre outros que serão apresentados no Capítulo 10.

As taxas, segundo o art. 77, do CTN, “têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte



Prestação pecuniária compulsória

= pagamento obrigatório.

Em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir = em dinheiro ou em qualquer outro meio de pagamento equivalente, permitido por lei, como cheques, cartão de crédito, débito em conta etc.

Não constitua sanção de ato ilícito = não seja uma penalidade (por exemplo, as multas são penalidades)."

Instituída em lei = é necessário que uma lei crie o tributo (princípio da legalidade).

Cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada = não se admite discricionariedade na cobrança. Ela deve ser realizada conforme determina a lei.



Fato Gerador (FG)

nada mais é que a materialização da situação que a Lei definiu de forma abstrata. Assim, se a lei estabelece que o FG do IPI é a saída de produto do estabelecimento industrial, quando esta situação se materializar, ou seja, quando efetivamente o produto sair do estabelecimento, dizemos que houve um fato que gerou a obrigação tributária principal, que é o pagamento do tributo.



Poder de Polícia: segundo o art. 78, do CTN,

“considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais

ou posto à sua disposição”. Ou seja, taxa é uma quantia obrigatória paga pelo cidadão contribuinte em troca de algum serviço público específico, prestado ou posto à disposição de todos (ou para o exercício do **poder de polícia**), oferecido diretamente pelo Estado.

Um exemplo clássico 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, pois estão colocados à sua disposição.

A contribuição de melhoria, segundo estabelecido no art. 81, do CTN, pode ser instituída pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, para custear obras públicas que promovam valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado⁴².

Na Constituição Federal de 1988, estão previstas ainda duas outras figuras tributárias que, embora não sejam consideradas tributos à luz do CTN, são tratadas da mesma forma, como se tributos fossem. São elas: os empréstimos compulsórios (art. 148, da CF/88); e as contribuições especiais ou parafiscais (art. 149, da CF/88).

Os empréstimos compulsórios somente podem ser instituídos pela União e nas seguintes hipóteses previstas no art. 148 da CF/88: a) atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; e b) no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

A competência para a instituição das contribuições especiais ou parafiscais é exclusiva da União (CF/88, art. 149, caput), ressalvada a possibilidade de Estados-Membros e Municípios instituírem contribuição social, descontada de seus servidores, para custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social (CF/88, art. 149, § 1º).

Essas contribuições se desdobram em: contribuições sociais, contribuições de interesse de categorias profissionais e contribuições de interesse de categorias econômicas. A contribuição social é responsável pelo financiamento do sistema de **seguridade social**. As principais contribuições sociais existentes em nosso país são: as Previdenciárias, o FGTS, o PIS, o COFINS e a CSLL.

As contribuições de interesse de categorias profissionais são contribuições instituídas no interesse de profissões legalmente regulamentadas, destinadas a custear as atividades de controle e fiscalização do

⁴² Em dezembro de 2013, a Assembleia Legislativa do Ceará aprovou a criação da contribuição de melhoria para o caso de obras realizadas pelo governo do Estado (veja maiores detalhes da discussão do tema em <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2013/12/assembleia-do-ceara-aprova-criacao-da-cobranca-da-taxa-de-melhoria.html>).

exercício profissional. São exemplos dessas contribuições as anuidades cobradas pelos Conselhos Federais que regulam o exercício de profissões, como engenheiros, médicos e advogados.

As contribuições de interesse de categorias econômicas são contribuições compulsórias cobradas de empregadores e empregados para o repasse a órgãos de defesa de seus interesses (sindicatos e entidades de ensino e de serviço social, como o SEBRAE, o SENAI e o SESI).

Tributos – Conceitos Fundamentais

1. Base de Cálculo: é a grandeza econômica sobre a qual se aplica a alíquota para calcular a quantia a pagar de um tributo. Por exemplo, a base de cálculo do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) é o montante da renda ou dos proventos tributáveis.

2. Alíquota: é o percentual ou valor fixo que será aplicado sobre a base de cálculo para a determinação do valor de um tributo. Quando é expressa por um percentual, a denominamos de alíquota *ad valorem* (por exemplo, a alíquota do ISS em Fortaleza é, regra geral, de 5%); quando é expressa por uma unidade de medida adotada pela lei tributária, a denominamos alíquota específica (por exemplo, a alíquota específica da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, (CIDE) sobre gasolina é de R\$ 230,00 por metro cúbico (m³).

3. Contribuinte: é o sujeito passivo de uma obrigação tributária. Ou seja, é aquele que, por lei, deve realizar o pagamento do tributo ao Estado. Por exemplo, o contribuinte do Imposto de Importação (II) é o importador ou quem a lei a ele equiparar.

7.3 Classificações dos Tributos

a) Quanto à vinculação a uma contraprestação do Estado

Em relação à vinculação com a prestação de serviços pelo Estado, os tributos se classificam em vinculados e não vinculados. Os tributos vinculados são aqueles que têm como fato gerador a prestação de um serviço específico ao contribuinte. Assim, são tributos vinculados as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições parafiscais.

Os não vinculados são aqueles tributos que têm por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica em relação ao contribuinte. Ou seja, o Estado exige tais tributos porque precisa de recursos para promover o bem comum, e o retorno à sociedade ocorre por meio de benefícios indiretos provenientes da ação do Estado nesta busca da realização do bem comum.



Segundo Martins (2003), a

Seguridade Social é um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.



A repercussão econômica

do ônus tributário se refere a quem efetivamente paga a conta do tributo



No caso de locação de imóveis,

embora seja comum o proprietário transferir o pagamento do IPTU para o inquilino, por meio de um contrato, tal contrato somente vale entre as partes e não obriga o fisco, que continuará exigindo o imposto do proprietário.

Os tributos não vinculados são os impostos.

b) Quanto à repercussão econômica do ônus tributário

Quanto à possibilidade de transferência do ônus tributário para terceiros, os tributos se classificam em diretos ou indiretos.

O 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.

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). Exemplos de tributos indiretos são os que incidem sobre a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços, como o ICMS, o IPI, o PIS e a COFINS.

c) Quanto à competência para criação

Os tributos podem ser de competência comum, privativa ou residual.

Os tributos de competência comum são aqueles que podem ser instituídos por qualquer ente político: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É o caso das taxas e contribuições de melhorias.

A competência privativa é aquela conferida pela constituição exclusivamente a um ente tributante para a instituição de determinados tributos específicos: impostos, empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais.

A competência residual foi conferida à União pela CF/88, para que esta possa instituir, mediante lei complementar, impostos e contribuições sociais não estabelecidas na sua competência privativa.

d) Quanto à progressividade

Um tributo pode ser progressivo, proporcional ou regressivo. Um tributo é progressivo quando a alíquota se eleva à medida que aumenta o nível de renda; proporcional, quando a alíquota não varia com a renda; e regressivo, quando a alíquota cai à medida que cresce a renda. A mesma classificação pode ser utilizada para todo o Sistema Tributário.

Ou seja, na tributação progressiva, quem tem maior renda deve pagar uma proporção maior de impostos. A tabela de incidência do imposto sobre a renda da pessoa física (IRPF) no Brasil, apresentada no capítulo 10, mostra que o IRPF possui certa progressividade, pois maiores rendas estão sujeitas a alíquotas maiores.

Um imposto progressivo pode ser utilizado para obtenção de maior equidade. Trataremos dessa questão de forma aprofundada no capítulo 11.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Você conseguiria pensar num Estado sem tributos? Se sua resposta for afirmativa, como você financiaria as atividades estatais? Quais seriam os principais problemas de cada uma dessas fontes por você sugerida?
2. A colonização portuguesa teve grande influência na formação do nosso sistema tributário. Você acredita que teríamos um sistema tributário muito diferente, se tivéssemos sido colonizados pelos ingleses? Quais poderiam ser as principais diferenças (Sugestão: pesquise os atuais sistemas tributários de antigas colônias inglesas, como os Estados Unidos, a Índia e a Austrália). E se nossos colonizadores tivessem sido os franceses ou os holandeses?



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. O Ministério da Educação produziu um excelente vídeo sobre a história dos tributos que pode ser assistido no seguinte endereço da internet: http://www.esaf.fazenda.gov.br/banco_videos/pnef/a-historia-dos-tributos-autor-ministerio-da-educacao. (Acessado em 20/01/2014)
2. Uma breve síntese da história dos tributos pode ser lida no seguinte endereço: <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/estudantes/textos/historiatributos.htm>. (Acessado em 22/01/2014)
3. Você pode acessar o texto atualizado da Constituição Federal de 1988 e do Código Tributário Nacional no site do Governo Federal:
 - Constituição: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
 - CTN: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm (Acessado em 22/01/2014).

Os países latino-americanos não têm sistemas fiscais mais igualitários porque a população politicamente relevante é pequena e rica, e ela gosta das coisas como estão.

Richard Bird, acadêmico canadense

Introdução

Abordaremos, neste capítulo, as funções da tributação, com destaque para as funções econômicas; o conjunto de instrumentos jurídico-legais que formam a legislação tributária; alguns princípios do sistema tributário nacional, com ênfase naqueles consagrados na Constituição Federal; e como se organiza o sistema tributário, destacando-se como se distribui as competências tributárias – que tributos podem ser criados por cada um dos entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

8.1 A Construção do Sistema Tributário Nacional

As Funções da Tributação

A tributação é utilizada tanto para a obtenção de recursos para o financiamento do Estado (**função fiscal**), quanto para a execução de políticas públicas (**função extrafiscal**). Na condução da política econômica, ela pode exercer três funções fundamentais: alocativa, redistributiva e de estabilização.

A função alocativa se refere à capacidade de se utilizar os tributos como instrumento para influenciar a alocação de recursos na economia. Por meio da função alocativa, o Estado pode privilegiar a alocação pública de recursos em detrimento da alocação privada ou incentivar diferentes alocações dos recursos privados propriamente ditos, mediante incentivos econômicos.

É o caso da política de concessão de benefícios tributários a regiões ou setores econômicos específicos, que mostram como a tributação pode realocar investimentos, a despeito de outros fatores socioeconômicos, como qualidade da mão de obra e da infraestrutura, a proximidade com o mercado consumidor etc.

Outra função importante dos tributos é a de estabilização macroeconômica. Por meio da alteração da incidência tributária, o Estado pode influenciar o nível da **demandagem agregada**, compensando os ciclos econômicos e eventuais pressões inflacionárias. Em fases de forte crescimento econômico, o governo pode aumentar os tributos de



A **função fiscal** da tributação é aquela que objetiva carrear recursos para os cofres públicos, para financiar as atividades do Estado.

A **função extrafiscal** objetiva intervenções na economia, para induzir benefícios sociais, proteger a saúde e o meio ambiente etc.

Demandagem agregada é a demanda total por bens e serviços numa dada economia para um determinado período. Ou seja, é o total de bens e serviços que se pretende adquirir na economia.

forma a diminuir a demanda agregada, reduzindo pressões inflacionárias decorrentes do fato de a economia estar operando acima da sua capacidade. Em momentos de baixo crescimento ou de recessões, uma redução na tributação favorece a retomada do investimento e da produção, aumentando o emprego e a renda.

Durante o auge da crise de 2008/2009, o governo brasileiro utilizou-se intensivamente da função de estabilização macroeconômica dos tributos, promovendo diversas desonerações tributárias que permitiram a manutenção do emprego e da renda, a despeito da recessão enfrentada. Segundo o próprio Ministro da Fazenda, Guido Mantega, a crise teve um custo fiscal entre 30 e 40 bilhões de Reais⁴³.

Mas a função considerada mais importante do ponto de vista da justiça fiscal, e também mais negligenciada na condução da política tributária, é a função redistributiva. Como o mercado privado falha em assegurar uma distribuição de renda igualitária, o Estado tem o papel fundamental de atuar, corrigindo tal falha, com vistas a buscar maior equidade.

E uma forma de se fazer isso é utilizar-se de mecanismos de redistribuição de renda via elevação da tributação para os que podem pagar mais, e desonerações para os mais pobres. Como veremos no decorrer desta Unidade, o Estado tem agido em sentido contrário: favorecendo os mais ricos e apenando os pobres.

A Legislação Tributária

Um sistema tributário é uma construção política, originado de um grande pacto social e positivado por instrumentos jurídicos, cujo conjunto forma a legislação tributária do Estado.

O corpo da legislação tributária é constituído dos seguintes instrumentos legais, em ordem hierárquica descendente: a Constituição Federal, as Leis Complementares, as Leis Ordinárias, os Decretos e demais atos infralegais (Portarias, Instruções Normativas, Ordens de Serviços etc.).

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo I do Título VI - Da Tributação e do Orçamento, estabeleceu os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, definiu as limitações ao poder de tributar, distribuiu as competências para a instituição de tributos e regulamentou a repartição das receitas tributárias.

As Leis Complementares, incluindo a mais importante delas – o Código Tributário Nacional (CTN) – estabelecem as normas gerais aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, definindo os fatos geradores e seus principais aspectos.

⁴³ Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/entrevistas/2009/e130809>. Acesso em 21/01/2014.

Logo abaixo das Leis Complementares, na hierarquia das leis, vem as Leis Ordinárias. Todos os entes estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) fazem suas respectivas Leis Ordinárias Tributárias em função da competência constitucionalmente estabelecida. São elas que instituem os tributos autorizados constitucionalmente, especificando os princípios e regras estabelecidos nas normas hierarquicamente superiores, definindo os direitos e as obrigações dos contribuintes.

Em seguida, vêm as normas executórias – aquelas que tornam as leis ordinárias exequíveis. São elas: os Decretos, expedidos pelos chefes do Poder Executivo – Presidente da República, Governadores e Prefeitos; as Portarias e Instruções Normativas, expedidas pelos ministros e secretários de Governo; as Ordens de Serviços, expedidas pelos chefes das repartições, entre outras de menor grau hierárquico.

Ao elaborar a legislação tributária, o legislador deve obedecer a diversos princípios fundamentais, vários deles incluídos na Constituição Federal, e todos estabelecidos de forma a tentar garantir que o sistema tributário seja justo, transparente e eficaz.

8.2 Os Princípios do Sistema Tributário Nacional

Princípios Basilares

Os dois princípios basilares da tributação são:

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

Segundo o princípio da capacidade contributiva, cada cidadão deve contribuir com o financiamento do Estado na estrita medida de sua condição econômica. A Constituição Federal consagrou-o no art. 145, §1º da CF/88, quando assim estabeleceu: “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.

O Princípio do Benefício estabelece que cada indivíduo deveria ser tributado de forma proporcional aos benefícios que recebe do Estado. Tal princípio tem vinculação direta com os princípios do sistema de livre mercado em que cada indivíduo paga de acordo com os benefícios que ele recebe ao adquirir os bens e serviços de que precisa.

Entretanto, como é muito difícil definir precisamente o que é benefício e quantificá-los, a operacionalização desse princípio torna-se extremamente complicada, o que tem contribuído para a sua não adoção.

Além desses dois, outros princípios importantes foram estabelecidos pelo **legislador constituinte**.

Alguns Princípios Tributários Constitucionais

A Constituição Federal de 1988 consagrou os seguintes princípios tributários:

Princípio da Legalidade (art. 150, I, da CF/88): É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. Em síntese, o princípio da legalidade estabelece uma garantia para o cidadão segundo o qual ninguém deve ser obrigado a recolher tributo sem que haja uma lei anterior que traga sua definição, ou seja, que estabeleça a previsão de sua hipótese de incidência (fato gerador), os sujeitos ativo e passivo, a base de cálculo e as alíquotas.

Princípio da Igualdade ou da Isonomia (art. 150, II, da CF/88): É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos. Tal princípio tem estreita ligação com o estabelecido no caput do art. 5º da CF/88, que trata da igualdade de todos perante a lei.

Princípio da Irretroatividade (art. 150, III, "a" da CF/88): É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início 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): É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. Ou seja, um tributo somente poderá ser cobrado no ano seguinte em que fora publicada a lei que o criou ou aumentou o seu valor. Mas tal princípio admite algumas 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 Anterioridade Nonagesimal (art. 150, III, "c" da CF/88): É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar tributos antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. Trata-se de um complemento ao princípio da anterioridade anual, pois se a lei que instituiu ou aumentou um tributo foi publicada ao apagar das lu-



O **legislador constituinte** é o que elabora a Constituição através do Poder Constituinte Originário. O legislador ordinário é o que elabora o ordenamento jurídico infraconstitucional.

zes de um ano (como são comuns as publicações no final do mês de dezembro), os entes públicos, pelo princípio da anterioridade anual, já poderiam começar a cobrança no dia 02 de janeiro do ano seguinte, o que comprometeria a segurança jurídica. Assim, com a adoção do princípio anterioridade nonagesimal, os governos ainda têm que aguardar noventa dias antes de iniciar a cobrança.

Princípio da Vedação do Confisco (art. 150, IV da CF/88): É vedado utilizar tributo com efeito de confisco. O objetivo óbvio deste princípio é impedir que o Estado, com a falsa pretensão de cobrar tributo, se apodere dos bens do contribuinte. Na prática, os contribuintes suscitam a sua aplicação quando entendem estar sendo cobrados de forma abusiva pelo fisco.

Princípio da Liberdade de Tráfego de Pessoas ou Bens (art. 150, V da CF/88): É vedado estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.

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. Ou seja, a lei deverá garantir aos contribuintes o direito de saber qual o montante dos tributos que está contido no valor das mercadorias e serviços adquiridos. Tal princípio foi regulamentado pela Lei nº 12.741/12.

Princípio da Uniformidade Geográfica (Art. 151, I da CF/88): É vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País. Ou seja, a União não pode instituir um tributo que se aplique em apenas algumas unidades da federação e não em outras.

8.3 A 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). Essa relação é exaustiva, ou seja, nenhum outro imposto poderá ser instituído além daqueles expressamente previstos no texto constitucional.

A única exceção admitida é a competência residual da União prevista no art. 154, que assim estabelece:

Art. 154. A União poderá instituir:

- I. mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;
- II. na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

8.3.1 Impostos da União (Governo Federal)

São **impostos de competência da União**, segundo o art. 153 da CF/88:

- Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros (II);
- Imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE);
- Impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IRRF, IRPF e IRPJ);
- Imposto sobre produtos industrializados (IPI);
- Impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF);
- Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR);
- Imposto sobre grandes fortunas, nos termos de lei complementar (IGF).

Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros (II)

O II incide sobre a importação de mercadorias estrangeiras e sobre a bagagem de viajante procedente do exterior. No caso de mercadorias estrangeiras, a base de cálculo é o valor aduaneiro e a alíquota indicada na **Tarifa Externa Comum (TEC)**. No caso da bagagem, a base de cálculo é o valor dos bens que ultrapassem a cota de isenção e a alíquota é de cinquenta por cento (RFB, 2014a).

Embora o II possua função fiscal (arrecadação de recursos para o financiamento do Estado), sua principal característica é extrafiscal, pois tem como objetivos principais proteger a indústria nacional e ajudar no controle da balança comercial, por meio do aumento ou diminuição de suas alíquotas. Segundo informou a Receita Federal (RFB, 2014b), em 2013, o II arrecadou um total de R\$ 37,2 bilhões.



A **TEC** é um conjunto de tarifas que estabelece, desde 01/01/1995, os direitos de importação para os países membros do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), com base na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) para produtos e serviços.

Imposto sobre a exportação (IE)

Conforme definido no art. 1º do Decreto-lei nº 1.578, de 1977, o IE tem como fato gerador a saída da mercadoria do território aduaneiro⁴⁴.

A base de cálculo do imposto é definida no artigo 2º do Decreto-lei nº 1.578, de 1977:

Art. 2º A base de cálculo do imposto é o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da exportação, em uma venda em condições de livre concorrência no mercado internacional, observadas as normas expedidas pelo Poder Executivo, mediante ato da CAMEX - Câmara de Comércio Exterior.

§ 1º - O preço à vista do produto, FOB ou posto na fronteira, é indicativo do preço normal.

O IE não possui função fiscal, destinando-se principalmente a ajudar no controle da balança comercial, regular o abastecimento interno ou estimular a concorrência interna.

Impostos sobre a renda da pessoa física (IRPF)

O IRPF incide sobre a renda e proventos de contribuintes residentes no País ou residentes no exterior que recebam rendimentos de fontes no Brasil. Apresenta alíquotas variáveis conforme a renda do contribuinte, sendo que os de menor renda não são alcançados pela tributação (RFB, 2014a).

A Tabela Progressiva para o cálculo anual do IRPF a partir do exercício de 2015 (ano de entrega da Declaração), ano-calendário de 2014 (ano de recebimento dos rendimentos), é a seguinte:

Tabela 8.1 - Tabela Progressiva para cálculo anual do IRRF 2015

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

Segundo informou a Receita Federal (RFB, 2014b), em 2013, o IRPF arrecadou um total de R\$ 25,6 bilhões, não considerando o que foi retido ao longo do ano pelas fontes pagadoras⁴⁵.

44 As normas relativas às mercadorias sujeitas ao imposto de exportação podem ser consultadas no Anexo XVII da Portaria Secex nº 23, de 2011.

45 O total arrecadado em 2013 a título de Imposto Retido na Fonte (de rendimentos do trabalho, do capital e do exterior, entre outros) atingiu o montante de R\$ 140,2 bilhões.

Impostos sobre a renda da pessoa jurídica (IRPJ)

São contribuintes do IRPJ as pessoas jurídicas e as pessoas físicas a elas equiparadas, domiciliadas no País. Elas devem apurar o IRPJ com base no lucro, que pode ser real, presumido ou arbitrado. A alíquota do IRPJ é de 15% (quinze por cento) sobre o lucro apurado, com adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder R\$ 20.000,00/mês (RFB, 2014a).

Tanto o IRPJ quanto o IRPF têm função claramente fiscal, constituindo-se em uma das principais fontes de receita tributária da União. Em 2013, o governo federal arrecadou um total de R\$ 292,8 bilhões em impostos sobre a renda, sendo R\$ 126,1 bilhões de IRPJ (RFB, 2014b).

No entanto, na medida em que, para apurar a base tributável, considera as condições pessoais de cada contribuinte (IRPF) ou as condições econômicas da empresa (IRPJ), possui importante função como instrumento de redistribuição de renda.

Imposto sobre produtos industrializados (IPI)

O IPI incide sobre os produtos industrializados nacionais e estrangeiros. O fato gerador ocorre no momento do desembaraço aduaneiro de produto de procedência estrangeira ou na saída de produtos nacionais do estabelecimento industrial ou equiparado a industrial.

No caso de produtos nacionais, a base de cálculo é o valor total da operação de que decorrer a saída do estabelecimento industrial ou equiparado a industrial. No caso de produto importado, o valor que servir de base para o cálculo dos tributos aduaneiros, acrescido do montante desses tributos e dos encargos cambiais (RFB, 2014a).

O IPI é um tributo não cumulativo e deve obedecer ao princípio da **seletividade**. O IPI tem importante papel fiscal (sua arrecadação em 2013, segundo a RFB, foi de R\$ 47,1 bilhões), mas sua principal função tem sido a extrafiscal, atuando na regulação da oferta e demanda de mercado, como ocorreu intensivamente a partir da crise de 2008/2009⁴⁶.

Impostos sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF).

O IOF, mais conhecido como Imposto sobre Operações Financeiras, incide sobre diversas operações de crédito, câmbio, seguro, títulos e valores mobiliários. Embora sua função precípua seja extrafiscal, como instrumento de política econômica, passou a ter importância fiscal a partir do fim da **CPMF**, em 2007, tendo arrecadado, em 2013, R\$ 29,4 bilhões.



Seletividade: um tributo é dito seletivo quando suas alíquotas variam na medida inversa da essencialidade do produto. Isso significa que produtos essenciais, como alimentos, devem ter alíquotas baixas ou serem isentos; enquanto produtos de luxo, como joias, devem possuir alíquotas elevadas.



A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), conhecida popularmente como "imposto sobre o cheque" teve sua origem no Imposto sobre Movimentação Financeira, criado em 1993, e passou a ser contribuição social para financiamento da saúde em 1996. Apesar de provisória no nome, esteve em vigor por mais de 10 anos, deixando de existir a partir de janeiro de 2008.

⁴⁶ Basta lembrar as desonerações de IPI dos veículos, de materiais da construção civil e de produtos da linha branca.

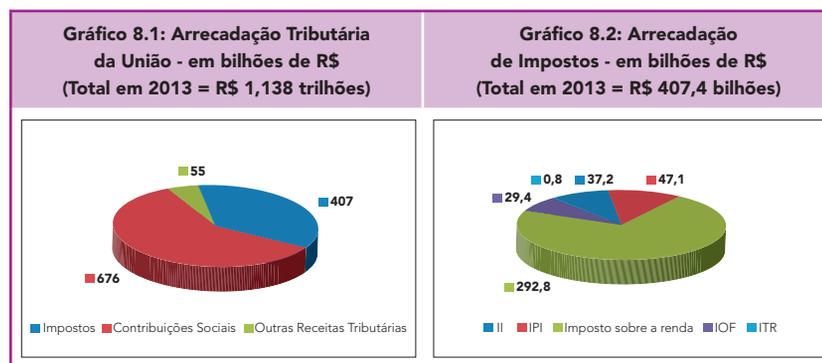
Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)

O ITR incide sobre a propriedade territorial localizada fora das áreas urbanas dos municípios, denominado imóveis rurais. A alíquota é maior para unidades de maior área e baixo grau de utilização, de modo a desestimular os grandes latifúndios improdutivos (RFB, 2014a), ou seja, sua função é claramente extrafiscal, auxiliando a disciplinar a propriedade rural, como forma de buscar a efetivação da função social da propriedade.

A partir da Constituição de 1988, o produto da arrecadação do ITR passou a ser repartido igualmente entre União e Municípios, permanecendo, no entanto, na competência tributária federal. No entanto, os municípios que assumirem a administração do imposto (cobrança e fiscalização), por meio de convênio com a União, terão o direito aos 100% do ITR incidente sobre as propriedades rurais localizadas em seu território.

Imposto sobre grandes fortunas (IGF)⁴⁷

Até o presente momento, o IGF não foi instituído. Nem sequer foi editada a Lei Complementar que irá definir o que é grande fortuna.



8.3.2 Impostos dos Estados e do Distrito Federal

São impostos de competência dos Estados e do Distrito Federal, segundo o art. 155 da CF/88:

- Imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
- Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS);
- Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

⁴⁷ Um texto excepcional sobre a importância do IGF para a justiça fiscal é o capítulo de autoria de AMADEI (2012), no livro *A Sociedade Justa e seus Inimigos*.

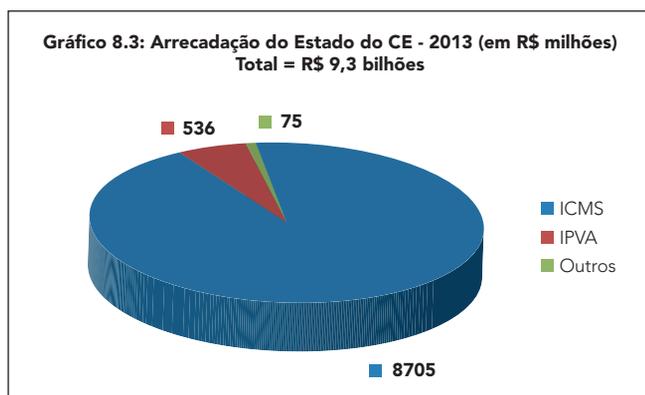
Imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD)

O ITCMD é devido por toda pessoa física ou jurídica que receber bens ou direitos como herança (em virtude da morte do antigo proprietário) ou como doação. Ele incide sobre o valor venal (valor de venda) da transmissão.

O ITCMD poderia ser utilizado como importante instrumento de justiça fiscal, se tributasse as heranças de forma mais progressiva⁴⁸. No entanto, no Brasil patrimonialista, essa possibilidade tem sido rechaçada pelas elites econômicas.

Imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços (ICMS)

O ICMS é o mais importante tributo da federação, chegando a representar mais de 90% da arrecadação total da maioria dos estados. É o caso do Estado do Ceará, cuja arrecadação atingiu o total de R\$ 8,7 bilhões, equivalente a 93,5% da arrecadação total, que alcançou um pouco mais de R\$ 9,3 bilhões⁴⁹, como mostra o gráfico.



O imposto incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, prestações onerosas de serviços de comunicação, fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios, entrada de mercadoria importada do exterior, serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior e a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo e de energia elétrica.

48 No Ceará, as alíquotas são um pouco progressivas: varia de 2% a 4% em caso de doação, e de 2% a 8% nas transmissões *causa mortis*.

49 Os dados da arrecadação do Estado do Ceará poderão ser consultados no seguinte endereço: <http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/inffinancaira/ArrecadacaoEstadual/ArrecadacaoEstadual.asp>. (Consulta realizada em 23/01/2014).



Conforme
**Resolução
do Senado
Federal**

nº 22, de 1989, as alíquotas interestaduais serão de: I. 7% (sete por cento) nas operações e prestações realizadas nas Regiões Sul e Sudeste, destinadas às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e ao Estado do Espírito Santo; e II. 12% (doze por cento) nos demais casos.

O ICMS é não cumulativo, possui alíquotas internas e interestaduais diferenciadas e a concessão de benefícios fiscais é condicionada à aprovação de todos os Estados, mediante convênio celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

A não cumulatividade do ICMS é exercida por meio do sistema de créditos e débitos do imposto, abatendo-se do montante devido pelo contribuinte (que é o débito referente à sua venda) o valor pago por este em etapas anteriores (créditos referentes às suas compras de bens ou serviços já tributados pelo imposto). Assim, por exemplo, se, num determinado período, o contribuinte adquiriu bens e serviços sobre os quais incidiu o ICMS no montante de R\$ 10.000,00, e realizou vendas sobre as quais incidiu o ICMS no total de R\$ 15.000,00, este contribuinte deverá recolher aos cofres do Estado a diferença de R\$ 5.000,00 (15.000,00, de débito, menos R\$ 10.000,00, de créditos).

As alíquotas interestaduais (aplicáveis às operações que destinem mercadorias ou serviços a consumidores em outros Estados) são fixadas por **Resoluções do Senado Federal**. Em regra, a alíquota interestadual sempre deverá ser igual ou inferior à alíquota interna, conforme dispõe a CF/88, mas exceções podem ser estabelecidas pelo Confaz.

No estado do Ceará, o Decreto nº 24.569, de 31 de julho de 1997, regulamentou a legislação do ICMS.

Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)

O fato gerador do IPVA é a propriedade de veículos automotores, sendo devido ao Estado onde o veículo foi emplacado. O imposto é lançado anualmente, no primeiro dia de cada exercício fiscal, devendo ser recolhido nas datas estabelecidas em calendário publicado pela Secretaria de Fazenda do Estado.

Do produto da arrecadação do IPVA, 50% (cinquenta por cento) são repassados aos municípios nos quais os veículos se encontram registrados.

No Ceará, em 2013, a arrecadação do IPVA atingiu o montante de R\$ 535,6 milhões, equivalente a aproximadamente 6% da arrecadação total.

8.3.3 Impostos dos Municípios e do Distrito Federal

São impostos de competência dos Municípios, segundo o art. 155 da CF/88:

- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU);
- Imposto sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI);



Importante
observar
que o

Distrito Federal tem a competência para instituir os impostos municipais e estaduais.

- Imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS).

Impostos sobre a propriedade urbana (IPTU)

O IPTU é o imposto que incide sobre o imóvel pertencente à zona urbana do município. O contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título; e a base de cálculo é o valor venal (valor de venda) do imóvel, definido no Cadastro Imobiliário do município onde se localiza o imóvel.

Com o objetivo de fazer com que a propriedade atenda à sua função social, a CF/88 admite a utilização de alíquotas progressivas para o IPTU. Além da **progressividade no tempo** (prevista no art. 182, § 4º, inciso II), a CF/88 passou a admitir, a partir da Emenda Constitucional nº 29/2000, mais dois tipos de progressividade: em razão do valor do imóvel; e de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Além da sua função extrafiscal, o IPTU é uma importante fonte de recursos para o município. Na cidade de Fortaleza/CE, a arrecadação atingiu o montante de R\$ 211,5 milhões em 2013, equivalente a 20% da arrecadação total de tributos, que atingiu R\$ 1.051 bilhões⁵⁰.

Imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI)

O ITBI é cobrado sobre o valor das operações de transmissão inter vivos (entre vivos) de bens imóveis. Deve ser recolhido no momento do registro da Escritura Pública de Transmissão no Cartório de Registro de Imóveis da cidade onde se localiza o imóvel. Em Fortaleza, a arrecadação de ITBI foi de R\$ 139 milhões em 2013⁵¹.

Impostos sobre serviços de qualquer natureza (ISS)

O ISS incide sobre o valor da prestação, por empresa ou profissional autônomo, de serviços descritos na **lista de serviços** da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Como regra geral, é **recolhido ao município em que se encontra o estabelecimento do prestador do serviço**.

Os contribuintes do imposto são as empresas ou profissionais autônomos que prestam o serviço e a **alíquota utilizada** é variável de um município para outro. O ISS tem função predominantemente fiscal, sendo o imposto mais importante, em termos arrecadatários, dos grandes municípios brasileiros. A cidade de Fortaleza arrecadou, em 2013, um montante de R\$ 523,6 milhões, correspondente a cerca de 50% da arrecadação tributária total.

50 Fonte: Portal da Transparência do Município de Fortaleza: <http://portal.datatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br/index.php/receita/consultarPorAlinea/2013-01-01/2013-12-31/11120000/0>. Acessado em 24/01/2014.

51 Fonte: Portal da Transparência do Município de Fortaleza.



A **progressividade no tempo** foi

instituída com o objetivo de punir a especulação imobiliária em propriedades urbanas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas.



Exemplo de **serviços** tributados

pelo ISS: serviços de informática; de saúde e assistência médica; de cuidados pessoais, estética e atividades físicas (como cabeleireiros e academias de ginástica); de engenharia, arquitetura e urbanismo; de educação e ensino; relativos a hospedagem, turismo e viagens; entre muitos outros.



O ISS será pago ao município onde o serviço foi prestado somente no caso de serviços caracterizados por sua realização no estabelecimento do cliente (tomador do serviço). É o caso, por exemplo, de serviços de limpeza de imóveis, de construção civil e de segurança. (Veja artigo 3º da LC nº 116/2003)



A União, por meio da LC nº 116/2003, fixou a alíquota máxima em 5% (cinco por cento) para todos os serviços. A alíquota mínima é de 2% (dois por cento), definida no art. 88, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da CF/88.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Vimos, neste capítulo, que durante o auge da crise de 2008/2009 o governo federal brasileiro utilizou-se intensivamente da função de estabilização macroeconômica dos tributos, promovendo diversas desonerações tributárias. Faça uma pesquisa na internet a respeito dessas desonerações: sobre que produtos e setores incidiram, quais foram os tributos utilizados, quais foram os custos fiscais de cada uma delas e quais teriam sido seus resultados econômicos?
2. Você acha que os brasileiros pagam pouco ou muito tributo no Brasil? Em função da sua resposta, o que você acha da relação entre o total de tributos pagos e a qualidade dos serviços públicos prestados? Você acha que essa relação é diferente em outros países? Depois de responder a essas questões, dê uma olhada no Capítulo 9 e verifique se suas respostas se alterariam.



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Aprenda um pouco mais sobre os Princípios Constitucionais Tributários no artigo do Prof. Silvio Aparecido Crepaldi, disponível no seguinte endereço da internet: http://www.oab.org.br/editora/revista/revista06/anexos/principios_contitucionais_tributarios.pdf (Acesso em 21/01/2014).
2. Vocês encontrarão uma relação atualizada dos tributos (impostos, contribuições sociais, taxas e contribuições de melhoria) dos três entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no seguinte endereço da internet: <http://www.portaltributario.com.br/tributos.htm> (Acesso em 22/01/2014).
3. Você encontra uma boa síntese sobre a CPMF, com o histórico, o destino da receita e o fim de sua cobrança, no seguinte endereço na internet: <http://www.estadao.com.br/especiais/a-cpmf-da-origem-ao-fim,3929.htm> (Acesso em 22/01/2014).

Se o homem falhar em conciliar a justiça e a liberdade, então falha em tudo.

Albert Camus

Introdução

Apresentaremos, neste capítulo, os conceitos fundamentais que relacionam tributação e equidade; as definições relacionadas à carga tributária, trazendo uma comparação do Brasil com outros países; uma análise das principais bases tributárias brasileiras e a participação de cada uma no total de receitas tributárias; e a relação entre tributação, desenvolvimento econômico e desigualdade de renda, apresentando as opções feitas pelo Brasil nas duas últimas décadas e suas consequências sobre a justiça fiscal.



Tratamos detalhadamente desses dois princípios no Capítulo 8, seção 8.2

9.1 Tributação e Equidade: Conceitos Fundamentais

Equidade Fiscal

A equidade, segundo Houaiss (2001), é o “respeito à igualdade de direito de cada um, que independe da lei positiva, mas de um sentimento do que se considera justo, tendo em vista as causas e as intenções”.

No campo tributário, a equidade fiscal consiste no princípio de que cada cidadão deve contribuir para o financiamento do Estado na medida de sua disponibilidade econômica (**princípio da capacidade contributiva**) e dos serviços recebidos do ente público (**princípio do benefício**).

O critério de justiça fiscal abrange dois tipos de equidade: a horizontal e a vertical. A equidade horizontal determina que pessoas em condições semelhantes devem contribuir de forma semelhante para o financiamento do Estado (tratamento igual para os iguais). A equidade vertical estabelece que pessoas em melhores condições econômicas devem ser objetos de uma maior tributação (tratamento desigual para os desiguais).

O **princípio do benefício** é coerente tanto com a equidade horizontal (pessoas que recebem os mesmos serviços públicos deveriam pagar a mesma quantidade de tributos), quanto com a equidade vertical (pessoas que recebem serviços públicos distintos deveriam pagar tributos em montantes diferenciados). Mas tal princípio tem a desvantagem de vincular a política tributária apenas à política de gastos, e traz, ainda, a dificuldade relacionada à quantificação do benefício, como já discutimos no Capítulo 8.



Você podem lembrar o conceito de progressividade, retornando ao Capítulo 7, seção 7.3

O **princípio da capacidade contributiva** também é coerente tanto com a equidade horizontal (contribuintes com a mesma capacidade de pagamento devem pagar tributos de igual valor), quanto com a equidade vertical (indivíduos mais ricos devem contribuir com uma proporção maior da carga tributária). E ainda tem a vantagem de romper o vínculo entre a política tributária e a de gastos, mas sua viabilidade depende da aplicação do conceito de capacidade contributiva.

Embora a equidade vertical não seja garantida por meio da **progressividade do tributo**, veremos ao longo desta Unidade que, em geral, uma maior equidade tributária é obtida por meio de um sistema tributário mais progressivo.

Outro conceito importante é o da equidade fiscal como justiça redistributiva. Neste caso, dizemos que um tributo é equitativo quando a desigualdade na distribuição de uma variável importante (por exemplo, a renda ou a riqueza), na situação posterior à instituição (ou alteração) da tributação, for menor que a existente na situação anterior. Como exemplo, se alterarmos as alíquotas do IRPF e tal alteração produzir uma desigualdade de renda menor, concluímos que tal alteração foi equitativa do ponto de vista da justiça redistributiva.

Carga Tributária (Bruta e Líquida)

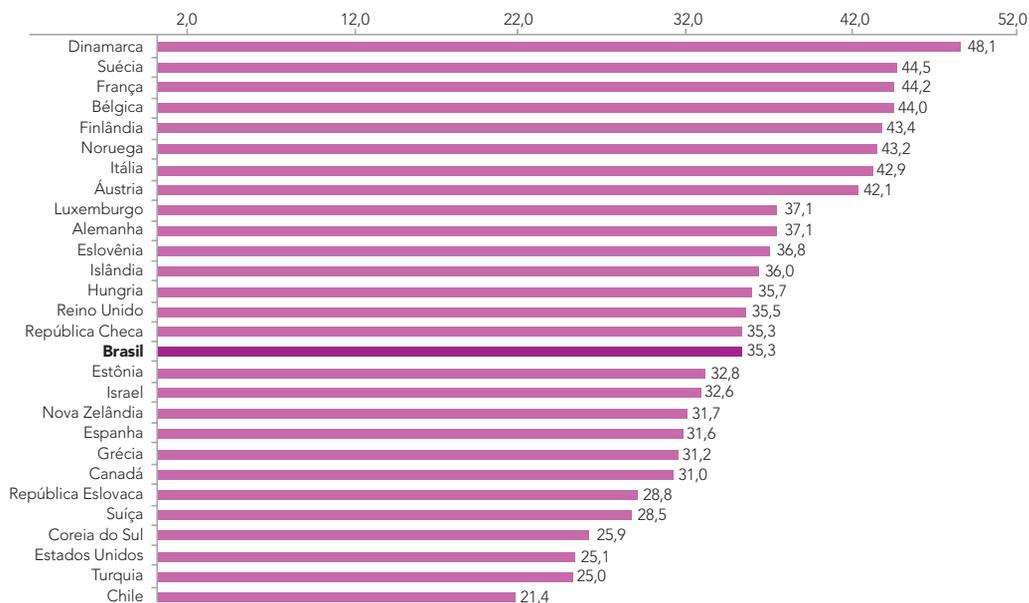
O que se costuma divulgar como carga tributária na imprensa comum é, na verdade, a Carga Tributária Bruta (CTB), que é uma medida do esforço da sociedade para o financiamento das políticas públicas. Ela é definida, matematicamente, como a relação entre o total de tributos pagos num determinado ano, a Arrecadação Total (AT), e o **Produto Interno Bruto (PIB)** a preços de mercado neste mesmo ano.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB (2013) calculou a Carga Tributária Bruta do Brasil, em 2012, em 35,85%, conforme demonstrado abaixo:

$$CTB = \frac{AT}{PIB} = \frac{R\$ 1,574 \text{ Trilhões}}{R\$ 4,392 \text{ Trilhões}} = 35,85\%$$

Se compararmos com países da OCDE, o Brasil figurava na 16ª posição em 2011, como mostra no gráfico 9.1.

Gráfico 9.1: Carga Tributária Bruta do Brasil e países do OCDE 2014



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil (2013).

Mas, como o conceito de Carga Tributária Bruta acima deixa claro, tais números apenas indicam o percentual dos recursos privados que são apropriados para o financiamento do Estado, não sendo possível inferir quem é que efetivamente paga a conta ou qual a relação ótima entre a CTB e a qualidade dos serviços públicos prestados. Ou seja, a CTB não é um indicador adequado para se comparar 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 apropriadas é recorrer ao conceito de Carga Tributária Líquida (CTL) e de Carga Tributária Líquida exclusive Juros (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 Carga Tributária Líquida (CTL), assim definindo-a: “a partir da Carga Tributária Bruta, quando descontado o conjunto das transferências públicas e subsídios imediatamente devolvido à sociedade, chega-se à Carga Tributária Líquida (CTL)”.

Matematicamente, temos:

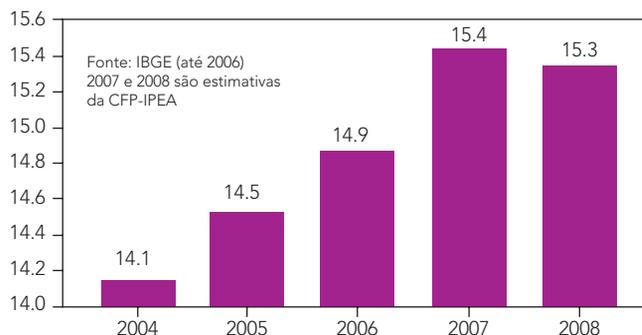
$$CTL = \frac{AT - \text{Transferências} - \text{Subsídios}}{PIB} = \frac{AT}{PIB} - \frac{\text{Transferências} + \text{Subsídios}}{PIB} = CTB - \frac{\text{Transferências} + \text{Subsídios}}{PIB}$$



Outros exemplos de **transferências públicas** são os benefícios do Programa Bolsa Família; o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – concedido ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, que não possuam meios de garantir o próprio sustento –; as transferências do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); e o Seguro-Desemprego.

Tal estudo demonstrou que “parcela significativa dos recursos arrecadados pelo governo em cada ano termina sendo prontamente devolvida para a sociedade na forma de **transferências públicas** (pensões e aposentadorias e outros benefícios previdenciários e assistenciais para idosos e/ou muito pobres e/ou portadores de deficiências) e subsídios ao setor privado”. Constatou-se que em 2007 e 2008, tais transferências representaram mais de 15% do PIB, como mostra o gráfico 9.2.

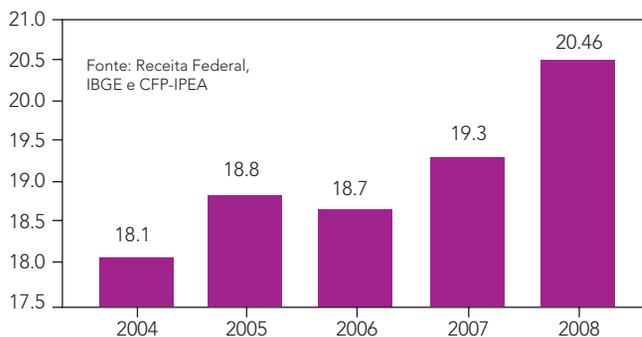
Gráfico 9.2: Transferência de Assistência e Prividência e Subsídios (% do PIB)



Fonte: Comunicado da Presidência nº 23 - IPEA (2009).

Assim, a CTL, nesses anos, alcançou aproximadamente 20% do PIB, conforme se verifica no gráfico a seguir.

Gráfico 9.3: Carga Tributária Líquida - Receita Federal



Fonte: Comunicado da Presidência nº 23 - IPEA (2009).

No entanto, como ressaltou o estudo do IPEA, “a Carga Tributária Líquida não é, ainda, uma boa aproximação dos recursos efetivamente à disposição dos governos brasileiros para a prestação de serviços públicos (saúde, educação, segurança, entre outros) e para os bens públicos (estradas, aeroportos, prisões, entre outros) para toda população. Há que considerar também as despesas com o pagamento de juros que decorrem do endividamento público, que ultrapassam 5% do PIB ao ano”.

Portanto, se pretendemos comparar a qualidade dos serviços públicos entre países em função dos tributos pagos, devemos utilizar o conceito de Carga Tributária Líquida exclusive Juros (CTL-j). Como lembrou o IPEA, “quando se desconta da Carga Tributária Líquida o pagamento com juros, obtém-se uma aproximação mais razoável da quantia de recursos anual efetivamente disponível para fazer frente aos bens públicos e à prestação dos serviços do Estado no Brasil. Apesar de sua elevação relativa no período recente, a Carga Tributária Líquida exclusive juros (CTL-j) representou 14,85% do PIB em 2008”. É o que mostra a Tabela 9.1 a seguir.

Tabela 9.1 - CTB, TAPS, CTL, Juros líquidos e CTL-j em 2006

Países	CTB	TAPS	CTL = CTB-TAPS	Juros Líquidos	CTL-Juros
Alemanha	39,2%	18,1%	21,1%	2,4%	18,7%
Brasil	34,7%	15,4%	19,3%	6,2%	13,1%
Canadá	33,1%	10,9%	23,2%	0,7%	22,5%
Coreia do Sul	26,8%	3,6%	23,2%	-1,5%	24,7%
Espanha	32,7%	13,4%	19,3%	1,2%	18,1%
Estados Unidos	28,4%	12,6%	15,8%	2,1%	13,7%
França	42,3%	18,9%	23,4%	2,51%	20,9%
Grécia	31,6%	18,5%	13,1%	0,1%	13,0%
Hungria	39,9%	16,9%	23,0%	0,5%	23,5%
Irlanda	30,8%	10,3%	20,5%	-4,6%	25,1%
Itália	42,5%	18,6%	23,9%	4,5%	19,4%
Japão	28,1%	12,1%	16,6%	0,7%	15,9%
Noruega	42,0%	13,5%	28,5%	-13,3%	41,8%
Nova Zelândia	36,5%	10,5%	26,0%	-0,9%	26,9%
Polônia	34,1%	14,9%	19,3%	1,6%	17,7%
Portugal	26,5%	16,8%	19,7%	2,9%	16,8%
Reino Unido	36,5%	13,8%	22,7%	1,8%	20,9%
Suécia	46,8%	16,5%	30,3%	2,6%	27,7%

Fonte: Banco Central do Brasil, OCDE (Elaboração EPEA/CFP)

Analisando a Tabela 1, constatamos, por exemplo, que embora a CTB do Brasil seja superior a 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 equivalen-

te a do Brasil (13%). A Polônia, por exemplo, embora tivesse uma CTB bem próxima a do Brasil (34,1%), detinha uma CTL-j de 17,7%, cerca de 4,5 pontos percentuais acima da brasileira.

O que podemos concluir a partir dessas definições e exemplos? No mínimo, que não é intelectualmente honesto utilizar a CTB como elemento de comparação entre países dos serviços públicos prestados aos seus cidadãos, sendo mais adequada a utilização da CTL-j.

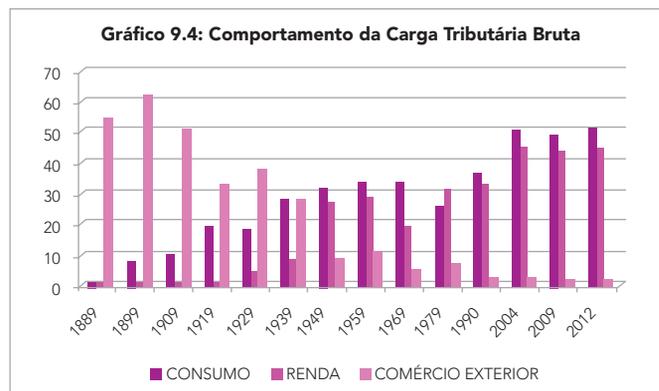
9.2 Bases Tributárias: o que podemos tributar?

A primeira decisão importante que a sociedade deve tomar ao definir o seu sistema tributário é sobre o que ela pretende cobrar seus tributos. Em outras palavras, de que atividades ou fontes econômicas a sociedade pretende extrair recursos para financiar o Estado?

Essas atividades econômicas, de onde se podem extrair recursos via cobrança de tributos, são chamadas de bases de incidência ou bases tributárias, e as mais utilizadas são: a renda ou os rendimentos; a riqueza; a propriedade ou o patrimônio; as transações financeiras; e a produção, circulação e consumo de bens e serviços.

No final do século XIX, a tributação no Brasil era quase que totalmente concentrada em tributos sobre o comércio exterior, característica de sistemas tributários de países não industrializados, tipicamente exportadores de *commodities*. À medida que o país foi-se industrializando, o ônus tributário passou a cair sobre o consumo de bens e serviços, tornando-se base predominante já no início da década de 40⁵².

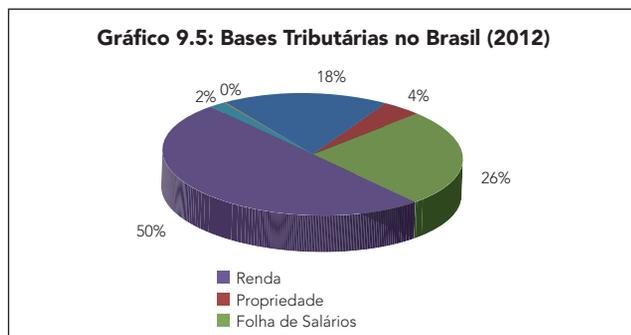
Por um curto período histórico, nas décadas de 70 e 80, tivemos a predominância da tributação sobre a renda, mas a partir da década de 90, com a hegemonia do projeto econômico neoliberal, a tributação sobre o consumo voltou a predominar, representando hoje cerca de 50% da Carga Tributária Bruta, conforme podemos observar no gráfico a 9.4.



Fonte: Atualizado pelo autor a partir de Gondim e Siqueira (2012).

52 Conforme relatado em GONDIM e SIQUEIRA (2012).

Utilizando os dados disponíveis mais recentes, apresentados na análise elaborada pela Receita Federal do Brasil (RFB - 2013), encontramos a seguinte distribuição das bases de incidência para 2012:



Observando o gráfico acima, verificamos que a principal base de incidência tributária no Brasil é a produção, circulação e consumo de bens e serviços, que respondeu por 50% da CTB total em 2012. Em seguida, ficou a tributação sobre a folha de salários, equivalente a 26% da CTB total. A base renda respondeu por 18%, e a propriedade, por apenas 4%, situação típica de países patrimonialistas como o nosso.

Mas haverá alguma relação entre a estrutura de incidência tributária de um país e o seu desenvolvimento econômico e social? Se houver, como isso ocorre no caso do Brasil? É o que vamos investigar a seguir.

9.3 Tributação e Desenvolvimento

Para alguns especialistas em finanças públicas, a carga tributária bruta brasileira é elevada para os padrões internacionais e alguns deles argumentam ser este o principal obstáculo ao nosso desenvolvimento econômico e social.

Mas se a carga tributária é a grande culpada pelo baixo crescimento brasileiro das últimas décadas, por que muitas nações com tributos mais elevados prosperaram nesse período e outras com tributação mais baixa ainda lutam para se desenvolver? Será que é possível pensar numa redução da carga tributária como principal política de desenvolvimento econômico e social? Seria possível resolver o problema da acentuada desigualdade brasileira com uma carga tributária menor? Tratemos, pois, dessas questões.

Tributação e Desigualdade de Renda

O Brasil apresenta elevado índice de **desigualdade de renda**, que alcançou o valor de 0,56 em 2011, quando medida pelo **Coefficiente de Gini**. Diante dessa realidade, poder-se-ia esperar que o sistema fiscal, especialmente o tributário, fosse orientado para amenizar os efeitos sociais da elevada concentração de renda.



O Brasil detém um dos piores **índices de desigualdade** do mundo e o quarto pior da América Latina, superando somente a Guatemala, Honduras e Colômbia, todos com **Coefficiente de Gini** acima de 0,56, segundo estudo inédito do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), divulgado no dia 21/08/2012.

No entanto, o que temos visto é o contrário. Estudos recentes, como os apresentados por Mahon (2012), demonstram que as reformas fiscais realizadas na América Latina tornaram a região mais desigual, especialmente em função da exploração intensiva da tributação indireta (sobre o consumo) e a negligência com a tributação direta (principalmente sobre a renda). O efeito dos impactos das reformas na desigualdade social variou de país para país, mas de uma forma geral, a opção fiscal adotada impactou negativamente a distribuição social da renda.

Como se deu esse processo no Brasil, principalmente na década seguinte ao Plano Real (1995 a 2004)? Essa é a questão que iremos explorar na próxima seção.

Tributação e Desenvolvimento no Brasil

No Brasil do pós-Real (a partir de 1995), defendeu-se que a política tributária não deveria ser utilizada como instrumento de política social, sob pena de reduzir a eficiência econômica da tributação.

A tônica era aumentar a arrecadação, para fazer o ajuste fiscal acertado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), e buscar resolver a questão da redistribuição da renda pelo lado do gasto público. De certo modo, a política tributária dos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) revivia a velha e surrada fórmula de “deixar o bolo crescer para distribuir depois”, defendida pelo Ministro da Fazenda, Delfim Neto, no auge da ditadura militar.

A política tributária foi redesenhada para beneficiar o processo de internacionalização do capital financeiro, de forma a atraí-lo. No entanto, a redução da tributação do grande capital não poderia ser feita sem garantir a arrecadação necessária ao ajuste fiscal acertado com o FMI. Assim, os condutores das reformas fiscais no Brasil fizeram a opção preferencial pela tributação indireta, “invisível”, pela via dos tributos incidentes sobre o consumo, atingindo, sobretudo, os mais pobres, de forma substituta à redução da extração fiscal dos mais ricos.

A título de exemplo, tivemos as seguintes benesses fiscais concedidas aos mais ricos no primeiro governo de FHC, entre 1995 e 1998: redução da alíquota do IRPJ das instituições financeiras, de 25% para 15%; redução do adicional do IRPJ de 12% e 18% para 10%; redução da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), de 30% para 8%, e, posteriormente, 9%; redução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL ao permitir a dedução dos juros sobre capital próprio; a isenção do imposto de renda sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior, dentre outros.

Dedução dos juros sobre o capital próprio

Convém esclarecer o que vem a ser a dedução dos juros sobre capital próprio e a quem beneficia.

A inovação, criada em dezembro de 1995, possibilita às empresas distribuir juros aos seus sócios e acionistas, deduzindo-os da base de cálculo do IRPJ e reduzindo, com isso, os tributos a serem pagos.

Assim, independentemente da ocorrência da operação de empréstimo do sócio para a empresa, esta paga os juros aos sócios e acionistas, tributando-os em apenas 15% (IRPJ), quando deveria pagar 34%, caso não houvesse o “incentivo” (IRPJ, adicional e CSLL).

Isso beneficia sobremaneira as grandes empresas capitalizadas e lucrativas, sobretudo os bancos, que fizeram sua festa particular após o Plano Real e até hoje se aproveitam dos embalos do capital financeiro.

A justificativa para a criação desse benefício fiscal elencava o fato de a legislação anterior favorecer o endividamento externo da empresa e, para reverter esse quadro, seria necessário incentivar o seu financiamento pelos próprios sócios.

Ninguém até hoje apresentou qualquer comprovação dessa tese, mas a benesse permanece impávida.

E como os mais pobres pagaram a conta do ajuste fiscal em 1998? O governo federal lançou um pacote fiscal, incluindo medidas para aumentar a arrecadação e assegurar o superavit primário, em 1999, de 3,1% do PIB. Tal pacote previa, entre outras, as seguintes medidas: majoração de 50% da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), elevando-a de 2% para 3%; ampliação da base de incidência do PIS/Pasep e da Cofins; aumento de 90% na alíquota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (atualmente extinta), incrementando-a de 0,20% para 0,38%.

Como se sabe, os impactos dessa manipulação de alíquotas incidem efetiva e totalmente sobre o consumo. E o que representa para a população mais pobre esse aumento brutal na tributação sobre o consumo?

Como as pessoas de baixa renda consomem toda a renda disponível (não há poupança) e compram basicamente gêneros de primeira necessidade, o aumento dos preços atinge de forma “vital” esse segmento. Por isso, a regressividade da estrutura tributária é sentida direta e especialmente pelas classes de renda mais baixa: em 1996, a carga tributária indireta sobre famílias com renda de até dois salários mínimos representava 26% de sua renda familiar; em 2002, atingiu 46%. Um aumento de quase 100%! Para famílias com renda superior a 30 salários mínimos, a carga indireta era de 7,3%, em 1996, e de 16% em 2002, conforme dados do IBGE.

E quanto à tese de que o sistema tributário deveria buscar a eficiência em detrimento da equidade, deixando para o lado dos gastos o papel de buscar a justiça fiscal? Será que ela se sustenta no Brasil? Ou seja, será que a regressividade do nosso sistema tributário tem sido compensada pela progressividade do lado do gasto público?

As evidências mostram que não. Silveira (2008), em seu importante estudo, demonstrou que:

- a) não houve alteração significativa na concentração da renda pessoal resultado do conjunto de políticas consideradas – aposentadorias e pensões, programas de transferência de renda, auxílios, seguro-desemprego, bolsa de estudo, impostos sobre a renda, contribuições previdenciárias, impostos sobre imóveis e veículos e impostos ou contribuições sobre o consumo;
- b) é baixo o impacto distributivo dos benefícios previdenciários e assistenciais, do seguro-desemprego e das outras transferências monetárias, comparativamente ao que se observa nos países desenvolvidos.

Ou seja, a opção que o Brasil teria adotado nas décadas de 1990 e 2000 – tributação regressiva, concentrada sobre o consumo (com pressão maior eficiência), combinada com gastos progressivos – não se efetivou no que se refere à política de gastos. Isso nos deixou no pior dos mundos: um quadro onde tanto a tributação quanto os gastos sociais aumentaram as desigualdades de renda ou, no mínimo, não permitiram que a redução observada nos últimos anos fosse mais acentuada.

Outra evidência de que esperar a promoção da justiça fiscal somente pelo lado dos gastos públicos não se mostra suficiente foi apresentada num estudo do Ipea de julho de 2009, divulgado por meio do “Comunicado nº 22 da Presidência do Ipea (2009)”. Aquele renomado Instituto analisou detalhadamente onde são consumidas as receitas tributárias, discriminando quanto se destina de recursos públicos para os principais programas e ações do governo federal, tanto em termos de volume de recursos, quanto de número de beneficiários.

O estudo comparou o que foi recolhido aos cofres públicos e o que foi destinado aos programas de governo nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, dentre outras, incluindo o montante destinado ao pagamento dos juros da dívida pública.

Segundo o Ipea (2009), o montante destinado ao pagamento de juros da dívida pública recebeu, em 2008, somente do governo federal, 3,8% do PIB, beneficiando cerca de 20 mil famílias; enquanto o Programa Bolsa Família, que complementa a renda de 12 milhões de famílias, custou ao governo federal 0,4% do PIB: cerca de dez vezes menos.

O financiamento do Programa Bolsa Família exige arrecadar o equivalente a um dia e meio de trabalho do contribuinte. Mas para financiar a dívida pública, a União, os estados e os municípios destinaram, em conjunto, 5,6% do PIB (valores de 2008), ou seja, 20 dias e meio de trabalho do cidadão brasileiro; quase um sexto de toda a carga tributária arrecadada em 2008.

Para as mais importantes áreas de atuação do governo, saúde e educação, foram destinados 3,6% do PIB, ou 13 dias de trabalho do contribuinte, e 4,3% do PIB, ou 15,7 dias de trabalho, respectivamente.

Não é difícil, pois, imaginar a razão pela qual não houve uma gritaria dos mais ricos pelo aumento dos tributos e dos juros no Brasil nas décadas de 1990. Ambos beneficiaram, exclusivamente, os detentores da renda e riqueza nacionais, que ganharam tanto pelo lado da remuneração dos títulos da dívida pública, como pelo que deixaram de pagar em tributos e receberam a título de incentivos (GONDIM e SIQUEIRA, 2012).

Mas como podemos mudar esse quadro? O Brasil deve decidir o que quer do seu sistema tributário, estabelecendo objetivos específicos, que certamente estarão em conflito uns com os outros. Estes conflitos e dilemas devem ser abordados, debatidos e equilibrados.

Precisamos enfrentar algumas questões cruciais: que grau de equidade é possível obter a partir do sistema tributário? Quão rapidamente as receitas tributárias devem crescer durante períodos de expansão econômica, e quão estável devem ser em diversas fases do ciclo econômico? Quão alta pode ser a tributação sem criar excessivas distorções econômicas? Como programas de incentivos devem ser estruturados, de forma a minimizar as perdas de arrecadação e ao mesmo tempo maximizar o desenvolvimento econômico? Que políticas podem ser projetadas para promover o investimento em capital humano e satisfazer as necessidades dos trabalhadores brasileiros? Essas e outras questões serão exploradas no próximo capítulo.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Se você fosse escolhido para defender o tamanho da nossa carga tributária, ou a necessidade de aumentá-la, quais argumentos você utilizaria nessa defesa?
2. Você acha o nosso sistema tributário justo? Ele atrapalha nosso desenvolvimento econômico? Comente suas respostas com base no que foi apresentado nesse capítulo.
3. Vimos, nesse capítulo, que uma das justificativas para a criação do benefício fiscal denominado "dedução dos juros sobre capital próprio" era o fato de a legislação anterior favorecer o endividamento externo da empresa e, para reverter esse quadro, seria necessário incentivar o seu financiamento pelos próprios sócios. Com o país pra-

ticando à época a maior taxa de juros do mundo, você acredita que as empresas necessitavam de incentivos para usar o próprio capital, em vez de contrair empréstimo externo? Justifique sua resposta.



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Conheça o Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) no seguinte endereço da internet: <http://www.cdes.gov.br/observatoriодаequidade/default.php>. Aproveite para ver os principais indicadores de iniquidade do Sistema Tributário Nacional, em formato de apresentação Flash no endereço: http://www.cdes.gov.br/observatoriодаequidade/relatorio_tributario.htm. Acessado em 05/02/2014.
2. Acompanhe as discussões sobre justiça fiscal no Brasil e no mundo acessando o site do Instituto de Justiça Fiscal, uma associação civil, sem fins lucrativos, com sede em Porto Alegre/RS e atuação em todo o território nacional, que tem por finalidade o aperfeiçoamento do sistema fiscal com vistas a torná-lo mais justo e capaz de contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais. Endereço: <http://www.ijf.org.br>. Acessado em 05/02/2014.
3. A discussão em torno da justiça fiscal está ganhando corpo em todo o mundo, principalmente depois da crise econômica de 2008/2009. Veja, por exemplo, como os moçambicanos estão tratando da questão no seguinte vídeo: <http://www.youtube.com/watch?v=TPg8EYcZKo>. Acessado em 06/02/2014.

\$

20

ANOS DO PLANO REAL

\$

\$

\$





UNIDADE 4

Gestão Democrática
dos Recursos Públicos e Controle Social

O orçamento nacional deve ser equilibrado. As dívidas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada.

Marco Túlio Cícero, filósofo e político romano

Introdução

Apresentaremos, neste capítulo, uma síntese histórica da origem do orçamento público e sua evolução até chegar à forma como o conhecemos hoje, os princípios orçamentários fundamentais, alguns modelos de orçamento e as duas principais metodologias de classificação das receitas e despesas públicas.

10.1 Orçamento Público: origem e princípios fundamentais

O orçamento público é um conjunto de atos legais que exprime a alocação dos recursos públicos em termos financeiros. Configura-se como um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas da sociedade, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento do interesse público.

Para Aliomar Baleeiro, o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei” (BALEIRO, 2008).

Ou seja, em síntese, o orçamento público é um plano, estabelecido em lei, que especifica as receitas estimadas e os gastos previstos em um dado período de tempo, estabelecendo objetivos e programas.

Entretanto, antes de explorarmos os conceitos, princípios e modelos de orçamento público, é importante conhecer onde ele surgiu e como evoluiu até atingir suas características atuais. É o que veremos nesta seção.

As origens do Orçamento Público⁵³

O orçamento público surgiu e se consolidou primeiramente na Inglaterra, em três momentos principais.

O primeiro data de 15 de junho de 1215, quando os senhores feudais obrigaram o Rei João Sem-Terra a assinar a Carta Magna, que tra-

⁵³ Veja uma ótima 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>.

zia como princípio basilar a máxima “No tax without representation”, segundo a qual nenhum tributo seria instituído sem o consentimento do Conselho Comum (o embrião do Parlamento Inglês). Assim, o “Parlamento” passava a autorizar as receitas, e o orçamento era, tão somente, uma lei dos tributos. Essa necessidade de autorização do Parlamento para que um imposto fosse instituído foi consolidada na Petição de Direitos – *Petition of Rights*, em 1628.

O segundo momento corresponde à Revolução Gloriosa, de 1688, quando o Rei Carlos II, depois de novo conflito travado com o Parlamento, foi obrigado a aceitar, em 1689, a Carta de Direitos – *Bill of Rights*, que estabelecia, entre outras coisas, o poder de o parlamento autorizar a cobrança de tributos e as despesas do Governo.

O terceiro momento histórico importante se deu em 1787, quando a Câmara dos Comuns aprovou a Lei do Fundo Consolidado – *Consolidated Fund Act*, que estabelecia um conjunto de tributos para a manutenção da máquina estatal e dava autorização legislativa para criação de novos tributos quando necessária a expansão da atuação do Estado. A Lei do Fundo Consolidado é considerada a primeira lei que tratou do orçamento público na forma como o conhecemos hoje.

Na França, foi depois da Revolução Francesa de 1789 que a Constituição consagrou o princípio do consentimento popular do imposto, segundo o qual “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, 1996), “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)”.

Nos Estados Unidos, a revolução que culminou com sua Declaração de Independência, em 1776, teve início em função da alta cobrança de tributos pela Inglaterra, sem o consentimento dos americanos. Mas foi somente a partir da Constituição Norte Americana, de 1787, que se estabeleceu a votação do orçamento pelo Congresso, ao qual cabia aprovar as receitas e as despesas. Em 1802, a Câmara dos Repre-

sentantes criou a Comissão de Meio e Recursos, como órgão de planejamento e de consolidação dos programas setoriais, possibilitando uma visão de conjunto das finanças do país e tornando-a responsável pelas matérias inerentes às receitas e despesas do Estado.

O nascimento no Brasil

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, 1996).

Mas foi somente a partir da Constituição do Império do Brasil de 1824 que surgiram as primeiras diretrizes sobre orçamento público. Conforme previa seu Art. 172, “O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas publicas”.

Apesar dessa previsão constitucional, o Brasil somente veio a ter o seu primeiro orçamento geral em 1830, quando foi votado e aprovado pela Câmara dos Deputados a peça orçamentária para o exercício financeiro de 1830-31.

A partir da Constituição de 1891, o Congresso Nacional passou a ter competência privativa tanto para orçar a receita e fixar a despesa, quanto para realizar a tomada de contas de cada exercício financeiro.

A Constituição outorgada em 16 de julho de 1934 estabeleceu, pela primeira vez, que o orçamento deveria contemplar, obrigatoriamente, todas as receitas e todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos (princípios da unicidade e da especialização) e que a lei do orçamento não poderia trazer dispositivos estranhos à previsão da receita ou fixação da despesa (princípio da exclusividade orçamentária).

Os princípios trazidos pela Constituição de 1934, juntamente com outros que apresentaremos a seguir, formaram a base da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ainda em vigor, que instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, padronizando o modelo orçamentário para os três níveis de governo e facilitando os procedimentos contábeis, financeiros e orçamentários nos diversos níveis de gestão governamental, como veremos ao longo deste e do próximo capítulo.



Veja uma síntese do **orçamento**

do Estado do Ceará

para 2014 no seguinte endereço da internet:

<http://transparencia.>

[ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/897_](http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/897_)

[OrçamentoCidadao-GovernoInforma-CidadaoAcompanha-2014.pdf](http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/897_OrçamentoCidadao-GovernoInforma-CidadaoAcompanha-2014.pdf).

10.1.1 Princípios Orçamentários⁵⁴

Os princípios orçamentários desempenham um papel preponderante no processo de aperfeiçoamento gradativo de elaboração e execução dos orçamentos, contribuindo para que fosse alcançado o estágio atual de modernização e eficácia.

Eles estabelecem um conjunto integrado de regras orientadoras que balizam a elaboração e a execução dos orçamentos, dando-lhes coerência, consistência, transparência e estabilidade. No Brasil, esses princípios estão, em grande parte, incorporados à Constituição e às Leis Orçamentárias.

Analisemos alguns deles.

Princípio da Unidade

De acordo com esse princípio, previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, cada ente da federação (União, Estado, Distrito Federal ou Município) deve possuir apenas um orçamento, estruturado de maneira uniforme.

Como exemplo da obediência a este princípio, o **orçamento público do Estado do Ceará para 2014**, com a estimativa da receita e fixação da despesa do Estado para todo o exercício financeiro, em um único ato legal, foi aprovado pela Assembleia Legislativa no dia 19 de dezembro de 2013 e prevê um montante de R\$ 21,3 bilhões de receitas a serem aplicadas nas diversas áreas de atuação estatal.

Princípio da Totalidade

Como evolução do conceito tradicional do princípio da unidade, o princípio da totalidade estabelece que os três orçamentos definidos no Art. 165, § 5º, da CF/88 (o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social) devem ser consolidados em um só documento legal.

Princípio da Universalidade

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

Tal princípio está previsto nos artigos 3º e 4º, da Lei 4.320/64, que assim estabelece:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

⁵⁴ Apresentaremos, aqui, tão somente, uma síntese desses princípios. Para uma análise mais detalhada, ver o trabalho de Alves Neto (2006).

Princípio do Equilíbrio

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

O princípio do equilíbrio foi incorporado à Lei nº 4.320/64, quando esta previu, em seu Art. 7º, § 1º, que “em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura”.

Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade, também conhecido como princípio da prévia autorização, determina que a arrecadação de receitas e a execução de despesas pela administração pública deve, obrigatoriamente, ser precedida de expressa autorização do Poder Legislativo.

Tal princípio foi incluído na Constituição Federal, em seu Art. 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I. o plano plurianual;
- II. as diretrizes orçamentárias;
- III. os orçamentos anuais.

Princípio da Anualidade ou Periodicidade

O princípio da anualidade ou periodicidade determina que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente de um ano.

Esse princípio foi incluído no art. 2º da Lei nº 4.320/64, juntamente com os princípios da Unidade e Universalidade. O Art. 34, da Lei 4.320/64, estabelece que, no Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil.

Princípio da exclusividade

Este princípio 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.

O Princípio da exclusividade foi incorporado na CF/88, Art. 165, § 8º, segundo a qual “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.



A **DRU** é uma regra constitucional provisória que prevê a desvinculação de 20% das receitas da União das destinações fixadas na Constituição. A partir dessa regra, 20% das receitas de contribuições sociais passaram a não mais ser utilizadas nas áreas de saúde, assistência social ou previdência social, e foram direcionadas ao pagamento de juros da dívida pública ou de outras despesas estranhas ao orçamento da seguridade social.

A partir dessa regra, 20% das receitas de contribuições sociais passaram a não mais ser utilizadas nas áreas de saúde, assistência social ou previdência social, e foram direcionadas ao pagamento de juros da dívida pública ou de outras despesas estranhas ao orçamento da seguridade social.

Princípio da não afetação de receitas

O Princípio da não afetação de receitas, também conhecido como princípio da não vinculação, estabelece que nenhuma parcela da receita orçamentária poderá ser reservada para atender a gastos específicos. Ou seja, por este princípio toda a receita deve ser levada ao orçamento público, para que, somente a partir daí, seja especificada a sua aplicação nas diversas despesas públicas.

No entanto, tal princípio tem sido enfraquecido desde a década de 1990, como no caso da criação do Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que vigorou entre 1994 e 1999. A partir do ano 2000, o FEF foi reformulado e passou a se chamar **Desvinculação de Receitas da União (DRU)**, prorrogada sucessivamente pelo Congresso Nacional e com vigência prevista até 2015.

Princípio da Especificação ou Especialização

Segundo este princípio, as receitas e despesas orçamentárias devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo em parcelas discriminadas, e não pelo seu valor global. Esse princípio está previsto no art. 5º da Lei nº 4.320/1964:

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Como observou Giacomoni (1996), essa “é mais uma das regras clássicas dispostas com a finalidade de apoiar o trabalho fiscalizador dos parlamentos sobre as finanças executivas. De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação”.

10.2 Modelos ou Espécies de Orçamento

Orçamento Tradicional (ou Clássico)

O conceito clássico, ou tradicional, de orçamento público enfatiza os aspectos puramente financeiros do orçamento e surgiu com o Decreto de Regulação francês, de 31 de maio de 1862, que assim o definiu: “Orçamento é o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas do Estado e das demais entidades que por lei estão submetidas a essas mesmas regras”.

Esse tipo de técnica orçamentária se caracterizava por se restringir à previsão de receita e à autorização de despesas, sem se preocupar com o efetivo atendimento das necessidades da sociedade ou da própria administração pública, e muito menos levar em consideração os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária.

Esse modelo orçamentário apenas dotava um órgão com os recursos suficientes para o pagamento de pessoal e a compra de material para o exercício financeiro subsequente, sem privilegiar um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a atingir.

Orçamento-Programa

O conceito moderno, ou contemporâneo, de orçamento público, por sua vez, vê a peça orçamentária como instrumento de gestão, enfatizando tanto os aspectos financeiros quanto os físicos. Assim, o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo, conforme ressalta a famosa definição de Allan D. Manvel, publicada em 1944: "O orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa".

A concepção do orçamento-programa está intrinsecamente ligada à ideia de planejamento e gestão. Assim, o orçamento deve, obrigatoriamente, considerar os objetivos que o Governo pretende alcançar. Com base nessa característica, o orçamento passa a ser um instrumento de operacionalização das ações de governo, viabilizando seus projetos em consonância com os planos e diretrizes formulados.

A Lei nº 4.320/64 trouxe a previsão do orçamento-programa no art. 2º, quando afirma que a Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Mas foi o Decreto-Lei nº 200/67, em seu artigo 7º, que consolidou esse modelo orçamentário, nos seguintes termos:

Art. 7º. A ação governamental obedecerá ao planejamento que vise ao desenvolvimento econômico, social do País e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas, elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) Plano geral de governo;
- b) Programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;

- c) Orçamento-programa anual;
- d) Programação financeira de desembolso.

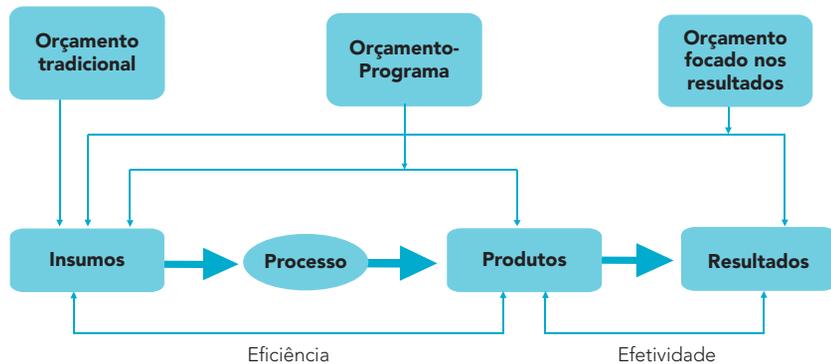
No orçamento do Estado Ceará para 2014, por exemplo, a consolidação por programas de trabalho está discriminada no Volume 1, fls. 89-216, da Lei Orçamentária Anual, disponível no seguinte endereço na internet: http://transparencia.ce.gov.br/CONTENT/DOCUMENTOS/892_orcamento-2014-volume-1.pdf.

Orçamento focado em resultados

O orçamento focado em resultados – ou orçamento de desempenho, como também é conhecido – enfatiza os resultados da ação do governo e não o que ele compra. Embora o orçamento focado em resultados já se preocupe com os objetivos da ação pública, não é considerado um orçamento-programa, porque lhe falta a característica essencial deste: a vinculação a um planejamento central das ações do governo.

A Figura 10.1 a seguir esquematiza as três espécies de orçamento aqui apresentadas.

Figura 10.1: Modelos de Orçamento



10.3 Classificações Orçamentárias

Segundo o Manual de Procedimentos da Receita Pública da Secretaria do Tesouro Nacional, "Receitas Públicas são todos os ingressos de caráter não devolutivo, auferidas pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas".

Assim, compõem a receita pública: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas ou da conversão, em espécie, de bens e direitos e os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado.

A Despesa Pública, conforme definida pelo Tesouro Nacional, “é a aplicação de recursos pecuniários em forma de gastos e em forma de mutação patrimonial, com o fim de realizar as finalidades do estado e, em sua acepção econômica, é o gasto ou não de dinheiro para efetuar serviços tendentes àquelas finalidades”.

Para melhor compreensão da natureza das receitas e despesas da peça orçamentária, é importante que sejam estabelecidos critérios de classificação dessas espécies nas contas públicas. Os principais tipos de classificação visam facilitar e padronizar as informações constantes do orçamento público, permitindo a visualização do orçamento por categoria econômica, por Poder, por Órgão, por Função de Governo, por Programa, Subprograma, Projeto e/ou Atividade.

Apresentaremos, aqui, as classificações por categoria econômica e funcional⁵⁵.

Classificação por categoria econômica

A classificação por categoria econômica está prevista nos artigos 11 (para as receitas) e 12 (para as despesas), da Lei nº 4.320/1964. Ela possibilita que o orçamento funcione como um instrumento importante para a análise e a ação de política econômica, de maneira a ser utilizado no fomento ao desenvolvimento econômico do país. Por esse critério, o orçamento se divide em dois grandes grupos: as Contas (receitas e despesas) Correntes e as Contas de Capital.

São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As Receitas de Capital são aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o **superavit do Orçamento Corrente**.

Conforme estabelece a Lei nº 4.320/64, a classificação da receita obedecerá que se apresenta no quadro 10.1.



O superávit do Orçamento Corrente

é a diferença, positiva, entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes. Por exemplo, se o total de Receitas Correntes de um ente político em 2013 foi de R\$ 12 milhões e suas Despesas Correntes foram de R\$ 10 milhões, o superavit do Orçamento Corrente foi de R\$ 2 milhões naquele ano.

⁵⁵ Estas e outras modalidades de classificação podem ser consultadas no Manual Técnico de Orçamento da SOF, disponível no seguinte endereço da internet: http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2012.pdf.

Quadro 10.1: Classificação das Receitas

RECEITAS CORRENTES	Receita Tributária	Impostos Taxas Contribuições de Melhoria
	Receita Patrimonial	Receitas Imobiliárias Receitas de Valores Mobiliários Participações e Dividendos Outras Receitas Patrimoniais
	Receita Industrial	Receita de Serviços Industriais Outras Receitas Industriais
	Transferências Correntes	
	Receitas Diversas	Multas Cobrança da Dívida Ativa Outras Receitas Diversas
RECEITAS DE CAPITAL	Operações de Crédito Alienação de Bens Móveis e Imóveis Amortização de Empréstimos Concedidos Transferências de Capital Outras Receitas de Capital	

Fonte: Lei nº 4.320/64.

As Despesas Correntes são as Despesas de Custeio e as Transferências Correntes; e as Despesas de Capital são os Investimentos, as Inversões Financeiras e as Transferências de Capital.

A Lei nº 4.320/64 define o seguinte esquema para a classificação da despesa:

Quadro 10.2: Classificação das Despesas

DESPESAS CORRENTES	Despesas de Custeio	Pessoa Civil Pessoal Militar Material de Consumo Serviços de Terceiros Encargos Diversos
	Transferências Correntes	Subvenções Sociais Subvenções Econômicas Inativos Pensionistas Salário-Família e Abono Familiar Juros da Dívida Pública Contribuições de Previdência Social Diversas Transferências Correntes

«

DESPESAS DE CAPITAL	Investimentos	Obras Públicas Serviços em Regime de Programação Especial Equipamentos e Instalações Material Permanente Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas
	Inversões Financeiras	Aquisição de Imóveis Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Comerciais ou Financeiras Aquisição de Títulos Representativos de Capital de Empresa em Funcionamento Constituição de Fundos Rotativos Concessão de Empréstimos Diversas Inversões Financeiras
	Transferências de Capital	Amortização da Dívida Pública Auxílios para Obras Públicas Auxílios para Equipamentos e Instalações Auxílios para Inversões Financeiras Outras Contribuições

Fonte: Lei nº 4.320/64.

Classificação Funcional das Despesas

A base legal da classificação funcional das despesas é a Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999, que atualizou a classificação das funções e subfunções a que se refere o art. 2, inciso I, da Lei nº 4.320/64. A finalidade principal dessa forma de classificação é possibilitar a elaboração de estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam os órgãos da Administração Pública.

A classificação funcional prevê duas categorias: a função e a subfunção.

A função corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem à Administração Pública e é definida por convenção. O orçamento prevê um total de 28 (vinte e oito) funções. Exemplos: Legislativa, Judiciária, Previdência Social, Assistência Social, Cultura, Saúde, Educação, Agricultura, comunicações, habitação e energia.

A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas. Essa classificação prevê um total de 109 (cento e nove) subfunções. Exemplos: as subfunções Ensino Fundamental, Médio e Superior (da função Educação); e Planejamento e Orçamento, Administração Financeira e Controle Interno (da função Administração).

Como exemplo adicional completo, tomemos a Função 28 - Encargos Especiais (Gerais), que engloba as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. Suas Subfunções são: 841 - Refinanciamento da Dívida Interna; 842 - Refinanciamento da Dívida Externa; 843 - Serviço da Dívida Interna; 844 - Serviço da Dívida Externa; 845 - Transferências; e 846 - Outros Encargos Especiais.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Conhecemos, neste capítulo, o princípio orçamentário da não vinculação das receitas. Analisando toda a discussão que foi feita na Unidade anterior, quando tratamos da função social dos tributos, como você vê a vinculação de alguns tributos a despesas pré-determinadas à luz desse princípio? Você conhece outras medidas que, como a DRU, contribuem para a mitigação desse princípio?
2. Você já fez um orçamento pessoal, especificando sua renda disponível e seus gastos? Mesmo que nunca tenha feito, você deve imaginar a dificuldade de se definir, antecipadamente, onde vai gastar o seu dinheiro, não é? Agora, imagine a dificuldade de se fazer um orçamento de uma cidade, de um estado ou de um país; de conciliar, num único documento, interesses conflitantes de diversos grupos de pressão. Levando isso em consideração, pense em formas de se estabelecer consensos em torno da destinação dos recursos públicos. Como a sociedade pode intervir nesse processo?



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Visite a página “Orçamento Fácil” do Senado no seguinte endereço da internet: <http://www12.senado.gov.br/orcamentofacil>. Lá você vai encontrar um conjunto de 12 vídeos que explica, de forma bastante didática, diversos aspectos do orçamento público.
2. Visite, também, o Portal do Orçamento do Senado Federal no seguinte endereço: <http://www12.senado.gov.br/orcamento>. Aqui você vai encontrar informações sobre o processo orçamentário, poderá acompanhar a elaboração e execução das leis orçamentárias, consultar emendas parlamentares, verificar as transferências para estados, municípios e entidades privadas e poderá, ainda, acessar um amplo banco de dados sobre as leis orçamentárias (SIGA Brasil).

Por conter as provas de um jogo injusto é que o orçamento é tão complicado, técnico, oculto, disfarçado, arredoio.

Herbert de Souza, o Betinho, sociólogo brasileiro

Introdução

Neste capítulo, trataremos do sistema orçamentário brasileiro, detalhando o ciclo orçamentário e seus instrumentos de planejamento, execução e acompanhamento do orçamento público; e apresentaremos os conceitos de resultados nominal e primário do governo e a importância deles para a condução da política econômica do país.

11.1 Sistema Orçamentário no Brasil⁵⁶

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, estabeleceu um sistema para o processo orçamentário brasileiro baseado em três leis ordinárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA)

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 2013).

O projeto do Plano Plurianual é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato do Presidente da República, para ser discutido e votado até dezembro do mesmo ano. Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes, entrando no primeiro ano do mandato do próximo presidente.

A principal finalidade do PPA é estabelecer objetivos e metas que façam com que o Poder Executivo dê continuidade aos seus projetos e programas.

A importância do PPA é reforçada no próprio texto constitucional, quando estabelece, ainda, que:

- nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia

⁵⁶ Recomendamos a leitura do *Manual Técnico de Orçamento* (BRASIL, 2012) e do trabalho de Mendes (2008) para maiores detalhes sobre o sistema orçamentário brasileiro.

inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (CF/88: art. 167, § 1º);

- os orçamentos previstos no § 5º, I e II, do art. 167, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (CF/88: art. 165, § 7º);
- as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (CF: art. 166, § 3º);
- as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (CF: art. 166, § 4º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é o instrumento norteador da elaboração da LOA na medida em que dispõe, para cada exercício financeiro, sobre: as prioridades e metas da Administração Pública Federal; a estrutura e organização dos orçamentos; as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; a dívida pública federal; as despesas da União com pessoal e encargos sociais; a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; as alterações na legislação tributária da União; e a fiscalização pelo Poder Legislativo sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves (BRASIL, 2013).

A LDO não pode conter dispositivos que contrariem o PPA. Em caso de conflito, prevalece o disposto no PPA, por ser este hierarquicamente superior à LDO, embora ambas sejam leis ordinárias.

O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo, sob a direção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a coordenação geral da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. O projeto da LDO deve ser apreciado pelo Congresso Nacional até 30 de junho de cada exercício. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu à LDO a responsabilidade de tratar de outras matérias, tais como: estabelecimento de metas fiscais; fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira; publicação da avaliação financeira e atuarial dos

regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares; avaliação financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador e projeções de longo prazo dos benefícios da LOAS; margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada; e avaliação dos riscos fiscais (BRASIL, 2013).

Com base na LDO, a SOF elabora o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano seguinte, com a participação dos Ministérios e das unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA tem vigência anual e a sua função é estimar a receita orçamentária e fixar a despesa pública para o respectivo exercício financeiro. A LOA compreenderá (CF/88: art. 167, § 1º):

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Lei Orçamentária é caracterizada como lei permissiva, pois estabelece tetos para comportamentos discricionários da Administração Pública, e funciona como ato-condição, já que as despesas só poderão ser realizadas se forem por ela autorizadas, como previsto na CF/88, art. 167, Incisos I e II, ao vedar o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

O Poder Executivo deve encaminhar o projeto de LOA ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o PLOA uma mensagem do Presidente da República, que deve conter uma análise da conjuntura econômica e um resumo da política econômica do País, um resumo das políticas setoriais do governo e uma avaliação das necessidades de financiamento do Governo Central relativas aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Como observou Mendes (2008), a intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento, no qual o PPA daria os grandes

rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e os principais programas de cada ministério; a LDO desdobraria as metas do PPA ano após ano, colocando-as dentro da moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo; e a LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades.

11.2 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário compreende o planejamento relativo à previsão e arrecadação das receitas e à estimativa e execução das despesas, e envolve os três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), tendo sua condução e formulação sob a responsabilidade do Executivo, sujeitas à apreciação obrigatória pelo Legislativo.

Ele se dá por meio de uma sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário, obedecendo a seguinte ordem: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, quando o ciclo se fecha e se reinicia.

A Figura 11.1 a seguir sintetiza este ciclo.

Figura 11.1: Ciclo Orçamentário



Primeira Fase: Elaboração do Orçamento

A primeira fase pela qual passa o orçamento público é a de elaboração do projeto de lei orçamentária. Essa fase tem início com a definição da proposta parcial de orçamento de cada unidade gestora.

Depois, cada setor orçamentário de cada órgão de cada um dos Poderes encaminha as propostas setoriais para o órgão central do sistema de orçamento e gestão, para nova consolidação. Atualmente, o órgão central do sistema de orçamento e gestão é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Uma vez feita a consolidação (com os devidos ajustes e cortes orçamentários), surge o projeto de lei orçamentária (PLOA). Esse projeto

deverá ser submetido ao presidente da República, que fará o seu encaminhamento ao Congresso Nacional, por meio de mensagem.

Segunda Fase: apreciação legislativa

Depois de consolidado pelo Poder Executivo, o projeto de lei orçamentária deve ser remetido ao Congresso Nacional. Naquela Casa, ele será apreciado pela Comissão Mista Permanente de Orçamento, composta de deputados e senadores, conforme prevista no artigo 166 da CF/88. Essa comissão tem a função de examinar e emitir parecer sobre o projeto, bem como acompanhar e fiscalizar o orçamento.

Enquanto ainda é projeto, a LOA pode ser emendada por deputados e senadores. Caso a alteração importe em aumento de despesas, é necessária a indicação dos recursos para suportá-las, somente sendo admitidos os provenientes de anulação de despesa. Em outras palavras, os deputados e senadores podem alterar o projeto de lei criando novas despesas, desde que façam a anulação de outra.

O projeto de lei orçamentária, assim como as emendas propostas ao projeto após parecer da comissão mista permanente, será apreciado pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, nos termos da Constituição Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Com a aprovação pelo plenário do Congresso Nacional, o projeto será devolvido ao Presidente da República, que poderá sancioná-lo ou propor vetos. Havendo a sanção, o projeto deverá ser encaminhado para publicação.

Terceira Fase: execução e acompanhamento

Executar o orçamento é realizar as despesas nele previstas. A Lei nº 4.320/64 definiu três estágios para a execução das despesas orçamentárias:

- Empenho;
- Liquidação; e
- Pagamento.

O **Empenho** é o primeiro estágio da despesa e seu conceito é dado pelo art. 58 da Lei nº 4.320/64: "o empenho da despesa é o ato emanado da autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição".



Embora não previsto na Lei nº 4.320/64, a Administração Pública criou a figura do **Pré-Empenho**. Trata-se de uma ação pragmática para assegurar o crédito orçamentário recebido enquanto ocorre o processo licitatório. Ou seja, o pré-empenho é uma reserva orçamentária para uma licitação que vai gerar um futuro empenho.



Como determina a Lei nº 4.320/64,

“para cada empenho será extraído um documento denominado **‘nota de empenho’** que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria” (Art. 61, da Lei nº 4.320/64).



O **SIAFI** é o **Sistema Integrado de Administração Financeira**

e consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Hoje, o Governo Federal administra uma Conta Única, de onde ocorrem todas as saídas de dinheiro, com o registro de sua aplicação e do servidor público que a efetuou. Trata-se de uma ferramenta poderosa para executar, acompanhar e controlar, com eficiência e eficácia, a correta utilização dos recursos da União.

Esse primeiro estágio é efetuado por meio de um documento denominado **Nota de Empenho (NE)**, que se destina a registrar o comprometimento do crédito orçamentário, obedecido o limite previsto no art. 59 da Lei nº 4.320/64 – “o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”. A NE é emitida no **SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira**.

A literatura aponta a existência de três modalidades ou tipos de empenho, embora a Lei nº 4.320/64 só especifique dois deles:

- Empenho Ordinário (não especificado na Lei nº 4.320/64): para despesa de valor fixo e predefinido e quando o seu pagamento ocorrer de uma só vez, como no caso, por exemplo, do pagamento de gastos com pessoal, um gasto ordinário, que dispensa a NE;
- Empenho por estimativa (art. 60, §2º, da Lei nº 4.320/64): quando não for possível determinar, previamente, o montante da despesa, como no caso das despesas de telefonia e energia elétrica, por exemplo;
- Empenho global (art. 60, §3º, da Lei nº 4.320/64): quando se tratar de despesas contratuais e outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento. É o caso, por exemplo, das despesas de aluguéis de imóveis ou de equipamentos.

O segundo estágio da despesa é a Liquidação que, segundo o artigo 63, da Lei nº 4.320/64, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documento comprobatórios do respectivo crédito”; ou seja, é a fase em que o credor comprova que cumpriu todas as obrigações objetos do empenho.

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 (§1º, do artigo 63, da Lei nº 4.320/64). O procedimento de liquidação é efetuado no SIAFI por meio do documento denominado Nota de Lançamento (NL).

O terceiro e último estágio da despesa é o Pagamento, e consiste na entrega de numerário ao credor, extinguindo a obrigação. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga (Art. 64, da Lei nº 4.320/64).

A ordem de pagamento é efetuada por meio do documento Ordem Bancária (OB), no SIAFI, tendo como favorecido o credor do empenho.

Quarta Fase: controle e avaliação

Na quarta fase do ciclo orçamentário, ocorre o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução orçamentária.

Há dois tipos de controle: o interno, quando realizado pelo próprio Poder que está executando o orçamento; ou externo, quando realizado pelo Poder Legislativo, auxiliado tecnicamente pelo Tribunal de Contas. O controle da execução orçamentária compreenderá, segundo a Lei nº 4.320/64, a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O Poder Executivo exercerá esses três tipos de controle, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. O controle externo da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego do dinheiro público, além do cumprimento da Lei Orçamentária Anual.

Em síntese, o ciclo orçamentário tem início, em um dado exercício financeiro, com a consolidação das propostas dos diversos órgãos dos três poderes em um projeto de lei (o PLOA), que é posteriormente apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional em sessão conjunta, sancionado e publicado pelo Presidente da República, e executado no exercício seguinte, quando ocorre a arrecadação da receita e a realização da despesa. Durante a execução, ocorre a fase de acompanhamento e, durante e depois da execução, a fase de avaliação, realizada pelos controles internos (de cada Poder) e externo (do Congresso Nacional).

O Ciclo Orçamentário Estendido

Como vimos na seção anterior, o sistema de planejamento fiscal do Estado (Constituição Federal, art. 165) prevê a existência de três instrumentos principais: a Lei do plano plurianual (PPA); a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e a Lei orçamentária anual (LOA). Integrando esse sistema de planejamento ao ciclo orçamentário, temos o seguinte ciclo integrado de planejamento e orçamento, também conhecido como Ciclo Orçamentário Estendido, mostrado na figura 11.2.

Figura 11.2: Ciclo Integrado de Planejamento e Orçamento



11.3 Resultados do Governo

Entende-se por resultado do governo a diferença entre receitas e despesas. Se as receitas são superiores às despesas, tem-se um superavit; caso contrário – despesas maiores que as receitas –, há um deficit.

Há dois conceitos importantes de resultados do governo: o nominal e o primário. O resultado nominal é a diferença entre as receitas tributárias e os gastos, incluindo os juros da dívida pública. Esse resultado representa a necessidade total de financiamento do setor público. Assim, se houver um deficit nominal, o governo terá que se financiar com a emissão de títulos públicos.

Na condução da política econômica, é importante mensurar o deficit do governo, para que se analise o impacto da atuação estatal sobre a atividade econômica. Se o governo injeta mais dinheiro na economia (comprando bens e serviços) do que retira (cobrando tributos), ele estará estimulando o crescimento econômico e/ou o aumento dos preços (provocando inflação).

Matematicamente, o deficit nominal pode ser assim representado:

$$DN = (G + J + I) - T \quad (1)$$

Onde:

DN é o deficit nominal do governo;

G é o consumo do governo (gastos na compra de bens e serviços);

J são os juros pagos pelo governo;

I é o investimento do governo; e

T é a arrecadação tributária, líquida das transferências aos outros entes públicos.

A dívida do governo, ao final de um ano, equivale à dívida existente no ano anterior mais o deficit nominal do ano atual. Matematicamente:

$$D_t = D_{t-1} + DN_t = D_{t-1} + (G_t + J_t + I_t) - T_t \quad (2)$$

Onde:

D_t é a Dívida ao final do ano t ;

D_{t-1} é a Dívida ao final do ano $t-1$;

DN_t é deficit nominal acumulado ao longo do ano t .

Em uma economia em que o governo está fortemente endividado e gasta muito com juros, como é o caso do Brasil, torna-se importante acompanhar o esforço do governo para reduzir o deficit e, com isso, reduzir a dívida (ou reduzir a sua taxa de crescimento).

O outro conceito importante na condução da política econômica é o de resultado primário, que se refere à diferença entre a arrecadação do governo e os gastos, exceto os juros da dívida pública. Tal medida representa a economia que o governo está fazendo para reduzir o endividamento (ou evitar que ele cresça demasiadamente).

Matematicamente, podemos representar assim o deficit primário do governo:

$$DP = (G + I) - T \quad (3)$$

Onde:

DP é o deficit primário do governo.

Para termos uma ideia do que isso representa em termos monetários, vejamos os dados do governo federal para 2013:

Arrecadação de Tributos, líq. de transferências (T) = R\$ 991,113 bilhões.

Despesas Totais do Governo ($G + I$) = R\$ 914,115 bilhões.

Juros Nominais (J) = R\$ 185,845 bilhões.

Assim, utilizando a equação (3), temos o seguinte resultado primário:

$$DN = (G + I) - T = 914,115 - 991,113 = - 76,998$$

Ou seja, em 2013, o governo federal brasileiro teve um superavit primário de R\$ 76,998 bilhões, equivalente a 1,6% do PIB⁵⁷.

No entanto, ao incluirmos os gastos com os juros, utilizando a equação (1), temos:

$$DN = (G + J + I) - T = (914,115 + 185,845) - 991,113 = 108,847$$

Assim, em 2013, o governo federal teve um deficit nominal de R\$ 108,847 bilhões⁵⁸. Isso significa que a dívida nominal do governo cresceu R\$ 108,847 bilhões em 2013.

57 O PIB do Brasil em 2013 foi de R\$ 4,807 trilhões.

58 Os dados anunciados pelo governo federal, de R\$ 110,554 bilhões, incluem ajustes metodológicos e discrepância estatística.



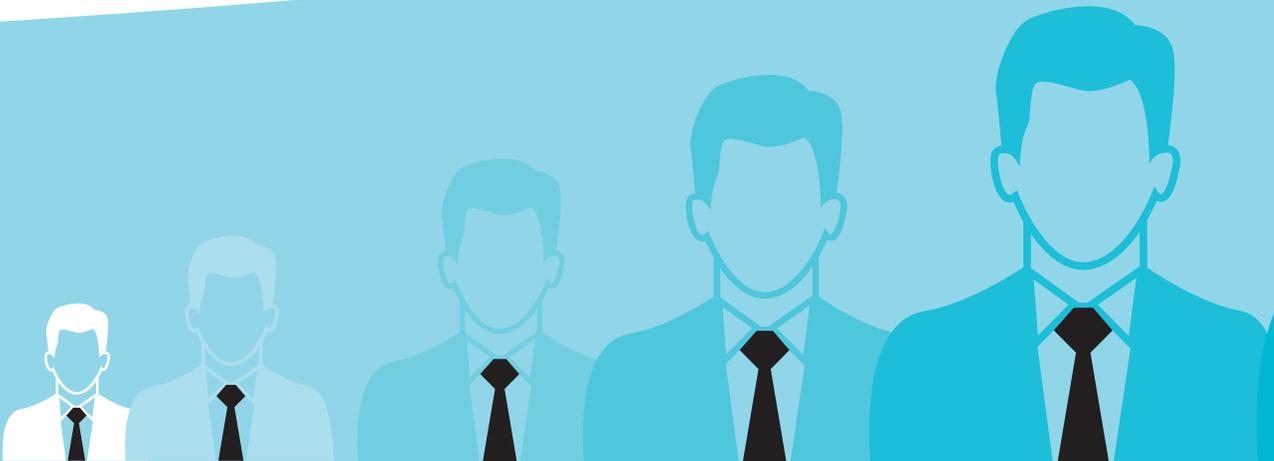
QUESTÕES PARA REFLEXÃO

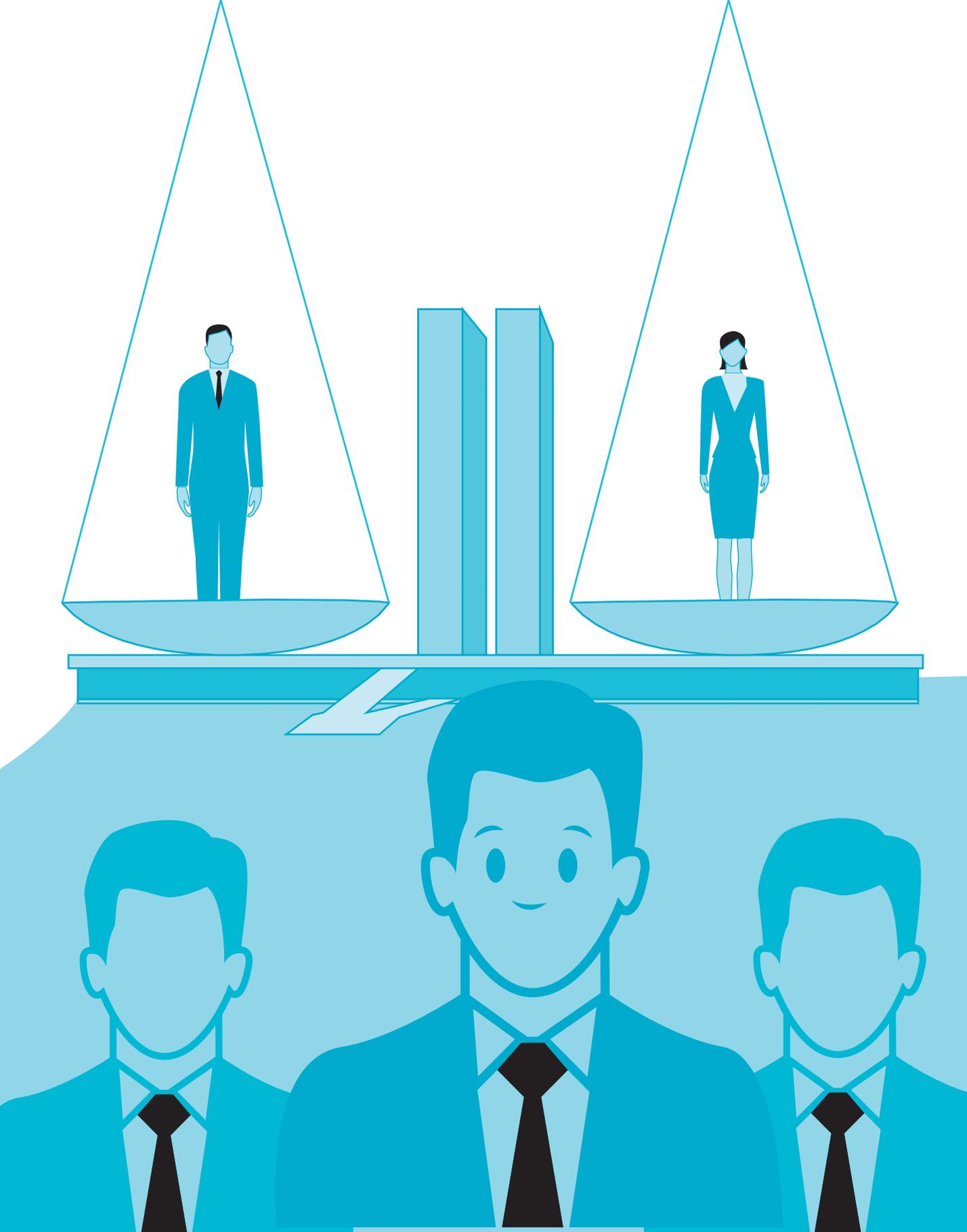
1. A frase do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, no início deste capítulo, indica que a complexidade do nosso sistema orçamentário contribuiria para esconder a injustiça por trás da distribuição dos recursos públicos. Você concorda com o sociólogo? O que você acha que poderia ser feito para que essas injustiças fossem reveladas? Avalie suas respostas com base no que vai ser discutido no próximo capítulo desta unidade.
2. Você sabe onde são gastos os recursos públicos do seu Estado? E da sua cidade? Procure informações sobre os gastos públicos nos orçamentos de seu Estado e de sua cidade e compartilhe suas impressões com colegas e professores.



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) preparou um excelente manual sobre o orçamento público federal – o “Orçamento Federal ao Alcance de Todos”. Para obtê-lo, basta acessar o seguinte endereço na internet: http://www.portaldatransparencia.gov.br/controle-Social/documentos/orcamento_federal_alcance_todos.pdf.
2. Visite os dados do planejamento e da execução orçamentária do Estado do Ceará no seguinte endereço na internet: <http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/pda-ldo-loa/loa>.







Entende-se por **controle social** da Administração Pública o acompanhamento, pela própria sociedade, da gestão e fiscalização do orçamento público.



O conceito de **accountability** tem origem no sistema orçamentário anglo-saxão e se refere ao dever da Administração Pública de prestar contas dos seus atos à sociedade aliado ao direito da sociedade de controlar a ação do governo.



Como veremos adiante, o **Portal da Transparência do Governo Federal** é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>).

12 Transparência e Controle Social no Brasil

Introdução

Neste capítulo, apresentaremos os conceitos de transparência e controle social da administração pública, abordando os principais instrumentos à disposição da sociedade para o pleno exercício do direito ao acompanhamento e à fiscalização das ações dos gestores públicos na elaboração e execução do orçamento público.

12.1 Transparência e Controle Social

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

Art. 14º. 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. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

No Brasil, o controle social da administração pública é garantido pela Constituição Federal de 1988, que 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 pressuposto para a gestão democrática e o controle social. É elemento imprescindível ao exercício da **accountability** vertical, instrumento da democracia participativa que 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.

Como ressalta o **Portal da Transparência do Governo Federal**, “as ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas: por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste conta de sua atuação”⁵⁹.

⁵⁹ Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial>. (Acesso em 13/04/2014).

É fundamental, portanto, que cada cidadão assuma essa importante tarefa republicana de participar dos atos de gestão pública e de exercer o controle social do gasto público.

12.2 Instrumentos de Controle Social

O controle social depende de instrumentos que permitam a participação ativa da sociedade, de forma a garantir não somente o acesso às informações detalhadas dos atos de gestão pública, como também canais de comunicação de mão dupla, que possibilitem ao cidadão levar à administração pública sua colaboração, seus anseios e suas 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.

12.2.1 Instrumentos Legais

Os três principais instrumentos legais de controle social da administração pública são a Lei Complementar (LC) nº 101, de 04 de maio de 2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, a LC nº 131, de 27 de maio de 2009 – denominada Lei da Transparência – LT e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527/2011).

Foram consagrados na LRF, principalmente a partir da LT, importantes princípios de transparência pública, entre os quais:

- o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

A LT determina, ainda, que as informações referentes a despesas públicas alcancem todos os atos de execução orçamentária (universalidade), e no momento de sua realização (atualidade). Em relação às receitas, devem ser informados todos os recebimentos, inclusive os referentes a recursos extraordinários.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), num documento síntese intitulado “Cartilha de Orientação sobre a **Lei de Responsabilidade Fiscal**”, assim definiu a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

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 Cartilha, elaborada ainda durante a tramitação da **LRF**, pode ser consultada no seguinte endereço da internet: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/cart_mp1.pdf. (Acesso em 13/04/2014)



Restrições adicionais para controle das contas públicas em **anos de eleição**, segundo a LRF:

- fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO);
- é proibido ao governante contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano. A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa; e
- é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo.

O objetivo da LRF, segundo o MPOG, era melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes passariam a ter compromisso com orçamento e com metas, que deveriam 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. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o governante consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.

Pela LRF, ainda, são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em **anos de eleição**. A LRF dispõe, também, que o Senado Federal estabelecerá limites para a dívida pública, por proposta do Presidente da República. Tais limites serão definidos também como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso significa que os governantes deverão respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento.

A LRF determina, ainda, o estabelecimento de metas fiscais. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir no meio do caminho.

O governante que não cumprir a LRF, que inclusive apresenta prazos, alternativas e caminhos para que suas regras possam ser cumpridas, vai estar sujeito a penalidades. A expectativa do MPOG era de que a Lei de Responsabilidade Fiscal iria mudar a história da administração pública no Brasil. Sua crença era de que, por meio dela, todos os governantes passariam a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. No entanto, a realidade tem mostrado que tais expectativas ainda não se concretizaram.

A Lei nº 12.527, a Lei Brasileira de Acesso à Informação (LAI) ⁶⁰, foi publicada em 18 de novembro de 2011, e entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, com o objetivo de regulamentar o direito constitucional de acesso a informações públicas. A LAI consolida e define o marco regulatório 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.

⁶⁰ Informações sobre a LAI colhidas no site da CGU, no seguinte endereço da internet: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/BrasilTransparente/OPrograma/PerguntasFrequentes.asp#9>. (Consulta em 13/04/2014)

Ao regulamentar o direito de acesso, a LAI institui no Serviço Público o princípio de que o acesso é a regra, e o sigilo é a **exceção**. Não há dúvidas, pois, de que a LRF, a LT e a LAI trouxeram avanços para o controle e a gestão dos recursos públicos, principalmente quanto à transparência e ao exercício do controle social, mas ainda há muito que melhorar, o que coloca para a Educação Fiscal o grande desafio de ser um parceiro privilegiado da sociedade na busca por mais avanços nesse importante instrumento de coesão social.

12.2.2 Outros Instrumentos de Controle Social

O controle social pode ser feito por qualquer cidadão, individualmente ou em grupos organizados. No Brasil, foram criados, ou estão em via de criação, diversos instrumentos de controle social, além daqueles anteriormente apresentados, tais como: Conselhos Gestores de Políticas Públicas, Orçamento Participativo, Lei de Responsabilidade Social, e algumas iniciativas da sociedade civil, como os Observatórios Sociais e ONG que tratam da transparência pública.

Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Nas palavras da CGU⁶¹, os conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. São espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Os conselhos devem ser compostos por um número par de conselheiros, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, haverá um representante da sociedade civil, com algumas **exceções**, tais como na saúde e na segurança alimentar. Como exemplo, temos o Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Controle Social do Bolsa Família, Conselho do Fundef e o Conselho de Assistência Social⁶².

O Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas (COSTA, 2010).

Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano com os recursos do or-



Exceção: os conselhos de saúde, por exemplo, são compostos por 25% de representantes de entidades governamentais, 25% de representantes de entidades não governamentais e 50% de usuários dos serviços de saúde do SUS.

⁶¹ Conforme CGU, no seguinte endereço da Internet (consulta realizada em 13/04/2014): <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>.

⁶² Veja uma síntese das Responsabilidades desses Conselhos no endereço da internet constante da Nota de Rodapé anterior.

çamento municipal. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a coresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

Para Mendes (2004, *apud* COSTA, 2010), “o período compreendido entre 1989 e 1996 foi a fase mais importante para o desenvolvimento do OP no Brasil, não apenas como política de governo do Partido dos Trabalhadores, mas também de outros partidos, entre eles, PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL. É nessa fase que se iniciaram as experiências mais conhecidas, como a de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jaboticabal (SP). A partir de então, o OP no Brasil passou a se propagar para outros municípios, chegando a atingir 194 cidades em 2004”.

No Nordeste, as primeiras experiências de OP surgiram nas cidades de Icapuí (CE), Teresina (PI) e Recife (PE), as duas primeiras já a partir de 1989, e a última a partir de 1993. No Ceará, a experiência do Orçamento Participativo como instrumento de democracia participativa se espalhou por vários municípios ao longo da década de 1990 e da primeira década deste século, como no caso de Sobral, a partir de 1997, e de Fortaleza, a partir de 2005, considerados os dois exemplos mais exitosos, apesar de alguns descompassos⁶³.

Lei de Responsabilidade Social

Outro importante instrumento de controle social é a Lei de Responsabilidade Social, que depende, primeiramente, de aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 29, de 2003, apresentada pela Senadora Lúcia Vânia, do PSDB, e ainda em tramitação no Congresso Nacional.

A referida PEC dá nova redação ao artigo 193 da CF/88, estabelecendo que a ordem social tenha como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais, a serem avaliados por meio de indicadores de responsabilidade social, nos termos da lei complementar, a Lei de Responsabilidade Social, que traria, entre suas inovações, a garantia de recursos orçamentários e o não contingenciamento de recursos destinados às ações sociais.

O Plenário do Senado aprovou a PEC n° 29/2003 em 29/10/2009, com base no relatório do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), que assim assinalou: “ao lado da investigação do adequado cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, é preciso avançar muito na busca da eficácia da gestão do dinheiro público, estabelecendo metas para a superação das desigualdades econômicas e sociais e para a melhoria das condições de vida das pessoas, especialmente as de menor poder aquisitivo”.

⁶³ Veja, nesse sentido, os trabalhos de ROCHA (2009) e de ARAO (2012).

A PEC foi remetida à Câmara dos Deputados em 03/11/09, mas até o presente momento ainda não foi aprovada por aquela casa legislativa, demonstrando uma completa falta de interesse dos deputados em avançar nessa questão. E não devemos nos esquecer de que depois de aprovada a PEC, ainda haverá um longo calvário para tramitação da lei complementar prevista na referida PEC.

12.2.3 Iniciativas da Sociedade Civil

Os Observatórios Sociais (OS)

Conforme definição apresentada no portal do Observatório Social do Brasil⁶⁴, os Observatórios Sociais (OS) são um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.

Os OS são organizados em rede, coordenada pelo Observatório Social do Brasil, que assegura a disseminação da 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.

Atuando como pessoa jurídica, em forma de associação, o Observatório Social prima pelo trabalho técnico, fazendo uso 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, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. Além disso, o Observatório Social atua em outras frentes⁶⁵, como: a educação fiscal, a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios e a construção de Indicadores de Gestão Pública. A Rede OSB está presente em mais de 75 cidades, em 14 Estados brasileiros.

ONG “Contas Abertas”

Segundo o sítio eletrônico da instituição, o Contas Abertas⁶⁶ “é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físi-

⁶⁴ As informações constantes desta subseção foram obtidas no site da Rede Observatório Social do Brasil (acesso em 13/04/2014): <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br>.

⁶⁵ Fonte: OSB (acesso em 13/04/2014): <http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193066.shtml>.

⁶⁶ Veja como atua a ONG no site: www.contasabertas.org.br.

cas 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”.

Sua missão é “oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal”.

As Novas Mídias

A prática política está se adequando à nova realidade da era da informação em que as novas mídias virtuais exercem papel fundamental na formação das preferências, valores e opiniões dos indivíduos.

Os movimentos de junho de 2013, no Brasil, demonstraram a capacidade que as novas mídias têm de servirem de ferramentas para a organização dos coletivos, criando não somente espaços de debate e propagação de ideias, mas também a articulação de manifestações de grandes contingentes de cidadãos insatisfeitos.

Nesse cenário, quanto maior a participação política dos cidadãos por meio dessas novas tecnologias da comunicação, notadamente por meio das Redes Sociais, maior o controle social da vida política dos representantes, o que amplificaria o alcance dos instrumentos de controle apresentados nesse capítulo. É nesse sentido que as novas mídias devem ser inseridas no contexto do controle social.

12.3 Transparência e Controle Social no Governo Federal

No âmbito do Governo Federal, a 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. Entre os principais instrumentos à disposição da sociedade, podemos citar: 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 é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada 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 (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>).



- No portal, você tem acesso a informações sobre:
- 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;
 - as receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por Órgão e por categoria das receitas, e atualizadas diariamente;
 - os Convênios firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996;
 - cargo, função e situação funcional dos servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal;
 - a relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem páginas de Transparência Pública próprias;
 - os projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência;
 - as Páginas de Transparência de Estados e Municípios, com dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência.

Com o intuito de facilitar a navegação no Portal, a CGU criou o “**Manual Prático do Portal da Transparência do Governo Federal**”, cujo objetivo é orientar, de um modo rápido e simples, o cidadão e os agentes públicos a encontrarem as informações desejadas para conhecer a aplicação dos recursos públicos federais e contribuir com o Governo em seu papel de fiscalização.

Rede de Transparência

A **Rede de Transparência** é um espaço virtual que tem o objetivo de 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. Ao acessar cada um dos *links*, o cidadão pode acompanhar o detalhamento e os resultados das ações desenvolvidas nas diversas áreas de atuação do Governo.

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.

Portal:

Conforme informado no seguinte endereço: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/OQueEncontra.asp>.

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 que meses (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão).

O endereço da **Rede de Transparência** na internet é: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/rede/>



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.



Você vai encontrar aqui 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.

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público

Outra iniciativa importante no âmbito da União é o programa **Olho Vivo no Dinheiro Público**, cujo objetivo é fazer com que os cidadãos, nos diversos municípios brasileiros, atuem para a melhor aplicação dos recursos públicos.

Nas palavras da CGU, “a iniciativa busca estimular e prover o cidadão de instrumentos para realizar o controle do uso dos recursos públicos. Procura-se dar condições para a participação de conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos, entre outros. 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 prevê cinco ações, todas complementares entre si:

1. Educação presencial, que pode ser oferecida em encontros/eventos básicos e complementares;
2. Educação à distância;
3. Elaboração e distribuição de material didático;
4. Incentivo à formação de acervos técnicos em conjunto com o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública; e
5. Parcerias e cooperação institucional.

Desde 2004, a Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público instrui e orienta cidadãos a respeito do acompanhamento da gestão pública pela sociedade. Além das Publicações de materiais didáticos, o programa se utiliza de vários recursos para incentivar o controle social e promover a cidadania. São eles: Vídeos, Concurso de Desenho e Redação, Material de Divulgação, Questionários, Textos Técnicos e *Chat*, todos disponíveis no *site* do programa no seguinte endereço da internet: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/ControleSocial/OlhoVivo/Recursos/index.asp>.

Programa Brasil Transparente

A CGU criou o programa Brasil Transparente para auxiliar Estados e Municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). O objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto.

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 programa **Brasil Transparente**.

Como visto, há um conjunto de instrumentos que permitem ao cidadão acompanhar e fiscalizar praticamente todas as ações do governo federal.

E no âmbito dos Estados e Municípios, o que existe?

12.4 Transparência e Controle Social nos Estados e Municípios

A LT (Lei Complementar nº 131/2009) estabeleceu os seguintes prazos para que estados e Municípios colocassem à disposição da sociedade as informações pormenorizadas das Receitas e Despesas de sua responsabilidade:

- I. 1 (um) ano para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;
- II. 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;
- III. 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

O **Portal de Transparência do Estado do Ceará** foi criado pela Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, e operacionalizado nos termos do Decreto nº 30.939, de 10 de julho de 2012, com o objetivo de possibilitar que o cidadão se torne um fiscal das ações públicas, aumentando a transparência da gestão e o combate à corrupção no Estado do Ceará.

Conforme ressalta o **site do Portal**, nele podem ser encontradas informações pormenorizadas a respeito das receitas e despesas do Governo do Estado do Ceará, em atendimento a Lei Complementar Federal n.º 131/2009, e ainda o Portal permite o acompanhamento dos contratos e convênios firmados pelo Governo do Estado do Ceará. 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.

O Portal de Transparência do Município de Fortaleza foi criado em 2010. Segundo a Prefeitura de Fortaleza, no seu **Portal da Transparência** os cidadãos podem encontrar informações relativas à execução orçamentária e gestão fiscal da Prefeitura. Na seção de despesas, é possível conhecer mais de perto quanto é aplicado em investimento com pessoal, despesas de custeio, investimentos na cidade, entre outros. A pesquisa no Portal da Transparência também permite a visualização dos valores pagos pela prefeitura a cada fornecedor do Município.

Além disso, importantes instrumentos de acompanhamento da gestão também estão disponíveis no Portal, como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Fiscal (RREO),



Por meio do **Manual Prático do Portal da Transparência do Governo Federal**, o internauta recebe instruções sobre cada modalidade de consulta existente no Portal da Transparência do Governo Federal. O Manual pode ser acessado no seguinte endereço da internet: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/manual/> (acessado em 13/04/2014).



As Páginas de Transparência Pública dão continuidade às ações de governo voltadas 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.



O endereço do site do Programa

Olho Vivo

no Dinheiro Público

é: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/ControleSocial/OlhoVivo/index.asp>. Acessem e descubram como vocês podem participar.

O endereço do site do Programa **Brasil Transparente** é: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/BrasilTransparente/OPrograma/index.asp>. Acessem e divulguem!

O endereço do site do **Portal de Transparência do CE** é: <http://transparencia.ce.gov.br/static/pagina-inicial/home>. Acessem e divulguem!

O endereço do Portal de **Transparência de Fortaleza** é: <http://portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br>. Acessem e divulguem!

exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e apresentados a cada quadrimestre, em sessão pública na Câmara Municipal. Além deles, informações acerca do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Balanço Geral do Município também estão disponíveis para qualquer cidadão interessado em conhecer mais sobre o orçamento público.

Para informações sobre outros **municípios do Estado do Ceará**, acesse o Portal de Transparência do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará no seguinte endereço da internet: <http://www.tcm.ce.gov.br/transparencia/>.

Os **municípios cearenses** com mais de 100 mil habitantes, obrigados a manter um Portal de Transparência desde 27/05/2010, são: Fortaleza, Caucaia, Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape e Sobral. Os Municípios cearenses entre 50 e 100 mil habitantes, obrigados a manter Portal de Transparência a partir de 27/05/2011, são: Acaraú, Acopiara, Aquiraz, Aracati, Barbalha, Boa Viagem, Camocim, Canindé, Cascavel, Crateús, Granja, Horizonte, Icó, Iguatu, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Pacajus, Pacatuba, Quixadá, Quixeramobim, Russas, Tauá, Tianguá, Trairi e Viçosa do Ceará.



QUESTÕES PARA REFLEXÃO

1. Você conhecia algum dos instrumentos de controle social apresentados neste capítulo? Pesquise junto a colegas e professores o grau de conhecimento deles a respeito desses instrumentos. O que você constatou? Como explicaria suas constatações?



SUGESTÕES DE LEITURA, VÍDEOS E SITES

1. Informações relevantes e atualizadas a respeito da execução orçamentária dos municípios cearenses podem ser consultas no SIM (Sistema de Informações Municipais), disponível na página *web* do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), no endereço: www.tcm.ce.gov.br.
2. Para saber como uma Prefeitura Municipal pode implantar ou aprimorar seu Sistema de Controle Interno, na implementação de medidas de promoção da ética, de incremento da transparência pública e de estímulo à participação e ao controle social, consulte o “Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão:

Orientações para o Gestor Municipal” no seguinte endereço da internet (acesso em 13/04/2014).

3. <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/documentos/ManualIntegridade.pdf>.
4. Acesse as informações orçamentárias e financeiras do Estado do Ceará no seguinte endereço da internet: <http://transparencia.ce.gov.br/static/planejamento-e-execucao-orcamentaria/comparativo-receitas-despesas>. (Acesso em 13/04/2014)



REFERÊNCIAS

- ALVES NETO, J. **Princípios Orçamentários: uma Análise no Contexto das Constituições e de Leis Orçamentárias Federais**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. 55 f.
- 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.
- 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.
- BALEEIRO, A. **Uma Introdução à ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 7ª. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1998.
- BONAVIDES, P. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- _____. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Versão 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: **Monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e transparência da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União/Instituto Serzedello Corrêa, 2002. Brasília, 2012. 179 p.
- CASSIN; M. **Sociedade Capitalista e Educação: Uma Leitura dos Clássicos da Sociologia**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.32, p.150-157, dez 2008.
- 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.
- DIAS SOBRINHO, J. **Dilemas da educação superior no mundo globalizado: Sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

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.

_____. 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.

FERREIRA, A. C. **Os donos da dívida: um enfoque sociopolítico da dívida pública interna durante o Governo FHC**. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 115 p., 2005.

GENTILI, P. (Org.) **Universidades na Penumbra: Neoliberalismo e Reestruturação Universitária**. São Paulo: Cortez, 2001. 232 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 6. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Atlas, 1996. 247p.

GONDIM, F.; 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.

_____. **Tributação e Desigualdade no Brasil: de onde viemos, onde estamos e para onde vamos?** *Le Monde Diplomatique Brasil*, Edição nº 39, outubro/2010.

HOBSBAWM, E. **A era das revoluções -1789-1848**. 24ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

HUNTINGTON, S. P. **A Terceira Onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática. 1994.

INEP. **Censo da Educação Superior 2011**. Resumo Técnico. Ministério da Educação, Brasília, DF: 2013.

IPEA. **Comunicado da Presidência nº 22**. Brasília, junho de 2009.

_____. **Comunicado da Presidência nº 23**. Brasília, julho de 2009.

_____. **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 09/05/2014).

JALORETTO, C. **Senhoriagem e Financiamento do Setor Público no Brasil**. Monografia agraciada com menção honrosa no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Ajuste Fiscal e Dívida Pública, Brasília (DF). Brasília: ESAF, 2006. 78 p.

MAHON JR., J. E. **Tax Incidence and Tax Reforms in Latin America**. Woodrow Wilson Center Update on the Americas. November, 2012.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 19ª ed., 2003.

MAZZILLI, S. **Ensino, pesquisa e extensão: reconfiguração da universidade brasileira em tempos de redemocratização do Estado**. RBPAE – v.27, n.2, p. 205-221, maio/ago. 2011.

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público**. Texto para Discussão nº 39. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, 2008.

NOGUEIRA, V. M. R. **Estado de Bem-Estar Social: Origens e Desenvolvimento**. KATÁLYSIS n. 5, jul/dez. 2001.

OSZLAK, O. **Estado e Sociedade: Novas Regras do Jogo?** Revista Reforma y Democracia Nº 9 (1997) CLAD. Caracas (Tradução do espanhol de Henrique Novaes e adaptação e revisão de Renato Dagnino - GAPI – Unicamp).

PACHECO, R. G.; MENDONÇA, E. F. **Educação, sociedade e trabalho: abordagem sociológica da educação**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, Curso técnico de formação para os funcionários da educação. Profuncionário; 5. 88 p, 2006.

PAES, N. L.; SIQUEIRA, M. L. **Análise dos efeitos econômicos da implantação do princípio do destino na cobrança do ICMS e suas implicações sobre a pobreza e a desigualdade de renda**. *Economia*, Selecta, Brasília(DF), v.6, n.3, p.91–126. Dez 2005.

_____. **Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas**. *Econ. Apl.* vol. 12 nº.4 Ribeirão Preto: Oct./Dec. 2008.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. O.; OLIVEIRA, M. G. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. 2. ed., rev. e ampl. 1ª reimpressão, Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2010. 168 p.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. **O Estado Democrático de Direito e os Conflitos de Ideologias**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Teoria do direito e do Estado**. 5. ed. rev.- São Paulo: Saraiva, 2000.

RFB. Site da Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Arrecadação dos Tributos Administrados pela RFB. Análise de Dezembro de 2013.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/arre/2013/Analismensaldez13.pdf>>. Acessado em 22 de janeiro de 2014. 2014b.

RFB. Site da Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Incidência e Alíquotas dos Tributos Administrados pela RFB.** Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/>. Acessado em 22 de janeiro de 2014. 2014a.

RISTOFF, D.; SEVEGNANI, P. (org.) **Modelos institucionais de educação superior: Brasília, 13 e 14 de outubro de 2005.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Coleção Educação Superior em Debate; v. 7), 2006. 327 p.

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. 2009a. 135p.

ROCHA, C. V. **Democracia em Duas Dimensões: Cultura e Instituições.** Sociedade e Estado, Brasília, v. 24, n. 3, p. 863-880, set./dez. 2009b.

SANDRONI, P. Dicionário de economia. São Paulo: Atlas, 1994.

SANTOS, B. S. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** São Paulo: Cortez. 2010.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Carga **Tributária no Brasil – 2012: Análise por Tributo e Bases de Incidência.** Org. SANTANA; I. C., CETAD – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Dezembro/2013.

SEN, A. **A Ideia de Justiça.** Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SGUISSARDI, V. (Org.). **Universidade Brasileira no século XXI: Desafios do Presente.** São Paulo: Cortez, 2009. 344p.

VITULLO, G. E. **As teorias da democratização frente às democracias latino-americanas realmente existentes.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 12, Novembro, 2006, p. 348-377.

SOBRE O AUTOR



Marcelo Lettieri Siqueira é graduado em Engenharia Mecânica Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), com Mestrado e Doutorado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É professor colaborador e pesquisador da Universidade Federal do Ceará (UFC), professor convidado do “FGV/Management” da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Escola de Administração Fazendária (Esaf). Foi pesquisador do CNPq na área de Economia e atua nas seguintes áreas da ciência econômica: política e administração tributárias, evasão fiscal, crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda, educação fiscal e desenvolvimento de modelos econométricos de análise econômica. Sua produção acadêmica inclui capítulos de livros e trabalhos publicados em diversas revistas especializadas, tais como *Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE/IPEA), *Estudos Econômicos* (USP), *Revista de Economia Contemporânea* (REC/UFRJ), *Revista de Economia Aplicada* (REA/USP), *Revista de Finanças Públicas* (Monografias/STN) e *Revista de Administración Tributaria* (CIAT). Foi premiado nos concursos de monografias do Tesouro Nacional, do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), do IPEA/CAIXA, Prêmio do V Encontro de Economia do Ceará em Debate e Prêmio de Criatividade e Inovação da RFB. É auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil desde 15 de julho de 1999.