



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FACED)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)**

ALEXSSANDRO CAMPANHA ROCHA

**A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA NO PROGRAMA NACIONAL DE
EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF): UMA AVALIAÇÃO DE SUAS PROPOSTAS
CONCEITUAIS E DE SEUS RESULTADOS E IMPACTOS NA FORMAÇÃO DE
PROFESSORES NO ESTADO DA BAHIA**

Salvador
2014

ALEXSSANDRO CAMPANHA ROCHA

**A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA NO PROGRAMA NACIONAL DE
EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF): UMA AVALIAÇÃO DE SUAS PROPOSTAS
CONCEITUAIS E DE SEUS RESULTADOS E IMPACTOS NA FORMAÇÃO DE
PROFESSORES NO ESTADO DA BAHIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão da Educação

Orientador: Prof. Dr. Robinson Moreira Tenório

Salvador
2014

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Rocha, Alexssandro Campanha.

A educação para a cidadania no Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) : uma avaliação de suas propostas conceituais e de seus resultados e impactos na formação de professores no Estado da Bahia / Alexssandro Campanha Rocha. - 2014.

421 f : il.

Orientador: Prof. Dr. Robinson Moreira Tenório.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2014.

1. Educação - Aspectos sociais. 2. Cidadania. 3. Programa Nacional de Educação Fiscal (Brasil) - Avaliação. 4. Tributos - Estudo e ensino. I. Tenório, Robinson Moreira. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 370.115 - 23. ed.

ALEXSSANDRO CAMPANHA ROCHA

A EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA NO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF): UMA AVALIAÇÃO DE SUAS PROPOSTAS CONCEITUAIS E DE SEUS RESULTADOS E IMPACTOS NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO ESTADO DA BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) como requisito para obtenção do grau de Doutor em Educação.

Aprovada em: *18 de dezembro de 2014.*

Robinson Moreira Tenório – Orientador _____
Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia

Reginaldo de Souza Silva _____
Doutor em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

Penildon Silva Filho _____
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Cláudio Alves de Amorim _____
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia
Universidade do Estado da Bahia

Paulo de Arruda Penteado Filho _____
Doutorado em City and Regional Planning pela Cornell University, Estados Unidos
Universidade Federal da Bahia

Silvia Maria Leite de Almeida _____
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Universidade Federal da Bahia

Rosilda Arruda Ferreira _____
Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos
Universidade Federal da Bahia

Dedico esta tese a Jucinara, minha esposa, Pedro, meu filho, e a minha querida mãe, Olga, pessoas a quem tanto amo e das quais sempre recebi o apoio e o incentivo para não deixar de lutar pelos meus e nossos sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, meu Orientador maior, por sua presença constante e misericórdia para comigo. Por causa Dele, por Ele e para Ele eu existo.

Agradeço à minha família, especialmente a Jucinara e a Pedro Campanha, pela compreensão demonstrada nos momentos em que me ausentei e por acreditar que tudo isso se concluiria de forma vitoriosa. Aqui estendo minha gratidão, também, a minha mãe, Olga Campanha, a meu pai, José Ribeiro, aos meus irmãos, Rosângela, Carla, Márcia, José e Sandra Núbia e aos meus sogro e sogra, Jandelson e Jésua.

Ao Prof. Dr. Robinson Tenório, meu orientador, que soube me conduzir de forma competente, dedicada e responsável na elaboração e conclusão deste trabalho.

Aos meus colegas e amigos do Grupo de Avaliação, onde aqui destaco Andréia Cardoso, Paulo César Marques, Jaqueline Dourado, Juçara Freire, Jaqueline Correia, Maria de Lourdes Haywanon, Bianca Daeps e Samantha Almeida.

À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) e à Faculdade Independente do Nordeste (FAINOR) em nome de seus respectivos reitor e diretor, os professores Dr. Paulo Roberto Pinto Santos e Dr. Edgard Larry Andrade Soares, pelo apoio e crédito dados para a realização deste curso.

Aos meus colegas de trabalho da Prefeitura de Vitória da Conquista, onde aqui destaco, com muita honra e respeito, Regis Barreto Cortes, José Donizete de Souza e Marivone Batista, sem os quais eu não teria condições de concluir o meu doutorado. Aos meus colegas professores Jorge Luiz Santos Fernandes, Paulo Pires, Carlos Góes, Mário Augusto Viana, Manoel Antônio Oliveira, Josenaldo Alves, Reginaldo de Souza Silva, Marcelo Amaral, Flávio Novaes, Weslei Piau e Adriano Bruni. Ao meu sobrinho Jonatas Farias, aos meus orientandos e alunos da UESB e FAINOR e aos amigos Matheus Cortes, Vanêide Ribeiro, Stelamaris Silveira, Diego Leão, Pamela Rios, João Paulo Novais, Claudice Amaral e Adaisa Cortes. Aos amigos da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria da Fazenda e Secretaria de Educação do Estado da Bahia onde, em nome de Rogéria Lúcia Santana, presto a minha sincera gratidão.

Enfim, agradeço a todos que, direta e indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho. E que esta tese sirva de inspiração para outros trabalhos, pesquisas e pesquisadores e que contribua de alguma maneira com o desenvolvimento de nossa educação, com o exercício da cidadania e o progresso da sociedade.

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

(BRASIL, 1988, art. 205).

ROCHA, Alexssandro Campanha. A educação para a cidadania no Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF): uma avaliação de suas propostas conceituais e de seus resultados e impactos na formação de professores no Estado da Bahia. 421 f. il. 2014. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

RESUMO

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é uma política pública educacional que tem por objetivo promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania por meio da formação de professores e servidores públicos em todo o país como disseminadores de educação fiscal. Entre as unidades da federação, o Estado da Bahia tem se destacado pelo expressivo número de professores capacitados. A avaliação do PNEF se apresenta como uma importante atividade de levantamento de dados e informações para subsidiar a tomada de decisão com vistas à melhoria de seus processos. E um caminho para isto passa pela avaliação de suas propostas conceituais e de seus resultados e impactos. Esta tese teve como objetivo geral avaliar o significado das propostas conceituais de cidadania e educação para a cidadania e dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores, no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013. Por sua natureza avaliativa e pelos procedimentos adotados para avaliação, a presente pesquisa se apresenta como um estudo de caso com uma abordagem qualitativa, quantitativa, descritiva, documental e de levantamento. Sua base teórica foi construída a partir de duas temáticas, a saber, Cidadania (tratada como um conjunto de direitos e deveres) e Educação para a Cidadania (tratada como formação intelectual, moral e do comportamento) e que contribuiu para a formulação de um modelo de análise conceitual com oito elementos: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. Os instrumentos de coleta de dados foram: questionário aplicado numa amostra de 309 professores; grupo focal com docentes selecionados da amostra e entrevista com gestores do PNEF na Bahia. Quanto à avaliação conceitual (realizada no material didático do curso), a pesquisa mostrou que o conceito de cidadania teve um forte apelo às questões sociais para justificar a cobrança do tributo e o consequente financiamento das ações do Estado e que o conceito de educação para a cidadania concentrou-se demasiadamente no papel da escola como centro de formação para a cidadania. Quanto à avaliação de resultados, a pesquisa mostrou que o PNEF não cumpriu totalmente o objetivo de sensibilizar o professor, enquanto cidadão, sobre a função socioeconômica do tributo e que o PNEF não cumpriu, satisfatoriamente, os objetivos de levar conhecimento sobre administração pública e de criar condições para uma relação harmoniosa entre o professor e o Estado. Quanto à avaliação de impacto, a pesquisa mostrou que a intervenção realizada pelo PNEF por meio do curso de formação, embora tenha contribuído (direta e indiretamente) com as mudanças identificadas na sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo, nos conhecimentos adquiridos sobre administração pública, na relação entre o professor e o Estado, na compreensão e no exercício da cidadania e na importância dada pelo professor à educação para a cidadania, estas mudanças não podem ser atribuídas exclusivamente ao PNEF, pois outros fatores externos ao programa também contribuíram com as mudanças percebidas. Em alguns casos, estes fatores externos não tiveram nenhuma influência do PNEF. Por fim, as limitações identificadas na elaboração dos objetivos específicos do programa e nos resultados e impactos alcançados fizeram com que o PNEF cumprisse, satisfatoriamente, o seu objetivo geral. Entre as recomendações destacamos: revisão dos objetivos específicos do programa; revisão da abordagem conceitual de cidadania e de educação para a cidadania; uma maior e melhor abordagem dos elementos que compõem o modelo de análise conceitual proposto pelo pesquisador; uma maior inserção do PNEF nas escolas baianas e o acompanhamento dos docentes capacitados após a conclusão do curso.

Palavras-chave: Cidadania. Educação. Avaliação de Políticas Públicas. Educação Fiscal.

ROCHA, Alexssandro Campanha. Education for citizenship in the National Tax Education Program (NTEP): an assessment of their conceptual proposals and their outcomes and impacts in training teachers in the state of Bahia. 421 f. il. 2014. Doctoral Thesis. Faculty of Education - Federal University of Bahia, Salvador, 2014.

ABSTRACT

The National Tax Education Program (NTEP) is a public educational policy that aims to promote and institutionalize fiscal education for full citizenship through the training of teachers and civil servants as disseminators of tax education involving the use of public resources. It's evaluation is presented as an important activity for data collection and information to support decision making in order to improve its processes and a path to it passes through the assessment of their conceptual proposals and their outcomes and impacts. In Brazil, the state of Bahia has been highlighted by the significant number of trained teachers. This thesis has the overall objective to evaluate the significance of conceptual proposals of citizenship and citizenship education and the outcomes and impacts of the National Tax Education Program (NTEP) in training teachers in the state of Bahia in the period 2006 to 2013. By it's evaluative nature and procedures adopted by the evaluation, this research is presented as a case study with a qualitative approach, quantitative, descriptive, documentary and survey. Its theoretical basis was based in two themes, namely Citizenship (meaning as a set of rights and duties) and Citizenship Education (meaning as intellectual, moral and behavior) and also contributed to the formulation of a model analysis with eight elements: freedom, equality, respect, integration, participation, autonomy, and claim responsibility. The data collection instruments used were: questionnaire on a sample of 309 teachers; focus group with teachers selected sample and structured interviews with managers of the NTEP. As for the conceptual evaluation, carried out in the teaching material of the course, research has shown that the concept of citizenship had a strong appeal to social issues to justify the collection of the tax and the consequent funding of government actions and that the concept of citizenship education concentrated too much on the role of the school as a training center for citizenship. As for the evaluation of results, research has shown that the NTEP not fully complied with the aim of sensitizing the teacher as a citizen on the socioeconomic tribute function and the NTEP not fulfilled satisfactorily, the objectives of bringing knowledge of public administration and create conditions for a harmonious relationship between the teacher and the State. As for the impact assessment, research has shown that the intervention made by NTEP through the training course, although it contributed (directly and indirectly) with the changes identified in the teacher's awareness of the socioeconomic tribute function, the knowledge gained about public administration, the relationship between the teacher and the State, in the understanding and practice of citizenship and the importance given by the teacher education for citizenship, these changes can not be attributed exclusively to NTEP because other factors outside the program also contributed to the perceived changes. In some cases, these external factors had no influence of NTEP. Finally, the limitations identified in the preparation of the specific objectives of the program and the results achieved and impacts made the NTEP could not fulfill satisfactorily, it's overall goal. The recommendations include: review of the specific objectives of the program; review of the conceptual approach of citizenship and citizenship education; a better and bigger approach to the elements that make up the model proposed conceptual analysis; greater integration of the NTEP in Bahia schools and the monitoring of trained teachers after graduation.

Keywords: Citizenship. Education. Public Policy Evaluation. Tax Education.

ROCHA, Campanha Alexssandro. Educación para la ciudadanía en el Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF): una evaluación de sus propuestas conceptuales y sus resultados e impactos en la formación de profesores en el estado de Bahía. 421 f. il. 2014. Tesis Doctoral. Facultad de Educación - Universidad Federal de Bahía, Salvador, 2014.

RESUMEN

El Programa Nacional de Educación Fiscal (PNEF) es una política educativa pública que tiene como objetivo promover e institucionalizar la educación fiscal para la plena ciudadanía a través de la formación de profesores y funcionarios públicos como difusores de educación tributaria que implican el uso de los recursos públicos. La revisión se presenta como una actividad importante para la recolección y la información para apoyar la toma de decisiones con el fin de mejorar sus procesos y un camino a su paso por la evaluación de sus propuestas conceptuales y sus resultados e impactos de datos. En Brasil, el estado de Bahía se ha destacado por el importante número de maestros capacitados. Esta tesis tiene el objetivo general de evaluar la importancia de las propuestas conceptuales de la ciudadanía y la educación para la ciudadanía y los resultados e impactos del Programa de Educación de Impuestos Nacionales en la formación de profesores en el estado de Bahía, en el período 2006 a 2013. Por su naturaleza y procedimientos adoptados por la evaluación valorativa, esta investigación se presenta como un estudio de caso con un enfoque cualitativo, cuantitativo, descriptivo, documental y de levantamiento. Su base teórica se construye a partir de dos temas, a saber, la Ciudadanía (tratados como un conjunto de derechos y deberes) y Educación para la Ciudadanía (entendido como intelectual, moral y comportamiento) y contribuyó a la formulación de un modelo análisis con ocho elementos: libertad, igualdad, respeto, integración, participación, autonomía, y reclamación y la responsabilidad. Los instrumentos de recolección de datos utilizados fueron: cuestionario sobre una muestra de 309 maestros; grupo de enfoque con los maestros de la muestra y las entrevistas estructuradas con gerentes del PNEF. En cuanto a la evaluación conceptual, llevado a cabo en el material didáctico del curso, la investigación ha demostrado que el concepto de ciudadanía tenía un fuerte atractivo para los temas sociales para justificar la recaudación del impuesto y la consiguiente financiación de las acciones del gobierno y que el concepto de educación para la ciudadanía concentra demasiado en el papel de la escuela como centro de formación para la ciudadanía. En cuanto a la evaluación de los resultados, la investigación ha demostrado que la PNEF no cumplido plenamente con el objetivo de sensibilizar a la maestra como ciudadano en la función de homenaje socioeconómico y la PNEF no cumplió satisfactoriamente, los objetivos de acercar el conocimiento de la administración pública y crear las condiciones para una relación armoniosa entre el docente y el Estado. En cuanto a la evaluación de impacto, la investigación ha demostrado que la intervención de PNEF a través del curso de formación, si bien contribuyó (directa e indirectamente) con los cambios identificados en la conciencia de los maestros de la función de homenaje socioeconómico, los conocimientos adquiridos sobre la administración pública, la relación entre el profesor y el Estado, en la comprensión y práctica de la ciudadanía y la importancia dada por la formación de docentes para la ciudadanía, estos cambios no se puede atribuir exclusivamente a PNEF porque otros factores externos al programa también contribuyó a la cambios percibidos. En algunos casos, estos factores externos no tuvieron influencia de PNEF. Por último, las limitaciones detectadas en la preparación de los objetivos específicos del programa y los resultados obtenidos y el impacto hizo que el PNEF no pudo cumplir satisfactoriamente, su objetivo general. Las recomendaciones incluyen: revisión de los objetivos específicos del programa; revisión del enfoque conceptual de la ciudadanía y la educación para la ciudadanía; mayor y mejor acercamiento a los elementos que conforman el modelo propuesto análisis conceptual; una mayor integración de la PNEF en las escuelas de Bahía y la supervisión de profesores formados después de la graduación.

Palabras clave: Ciudadanía. Educación. Evaluación de Políticas Públicas. Educación Tributaria.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cidadão Vitruviano	91
Figura 2 – Fundamentos da Educação Fiscal	170
Figura 3 – Distinção entre eficiência, eficácia, consistência e impacto	200
Figura 4 – Regiões do Estado da Bahia	274
Figura 5 – A relação harmoniosa entre Estado e cidadão segundo o PNEF	310

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade total de municípios alcançados por região	275
Gráfico 2 – Quantidade de municípios alcançados por região e ano	275
Gráfico 3 – Quantidade total de escolas alcançadas por região	277
Gráfico 4 – Quantidade total de professores capacitados por região.....	279
Gráfico 5 – Quantidade de professores capacitados por região e ano.....	280
Gráfico 6 – Quantidade de professores participantes e respondentes.....	287
Gráfico 7 – Quantidade de professores participantes e respondentes por ano.....	289
Gráfico 8 – Perfil dos professores respondentes quanto ao sexo	290
Gráfico 9 – Perfil dos professores respondentes quanto à idade	291
Gráfico 10 – Perfil dos professores respondentes quanto à cor da pele	292
Gráfico 11 – Perfil dos professores respondentes quanto ao nível de instrução.....	293
Gráfico 12 – Perfil dos professores quanto ao exercício da docência.....	295
Gráfico 13 – Perfil dos professores respondentes quanto à renda familiar	296
Gráfico 14 – Professores sensibilizados pelo PNEF quanto à função do tributo.....	304
Gráfico 15 - Importância dada pelo PNEF à disseminação de conhecimentos sobre administração pública	308
Gráfico 16 – Percepção dos professores quanto à criação de condições pelo PNEF para uma relação de harmoniosa entre Estado e o professor	316
Gráfico 17 – Comparativo entre expectativa e satisfação com o curso do PNEF	320
Gráfico 18 – Sensibilização sobre a função do tributo (situação inicial).....	323
Gráfico 19 – Sensibilização sobre a função do tributo (situação atual)	324
Gráfico 20 – Comparativo sobre a sensibilização da função do tributo (S1xS2).....	325
Gráfico 21 – Contribuições do PNEF à sensibilização da função do tributo.....	326
Gráfico 22 – Conhecimento sobre administração pública (situação inicial).....	328
Gráfico 23 - Conhecimento sobre administração pública (situação atual).....	329
Gráfico 24 – Comparativo do conhecimento de administração pública (S1xS2).....	330
Gráfico 25 - Contribuições do PNEF aos conhecimentos adquiridos sobre administração pública.....	331
Gráfico 26 – Relação entre Estado e professor (situação inicial)	333
Gráfico 27 – Relação entre Estado e professor (situação atual)	333
Gráfico 28 – Comparativo da relação entre Estado e professor (S1xS2).....	334
Gráfico 29 – Contribuições do PNEF à relação entre Estado e professor.....	337
Gráfico 30 - Compreensão do conceito de cidadania (situação inicial)	338

Gráfico 31 - Compreensão do conceito de cidadania (situação atual)	338
Gráfico 32 – Comparativo da compreensão de cidadania (S1xS2)	339
Gráfico 33 - Contribuições do PNEF para a compreensão de cidadania	340
Gráfico 34 - Importância de elementos para a cidadania	343
Gráfico 35 – Percepção quanto ao exercício da cidadania (situação inicial).....	346
Gráfico 36 – Percepção quanto ao exercício da cidadania (situação atual)	346
Gráfico 37 – Comparativo do exercício da cidadania (S1xS2)	347
Gráfico 38 – Contribuições do PNEF ao exercício da cidadania	348
Gráfico 39 – Posicionamento quanto ao fortalecimento da cidadania	354
Gráfico 40 – Importância da educação para a cidadania (situação inicial).....	358
Gráfico 41 – Importância da educação para a cidadania (situação atual)	358
Gráfico 42 – Comparativo da importância da educação para a cidadania (S1xS2)	359
Gráfico 43 - Contribuições do PNEF para a importância dada pelo professor à educação para a cidadania	360
Gráfico 44 - Posicionamento quanto ao incentivo dos alunos em sala de aula.....	367
Gráfico 45 – Frequência de abordagem da Educação Fiscal em sala de aula	371
Gráfico 46 – Dificuldades para a abordagem sobre Educação Fiscal em sala	373

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Autores utilizados e seus elementos de cidadania	89
Quadro 2 – Histórico de professores participantes do curso e da pesquisa.....	212
Quadro 3 – Faixa de renda dos homens	298
Quadro 4 – Faixa de renda das mulheres	298
Quadro 5 – Perfil do professor capacitado pelo PNEF	299

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de participantes no curso de formação (2004 a 2013).....	273
Tabela 2 – Quantidade de municípios alcançados por região e ano.....	274
Tabela 3 – Quantidade de escolas alcançadas por região e ano.....	277
Tabela 4 – Quantidade de professores capacitados por região e ano.....	279
Tabela 5 – Quantidade de municípios alcançados/representados na amostra.....	283
Tabela 6 – Quantidade de escolas alcançadas/representadas na amostra.....	285
Tabela 7 – Quantidade de professores participantes e respondentes.....	286
Tabela 8 – Quantidade de professores participantes e respondentes por ano.....	288
Tabela 9 – Quantidade de homens e mulheres respondentes por região.....	291
Tabela 10 – Perfil dos professores respondentes quanto à cor da pele.....	293
Tabela 11 – Perfil dos professores respondentes quanto ao nível de instrução.....	294
Tabela 12 – Perfil dos professores respondentes quanto à renda familiar.....	296
Tabela 13 – Perfil comparativo entre renda, sexo, cor e nível de instrução.....	297
Tabela 14 – Comparativo dos resultados do PNEF.....	317
Tabela 15 – Comparativo da sensibilização sobre a função do tributo (S1xS2).....	324
Tabela 16 - Comparativo sobre conhecimento de administração pública (S1xS2).....	329
Tabela 17 – Comparativo da relação entre Estado e professor (S1xS2).....	334
Tabela 18 - Comparativo da compreensão conceitual de cidadania (S1xS2).....	339
Tabela 19 - Importância de elementos para a cidadania.....	342
Tabela 20 – Classificação dos elementos que compõem a ideia de cidadania.....	343
Tabela 21 – Comparativo referente ao exercício da cidadania (S1xS2).....	347
Tabela 22 – Posicionamento quanto ao fortalecimento da cidadania.....	350
Tabela 23 – Classificação quanto ao fortalecimento da cidadania.....	354
Tabela 24 – Comparativo da importância da educação para a cidadania (S1xS2).....	359
Tabela 25 – Posicionamento quanto ao incentivo dos alunos em sala de aula.....	364
Tabela 26 – Classificação quanto ao incentivo em sala de aula.....	368
Tabela 27 – Dificuldades para a abordagem da Educação Fiscal em sala.....	372
Tabela 28 – Classificação das dificuldades na abordagem de Educação Fiscal.....	373
Tabela 29 – Síntese das contribuições do PNEF às mudanças identificadas.....	375

LISTA DE APREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNE	Conselho Nacional de Educação
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DOU	Diário Oficial da União
EAD	Ensino à Distância
ESAF	Escola de Administração Fazendária
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEF	Grupo de Trabalho em Educação Fiscal
GEFE	Grupo de Trabalho em Educação Fiscal nos Estados
GEFF	Grupo de Trabalho em Educação Fiscal da Receita Federal
GEFM	Grupo de Trabalho em Educação Fiscal nos Municípios
GET	Grupo de Trabalho em Educação Tributária
GETE	Grupo de Trabalho em Educação Tributária dos Estados
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEF	Programa de Educação Fiscal
PEFE	Projeto Educação Fiscal nas Escolas
PET	Programa de Educação Tributária
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PNET	Programa Nacional de Educação Tributária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Lei do Plano Plurianual
PPC	PIB Per Capita
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEC	Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 Interesse pelo tema	29
1.2 Problema de pesquisa	32
1.3 Objetivo geral e objetivos específicos.....	34
1.4 Estrutura do trabalho	37
2 CIDADANIA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E CONCEITUAL	39
2.1 As primeiras noções de cidadania na história da humanidade.....	39
2.2 Das ideias liberais do século XVIII aos direitos humanos na atualidade	48
2.3 O percurso histórico da cidadania no Brasil.....	64
2.4 Conceito de cidadania: dos direitos e deveres do ser humano	73
2.4.1 Os direitos civis, políticos e sociais.....	80
2.4.2 Os direitos difusos, coletivos e solidários	83
2.4.3 Os deveres do cidadão.....	85
2.5 Modelo de análise conceitual proposto para a cidadania.....	87
2.5.1 A cidadania como liberdade	92
2.5.2 A cidadania como igualdade.....	93
2.5.3 A cidadania como respeito	95
2.5.4 A cidadania como integração	97
2.5.5 A cidadania como participação.....	98
2.5.6 A cidadania como autonomia	101
2.5.7 A cidadania como reivindicação	103
2.5.8 A cidadania como responsabilidade	106
3 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: CONCEITOS E PROPOSIÇÕES	111
3.1 Uma abordagem histórica da relação entre cidadania e educação.....	111
3.2 Algumas considerações sobre desigualdade e exclusão social.....	118
3.3 A educação do homem como alternativa de mudança	127
3.4 A educação para a cidadania e a formação do ser humano	131
3.5 Modelo de análise conceitual proposto para educação para a cidadania.....	142
3.5.1 Educar para o exercício da liberdade	143
3.5.2 Educar para o exercício da igualdade	144
3.5.3 Educar para o exercício do respeito	145
3.5.4 Educar para o exercício da integração	146
3.5.5 Educar para o exercício da participação.....	147
3.5.6 Educar para o exercício da autonomia	147

3.5.7 Educar para o exercício da reivindicação	148
3.5.8 Educar para o exercício da responsabilidade	149
4 A EDUCAÇÃO FISCAL E SUA PROPOSTA DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA	152
4.1 A origem e a função social do tributo e a importância do controle social	152
4.2 O tributo no Brasil: aspectos históricos e legais	157
4.3 Importância da educação fiscal e sua relação com os Temas Transversais.....	166
4.4 Experiências em educação tributária e fiscal	174
4.4.1 A educação tributária e fiscal no mundo	174
4.4.2 Antecedentes históricos da educação fiscal no Brasil	177
4.4.3 O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)	183
5 METODOLOGIA	195
5.1 Pesquisa avaliativa: discutindo alguns aspectos conceituais	196
5.2 Procedimentos adotados na avaliação conceitual	204
5.3 Procedimentos adotados na avaliação de resultados.....	207
5.4 Procedimentos adotados na avaliação de impacto.....	219
6 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF).....	223
6.1 Avaliação das propostas conceituais do PNEF	223
6.1.1 Avaliação da abordagem conceitual de cidadania	225
6.1.2 Avaliação da abordagem conceitual de educação para a cidadania	239
6.1.3 Avaliação da abordagem conceitual de educação fiscal.....	247
6.1.4 Avaliação da abordagem conceitual com base no modelo de análise	255
6.2 Avaliação de resultados do PNEF no Estado da Bahia.....	270
6.2.1 Dados do alcance do PNEF no Estado da Bahia	271
6.2.2 Perfil dos professores respondentes	282
6.2.3 Sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo.....	300
6.2.4 Disseminação de conhecimentos sobre administração pública	306
6.2.5 Criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão	309
6.2.6 Síntese comparativa dos resultados do PNEF	317
6.3 Avaliação dos impactos do PNEF na formação de professores na Bahia.....	318
6.3.1 Quanto à sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo.....	323
6.3.2 Quanto aos conhecimentos adquiridos sobre administração pública	328
6.3.3 Quanto à relação entre o Estado e o professor	332
6.3.4 Quanto à compreensão do conceito de cidadania	337
6.3.5 Quanto ao exercício da cidadania	345
6.3.6 Quanto à importância da educação para o exercício da cidadania.....	357
6.3.7 Síntese comparativa dos impactos do PNEF.....	374

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	377
REFERÊNCIAS.....	395
APÊNDICES	411
APÊNDICE A – Questionário aplicado aos professores	411
APÊNDICE B – Roteiro da entrevista com coordenadores do PNEF	421
APÊNDICE C – Roteiro do grupo focal com professores	422

1 INTRODUÇÃO

A cidadania sempre foi palco de grandes debates. Desde a Antiguidade, quando gregos e romanos formularam suas primeiras noções sobre cidadania, passando pelos iluministas, no século XVIII, que reivindicaram para si uma cidadania baseada nos ideais de liberdade e igualdade, e pelo período que se seguiu à Revolução Francesa quando a compreensão de cidadania passou a estar ligada aos ideais de nação e nacionalidade, ela vem agregando novos direitos e valores, como resultado das lutas de pessoas e grupos em busca da realização de seus interesses, representando os períodos e momentos do mundo na medida em que este foi, também, sofrendo mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais.

A cidadania tem estado presente na fala daqueles que detêm o poder político e econômico e aparece também no ambiente acadêmico, na produção intelectual, nos meios de comunicação e no discurso de setores da população que se encontram desprivilegiados de direitos como bem afirmou Cerquier-Manzini (2010, p. 9). Por isso, assim como nunca houve, jamais haverá na sociedade humana uma só forma de cidadania, sendo possível identificar diferentes concepções sobre ela. Aquela visão que por muito tempo a restringiu aos limites da nacionalidade tem exigido na velocidade das transformações da humanidade um novo olhar para a cidadania, uma cidadania ampliada, solidária, cosmopolita e multicultural.

Muito embora a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1948, logo após a Segunda Guerra Mundial, tenha contribuído enormemente no processo de consolidação dessa nova forma de compreensão da cidadania, Odete Maria de Oliveira (2002, p. 523) observa que as mudanças comportamentais ocorridas na sociedade provocadas pelo desenvolvimento econômico, científico e tecnológico das últimas décadas, sobretudo da informação, e que levaram a humanidade a um processo de interação em escala mundial, também contribuíram neste processo. Porém, o que seria bom para a cidadania, por um lado, trouxe, por outro, graves consequências e implicações, pois na mesma intensidade com que as mudanças provocadas pela modernidade atingiram a sociedade humana fazendo com que a compreensão da cidadania se ampliasse para além das fronteiras territoriais do Estado, este mesmo

Estado também sofreu inúmeras mudanças, muito mais negativas do que positivas, e em detrimento da própria efetivação da cidadania (BEDIN, 2001, p. 149).

Com o mundo cada vez mais globalizado e com sua soberania relativizada, os Estados acabaram se adequando ao novo contexto econômico mundial neoliberal¹, passando a representar cada vez mais os interesses financeiros e econômicos de grupos hegemônicos (CAPELLA, 2002, p. 259). Diversas medidas internas seriam adotadas pelos Estados por meio de cortes nos gastos públicos, da privatização de empresas estatais, da desregulamentação da economia e da implementação de reformas econômicas e fiscais que pudessem minimizar os impactos negativos ocorridos em seus balanços de pagamento. O importante era promover a adequação dos Estados ao novo cenário mundial, nem que para isso fosse necessário sacrificar determinados direitos por meio do esvaziamento das políticas públicas² de bem-estar social que se intensificaram após a crise econômica de 1929 e o término da Segunda Guerra das quais dependia uma imensa quantidade de pessoas.

Diante desses aspectos que envolvem uma compreensão ampliada sobre cidadania e sobre o processo de adequação do Estado ao novo modelo econômico mundial, a postura assumida pelo cidadão passa a ser vista como um importante instrumento de transformação da realidade, fazendo com que o exercício da cidadania guarde, como bem expressou Cerquier-Manzini (2010, p. 11), “uma extraordinária complexidade” por envolver o compromisso do cidadão de lutar cotidianamente para fazer valer os seus direitos, em questionar as estruturas de dominação existentes e não se calar diante das diferentes formas de desigualdade e exclusão social, portando-se, sempre, como um autêntico fomentador de direitos.

Esse cidadão fomentador de direitos, destacado por Cerquier-Manzini, e que Patrice Canivez vai chamar de “cidadão ativo” se diferenciará do “cidadão passivo” pelo modo como ele participa do debate político que envolve a sua realidade. Para Canivez ser um cidadão ativo é poder participar da formação e expressão da opinião pública; é propor projetos que vão além dos interesses privados e particulares; é

¹ A partir da década de 1970, o neoliberalismo passou a significar a doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e a restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e num grau mínimo (minarquia) (HOUAISS, 2001).

² As políticas públicas podem ser classificadas da seguinte maneira: distributivas, redistributivas ou compensatórias e regulatórias. Dentro destas três vertentes irão existir as políticas sociais (educação, saúde, segurança, transporte e habitação), políticas estruturais (indústria, agricultura e meio ambiente) e as políticas econômicas (inflação, taxas de juro, câmbio e impostos) (RUA, 1998, p. 7).

pensar os problemas que envolvem a sua nação e a sua comunidade “independentemente de qualquer militância”, tentando imaginar, em dada situação, como é possível conciliar “as exigências da eficácia com as da justiça, as necessidades técnicas com os imperativos morais, os interesses e direitos das diferentes partes da comunidade com os valores que poderiam ser objeto de consenso” (CANIVEZ, 1991, p. 152-156).

Acontece, porém, que o desenvolvimento desta postura ativa de cidadão destacada por Canivez “supõe uma competência”, competência esta que se adquire durante toda a vida por meio dos diferentes saberes, conhecimentos, experiências e processos educativos. Sem essa competência, que torna o homem capaz de posicionar-se ativa e criticamente diante do que o cerca e que exige um mínimo de familiaridade com o mundo e sem a aptidão para elaborar a própria experiência em conceitos universalmente válidos e comunicáveis, não há como o cidadão ter uma posição propriamente política, observa Canivez (1991, p. 60).

Quando o homem nasce, ele não traz consigo de forma espontânea e completa essa “competência” de que trata Canivez. Quando nasce, no mesmo instante em que nasce livre e igual, o homem nasce inserido em um ambiente social e cultural e, por isso, um ser incompleto em sua formação. A partir disso, surge a necessidade de ser preparado para este ambiente social e cultural, mas não uma preparação restrita ao recebimento de informações que lhe permitam, enquanto indivíduo governado, ter apenas a compreensão de seus direitos e deveres “para a eles conformar-se com escrupulo e inteligência” (CANIVEZ, 1991, p. 31). É ser preparado, muito além do intelecto, para se posicionar ativa, sensata e criticamente.

Por meio da educação o homem potencializa o aprimoramento do seu pensamento, de sua fala, de suas escolhas e do conjunto das informações pertinentes aos seus direitos e deveres, dos mecanismos para efetivá-los e do nível de organização individual e coletivo para fazer valer cada direito. Por meio da educação, é possível manter contato com os princípios da reflexão matemática e da explicação científica e compreender as coordenadas espaciais e temporais que organizam a percepção do mundo, condições essas minimamente necessárias para que se acesse a totalidade dos recursos culturais e econômicos relevantes. É possível, também, por meio da educação, manter contato com novas formas e

estruturas de pensamento, desenvolvendo a capacidade de análise, síntese e abstração, elementos essenciais para a reflexão crítica e consciente da realidade.

Em função disso, a educação assume uma importância significativa para a cidadania na medida em que habilita o homem para o exercício de seus direitos e deveres, dotando-o das condições que lhe permitam compreender os contextos históricos, sociais e econômicos de que faz parte e preparando-o para conhecer e construir (ou reconstruir) as regras de uma boa e equilibrada convivência pautada em valores como liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. Uma educação que se interesse em formar para a cidadania caminha na direção do “desenvolvimento integral do homem”, fazendo com que ele cultive todas as suas potencialidades, de modo que a sua personalidade se afirme e se projete nas mais diferentes dimensões, sejam elas física, intelectual, social, moral, religiosa, cívica, estética, profissional, política e econômica. E sendo mais do que uma simples instrução, consiga abranger todas as fases e perspectivas da personalidade humana (REIS, 1988, p. 9 e 10).

Quando a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 205 que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, ela deixou evidente que a educação, além de visar o pleno desenvolvimento da pessoa humana e de sua qualificação para o trabalho, deve, também, preparar o indivíduo para o exercício da cidadania. Do mesmo modo, um pouco mais à frente, caberia à Lei Federal 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabelecer em seu art. 2º, como finalidade da educação, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

Sabe-se, porém, que o contexto histórico e político que antecede estes importantes instrumentos legais serviu como uma importante motivação para a proposição de uma educação que incentivasse o exercício da cidadania. Por mais de duas décadas (1964-1985) a sociedade brasileira viveu, durante a ditadura militar, um período marcado pelo autoritarismo e pela centralização do poder, pela censura a todos os meios de comunicação e pelo cerceamento das liberdades civil e política. Com a queda do regime militar em março de 1985 e o intenso processo de redemocratização que o país passou a viver na sequência, era preciso implementar

urgentemente uma infinidade de mudanças que pudesse restabelecer a democracia em definitivo e garantir o pleno exercício da cidadania. Este novo momento acabou criando um ambiente propício para a proposição de leis e políticas públicas que trouxessem um discurso em defesa da democracia, da participação e do fortalecimento das relações entre Estado e sociedade. E isso incluía, obviamente, a educação, como assim fizeram a Constituição Federal e a LDB.

Não bastasse a euforia democrática que tomava conta da sociedade brasileira, uma grave crise econômica assolava os países da América Latina, incluindo o Brasil. Com dificuldades para honrar os compromissos financeiros assumidos com organizações internacionais de crédito, diversos países latino-americanos realizaram novos empréstimos e renegociaram os já existentes, tudo sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI), a quem cabia assegurar o pagamento integral dos juros da dívida. Esta supervisão, porém, era acompanhada da imposição de uma série de medidas que incluía programas de ajustes e reformas econômicas e fiscais que possibilitassem a economia de recursos para o pagamento da dívida, como discorrem Gonçalves e Pomar (2002, p. 15).

Vale dizer que o ano de 1983 ficaria marcado pela assinatura da primeira carta de intenções entre Brasil e FMI que diagnosticou a crise econômica do país como resultado de seu endividamento externo, da excessiva presença de empresas estatais, do grande volume de incentivos fiscais e subsídios creditícios, além de distorções nas taxas alfandegárias e de restrições impostas às importações e às operações cambiais e que, por isso, justificava a implementação de reformas. No caso específico do Brasil, essas reformas receberam um tratamento especial no final do governo de Itamar Franco com a criação do Plano Real (1994) e durante todo o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Muito embora a essencialidade dessas medidas e reformas, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FMI acreditavam que a melhoria das condições econômicas do país, visando a garantia de sustentabilidade da dívida externa, não poderiam concentrar as suas ações na implementação de reformas econômicas que incluíssem a diminuição dos gastos públicos, a abertura do país ao capital estrangeiro e a eliminação das barreiras econômicas, alfandegárias e fiscais existentes. Era preciso, também, através de programas de educação tributária, “conscientizar a sociedade brasileira” como um todo sobre a

importância socioeconômica do tributo e de seu pagamento espontâneo e voluntário para a viabilização dos diversos programas sociais existentes e do aumento da capacidade de pagamentos do país (ESAF, 2009a, p. 26).

Em função do momento histórico e político vivido pelo Brasil com a queda do regime militar e a intensa onda de euforia democrática, esta foi uma excelente oportunidade para que, nos anos seguintes, o governo propusesse a criação de programas e políticas públicas que disseminassem a ideia de que o cumprimento das obrigações tributárias e fiscais deveria ser compreendido como um ato de cidadania uma vez que, sem recursos, o Estado não teria condições financeiras de garantir a efetivação dos direitos civis, políticos e, principalmente, dos direitos sociais dos quais dependia uma grande parcela da população brasileira.

Com este propósito, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) promoveu na cidade de Salvador, no ano de 1995, as primeiras discussões a respeito do assunto em um seminário sobre “Federalismo Fiscal”. Discussões mais específicas e aprofundadas, porém, só aconteceram no ano seguinte (1996) na cidade de Fortaleza em um seminário sobre “Administração Tributária” promovido pelo mesmo Conselho e que constou como item de destaque a necessidade de implementação de um “programa de consciência tributária” no ensino das escolas brasileiras para instruir professores e alunos sobre a função socioeconômica dos tributos para viabilização da cidadania (ESAF, 2009a, p. 26).

Em fevereiro de 1998, através da Portaria nº 35 do Ministério da Fazenda, foram dados os primeiros passos concretos para a implementação desse programa através da criação de um Grupo de Trabalho em Educação Tributária (GET), que teve a incumbência de promover e coordenar as ações necessárias para a elaboração e implantação de um programa nacional permanente de educação tributária. Em 31 de dezembro de 2002, por meio da Portaria Interministerial nº 413 do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação, foi criado oficialmente o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

De cunho essencialmente educativo, esse programa recebeu a missão de contribuir com a formação do cidadão brasileiro, visando o desenvolvimento da conscientização sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e do controle social do Estado democrático (ESAF, 2009a, p. 26 e 28). Com a criação do PNEF, a educação fiscal surgiria e se consolidaria no rol dos programas e das

políticas públicas brasileiras como resultado do processo de adaptação do país ao novo modelo econômico mundial e o conseqüente movimento de reforma do Estado iniciado na década de 1990 imposto por organizações internacionais de crédito como o Banco Mundial e o BID (SILVA, 2011, p. 48).

Segundo o que dispõe o art. 1º da Portaria nº 413/2002, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) tem como objetivo geral “**promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania**”. A partir desse objetivo geral foram estabelecidos três objetivos específicos: (1) “sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo”; (2) “levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública” e (3) “criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão” (BRASIL, 2002, grifo nosso).

1.1 Interesse pelo tema

O interesse em realizar uma pesquisa sobre educação fiscal nasceu, primeiramente, do envolvimento profissional e acadêmico mantido pelo pesquisador com as temáticas abordadas pelo PNEF. Todavia, somente após o ingresso no mestrado em Educação, na Universidade Federal da Bahia (UFBA), em 2007, é que a identificação com a temática se consolidou uma vez que o objeto de pesquisa desenvolvido durante o mestrado tratou das demandas educacionais do Orçamento Participativo no município de Vitória da Conquista, interior da Bahia, com o objetivo de verificar como este município havia se comportado quanto ao atendimento das demandas educacionais apresentadas pela população dentro de uma proposta participativa de elaboração e efetivação de políticas públicas.

Mas o que isto tem a ver com educação fiscal? As diversas leituras realizadas sobre temas como democracia, cidadania, educação, controle social e participação popular para a fundamentação teórica da dissertação fez despertar um interesse pela realização de pesquisas que tratassem de temas pautados na participação e no acompanhamento das ações do poder público. A experiência e envolvimento adquiridos repercutiram, inclusive, na produção e publicação de artigos sobre participação popular e gestão democrática da educação como forma de realizar não apenas o desejo de pesquisar e escrever sobre estes assuntos, mas de, também,

mostrar uma convicção pessoal de que quando a escola, o professor e a sociedade conseguem caminhar juntos, eles podem exercer um papel fundamental no processo de formação do aluno para o exercício pleno da cidadania. E era sobre assuntos como esses que as leituras sobre educação fiscal sinalizavam.

Um novo horizonte para pesquisa e produção científica que pudesse unir formação acadêmica e profissional e o interesse de escrever sobre educação, cidadania, participação e controle social, se despontava. E tudo ficava mais desafiador ao perceber que a quantidade de pesquisas e artigos publicados sobre educação fiscal no Brasil era pequena, especialmente por parte de pesquisadores ligados à Educação. A oportunidade de poder contribuir com a produção do conhecimento nesta área através da avaliação de políticas públicas educacionais que propusessem esse tipo de formação tornava-se, assim, algo instigante.

Outro aspecto que influenciou o interesse por esta temática estava relacionado a uma percepção do pesquisador acerca da postura de professores e escolas no Brasil quanto aos assuntos que se relacionam à formação para a cidadania. É sempre comum perceber nas escolas a realização de uma infinidade de atividades educativas visando a instrução dos alunos sobre assuntos relacionados à sexo, drogas, violência e meio ambiente, assuntos esses que são extremamente importantes e necessários para o desenvolvimento de valores e competências relacionadas ao exercício da cidadania. Entretanto, não parece ser algo frequente dentro das escolas e na prática docente a preocupação quanto à instrução e a sensibilização dos alunos sobre outros assuntos que também integram as suas vidas na condição de cidadão como, por exemplo, o seu relacionamento com o Estado e a dinâmica de financiamento dele por meio dos tributos.

Numa análise inicial das proposições conceituais sobre educação fiscal presentes no PNEF, percebeu-se que o discurso apresentado por seus idealizadores revelava uma intensa preocupação em disseminar a ideia de que o tributo e o controle social (controle do Estado pela sociedade) são fatores primordiais para a promoção e o exercício da cidadania e que sem a compreensão destes fatores pelo cidadão a possibilidade de melhoria dos serviços públicos e a efetivação dos diversos direitos do cidadão poderiam ficar seriamente prejudicados. Para seus idealizadores, quanto maior o acesso do cidadão a uma educação que o instrua sobre assuntos relacionados ao tributo, ao controle social e ao funcionamento do

Estado, melhor será a qualidade de sua participação e do acompanhamento dos gastos públicos, implicando numa melhoria qualitativa da vida em sociedade e uma barreira defensiva contra a corrupção e o mau uso dos recursos públicos.

O grande desafio imposto ao pesquisador, porém, está em tentar compreender até que ponto um discurso pautado apenas na importância do tributo e do controle social do Estado pela sociedade pode ter relação, de fato, com o exercício pleno da cidadania e com uma educação que prepare cidadãos ativos. Seria realmente possível incentivar o exercício pleno da cidadania por meio de uma proposta educativa de natureza essencialmente tributária e de controle do Estado? Haveria por parte desta proposta educativa alguma preocupação em incentivar outros valores e princípios também importantes para o exercício da cidadania? É óbvio que estes questionamentos não representam a negação por parte deste pesquisador sobre a importância e a essencialidade do tributo e do controle social, pois eles têm o seu devido valor no processo de efetivação da cidadania. Inegavelmente, o tributo sempre será um meio para tornar possível o funcionamento do Estado e a realização material de diversos direitos, sobretudo os sociais.

Acontece, porém, que tentar incentivar o exercício da cidadania restringindo o seu discurso para alguns aspectos específicos da relação entre Estado e sociedade (tributo e controle social) pode implicar na disseminação de uma concepção de cidadania um tanto quanto incompleta, funcionalista e contratual, como se o Estado fosse uma organização prestadora de serviços e o cidadão o seu acionista, que financia ou investe recursos (por meio dos tributos) e que, por isto, deve receber em troca serviços públicos de qualidade e informações sobre o que tem sido feito com todo o montante dos recursos arrecadados.

Exercer a cidadania, como será visto no decorrer deste trabalho, significará muito mais do que exercer o papel de financiador e de fiscalizador das ações do Estado e de seus governantes. É exercitar, sobretudo, o relacionamento cotidiano com outros sujeitos, com a natureza e com as diferentes instituições e organizações, sejam elas públicas ou não, pautando o seu pensamento e as suas atitudes em valores que dignifiquem a sua existência como pessoa humana e a de seus semelhantes, tais como a liberdade, a igualdade, o respeito, a integração, a participação, a autonomia, a reivindicação e a responsabilidade, valores estes que integram o modelo de análise conceitual de cidadania proposto no decorrer deste

trabalho. Por essa razão, é extremamente relevante que programas que proponham educar o cidadão para o exercício da cidadania sejam avaliados.

O caso do PNEF ganha relevância neste processo de avaliação de políticas públicas educacionais em função do instituto que se utiliza, a saber, a formação de professores. Esse processo formativo, que acontece por meio de um curso oferecido à distância (EAD) chamado de “Curso de Disseminadores de Educação Fiscal”, conta com um intenso processo de capacitação com carga horária definida (160 horas) e que se utiliza de um material pedagógico próprio elaborado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF), tratando de temas como cidadania, educação para a cidadania e educação fiscal. Ao final do curso de formação, o PNEF espera que cada professor capacitado dissemine entre seus alunos e nas escolas onde exercem a docência as temáticas discutidas durante o curso.

1.2 Problema de pesquisa

Diante do que foi discutido preliminarmente e tendo em vista o fato de que o PNEF se apresenta como uma política pública educacional de incentivo ao exercício pleno da cidadania, envolvendo o uso de recursos públicos federais e estaduais, a sua avaliação se apresenta como um importante instrumento de diagnóstico para a melhoria de seus processos e da gestão do programa. Um caminho para essa avaliação passa pela análise de suas propostas conceituais de cidadania e de educação para a cidadania e de seus resultados e impactos.

Por este motivo, esta tese de doutorado apresenta como **problema de pesquisa** a seguinte questão-problema: **Qual o significado das propostas conceituais de cidadania e educação para cidadania, dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013?**

É importante explicar que a escolha do Estado da Bahia para a avaliação dos resultados e impactos do PNEF na formação de professores deveu-se a uma série de fatores. É óbvio que as relações familiares, profissionais e acadêmicas mantidas pelo pesquisador nesta unidade da federação não deixaram de influenciar a escolha. Todavia, a criação e a implementação de uma política pública própria de apoio ao

PNEF e assim como a divulgação por parte do governo baiano de uma série de dados sobre o alcance do programa no Estado influenciaram decisivamente.

Por força da Portaria nº 35/98 do Ministério da Fazenda, o Estado da Bahia instituiu, em 18 de janeiro de 1999, através da Lei Estadual nº 7.438, o Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia (PET). Dentro desse programa foram desenvolvidos quatro diferentes projetos: o Sua Nota é um Show, o Sua Nota é um Show de Solidariedade, o Faz Universitário e, a partir de 2005, o Projeto Educação Fiscal nas Escolas (PEFE), cujo objetivo era iniciar, em parceria com o PNEF, um processo de sensibilização tributária e de cidadania nos alunos do ensino médio da rede pública baiana com vistas à criação de núcleos de educação fiscal no Estado.

Com a criação do PEFE como política estadual de apoio ao PNEF dentro das escolas da rede pública baiana, representantes da Secretaria da Fazenda e da Educação do Estado e da Secretaria da Receita Federal, com a colaboração de coordenadores pedagógicos e professores, elaboraram, em 2005, uma coleção intitulada “Educação Fiscal nas Escolas”, que foi distribuída aos professores do ensino médio da rede pública naquele respectivo ano. Ao se expandir pelo Estado, o PNEF alcançou, desde a sua implantação, 80 instituições de ensino e mais de 50 mil alunos e conseguiu formar mais de 1.700 disseminadores de Educação Fiscal (entre professores e servidores públicos), que foram capacitados nos cursos de formação promovidos pela Escola de Administração Fazendária (BAHIA, 2010).

Vale informar, complementarmente, que a delimitação do período de avaliação dos resultados e impactos do PNEF na formação de professores quanto aos anos de 2006 a 2013, tomou como base as listas de pessoas capacitadas fornecidas pela coordenação do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal no Estado da Bahia. É importante dizer que, desde 2004, o PNEF capacita professores e servidores na Bahia. Porém, as listas a que este pesquisador teve acesso não havia nenhuma informação sobre o ano de 2004 e, quanto ao de 2005, não continham informações suficientes dos participantes que permitissem o pesquisador manter qualquer contato (por email ou por telefone) para a realização da pesquisa de campo.

1.3 Objetivo geral e objetivos específicos

Este trabalho apresenta como **objetivo geral** a seguinte proposição: **Avaliar o significado das propostas conceituais de cidadania e educação para cidadania, dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013.** Desdobrando este objetivo geral em proposições menores e delimitadas de forma que as principais ações a serem desenvolvidas durante a pesquisa avaliativa sejam conhecidas (BOAVENTURA, 2004, p. 63), torna-se imprescindível a apresentação dos **objetivos específicos**. E são eles:

1º Avaliar o conceito de cidadania proposto pelo PNEF;

Pretende-se por meio deste objetivo realizar uma avaliação da abordagem conceitual de cidadania presente no material didático do PNEF tomando como referência para esta avaliação a base teórica e o modelo de análise conceitual proposto pelo pesquisador no Capítulo 2. O modelo de análise sugerido considera a cidadania sob oito dimensões principais, a saber, a cidadania como liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. Este objetivo orienta o pesquisador na identificação do que o PNEF tem ensinado aos professores sobre cidadania; de qual tem sido a concepção de cidadania disseminada pelo programa e se a abordagem desenvolvida está afinada ou não com o modelo de análise proposto pelo pesquisador.

2º Avaliar o conceito de educação para a cidadania proposto pelo PNEF;

Pretende-se por meio deste objetivo realizar uma avaliação da abordagem conceitual de educação para cidadania presente no material didático do PNEF tomando como referência para esta avaliação a base teórica e o modelo de análise conceitual proposto pelo pesquisador no Capítulo 3. O modelo de análise sugerido considera a educação para a cidadania sob oito dimensões, a saber, uma educação que forme o homem para o exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade. Este objetivo orienta o pesquisador na identificação do que o PNEF tem ensinado aos professores sobre educação para a cidadania e se a abordagem desenvolvida está afinada ou não com o modelo de análise proposto pelo pesquisador.

3º Avaliar o conceito de educação fiscal proposto pelo PNEF;

Tendo em vista o fato de que a educação fiscal se apresenta como uma proposta de educação para a cidadania, pretende-se por meio deste objetivo realizar uma avaliação da abordagem conceitual de educação fiscal presente no material didático do PNEF considerando nesta avaliação o embasamento teórico de educação para a cidadania e o seu modelo de análise proposto no Capítulo 3. E como tratamos no objetivo específico anterior, este modelo de análise conceitual está baseado em oito dimensões, a saber, uma educação que forme o homem para o exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade.

4º Verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF foi sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo;

Este objetivo integra a avaliação de resultados proposta pelo pesquisador. Segundo Bauer (2010, p. 233), a avaliação de resultados corresponde à análise do alcance dos objetivos previamente estabelecidos para um programa ou política pública. De acordo com o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o PNEF tem como primeiro objetivo específico “**sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo**”. Cabe informar que, em virtude do objetivo geral desta tese, o cidadão considerado nesta avaliação será o professor capacitado pelo PNEF no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013. O intuito do pesquisador é verificar, por meio da aplicação de questionário e da realização de grupo focal (painel), se o professor capacitado pelo programa foi ou não sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo e em que medida essa sensibilização ocorreu.

5º Verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF teve acesso a conhecimento sobre administração pública;

Este objetivo também integra a avaliação de resultados. De acordo com o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o PNEF tem como segundo objetivo específico “**levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública**”. É oportuno informar mais uma vez que, em virtude do objetivo geral desta tese, o cidadão considerado nesta avaliação será o professor capacitado pelo PNEF no período de 2006 a 2013. O intuito do pesquisador é verificar, por meio da aplicação de questionário e da realização de grupo focal, se o professor capacitado pelo PNEF

teve acesso ou não a conhecimentos de administração pública e em que medida esse acesso ocorreu. Vale informar que será feita uma verificação do material didático do programa para avaliar o que foi abordado sobre administração pública.

6º Verificar em que medida o PNEF criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor capacitado, enquanto cidadão;

Este objetivo também integra a avaliação de resultados da tese. De acordo com o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o PNEF tem como terceiro objetivo específico “**criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão**”. Vale informar que a portaria de criação do PNEF não explica o significado da expressão “relação harmoniosa”. Por sua vez, o material didático do curso de formação do PNEF assegura que a criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão está associada ao processo de minimização de um conflito existente entre o Estado e o cidadão (sociedade) no que se refere ao exercício de direitos e deveres fiscais (recíprocos). No caso do Estado, o *direito* de cobrar tributos e o *dever* de prestar serviços públicos e informações e, no caso do cidadão, o *dever* de pagar tributos e o *direito* de receber e fiscalizar os serviços públicos prestados pelo Estado. A intenção do pesquisador é verificar, por meio de questionário aplicado com os professores capacitados e de entrevista com os gestores do PNEF, se o programa realmente criou condições para essa relação harmoniosa e em que medida as suas ações contribuíram para esta relação.

7º Avaliar os impactos causados pelo PNEF na formação de professores;

Este objetivo se enquadra na avaliação de impacto desta tese. Segundo Baker (2000, p. 1), a avaliação de impacto deve ser entendida como a mensuração dos efeitos de um programa ou projeto sobre um determinado alvo, a fim de saber em que medida as mudanças identificadas numa determinada situação pode ser atribuída a um programa e somente a ele. A intenção do pesquisador consiste em verificar em que medida o PNEF contribuiu com as mudanças identificadas (1) na sensibilização do professor capacitado sobre a função socioeconômica do tributo; (2) nos conhecimentos adquiridos sobre administração pública; (3) na relação entre o Estado e o professor (enquanto cidadão); (4) na compreensão do conceito de cidadania; (5) no exercício da cidadania e (6) na importância dada pelo professor à educação para o exercício da cidadania.

1.4 Estrutura do trabalho

Esta tese está estruturada em 7 capítulos, além das referências e apêndices. Os seus capítulos estão distribuídos da seguinte forma: Capítulo 1 (Introdução); Capítulo 2 (sobre Cidadania); Capítulo 3 (sobre Educação para a Cidadania); Capítulo 4 (sobre Educação Fiscal); Capítulo 5 (Metodologia); Capítulo 6 (sobre a avaliação conceitual, de resultados e de impacto do PNEF) e Capítulo 7 (sobre as considerações finais e recomendações). Em relação a cada um é válido dizer:

Capítulo 1 – Destinado à **INTRODUÇÃO**, neste capítulo consta a contextualização do tema, as justificativas e o interesse pelo tema por parte do pesquisador, o problema de pesquisa e os objetivos geral e específicos.

Capítulo 2 – Com o título **CIDADANIA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E CONCEITUAL**, este capítulo tem por objetivo tratar da evolução histórica do conceito de cidadania desde a Antiguidade até a atualidade. Vale dizer que o percurso histórico da cidadania no Brasil integra essa discussão. Uma abordagem conceitual sobre cidadania no que se refere ao conjunto dos direitos civis, políticos, sociais, difusos, coletivos e solidários e dos deveres do cidadão também será feita no decorrer do capítulo. Ao final, será apresentado um modelo de análise conceitual de cidadania baseado nos seguintes elementos ou dimensões: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade.

Capítulo 3 – Com o título **EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: CONCEITOS E PROPOSIÇÕES**, este capítulo traz uma abordagem histórica da relação entre cidadania e educação, faz algumas considerações sobre desigualdade e exclusão social e o papel da educação como alternativa de mudança. O conceito de educação para a cidadania também será tratado e toma como base a formação intelectual, a formação moral e a formação do comportamento. Por fim, será apresentado um modelo de análise conceitual de educação para a cidadania que leva em consideração o incentivo ao exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade.

Capítulo 4 – Com o título **EDUCAÇÃO FISCAL E SUA PROPOSTA DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA**, este capítulo tem por finalidade abordar os principais aspectos conceituais que envolvem a educação fiscal na condição de política pública

e como proposta educativa de incentivo ao exercício da cidadania. Inicialmente será feita uma abordagem histórica e legal sobre tributo e sua função social e sobre o conceito de educação fiscal. No decorrer do capítulo será feita, também, uma explanação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) destacando os seus antecedentes históricos, as diretrizes e os objetivos conforme Portaria nº 413/2002.

Capítulo 5 – Destinado à METODOLOGIA. Tem por finalidade apresentar os procedimentos metodológicos utilizados pelo pesquisador para avaliar as propostas conceituais de cidadania e educação para a cidadania presentes no material didático do Programa Nacional de Educação Fiscal, assim como seus resultados e impactos na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013. O capítulo discute, também, alguns aspectos conceituais sobre pesquisa avaliativa.

Capítulo 6 – Com o título AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF), este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados dos diferentes tipos de avaliação realizados sobre programa. Ele está dividido em três tópicos principais e são eles: avaliação das propostas conceituais de cidadania, de educação para a cidadania e de educação fiscal; avaliação dos resultados do PNEF no Estado da Bahia e da avaliação dos impactos do programa na formação de professores no período de 2006 a 2013.

Capítulo 7 – CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES. Nesta parte da tese o pesquisador fará uma explanação geral sobre o que foi tratado na tese e uma síntese da avaliação conceitual de cidadania e educação para a cidadania, dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal na formação de professores, no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013. O capítulo se encerra com a apresentação de algumas recomendações por parte do pesquisador visando à melhoria da gestão do programa e de seus processos.

2 CIDADANIA: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E CONCEITUAL

Este capítulo tem por objetivo discorrer sobre o processo de evolução histórica e conceitual da cidadania através dos séculos. Serão abordados os seguintes assuntos: a cidadania na Antiguidade e a noção de participação política; a liberdade e a igualdade como ideais liberais de cidadania a partir do século XVIII; a cidadania na contemporaneidade e a defesa dos direitos humanos; o percurso histórico da cidadania no Brasil e o seu conceito no que se refere ao conjunto dos direitos civis, políticos, sociais, difusos, coletivos e solidários e dos deveres. Ademais, complementa a discussão a construção de um modelo de análise conceitual da cidadania fundamentada nos seguintes elementos: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade.

2.1 As primeiras noções de cidadania na história da humanidade

As primeiras noções de cidadania surgiram na Grécia e Roma antigas³. De Roma, inclusive, surgiu o termo *civitas*, que significa cidade em latim e de onde se originou etimologicamente a palavra cidadania, que se referia à condição dos que se residiam numa cidade. A necessidade de abordar inicialmente os aspectos históricos da cidadania no mundo antigo se justifica pela grande influência que o modo de compreendê-la nessa época exerceu, em âmbitos teórico e prático, na percepção e na definição de seu conceito até os tempos atuais.

Muito embora a cidadania seja de uma “deslumbrante atualidade”, como bem expressou Adela Cortina (2005, p. 17), a cidadania é um conceito bastante antigo e para compreender o seu significado a partir de seu contexto histórico é preciso ter em mente que naquela ocasião ainda não existia a figura do Estado como se tem hoje. No mundo antigo, as populações agrupavam-se em pequenas comunidades conhecidas como cidades-Estado e cada uma possuía características bem distintas, diferenciando-se uma das outras no tamanho, composição social e extensão territorial. Boa parte delas, como informa Guarinello (2003, p. 32), se desenvolveu

³ Grécia dos séculos V e IV a.C. e Roma do século III a.C. ao século I d.C. (CORTINA, 2005, p. 34).

numa região bem específica do mundo, às margens do Mar Mediterrâneo, com uma população constituída basicamente por pessoas simples e de camponeses. Ser um cidadão, naquela época, restringia-se aos aspectos internos das comunidades.

Arno Dal Ri Júnior (2002, p. 27) observa que na Grécia antiga, por exemplo, a cidadania possuía um vínculo de origem com o território e acontecia pela participação direta de seus membros nos assuntos da comunidade, sendo cidadãos somente aqueles que estivessem em condições de opinar sobre os rumos daquela referida comunidade. E para poder exercer este ofício era necessário, sobretudo, ser um homem livre e que não tivesse a necessidade de trabalhar para sobreviver, uma vez que o envolvimento nos negócios públicos e nos interesses da “*polis*” (as antigas cidades gregas)⁴ exigia participação e dedicação integral.

O próprio Aristóteles afirmava que o homem era “um ser, por natureza, político” e era justamente na *pólis* que ele realizaria sua natureza política na condição de cidadão. Cidadão era aquele que se ocupava das “questões públicas” e que sabia, acima de qualquer coisa, que a deliberação era o procedimento mais adequado para tratar dessas questões, mais do que a violência, a imposição ou a votação, que será apenas um recurso último, quando já tivesse empregado convenientemente a força da palavra, como discorre Cortina (2005, p. 35).

Em função das exigências de participação e dedicação às questões da cidade ou da *pólis*, o número de cidadãos acabava sendo pequeno, resumindo-se aos proprietários de terras, pois estes, sendo homens livres e com grande despojamento pessoal, eram considerados em condições de decidir sobre os rumos da comunidade, o que nos leva à constatação de que a compreensão até então desenvolvida sobre cidadania não era ampla e nem inclusiva, pois apenas alguns podiam participar. Ficavam de fora, por exemplo, os homens que tivessem alguma ocupação (comerciantes e artesãos) e todos os demais que fossem destituídos de direitos, como as mulheres, os estrangeiros e os escravos.

Somente com as reformas de Clístenes, no ano 509 a.C., é que a cidadania grega, e especificamente a cidadania ateniense, foi estendida aos demais

⁴ Para os gregos havia primeiramente a cidade (*polis*) e só depois o cidadão (*pólitês*). O *pólitês* na Grécia antiga, que os romanos traduziram por *cives*, era propriamente o sócio da cidade, aquele que possuía direitos e deveres comuns a todos os cidadãos, e participava efetivamente das decisões coletivas (COMPARATO, 2003, p. 12).

integrantes daquelas antigas comunidades. Como a maioria das cidades-Estado era relativamente pequena, as decisões de interesse da coletividade e os conflitos internos se resolviam no conjunto de seus habitantes através de reuniões públicas que ficaram conhecidas como assembleias. Nessas assembleias, os cidadãos tinham “plena liberdade da palavra e votavam as leis que governavam a cidade, tomando decisões políticas” (VIEIRA, 2004, p. 27 e 28).

Embora o exercício da cidadania tivesse restrições, nesse ambiente em que comunidade, espaço público e Estado ainda se confundiam, cada uma das cidades-Estado tinha um papel importante para a compreensão, mesmo que elementar, sobre cidadania, a qual era pautada na decisão coletiva e direta de seus membros, dando origem ao episódio mais remoto da política como um instrumento de tomada de decisões coletivas e de resolução de conflitos daquela forma particular de Estado, que não se distinguia da comunidade, sendo sua própria expressão. Naquela ocasião, apesar do cidadão grego ser, por excelência, um homem político, ainda não havia, sequer, a noção de representação política, como discorre Norberto Luiz Guarinello (2003, p. 33 e 41).

Entretanto, por mais que a compreensão sobre cidadania, ainda que elementar e excludente, fosse entendida como um importante avanço para a resolução ou minimização de conflitos, todas aquelas comunidades nunca deixariam de enfrentá-los, principalmente em relação à propriedade privada da terra. Em virtude desses conflitos, que eram contínuos e em proporções cada vez mais complexas, aquela estrutura de participação (participação direta) foi aos poucos se ruindo e demonstrando que, quanto mais as comunidades se expandiam e se desenvolviam, mais difícil ficava a manutenção de uma estrutura de participação política direta até então desenvolvida. Esta desestabilização contribuiu, mais tarde, como esclarece Guarinello (2003, p. 41), para a formação dos grandes impérios da Antiguidade.

Outro aspecto complicador para o desenvolvimento e a efetivação da cidadania na Grécia é apontado por Cortina (2005, p. 42) e se refere ao desinteresse do povo pela participação nas assembleias. Para alguns cidadãos atenienses não fazia sentido participar das deliberações se a participação nas assembleias não fosse refletida nas decisões e ações de modo significativo. Muitos dos responsáveis pelas assembleias “se viam obrigados a imaginar todo tipo de estratégias para aumentar a participação dos cidadãos, recorrendo”, inclusive, “ao pagamento em

dinheiro”. Boa parte dos que mostravam interesse na participação buscavam mais a satisfação de suas “ambições particulares” do que “o bem da cidade”.

Em relação à Roma, Arno Dal Ri Júnior (2002, p. 29) destaca que ela pode ser considerada a primeira cidade-Estado a instituir o conceito jurídico de cidadania, ligando seu conceito ao que eles denominavam de *status civitatis*⁵. Ser um cidadão romano significava ser um homem livre e capaz de participar da formulação das leis e dos destinos da cidade, daí a existência de espaços reservados à participação do cidadão como os conselhos dos anciãos (ou senado, formado pelos mais antigos aristocratas) e pela a assembleia. Vale dizer que a sociedade romana, naquela ocasião, estava dividida entre patrícios (os aristocratas, titulares da cidadania romana), plebeus, clientes e escravos (prisioneiros de guerra, especialmente).

Além da liberdade⁶, considerada pelos romanos como um bem maior, uma vez que somente o homem livre era considerado ser humano, diferente do escravo⁷, que era tratado como coisa (ou *res*), a cidadania romana também era uma situação ambicionada por todo aquele que, tendo o *status libertatis*, desejava o *status civitatis*, ou seja, o *status* de cidadão. José Cretella Junior (1997, p. 102) de modo mais específico explica que ser um cidadão romano significava possuir uma situação privilegiada, pois a ele era dado o direito de vender, comprar, de agir em juízo, de casar, de votar, de ser eleito e de servir, inclusive, nas legiões romanas.

Em Roma, do mesmo modo como nas cidades-Estado gregas, a cidadania estava compartimentada: havia o cidadão romano com todos os seus direitos (*civis optimo jure*), o semicidadão ou cidadão de direito restrito (*civis minuto jure*) e os mantidos fora da esfera do Direito (*civis sine suffragio*), a saber, os plebeus, os libertos e os estrangeiros. A plebe, que era a grande maioria da população, se subordinava aos interesses dos patrícios, os únicos que podiam votar e ser votados, ocupando os cargos maiores da organização do Estado como os de ditadores, senadores, magistrados, pretores e cônsules (BARBOSA, 2005, p. 21).

⁵ *Civitatis* era o conjunto dos cidadãos que constituíam uma cidade ou uma comunidade organizada politicamente, sendo o *status civitatis*, o estado de cidadão (ACQUAVIVA, 2000).

⁶ Para Funari (2003, p. 72) a noção de liberdade era aquela condição de não submissão a outra pessoa. Esse conceito será fundamental para as formulações da cidadania no mundo moderno.

⁷ O escravo não possuía direitos e nem era considerado pessoa. Este princípio da época da Lei das Doze Tábuas viria a ser abrandado posteriormente sob a influência do Direito Pretoriano e também do Cristianismo, com a mensagem de igualdade de todos perante Deus (BARBOSA, 2005, p. 16).

Com o surgimento e o crescimento do Império Romano, quanto mais poder e notoriedade ele ganhava através de suas conquistas territoriais, maior era o interesse e a pressão dos habitantes de suas terras de participarem ativamente do Império, num desejo de serem reconhecidos e tratados como cidadãos romanos. Como exemplo dessa pressão, Guarinello (2003, p. 43) destaca uma revolta movida pelas cidades-Estado no ano de 89 a.C., conhecida como Guerra dos Sócios, que culminou no reconhecimento da cidadania romana à todos os cidadãos da Itália, sem que os mesmos perdessem a cidadania de suas comunidades de origem.

Episódios assim irão se repetir até que por volta do ano 212 d.C., durante o império de Marco Aurélio Antonino, o Caracalla, por meio da célebre *Constitutio Antoniniana* (conhecida como Édito de Caracalla), será concedida a cidadania romana a todos os habitantes livres do Império, renunciando a generalização dos direitos entre milhões de pessoas. As exceções que subsistiram só irão desaparecer com Justiniano, imperador bizantino que reinou nos anos de 527 a 565 d.C., destaca Funari (2003, p. 75). Em todo o mundo antigo a noção de cidadania iria transitar entre momentos como estes, de maior ou menor abertura (e de fechamento, às vezes) das diversas comunidades existentes.

Apesar destes aspectos, Dal Ri Junior (2002, p. 38) alerta para o fato de que mesmo diante de todas as medidas que favoreceram a abertura e a expansão da cidadania romana, o próprio Império Romano também contribuiu com o processo de esvaziamento da compreensão sobre cidadania. Ao transformar-se num Império e na medida em que a sujeição dos indivíduos à autoridade do imperador aumentava a cidadania foi lentamente perdendo o seu sentido original, visto que não representava mais uma comunidade de direitos, mas, sim, de completa subordinação à figura do imperador. O próprio Direito Romano, que protegia e regulava as liberdades individuais, não assegurava a igualdade entre os homens, pois ainda admitia a escravidão, institucionalizando, como discorre Mário Lúcio Quintão Soares (2001, p. 241), a exclusão e a desigualdade social.

Com o declínio do Império Romano no ano de 476 d.C. e a fragmentação da economia que se seguiu, o escravismo, enquanto modo social de produção, se recuou por toda a Europa e deu lugar ao modo de produção feudal, baseado no trabalho serviu. O feudalismo, que dominou toda a Europa durante um período imenso da história, baseava-se numa rígida estratificação social e estava fundado,

de acordo com Trindade (2002, p. 139), no princípio do privilégio de nascimento. A sociedade europeia, que neste momento dividia-se entre o clero (o “*primeiro estado*”, encarregado do culto, ensino e assistência), a nobreza (o “*segundo estado*” e responsável pela administração e defesa do grupo social) e uma terceira camada formada por homens livres, pequenos artesãos, comerciantes e servos, passou a se apresentar fortemente hierarquizada e com pouquíssima mobilidade.

A vinculação do indivíduo com sua localidade e, principalmente, com a terra cresceu de forma considerável criando-se os chamados vínculos de vassalagem, uma situação de dependência, fidelidade, obrigações (e até proibições) do vassalo para com o rei e o senhor feudal (o suserano), geralmente um barão ou bispo, em troca de proteção e segurança, inclusive econômica (TRINDADE, 2002, p. 18).

Diante desse novo quadro de desigualdade social, política e econômica, todas as noções sobre cidadania construídas até ali seriam abolidas quase que completamente, levando a redução do cidadão ao de mero súdito medieval. Nesta época, o homem só podia enquadrar-se em três categorias básicas, a saber, vassalo, servo ou suserano, mas jamais cidadão. Como lembra Cerquier-Manzini (2010, p. 28 e 29), “os servos e camponeses eram tratados como gado, agregados à gleba; não tinham escolha sobre seus destinos, nem arbítrio sobre seus valores”.

Vale destacar ainda que, nesta época, em todo o espaço territorial deixado pelo Império Romano entraria em cena o poder político e religioso da Igreja Católica, criando vínculos entre as comunidades através da religião, a saber, o Cristianismo. As relações cidadão-Estado, antes reguladas pelo Império Romano, passaram a ser orientadas pela Igreja e pelo Papa. A cidadania e a nacionalidade vão acabar por se relacionar a uma nascente comunidade jurídica internacional que será denominada de “*Respublica Christiana*”, como bem observa Lunardi (2007, p. 26).

Em função da enorme influência da Igreja, os conceitos de liberdade, justiça, democracia e cidadania ficariam vinculados à vontade de Deus. A Igreja assumiria como instituições legítimas a propriedade privada, o matrimônio, o direito, o governo, a educação e até mesmo a escravidão, embora pregasse uma forma ideal de sociedade, onde todos os homens deveriam ser iguais e possuírem as coisas em comum, não havendo governo dos homens sobre homens ou domínio de ambos sobre escravos. Sob esta ótica a Igreja Católica manterá durante muito tempo os ideais cristãos bem longe da realidade social (MAGALHÃES, 1992, p. 93).

Com a Reforma Protestante, no século XVI, a Igreja Católica se divide. E na medida em que o tempo vai passando, no ventre do feudalismo, e apesar dele, “as forças econômicas e sociais de sua futura destruição germinavam e se debatiam”, como discorre Trindade (2002, p. 21). O declínio daquela estrutura medieval de poder seria inevitável. Ainda segundo Trindade (2002, p. 24):

Essa sequência de convulsões iniciadas na segunda metade do século XIV, renovada periodicamente em consequência de guerras intermináveis entre as cabeças coroadas da Europa, que desgraçavam a vida da classe camponesa, e as ondas de fome que tornavam manifesta e intolerável a situação dos privilégios da nobreza e do alto clero, abriu a época dos abalos sociais que, ao longo dos próximos quatrocentos anos, terminariam por deitar por terra o edifício do feudalismo europeu. A sociedade europeia não era mais a mesma de antes, os reis, nobres e padres não conseguiam mais exercer seu domínio. [...] a grande Peste Negra, é claro, não determinou o declínio do feudalismo, sequer o iniciou. Mas suas drásticas consequências demográficas imediatas acabaram, surpreendentemente, propiciando condições sociais que favoreceram o recrudescimento das lutas dos servos contra os senhores feudais - estas, sim, a longo prazo, decisivas.

Com o declínio do feudalismo e a formação dos Estados nacionais, a sociedade europeia, ainda organizada por servos e por pessoas livres, a saber, pelo clero, pela nobreza e plebeus, volta a ter a centralização do poder político e territorial nas mãos do rei, cuja autoridade passou a ser reconhecida por todos os demais. Iniciava, a partir disso, “a persistência anacrônica do absolutismo monárquico” como discorre Trindade (2002, p. 32) que, através de seus monarcas, exerceram sobre a sociedade europeia um poder demasiadamente excessivo, chegando a cometer abusos que excediam os limites do bom senso e da racionalidade humana. Qualquer direito do indivíduo, esclarece Vieira (2004, p. 17), era considerado como dívida do soberano em face do direito divino dos reis e monarcas.

Com poderes absolutos, estes “déspotas esclarecidos” governaram independentemente de qualquer outra instituição existente, fosse ela judiciária, legislativa ou religiosa. Os interesses do Estado (o Estado Absolutista) se confundiam com os interesses do monarca, pois a sua vontade significava, em tese, a vontade do povo e sua soberania tinha fundamento divino. Como exemplo, tem-se o que ocorreu na França no século XVII, onde o absolutismo atingiu sua forma mais

desenvolvida. A célebre frase “*L’État c’est moi*” ou “*O Estado sou eu*”, atribuída a Luís XIV, representava bem a forma como o Estado era concebido. Esbanjamento ostentatório, descontrole dos gastos e edificações suntuosas seriam algumas das marcas desse período e de muitos outros no mundo, esclarece Trindade (2002, p. 32-43). Nesta época, alguns teóricos associados ao absolutismo irão se destacar, a saber, Nicolau Maquiavel, Jean Bodin, Jacques Benigne Bossuet e Thomas Hobbes.

Através dos anos, será observado um contínuo questionamento daquela estrutura de poder e de tantas distorções e privilégios que não apenas o rei, mas a nobreza e o clero, insistiam em manter sobre o restante da população apesar da preocupante crise fiscal, econômica e social que solapou a França provocando um brutal aumento da dívida pública daquele país. Era preciso instaurar novas relações sociais em lugar daquelas verticais e hierarquizadas, relações estas horizontais, nascidas de um contrato social, onde os homens fossem livres e iguais, algo que para aquela época significava uma verdadeira evolução, uma vez que a maioria da população jamais havia experimentado essa condição (TRINDADE, 2002, p. 38-45).

Teóricos como Locke, Voltaire, Montesquieu, Diderot, Condorcet, Sieyès, Rousseau, Robespierre, Kant, entre outros, surgirão neste cenário estabelecendo um novo marco teórico e filosófico para a cidadania e para os direitos humanos ao defenderem o rompimento das relações de subordinação, a existência de um governo democrático, o fim dos privilégios de classe, os ideais de liberdade e igualdade como direitos fundamentais do homem e a tripartição dos poderes do Estado. Seus ideais servirão de base para a filosofia Iluminista e para a ascensão de uma nova classe, a burguesia que, segundo Martinez (1996, p. 14), era considerada parte do povo, pois não tinha sangue azul, títulos de nobreza, tradições familiares ou dignidades eclesiásticas. Por outro lado, essa mesma burguesia detinha riquezas, dominava o comércio e a nascente indústria, explorava as colônias e financiava a monarquia, além de ser a impulsionadora das ciências, das artes e das tecnologias.

Esses requisitos davam condições à burguesia para revolucionar a ordem existente, distinguir-se da massa popular e igualar-se ou até mesmo substituir as demais classes no controle do poder em todos os seus aspectos: econômico, político, social e ideológico, o que significava, em última instância, implantar uma nova ordem. E foi o que aconteceu. [...] O desenvolvimento científico iniciado no século XVII, a liberdade de pensamento, as tecnologias aplicadas na

produção gerando o progresso material e a dinâmica social que condenava o imobilismo anterior, tudo isso foi explicado pelo iluminismo, oferecendo à burguesia uma teoria revolucionária para alcançar o poder e, ao mesmo tempo, uma ideologia conservadora para impedir a ascensão da população mais pobre (MARTINEZ, 1996, p. 14 e 15).

Entre os filósofos iluministas, é possível destacar Jean-Jaques Rousseau através de sua célebre obra “*Do Contrato Social*” (1762), que influenciou decisivamente a compreensão sobre cidadania e a posição do homem em suas relações sociais. Para Rousseau, o homem nasce livre e essa liberdade integra a sua natureza. Porém, apesar de nascer livre, essa *liberdade individual*, ao longo do processo histórico, deixaria de prevalecer dando lugar a outro tipo de liberdade, a *liberdade civil*. Numa sociedade onde todos são livres e iguais, cada homem, na tentativa de proteger seus direitos, necessita fazer acordos institucionais, e em função dos direitos e vontades dos outros, os espaços e as formas de ação individual seriam delimitados. A vontade individual passaria a ser substituída pela vontade geral, que não surge sem a participação de todos, e nem se confunde com a vontade de todos, observa Ferreira Filho (2001, p. 11).

Sendo todos os homens livres e iguais em direitos, eles jamais se associariam para viver pior do que viveriam em estado de natureza. Só fariam isso para, nada perdendo, ganharem força resultante da associação. Isso é o objeto do *pacto social* que, com efeito, deve importar numa “forma de associação que defenda e proteja com a força comum a pessoa e os bens de cada associado, mas pela qual cada um, embora se una a todos, não obedeça senão a si próprio”, ou seja, continue tão livre quanto antes. A fórmula do pacto social, na visão de Rousseau, importava em não haver separação entre governante e governado, pois todos são governantes, e por isso não se sujeitam a quem quer que seja, isto é, continuam totalmente livres, embora governados, esclarece Ferreira Filho (2001, p. 11 e 12).

É preciso esclarecer, entretanto, de acordo com Trindade (2002, p. 82), que alguns dos ideais defendidos pelos iluministas já haviam sido objeto de discussão no início do constitucionalismo inglês, em 1215, quando o rei João I foi forçado a assinar a “*Magna Charta Libertatum*” pela Câmara dos Comuns, trazendo uma importante semente para a democracia moderna. Através dela, o monarca inglês se comprometeu a respeitar algumas liberdades, a saber: nenhum homem seria preso

sem o julgamento legal de seus pares; a Justiça não se venderia e nem seria obstruída; nenhuma propriedade seria confiscada sem indenização e nenhum tributo ou subsídio seria instituído a menos que fosse aprovado pelo Conselho do Reino. Entretanto, essa formulação ainda se manteria elitista, porque basicamente explicitava as obrigações feudais do monarca para com a nobreza. Os plebeus com posses, burgueses e artesãos, só viriam a ter direitos reconhecidos na *Bill of Rights*, de 1689, que veio substituir a tirania do rei pela monarquia constitucional.

2.2 Dos ideais liberais do século XVIII aos direitos humanos na atualidade

Quando os pensadores e filósofos iluministas no século XVIII retomaram, a seu modo, a noção de cidadania, isso aconteceu em outro contexto histórico, mas que buscou a inspiração para seus ideais naquela cidadania potencialmente participativa das cidades-Estado que um dia repartiram entre si os territórios das planícies do Mediterrâneo e na noção de liberdade dos antigos romanos.

Dal Ri Junior (2002, p. 61) explica esta escolha ao considerar que a compreensão sobre cidadania desenvolvida pelos iluministas tinha como princípio fundamental a participação política, fruto da virtude cívica, um atributo do homem livre que possui capacidade e vontade de participar da “*res publica*”. Com a luta da burguesia por liberdade e igualdade de direitos é possível observar, segundo Marco Mondaini (2003, p. 116), que toda a obscuridade de uma “Era dos Deveres” abriria espaço para uma nova e promissora “Era dos Direitos”.

Por toda a Europa, e também na América, a noção de indivíduos dotados de direitos será o principal ingrediente dos ideais burgueses que, com o objetivo de tornar os seus direitos reconhecidos pelo Estado, darão início a uma série de revoluções⁸, entre as quais se destacarão a Revolução Inglesa (Revolução Gloriosa), em 1688, a Revolução Americana, em 1776, e a Revolução Francesa, no ano de 1789, que resultou na queda de Luis XVI em meio a uma grave crise institucional, fiscal, econômica e social, como discorre Trindade (2002, p. 44 e 45).

⁸ Um dos principais fatores motivadores das revoluções liberais era a expropriação promovida pelos monarcas absolutistas mediante a cobrança de pesados tributos (SILVA, 2007, p. 52).

Esta última, considerada a mais violenta e de maior expressão para a consolidação da cidadania no mundo, segundo Cláudio Vicentino (1997, p. 262) e Paulo Bonavides (2006, p. 571), teve por objetivo acabar com as injustiças praticadas pelos monarcas absolutistas e destituir do poder a nobreza, que tanto dificultava o crescimento econômico burguês e a sedimentação da dinâmica capitalista.

Entre os ideais burgueses estavam a crítica ao absolutismo, ao mercantilismo, às pesadas cargas tributárias e aos privilégios da nobreza e do clero; a defesa da liberdade política e da liberdade econômica (e daí a máxima “*laissez faire, laissez passer*”); a igualdade de todos perante a lei (igualdade jurídica ou formal); a defesa da propriedade privada e a crítica contra a influência da Igreja Católica na sociedade e no Estado, uma vez que a Igreja considerava, baseada nas Escrituras Sagradas, que o poder político era uma dádiva divina e o lucro, um dos principais motivadores dos ideais burgueses, uma prática pecaminosa e imoral (TRINDADE, 2002, p. 20).

Unindo-se às classes mais exploradas, a burguesia lutará por uma maior representatividade no governo com a intenção de não apenas chegar ao poder, mas ter direitos garantidos por um Estado que, antes da Revolução Francesa, cobrava demasiadamente impostos sem nada oferecer em troca, provocando o descontentamento de muitos. Com seu pensamento pautado na liberdade política e econômica e também na razão (Racionalismo), não era mais possível aceitar o despotismo praticado pelos governantes monarcas. A liberdade do indivíduo passava a ser o principal motivo para uma oposição ao Estado absolutista. Era preciso experimentar pela Revolução o surgimento de um novo Estado, um Estado que fosse o guardião das liberdades individuais (LUNARDI, 2007, p. 29).

A partir da Revolução Francesa tem-se o rompimento dos direitos e garantias obtidos pelo nascimento sob a regência da aristocracia e o surgimento do primeiro Estado de direito (o Estado liberal), baseado no paradigma de que a liberdade do indivíduo deve ser realizada em oposição a um Estado monopolizador do poder, detentor da soberania, depositário da coação incondicionada e que se porta como principal empecilho da liberdade do homem. Segundo a doutrina liberal aquela forma de Estado até então existente (o Estado Absolutista) sempre foi o fantasma que atemorizou o indivíduo e o seu poder o maior inimigo da liberdade. E essa liberdade, concebida como absoluta prerrogativa do indivíduo, só poderia ser limitada por uma lei que fosse igual para todos (BONAVIDES, 1996, p. 40 e 41).

Sobre o pensamento liberal Bobbio (2009, p. 128-130) complementa:

O liberalismo é, como teoria econômica, defensor da economia de mercado; como teoria política, é defensor do Estado que governe o menos possível ou, como se diz hoje, do Estado mínimo [...] O Estado liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do Estado de direito. [...] A doutrina liberal econômico-política tem como característica uma concepção negativa do Estado, reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não-Estado, entendido como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explícita e aperfeiçoa a própria personalidade.

Para Morais (1996, p. 70-72), o surgimento daquela nova concepção de Estado vai emergir aliado ao conteúdo do próprio liberalismo, impondo às antigas estruturas medievais de poder (o poder absoluto) a submissão à lei, o respeito ao princípio da legalidade, da divisão de poderes, da garantia dos direitos e liberdades individuais, da separação entre sociedade civil e Estado e do reduzido papel deste, apresentando-se como “Estado Mínimo” para assegurar, especialmente, a liberdade de todos os indivíduos. Segundo Adela Cortina (2005, p. 60), o Estado liberal tem o compromisso de “garantir a liberdade dos cidadãos”, liberdade esta entendida como independência com relação aos outros cidadãos. Com a Revolução Francesa, a burguesia daria um importante passo na modificação da estrutura vigente e o Estado caminharia para sua experimentação histórica como guardião das liberdades individuais, cabendo a ele a criação, a implementação e a defesa dos instrumentos legais que assegurassem o livre desenvolvimento das pretensões e interesses individuais, ao lado das restrições impostas a sua atuação positiva.

Por sua vez, a necessidade de eliminar o absolutismo monárquico que sufocava a liberdade dos indivíduos e matinha em situação de privilégio uma nobreza ociosa que negava segurança e estímulo às atividades econômicas, “levou a uma concepção individualista da sociedade e do Estado”, como afirma Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 299). Para o autor, “a aspiração máxima era a realização de

valores individuais, e para isso considerou-se indispensável conter o poder político através da própria estruturação de seus organismos”, impondo ao Estado um mecanismo de contenção do poder destinado a assegurar um mínimo de ação estatal, deixando aos próprios indivíduos a tarefa de promover os seus interesses.

O liberalismo terá a sua importância para a cidadania ao impedir que o Estado viesse a frear a liberdade do indivíduo, representando, desse modo, a garantia dos direitos individuais do cidadão frente ao Estado. Entretanto, esta liberdade defendida pelos liberais ainda era restrita aos homens, sobretudo os homens brancos, pois a condição das mulheres e negros era bastante peculiar, reduzida e desigual. Para as mulheres, por exemplo, o balanço da Revolução Francesa não poderia ser mais melancólico, uma vez que nada lhes foi concedido (TRINDADE, 2002, p. 77). Somente no século XX, como destaca Vieira (2004, p. 30), é que a ela começará a ter a sua situação modificada, quando teve o direito de votar.

Como resultado da Revolução, ainda no ano de 1789 vai ocorrer a aprovação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, considerada por Trindade (2002, p. 53) o atestado de óbito do Antigo Regime e dos últimos entraves ao capitalismo. Com isso, tem início a República, observa Dallari (2011, p. 299). Eivada de ideais iluministas, a República estabeleceu alguns princípios básicos que norteariam a compreensão sobre cidadania a partir da relação entre o indivíduo e sua pátria, “cuja finalidade era, a seu ver, a meta inteiramente política de firmar os direitos naturais (jusnaturalismo), o principal dos quais é a liberdade, seguido pela igualdade diante da lei, enquanto uma sua ulterior determinação”, afirma Bobbio (2004, p. 81). Entre os ideais defendidos pela Declaração dos Direitos do Homem estão: todos os homens nascem livres e são iguais em direitos; a lei é igual para todos, seja protegendo ou punindo; todo homem deve ser tratado como inocente até que seja declarado culpado e ao cidadão cabe, por si mesmo ou através de seus representantes, o controle e a fiscalização da arrecadação e dos gastos públicos⁹.

⁹ Vale ressaltar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão se apresenta como um dos primeiros documentos da história que institucionalizou o direito do cidadão de controlar e fiscalizar a arrecadação dos tributos e dos gastos públicos. De acordo com o art. 14 da referida Declaração, todo cidadão tem o direito de verificar, por si mesmo ou por seus representantes, a 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. O art. 15 estabelece, ainda, que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração (ESAF, 2009b, p. 12).

Um pouco mais adiante, mesmo tendo sido proposta com o objetivo de validar uma sociedade igualitária e democrática, a Declaração de Direitos sofreria duras críticas, recorrentes e opostas, como observa Bobbio (2004, p. 91). Reacionários e conservadores a acusariam de excessiva abstratividade. Outros, por sua vez, como Karl Marx e a esquerda em geral, de excessiva ligação com os interesses de uma classe particular, que existia “em carne e osso” e que lutava por sua própria emancipação, contra a aristocracia e contra uma sociedade hierárquica que privilegiava a nobreza e dificultava o desenvolvimento do capitalismo. Para Marx, o homem de que falava a Declaração era, na verdade, o burguês, aquele homem egoísta, individualista e separado dos outros homens e da comunidade, mas não o homem abstrato e universal (BOBBIO, 2004, p. 91 e 92; VIEIRA, 2004, p. 20).

Outra crítica quanto à Declaração é feita por Trindade (2002, p. 54). Segundo o autor, há nela uma “ausência memorável” em relação à igualdade. Apesar de ser mencionada, a igualdade não se figurou entre os direitos “naturais e imprescindíveis” e muito menos foi elevada ao patamar de “sagrada e inviolável” como fizeram com relação ao direito de propriedade. Quando mencionada na Declaração de Direitos, Trindade observa que a igualdade adquire sentido apenas formal, ou seja, os homens são iguais, mas “em direitos” (art. 1º), “perante a lei” (art. 6º) e “perante o fisco” (art. 13). Ela cuidaria apenas da igualdade civil, sem estendê-la ao “terreno social” ou “condenar a desigualdade econômica real que aumentava a olhos vistos no país”. E citando José Afonso da Silva, Trindade conclui: “O indivíduo era uma abstração. O homem era considerado sem levar em conta a sua inserção em grupos, na família ou na vida econômica”. Surgia, assim, o cidadão como ente desvinculado da realidade da vida, imerso numa crescente e fatídica desigualdade.

Por outro lado, contrariando o pensamento dos críticos, Bobbio (2004, p. 94) enxerga na Declaração de Direitos um importante marco histórico e jurídico que procurou inverter aquela “imagem sacralizada do poder”, segundo a qual tudo o que o homem conseguia para si era sempre “o resultado de uma graciosa concessão do príncipe”. Aos poucos, caberia à Declaração de Direitos consolidar relevantes princípios democráticos que ainda orientam a sociedade na contemporaneidade. Para Bobbio (1999, p. 117), o reconhecimento dos direitos do homem, primeiro em nível doutrinário (através dos jusnaturalistas) e depois em nível prático e político (através das primeiras Declarações de direitos), representa, segundo o autor, a

“verdadeira revolução copernicana” na história da evolução das relações entre governantes e governados. O Estado deixava de ser “*ex parte principis*” para ser “*ex parte populi*”. Em outras palavras, o indivíduo não era mais pelo Estado, mas, sim, “o Estado pelo indivíduo”. E Bobbio (2004, p. 94 e 95) ainda complementa dizendo:

Hoje, o próprio conceito de democracia é inseparável do conceito de direitos do homem. Se se elimina uma concepção individualista da sociedade, não se pode mais justificar a democracia do que aquela segundo a qual, na democracia, os indivíduos, todos os indivíduos, detêm uma parte da soberania. [...] Tenho dito frequentemente que, quando nos referimos a uma democracia, seria correto falar de soberania dos cidadãos e não de soberania popular. [...] As decisões coletivas não são tomadas pelo povo, mas pelos indivíduos, muitos ou poucos, que o compõem. Numa democracia, quem toma as decisões coletivas, direta ou indiretamente, são sempre e apenas indivíduos singulares [...]. Isso pode soar mal para quem só consegue pensar a sociedade como um organismo; mas, quer isso agrade ou não, a sociedade democrática não é um corpo orgânico, mas uma soma de indivíduos. Se não fosse assim, não teria nenhuma justificação o princípio da maioria, o qual, não obstante, é regra fundamental de decisão democrática. E a maioria é o resultado de uma simples soma aritmética, onde o que se soma são os votos dos indivíduos, um por um. Concepção individualista e concepção orgânica da sociedade estão em irremediável contradição.

Mais tarde, em 1799, a França promulgaria uma nova Constituição¹⁰. Em relação a isso, é interessante notar que o conceito de cidadania será bem diferente e muito distante das discussões acaloradas promovidas pelos iluministas. E com a promulgação do Código Civil, em 1804, a cidadania, com seu conteúdo político neutralizado, passará a ficar associada à nacionalidade. Os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade acabam dando lugar ao caráter nacionalista da cidadania. Para seus defensores, explica Vieira (2004, p. 31), o conceito de nação deveria preceder ao conceito de cidadania, pois é no campo da comunidade nacional que os direitos cívicos são exercidos. Sob esse ponto de vista, a cidadania ficaria limitada ao espaço territorial da nação, contrariando o que o Vieira denomina de “esperança generosa” dos filósofos do Iluminismo que almejavam uma república universal. E

¹⁰ A primeira Constituição escrita da França foi aprovada em 3 de setembro de 1791. Teve a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão como seu preâmbulo. É importante dizer que, embora alguns avanços tenham sido obtidos com a Revolução Francesa, o conceito de cidadania ainda era excludente. Eram cidadãos, segundo a Constituição, os homens acima de 35 anos de idade e que detinham determinada quantia em dinheiro (JUNQUEIRA, 2007, p. 498 e 499).

será com esta característica que a França influenciará a compreensão sobre cidadania nos demais sistemas jurídicos, servindo como modelo de estatuto jurídico do capitalismo de grande parte das nações (TRINDADE, 2002, p. 75).

Apesar das conquistas alcançadas por meio da Revolução Francesa, que proporcionou uma melhor compreensão sobre o conceito de cidadania com base nos ideais de liberdade e igualdade dos indivíduos, aquela mesma burguesia, que em momentos anteriores impulsionou os movimentos revolucionários e representava uma classe dominada, passou a ser vista, após a Revolução, “como classe dominante” e o capitalismo “como forma de produzir e viver”, como discorre Cerquier-Manzine (2010, p. 25). Paulo Martinez (1996, p. 16) observa que com a palavra cidadão a burguesia construiria um patrimônio ideológico que lhe deu poder e, aos demais integrantes do povo e da sociedade, apenas a ilusão de serem iguais.

A partir do instante em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia vai perdendo o interesse em manter na prática a universalidade dos princípios filosóficos que motivaram a sua revolta. “Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe”. Pretensiosamente, transforma sua doutrina na doutrina de todas as classes pela generalização dos ideais e princípios que mais lhe interessavam como ideais e princípios comuns a toda a sociedade e consolida o triunfo total do liberalismo, mas “do liberalismo, apenas, e não da democracia, nem sequer da democracia política” (BONAVIDES, 1996, p. 42).

Com o passar dos anos, aquele ideal de Estado liberal defendido pela burguesia começaria a apresentar falhas e desajustes e a mostrar-se ineficaz para solucionar os problemas sociais surgidos como consequência da Revolução Industrial e da exploração capitalista iniciada desde o século XVII na Europa¹¹. As mudanças ocorridas especialmente na economia em função da concentração de renda provocavam alterações na atribuição de direitos e deveres na sociedade, onde algumas categorias acabavam por se beneficiar muito mais do que outras. O individualismo exacerbado fez com que surgissem alarmantes desigualdades

¹¹ Lopes e Tenório (2011, p. 34 e 35) destacam a existência de três revoluções industriais: a primeira revolução a partir da segunda metade do século XVII, pela substituição da produção artesanal pela produção fabril; a segunda revolução a partir das últimas décadas do século XIX, pela introdução de novas formas de fusão do aço com um significativo incremento na produção de máquinas e a terceira revolução a partir da Segunda Guerra, pela revolução tecnológica e informacional.

sociais, estando, de um lado, uma minoria detentora dos meios de produção (os donos das propriedades agrícolas e industriais) e, de outro, uma vasta maioria explorada pela excessiva carga horária, péssimas condições de trabalho e uma insuficiente remuneração. O direito de ser livre era assegurado a todos, todavia, apenas os mais fortes economicamente poderiam alcançá-lo (GOHN, 1999, p. 12).

Sobre a Revolução Industrial, Trindade (2002, p. 85) discorre que suas consequências para a sociedade foram demasiadamente sombrias, pois multiplicou a riqueza e o poder econômico da burguesia e desestruturou o modo tradicional de vida da população, tornando-o “permanentemente instável” e provocando um aprofundamento dramático das desigualdades sociais. Duas realidades terríveis a partir da Revolução Industrial são apontadas pelo autor, a saber, o desemprego e a alienação do trabalhador em relação ao seu produto, já que no antigo sistema de corporações de ofício da época do feudalismo, cada artesão era dono de seu próprio instrumento de trabalho, produzindo seu produto com habilidade pessoal para um mercado pequeno e estável e colhendo para si seus resultados financeiros.

Com a Revolução Industrial todas estas coisas mudariam. O empresário capitalista e agora verdadeiro proprietário dos meios de produção, diante da possibilidade de aumento de sua riqueza através de um mercado em expansão, passou a concentrar em seus estabelecimentos um número cada vez maior de trabalhadores assalariados. Mas a habilidade individual perderia importância para a fábrica mecanizada que generalizaria radicalmente a divisão do trabalho. Sem poder absorver toda força de trabalho disponível, uma vez que a produtividade das fábricas era muito maior, o empresário capitalista passou a ter um crescente “exército industrial de reserva”, composto por uma multidão desempregada e miserável que buscava emprego para garantir a sua sobrevivência, sujeitando-se a baixos salários e a exploração capitalista. Nessas ocasiões em que a miséria batia à porta, nem sequer vestígios de cidadania se preservariam (TRINDADE, 2002, p. 85 e 86).

[...] a Revolução Francesa e suas extensões militares por quase todo o continente já haviam esgotado o que tinha a oferecer: igualdade civil e liberdade individual - uma e outra muito relativizadas pela desigualdade social que se consolidava no capitalismo. [...] Os anseios de igualdade social ou, ao menos, de algo que aproximasse disso foram ferozmente frustrados pelos revolucionários burgueses que, malgrado sua aliança com o campesinato e com as massas

populares urbanas, sempre conservaram a hegemonia política e, por isso, imprimiram ao processo de transformações a marca dos interesses de classe. [...] A própria igualdade política formal (sufrágio universal e elegibilidade universal), motivo de retumbantes discursos, nunca passou de retórica conveniente [...] Assim, os efeitos da Restauração e da Revolução Industrial instauraram na Europa, ao longo da primeira metade do século XIX, o que pode ser chamado de uma primeira grande crise dos direitos humanos, desde que haviam sido formulados pelos filósofos racionalistas do século XVIII. Ela se configurava de duas maneiras, como estagnação e como agravamento. Era como estagnação no plano institucional, devido à resistência, tanto da reação monárquica como dos liberais, a estender os direitos políticos aos trabalhadores. E era como agravamento no plano econômico-social, pois, além da convergência dessas duas forças no propósito de manter a igualdade em estado de raquitismo jurídico-formal (recusa em ampliá-la ao campo social), a Revolução Industrial havia também piorado dramaticamente as condições de vida dos trabalhadores (TRINDADE, 2002, p. 76 e 88).

Desta maneira, a cada dia ficava evidente para a sociedade, especialmente a proletária, que o modelo econômico e político implantado pelos movimentos revolucionários da burguesia não conseguia resolver certos assuntos, principalmente aqueles relacionados a questões sociais, e acabava por agravar ainda mais aquela preocupante realidade. Trindade (2002, p. 117) ainda acrescenta que de maneira um tanto quanto confusa, movida mais pelo desespero do que por uma “consciência socialmente organizada”, o proletariado que emergiu da Revolução Industrial e os grupos sociais que lhes eram próximos “começaram a engendrar caminhos próprios de autodefesa”. Entretanto, “o que lhes sobrava em desencanto com a nova ordem faltava-lhes em compreensão teórica e experiência política”.

Como exemplo disso, Trindade chama a atenção para o que aconteceu no início do século XIX, quando uma onda de destruição de máquinas das florescentes indústrias têxteis ocorreu por quase toda parte como uma das formas mais rudimentares de resistência trabalhista. Integrava esse levante uma multidão de desempregados que atribuía ao processo de mecanização e industrialização, de modo um tanto instintivo, a responsabilidade pela situação de miséria em que vivia boa parte da sociedade. Será nesta época, mesmo com a forte repressão capitalista, que irão surgir os primeiros movimentos sindicais e a greve, tornando-a uma forma de luta que seria largamente empregada pela classe trabalhadora no mundo afora e quase sempre acompanhada de muita repressão e violência.

Entre os anos de 1846 e 1848, uma sequência de péssimas colheitas provocou uma grave crise econômica responsável pela elevação súbita dos preços dos alimentos. O que não estava bem ficaria ainda pior, pois não bastassem os elevados índices de desemprego, uma série de demissões começaria a ocorrer. Movimentos espalhados pela maioria das regiões da Europa central e ocidental de cunho nacionalista, antimonárquico, democrático ou operário irão acontecer como resposta a todo aquele quadro econômico e social desfavorável, lembrando os diversos movimentos realizados durante a década de 1830 que culminaram com o fim da Restauração Francesa, observa Trindade (2002, p. 128).

Vale lembrar que grande parte dos movimentos revolucionários do século XIX será influenciada pelo pensamento de Karl Marx e Friedrich Engels que, através de “O Manifesto do Partido Comunista”, propuseram a mobilização da classe trabalhadora e proletária. Segundo Cerqueira Neto (2009, p. 25), Marx vai apostar na via revolucionária por parte do operariado através da efetiva participação nos negócios públicos, caminho pelo qual previa ser possível alcançar a igualdade e liberdade. Diante da exploração e das precárias condições de vida e de trabalho, o proletariado deveria se unir e participar da luta pelo poder político. Em meio a estes acontecimentos, surge uma nova forma de compreender o papel do Estado e de como ele deveria se portar face aos problemas próprios do desenvolvimento das relações de produção e dos novos direitos que irão caracterizar a sociedade industrial-desenvolvimentista jamais imaginados anteriormente, a exemplo dos direitos trabalhistas e previdenciários (MORAIS, 1996, p. 76-79).

Nesta nova concepção de Estado que aos poucos ia tomando forma, a saber, o Estado social, será possível encontrar “um conjunto de garantias e prestações positivas que se referem à busca de um equilíbrio não atingido pela sociedade liberal”. A liberdade do homem perante o Estado (base do pensamento liberal), que significava a existência de indivíduos igualmente livres para cuidarem de seus próprios interesses, avançaria para uma proposta mais ampliada na formação da vontade estatal por intermédio do estabelecimento de direitos que fossem, a partir daquele momento, coletivos e não apenas individuais (MORAIS, 1996, p. 73).

Sobre o Estado social, Cortina (2005, p. 61) comenta:

Em contrapartida, a autêntica chave dessa outra forma de Estado que recebeu o nome de Estado social de direito consiste em incluir no sistema de direitos fundamentais não só as liberdades clássicas, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais: a satisfação de certas necessidades básicas e o acesso a certos bens fundamentais para todos os membros da comunidade apresentam-se como exigências éticas às quais o Estado deve responder. E é a partir dessa exigência ética básica que adquire sentido a atenuação dos limites entre sociedade civil e Estado e que este último vê como uma tarefa legitimadora também a proteção dos direitos de segunda geração – os direitos econômicos, sociais e culturais –, o que obriga a se converter em Estado interventor.

Sufocada pela pressão sindical e pelos movimentos ascendentes de esquerda, Trindade (2002, p. 179) lembra que a classe dominante no mundo se viu forçada a concordar com sucessivas concessões aos trabalhadores como um dos únicos recursos para afastar o risco de novas revoluções sociais. A burguesia verá através dessa nova forma de Estado uma importante estratégia política para seus intentos econômicos frente ao socialismo. O importante, assim, era promover o bem-estar da classe trabalhadora com o propósito de enfraquecer qualquer movimento reivindicatório dos menos favorecidos pelo sistema. Diante disso, Cortina (2005, p. 61 e 62) destaca o desenvolvimento de duas concepções de Estado que, embora tenham ocorrido juntas na prática, acabariam por guardar entre si algumas diferenças. Enquanto a “justificação ética” dava lugar ao Estado social, que vinha sendo “gestado” por diferentes caminhos desde meados do século XIX, a “justificação econômica” dava lugar ao Estado de Bem-estar social.

Sobre o Estado de Bem-estar social Cortina (2005, p. 67 e 68) esclarece que o fundamento daquela nova ordem política e econômica e sua fonte de legitimidade se concentraria no “indivíduo com seus desejos psicológicos” (o bem-estar) e não na “pessoa com suas necessidades básicas”, a saber, a justiça. Para a autora, essa escolha política (do Estado benfeitor) implicaria num grande risco para a sociedade, pois “nenhum Estado imaginável será capaz de satisfazer tais desejos, porque eles são *infinitos*”. E “no emaranhado indefinido de desejos individuais que compõem o bem-estar” todos os que detêm o poder político “correrão o risco de ser injustos”, pois estarão inclinados a atender apenas os interesses daqueles que proporcionam votos, e não os que constituem exigências básicas de justiça e cidadania.

O chamado “Estado de bem-estar” confundiu [...] a proteção de direitos básicos com a satisfação de desejos infinitos, medidos em termos do “maior bem-estar do maior número”. Mas confundir a justiça, que é um ideal da razão, com o bem-estar, que é um ideal da imaginação, é um erro pelo qual podemos acabar pagando um alto preço: esquecer que o bem-estar deve ficar a expensas dos próprios indivíduos, ao passo que a satisfação dos direitos básicos é uma responsabilidade social de justiça, que não pode ficar exclusivamente nas mãos dos indivíduos, mas continua ser indispensável um novo Estado social de direito – um Estado de justiça, não de bem-estar – avesso ao megaestado, avesso ao “eleitoreirismo”, e consciente de que deve estabelecer novas relações com a sociedade civil. Esse é o tipo de Estado capaz de satisfazer as exigências apresentadas por essa noção de cidadania social, que é a comumente aceita como padrão, sendo, ao mesmo tempo, objeto de críticas (CORTINA, 2005, p. 68 e 69).

Mais tarde, após as experiências vividas com a crise econômica de 1929 e com a Segunda Guerra, diversos países capitalistas, mesmo com a resistência de liberais mais ortodoxos, adotariam mecanismos de intervenção estatal na economia afinados aos ideais do Estado de Bem-estar, cuja inspiração política repousava na social-democracia e tinha como plataforma teórica o pensamento do economista britânico John Maynard Keynes que, para muitos, parecia capaz de mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos que assolavam a sociedade. Trindade lembra que durante as décadas de 1950 e 1960, o sucesso do modelo proposto por Keynes foi tão empolgante que quase todos os governos capitalistas adotaram as suas recomendações. Mas isso só aconteceria por um determinado tempo, até que a dinâmica do mercado, no último quarto do século XX, retomasse forças para libertar-se dos embaraços criados pelo intervencionismo estatal (TRINDADE, 2002, p. 88).

Diante dessa situação, uma nova compreensão sobre o papel do Estado para com a sociedade (e especificamente a ocidental) passaria a integrar a pauta dos principais debates políticos iniciados ainda durante o século XIX, como observa Dallari (2011, p. 299). Era preciso incluir nos sistemas legais existentes e, sobretudo, nas Constituições, outros temas também relevantes para a efetivação da cidadania, tais como a supremacia da vontade do povo, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e a efetiva participação da sociedade no trato da coisa pública. A questão democrática assumiria um nível de discussão e exigência ainda não visto, nem mesmo durante

as lutas travadas pelo direito de liberdade e igualdade que derrubaram os diversos regimes absolutistas europeus no século XVIII (SILVA, 2007, p. 66-113).

Uma vez expressos formalmente na Constituição e no ordenamento jurídico dela conseqüente, todos estes direitos e garantias, desde que criados e aprovados dentro de um processo democrático e representativo, teriam por objetivo a proteção jurídica do cidadão em relação aos seus semelhantes e ao Estado, estabelecendo as regras e limites para o exercício do poder estatal. Esta nova concepção de Estado receberia o nome de Estado democrático de direito, que não seria uma outra forma de Estado, diferente do Estado liberal ou social, mas o resultado da evolução destes dois diante das mudanças e do novo contexto político, econômico e social vivido pela sociedade contemporânea como afirma Cortina (2005, p. 58). Entrava em cena, a partir de então, a defesa pelos direitos e garantias fundamentais do ser humano como requisitos necessários e indispensáveis na tentativa de assegurar a existência digna, livre e igual para todos. Todavia, saber se cada governo que aderiu a esta nova concepção de Estado iria proporcionar a efetivação desses direitos e garantias em tal magnitude, somente o futuro responderia.

Sobre o Estado democrático de direito Vieira (2004, p. 41) observa que nesta forma de Estado o papel da lei (e do Direito, por extensão) assume um caráter normativo de “regular as relações interindividuais, as relações entre indivíduo e o Estado” e as relações “entre os direitos civis e os deveres cívicos” (direitos e deveres do cidadão), definindo as regras do jogo da vida democrática. Vieira ainda afirma que a cidadania poderá, através do Estado democrático, cumprir uma missão libertadora e contribuir para a emancipação humana abrindo “novos espaços de liberdade” por onde ecoarão as vozes de todos aqueles que, em nome da liberdade e da igualdade do homem, sempre foram silenciados.

Com o passar dos anos, diversas críticas e questões conflitantes relativas ao Estado democrático seriam levantadas. Algumas dessas questões são apresentadas por Dallari (2011, p. 299-305). Destaca o autor, através do exame das construções doutrinárias e das manifestações práticas em relação ao Estado democrático de direito, ser possível identificar que a supremacia da vontade do povo e a relação de valorização entre a liberdade e a igualdade dos cidadãos reservam alguns conflitos bem particulares que podem produzir resultados diferentes dos esperados.

Ao abordar detalhadamente este assunto, Dallari afirma que em um sistema representativo a supremacia da vontade popular impõe ao povo a escolha de seus representantes pelo sufrágio universal para que estes conduzam os destinos da nação. Entretanto, até que ponto esta sociedade (soberana) estará suficientemente preparada para compreender os problemas do Estado e escolher correta e conscientemente seus representantes? Na medida em que a sociedade não está de alguma forma amadurecida para esta tarefa, a participação dela pode ser entendida, em certos casos, “como inconveniente”, destaca Dallari, pois poderá resultar na escolha de representantes não afinados com a vontade popular. Por outro lado, a exclusão do povo desse processo é vista como uma atitude “antidemocrática” e que não é, nem de longe, um caminho a ser seguido. Eis aí o conflito.

No que se refere ao dilema da supremacia entre liberdade e igualdade, a valorização de qualquer uma delas traz consigo um risco iminente para a sociedade. De acordo com Dallari, quando existe uma valorização da liberdade sobre a igualdade, a possibilidade de se criar desigualdades é enorme, uma vez que nem todas as pessoas, mesmo sendo iguais perante a lei, têm a mesma condição econômica, capacidade intelectual ou oportunidade para fazer valer os seus objetivos, sejam eles individuais ou coletivos. Por sua vez, ao optar pela supremacia da igualdade sobre a liberdade é bastante provável que essa liberdade seja sacrificada ou sofra limitações, uma vez que a valorização da igualdade sobre a liberdade só é possível mediante uma organização rígida e coativa, o que não parece ser, também, um caminho democrático a percorrer.

Durante o século XX, diversos episódios marcariam a história da humanidade colocando em jogo a questão democrática e a cidadania. Não bastassem os brutais atentados aos direitos humanos ocorridos durante a Primeira e Segunda guerras¹², outros fatos históricos também contribuiriam neste processo. Destacam-se, por exemplo, os inúmeros casos de genocídio, fome e escravidão em vários lugares do mundo, sobretudo na África, e os golpes de Estado que se espalharam por diversos países criando um clima de terror e cerceamento das liberdades individuais e coletivas, a exemplo do Brasil com o golpe militar, no ano de 1964, e tantos outros

¹² Na Alemanha Nazista as restrições chegaram ao ponto extremo da mais completa anulação da cidadania: a cassação dos direitos individuais e coletivos dos membros da comunidade judaica alemã abriram as portas para todo tipo de arbitrariedades. A exclusão levou ao maior dos crimes contra a humanidade, o genocídio (BARBOSA, 2005, p. 21).

países como a Indonésia, a Grécia, a Turquia, a Bolívia, o Uruguai, o Chile, o Peru e a Argentina. A partir disso, a luta pela democracia, pela dignidade da pessoa humana e por igualdade de direitos e participação se intensificaria, forçando esses países a um processo de redemocratização, mas que só iria acontecer com maior força a partir da década de 1980, como observa Trindade (2002, p. 198 e 199).

Entre todos os acontecimentos que marcariam o século XX, Trindade (2002, p. 198) chama a atenção para a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹³ criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), no ano 1948, logo após o término da Segunda Guerra Mundial. Através da Declaração Universal, por comprometimento constante de seu preâmbulo, todos os países membros teriam que desenvolver um novo olhar em relação aos direitos e liberdades fundamentais do homem através do respeito a esses direitos e de sua observância universal, numa tentativa, em escala mundial, de evitar novas guerras ou condicionar a titularidade de direitos a questões de raça (como fizeram os nazistas) e de promover a paz. A Declaração de 1948 vai combinar o discurso liberal e o discurso social da cidadania, conjugando o valor da liberdade ao valor da igualdade. “Não há, assim, liberdade sem igualdade, nem tampouco igualdade sem liberdade” (PIOVESAN, 2004, p. 260). A sua grande contribuição, ensina Celso Ribeiro Bastos (1992, p. 43), se fundamentaria na instituição de quatro grandes grupos de direitos:

Logo no início, são proclamados os direitos pessoais do indivíduo: direito à vida, à liberdade e à segurança. Num segundo grupo encontram-se expostos os direitos do indivíduo em face das coletividades: direito à nacionalidade, direito de asilo para todo aquele perseguido (salvo os casos de crime de direito comum), direito de livre circulação e de residência, tanto no interior como no exterior e, finalmente, direito de propriedade. Num outro grupo são tratadas as liberdades públicas e os direitos públicos: liberdade de pensamento, de consciência e religião, de opinião e de expressão, de reunião e de associação, princípio na direção dos negócios públicos. Num quarto grupo figuram os direitos econômicos e sociais: direito ao trabalho, à sindicalização, ao repouso e à educação.

¹³ A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (PIOVESAN, 2004, p. 260).

Bobbio (2004, p. 29 e 30) vai um pouco mais adiante nessa análise ao afirmar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos acabou por colocar em discussão uma nova compreensão sobre cidadania, desta vez muito mais ampliada do que aquela que por séculos havia sido construída pela humanidade, pois estaria definitivamente atrelada aos direitos humanos, agora universais e positivos. Universais, explica Bobbio, porque seus destinatários não são mais apenas os cidadãos de um Estado, mas todos os homens; e, positivos, “no sentido de que põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos”, mas efetivamente protegidos, inclusive do Estado quando, porventura, os tiver violado. No final desse processo, os “direitos do cidadão” terão se transformado, real e positivamente, em “direitos do homem”, ou, pelo menos, “serão direitos do cidadão daquela cidade que não tem fronteiras, porque compreende toda a humanidade, ou em outras palavras, serão os direitos do homem enquanto direitos do cidadão do mundo”.

Hoje, diante de tantos acontecimentos na estrutura da sociedade como a internacionalização do capital, a evolução da tecnologia e das telecomunicações, da mudança nos modos de produção e da repercussão com que os fatos ocorrem em âmbito mundial e planetário, provocado pelo que Oliveira (2002, p. 484) chama de “sociedade rede”, a cidadania não tem mais como ficar restrita ao espaço territorial de um Estado, como se os acontecimentos e suas consequências ficassem restritos a um só lugar ou presos a questões de nacionalidade.

Flavia Piovesan (2004, p. 259) complementa a discussão sobre “essa concepção inovadora” em torno da cidadania apontando para duas importantes consequências. Primeiramente, tem-se como consequência a necessidade de uma revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, “que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos”, transitando de uma “visão hobbeniana de soberania”, centrada no Estado, para uma “visão kantiana de soberania”, centrada na noção de cidadania universal. Em segundo lugar, tem-se como consequência “a consolidação da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito”. A cidadania precisa, então, ser repensada cotidianamente, mas não somente ela, o papel do Estado também, na medida em que precisará defender e também garantir os direitos

humanos (de quem quer que seja), se quisermos ver efetivada uma cidadania que rompa as barreiras do território e da nacionalidade e invada o mundo.

2.3 O percurso histórico da cidadania no Brasil

Esta parte do trabalho tem por objetivo apresentar de forma concisa a história dos direitos civis, políticos e sociais no Brasil desde os tempos em que serviu de colônia para a Coroa de Portugal até o período que se seguiu após o seu processo de redemocratização, na década de 1980, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã¹⁴. O percurso histórico apresentado a seguir toma como base a obra de José Murilo Carvalho intitulada “*Cidadania no Brasil: o longo caminho*”. Citada por diversos estudiosos, esta obra constitui uma relevante e sólida referência sobre cidadania no Brasil.

Sobre a cidadania no Brasil, Carvalho (2002, p. 8) afirma que não houve aqui o mesmo processo histórico de desenvolvimento e evolução da cidadania como em outros lugares do mundo. O alcance ou a conquista de determinado direito nem sempre significou a garantia de qualquer outro. A liberdade de pensamento e o voto, por exemplo, não davam ao cidadão brasileiro o direito à segurança ou ao emprego. Diante disso, Carvalho sustenta a ideia de que, no Brasil, tem ocorrido historicamente uma cidadania inconclusa, pela negação e afirmação de um ou outro direito e nunca de todos. Afirma que, diferentemente de outros países, a exemplo da Inglaterra, o Brasil não teve as mesmas possibilidades históricas de conquista de direitos e nem experimentou a mesma ordem cronológica como propôs Thomas Marshall. “Entre nós o social precedeu os outros” (CARVALHO, 2002, p. 12).

Ao adentrar no processo de construção da cidadania no Brasil, Carvalho (2002, p. 17 e 18) afirma que em três séculos de colonização os portugueses construíram um enorme país, dotado de uma imensa unidade territorial, linguística, cultural e

¹⁴ De acordo com Lopes e Tenório (2011, p. 61), a Constituição de 1988 foi chamada por Ulisses Guimarães de “Constituição Cidadã” porque expressa conquistas avançadas. Ela incorpora a concepção de um Estado que assegura direitos e garantias individuais, a afirmação da dignidade da pessoa humana e o compromisso com as liberdades democráticas. Também assegura os direitos dos trabalhadores, dos pobres, das minorias, dos mais fragilizados, bem como políticas de inclusão e de justiça social. Os autores concordam que a Constituição de 1988 é a mais avançada que o Brasil já teve, mas apontam um problema: a sua realização concreta na realidade nacional.

religiosa. Mas, embora estes fatores sejam importantes para a história do país, uma herança negativa seria deixada, a saber, uma população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista. “À época da independência não havia cidadãos brasileiros, nem pátria brasileira”. Não havia nenhuma condição para o estabelecimento da cidadania.

A história da colonização apresentará efeitos imediatos que ficarão caracterizados pela dominação e extermínio de milhões de indígenas através da guerra, da escravização e das doenças. Além da dominação e do extermínio, outro fator vai se destacar: a conotação comercial dada ao processo de colonização, que representou um importante empreendimento do governo colonial português aliado a particulares. É importante lembrar que entre todas as atividades econômicas desenvolvidas durante o período colonial, a produção de cana-de-açúcar trará significativos lucros e resultados para a Coroa portuguesa, visto que o açúcar era um produto com crescente mercado na Europa. No entanto, apesar do promissor resultado, esta atividade tinha duas características específicas, pois exigia grandes volumes de capital e muita mão de obra.

Em relação à primeira, ela favoreceu tremendamente a desigualdade, que logo se estabeleceu entre senhores de engenho e o resto da população. Em relação à segunda, pela escravidão dos africanos, considerado por Carvalho (2002, p. 19), o “fator mais negativo para a cidadania” e que irá acontecer, de forma ininterrupta, até o ano de 1850. Os escravos não eram considerados cidadãos e não tinham os direitos civis básicos à integridade física, à liberdade e, em certos casos, não tinham direito nem à vida, uma vez que a lei os considerava propriedade dos seus senhores. E quanto aos senhores, apesar de serem homens livres e poderem votar e serem votados nas eleições municipais, ainda não se podia afirmar com toda certeza se eles eram realmente cidadãos, pois lhes faltavam “o próprio sentido de cidadania, a noção da igualdade de todos perante a lei”.

Mais tarde, outras atividades econômicas surgiriam na colônia. Vale destacar, neste contexto, a exploração do ouro e a criação de gado sendo que, em todas elas e de modo permanente, a presença do escravo, das grandes propriedades e da exploração acabou por criar um ambiente desfavorável para a igualdade e para formação de futuros cidadãos. O argumento da liberdade individual como um direito inalienável não era uma ideia muito frequente e nem tinha a mesma força que lhe

era peculiar na tradição anglo-saxônica. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos e os sociais ainda nem se falavam. Apenas a Igreja e alguns particulares praticavam a assistência social (CARVALHO, 2002, p. 61).

Durante todo o período que antecederá a independência do Brasil no ano de 1822, excetuando-se as revoltas escravas como a dos Palmares, por exemplo, quase todas as outras revoltas foram resultados de conflitos entre setores dominantes (militares, fazendeiros, padres, poetas e magistrados) ou reações de brasileiros contra o domínio e exploração praticada por Portugal. Ganha destaque entre estas últimas a Inconfidência Mineira (1789), inspirada em todo o ideário iluminista do século XVIII e considerada a mais politizada dentre todas. Com a independência do Brasil, em 1822, nenhuma mudança importante aconteceria no panorama descrito até aqui, especialmente nos aspectos civis e sociais. No aspecto político, a principal característica que marcaria esta categoria se dará em torno das negociações de independência realizadas entre a elite nacional, a Coroa portuguesa e a Inglaterra, tendo como mediador o príncipe D. Pedro. Graças à intermediação da Inglaterra, Portugal aceitaria a independência da colônia mediante uma indenização de 2 milhões de libras esterlinas, observa Carvalho (2002, p. 24-26).

Mas apesar da independência, o Brasil ainda não se transformaria em uma República. A escolha de uma solução monárquica em vez de republicana deveu-se à convicção da elite de que só a figura de um rei poderia manter a ordem social e a união das províncias que havia formado a antiga colônia. Nada melhor do que um rei para garantir uma transição tranquila, sobretudo quando esse rei tivesse o apoio popular. Carvalho ressalta a ocorrência de algumas manifestações populares que tinham como característica o descontentamento com os portugueses que ainda controlavam as posições de poder e o comércio nas cidades costeiras.

Ainda segundo Carvalho (2002, p. 28), “a tranquilidade da transição facilitou a continuidade social. Implantou-se um governo ao estilo das monarquias constitucionais e representativas europeias”. Entretanto, não se tocou na escravidão, mesmo com a forte pressão exercida pela Inglaterra para aboli-la ou, pelo menos, para interromper o tráfico de escravos. Com todo o seu liberalismo, a Constituição de 1824 ignoraria a escravidão (como se ela não existisse) e mesmo constituindo um avanço no que se refere aos direitos políticos, a Independência do Brasil, feita com a manutenção da escravidão, trazia em si grandes limitações aos direitos civis.

O Constitucionalismo exigia a presença de um governo representativo baseado no voto dos cidadãos e na separação dos poderes. A Constituição outorgada de 1824, que regeu o país até o final da monarquia, estabeleceu os três poderes tradicionais, a saber, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, e como lembrança do absolutismo, um quarto poder, o Moderador, que era privativo do Imperador e dava-lhe a autonomia para escolher seus ministros livremente, sem a opinião do Legislativo. Em relação ao voto, a Constituição definiria quem poderia votar e ser votado, a saber, os homens a partir de 25 anos que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Mulheres, analfabetos e escravos, obviamente, não votavam. A eleição era indireta e realizada em dois turnos, para a escolha de deputados e senadores. No caso específico dos senadores, que tinham mandato vitalício, os eleitores escolhiam três senadores, mas cabia ao imperador escolher qual deles iria cumprir o mandato. Somente em 1881, as eleições passariam a ter apenas um turno e o voto direto e facultativo (CARVALHO, 2002, p. 29).

Em relação aos escravos, o processo de sua libertação só ganhará força no Parlamento no ano de 1884. Todavia, a abolição da escravatura só aconteceria em 1888, e mesmo assim não daria aos “agora libertos” nenhum direito que garantisse a cada um as condições dignas de sobrevivência. “A libertação dos escravos não trouxe igualdade efetiva. Essa igualdade era afirmada nas leis e negada na prática”. Passada a euforia da libertação, vale dizer que muitos ex-escravos regressaram as suas fazendas ou fazendas vizinhas para retomar o trabalho por baixos salários. Entre todos os países de tradição cristã e ocidental, vale dizer que o Brasil será o último país a libertar seus escravos, e mesmo assim o fez quando o número deles já não era tão expressivo ou representativo. Sobre a escravidão no Brasil, Carvalho (2002, p. 49 e 51) ainda faz a seguinte afirmação:

A interpretação tradicional dos católicos, vigente em Portugal e no Brasil, era que a Bíblia admitia a escravidão, que o cristianismo não a condenava. A escravidão que se devia evitar era a da alma, causada pelo pecado, e não a escravidão do corpo. O pecado, este sim, é que era a verdadeira escravidão. [...] O argumento da liberdade individual como direito inalienável era usado com pouca ênfase, não tinha a força que lhe era característica na tradição anglo-saxônica. Não o favorecia a interpretação católica da Bíblia, nem a preocupação da elite com o Estado nacional. Vemos aí a presença de uma tradição cultural distinta, que poderíamos chamar de ibérica, alheia ao iluminismo libertário, à ênfase nos direitos naturais, à liberdade individual.

Com a proclamação da República no ano de 1889, o quadro continuou sem alterações significativas, especialmente no que se refere aos aspectos políticos. A grande contribuição da República, talvez, como esclarece Carvalho (2002, p. 40-42), estava no fato de que o governo do país poderia ser exercido pelo povo, sem a interferência dos privilégios monárquicos. Durante a Primeira República, que ficou conhecida como “república dos coroneis”, surgiram as oligarquias estaduais, com o coronelismo imperando. O coronel, que em períodos anteriores representava o posto mais alto na hierarquia da Guarda Nacional, durante a República representava apenas um chefe político local. “O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República”. Foi um período marcado por um processo eleitoral fraudulento e de muitas arbitrariedades. Nenhum coronel admitia perder uma eleição e para isso coagiam e compravam os eleitores. “O voto podia ser fraudado na hora de ser lançado na urna, na hora de ser apurado, ou na hora do reconhecimento do eleito”. Para Carvalho (2002, p. 56 e 57),

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca da indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente do correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. O que significava tudo isso ao exercício dos direitos civis? Sua impossibilidade. [...] O direito de ir e vir, o direito de propriedade, a inviolabilidade do lar, a proteção da honra e da integridade física, o direito a manifestação, ficavam todos dependentes do poder do coronel. [...] A lei, que devia ser a garantia da igualdade de todos, acima do arbítrio do governo e do poder privado, algo a ser valorizado, respeitado, mesmo venerado, tornava-se apenas instrumento de castigo, arma contra os inimigos, algo a ser usado em benefício próprio. [...] Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político.

Segundo Carvalho (2002, p. 57-60), até o ano de 1930 o Brasil ainda era um país predominantemente rural e a urbanização evoluía lentamente. Com o

crescimento das cidades e da indústria, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, aos poucos foi surgindo uma classe operária urbana e com ela a possibilidade de cidadãos mais ativos. Sob o ponto de vista do exercício da cidadania, o movimento operário significaria um importante avanço, na medida em que lutava por direitos básicos como o de organiza-se, de manifestar-se, de poder escolher o trabalho e de fazer greve, que figuravam entre as suas principais reivindicações. Outras, também, se destacavam: a luta por uma legislação trabalhista que regulasse o horário de trabalho, o descanso semanal, as férias e por direitos sociais como o seguro de acidentes de trabalho e a aposentadoria. Mas com direitos civis e políticos tão precários, seria difícil se falar em direitos sociais.

A partir de 1930, o Brasil experimentaria uma aceleração das mudanças sociais e políticas e a história começaria a andar mais rápido. A mudança mais significativa ocorreria no campo dos direitos sociais com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Os direitos políticos terão, por sua vez, uma evolução um pouco mais complexa em função da instabilidade política criada pela alternância de ditaduras e regimes democráticos. No ano de 1933, as eleições ocorreram com base em novas regras, através do voto secreto e com as mulheres podendo participar (CARVALHO, 2002, p. 87-101).

A fase propriamente revolucionária durou até 1934, quando a Assembleia Constituinte votou a nova Constituição e elegeu Getúlio Vargas presidente. Sobre esta Constituição é importante mencionar algumas de suas contribuições, a saber, a regulamentação da jornada de trabalho de oito horas, a definição do salário mínimo e a criação da Justiça do Trabalho. Em 1937, com o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, foi inaugurado um período ditatorial que durou até 1945 e que ficou conhecido com Estado Novo, marcado pela ascensão econômica do país promovida pela siderurgia e exploração do petróleo. É importante destacar que neste período o Brasil entrou na Segunda Guerra Mundial em função de acordo firmado com os Estados Unidos para a construção de uma grande siderurgia estatal.

A aceitação do golpe indica que os avanços democráticos posteriores a 1930 ainda eram muito frágeis. A vida nacional sofrera uma sacudida, mas tanto as convicções como as práticas democráticas apenas engatinhavam. A oposição ao Estado Novo só

ganhou força por efeito das mudanças externas trazidas com o final da Segunda Guerra Mundial. De 1937 a 1945 o país viveu sob um regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações políticas eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime. [...] O Estado Novo não queria saber de povo nas ruas. Era um regime mais próximo do salazarismo português, que misturava repressão com paternalismo, sem buscar interferir exageradamente na vida privada das pessoas. Era um regime autoritário, não totalitário ao estilo do fascismo, do nazismo, ou do comunismo (CARVALHO, 2002, p. 108 e 109).

E Carvalho ainda acrescenta:

Apesar de tudo, porém, não se pode negar que o período de 1930 a 1945 foi a era dos direitos sociais. Nele foi implantado o grosso da legislação trabalhista e previdenciária. O que veio depois foi aperfeiçoamento, racionalização e extensão da legislação a número maior de trabalhadores. Foi também a era da organização sindical, só modificada em parte após a segunda democratização, de 1985. Para os beneficiados, e para o avanço da cidadania, o que significou essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduziu o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude de leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. [...] É preciso, portanto, reconhecer que a inversão da ordem dos direitos, colocando os sociais à frente dos políticos, e mais ainda, sacrificando os últimos aos primeiros, não impediu a popularidade de Vargas, para dizer o mínimo. A ênfase nos direitos sociais encontrava terreno fértil na cultura política da população, sobretudo da população pobre dos centros urbanos. [...] A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2002, p. 123-126).

Em 1945, Getúlio Vargas é deposto por seus ministros militares e novas eleições presidenciais e legislativas seriam convocadas. Sua força popular, no entanto, se fez logo sentir. Em seu lugar é eleito o general Eurico Gaspar Dutra e a Assembleia Constituinte elabora a Constituição de 1946, que manteve as conquistas sociais anteriores e a garantia dos tradicionais direitos civis e políticos. Em 1950, Vargas volta ao poder, eleito pelo voto popular, ocasionando um enorme descontentamento aos seus inimigos políticos que promoviam grande embate ao

seu governo a ponto de fazê-lo renunciar. O ano de 1954 entraria para a história como o ano da morte de Getúlio Vargas por suicídio (CARVALHO, 2002, p. 131).

Após a morte de Vargas, seguiram-se golpes e contragolpes para impedir ou garantir a posse do novo presidente, Juscelino Kubitschek. Carvalho (2002, p. 132) ressalta que, “apesar da oposição civil e de revoltas militares, a habilidade do novo presidente permitiu-lhe dirigir o governo mais dinâmico e democrático da história republicana”. Sem recorrer a medidas de exceção, à censura da imprensa ou a qualquer outro meio legal ou mesmo ilegal de restrição à participação popular, Kubitschek conseguiu desenvolver um vasto programa de industrialização no país, além de planejar e executar a transferência da capital federal da cidade do Rio de Janeiro para Brasília. “Foi a época áurea do desenvolvimentismo, que não excluía a cooperação do capital estrangeiro”, observa Carvalho.

Em 1960, Jânio Quadros o sucede, contudo, por pouco tempo, pois não suportando as pressões, renuncia um ano depois de ter assumido o poder. Com sua renúncia aceita pelo Congresso Nacional, os ministros militares não admitem a posse do vice-presidente João Goulart. Instala-se no país uma crise política e renova-se a disputa que dividia políticos e militares desde o governo de Getúlio Vargas. Por dez dias, o país viveu à beira de uma guerra civil.

Para solucionar a situação de instabilidade política, a saída encontrada pelo Congresso Nacional foi a instalação do regime parlamentarista. Depois de vários primeiros-ministros que não conseguiram governar, este mesmo Congresso marcou um plebiscito para janeiro de 1963 para decidir sobre o sistema de governo, entre presidencialismo e parlamentarismo. O presidencialismo venceu e Goulart assumiu a presidência. Seu governo adotava medidas por decreto que causavam bastante polêmica, a exemplo da nacionalização de uma refinaria de petróleo e a desapropriação de terras às margens de ferrovias e rodovias federais e de barragens de irrigação. Todo aquele momento era de tensão social e que envolvia, inclusive, organizações religiosas, além da própria insatisfação dos militares (CARVALHO, 2002, p. 158).

Em 1964 os militares resolvem intervir e implantam o regime militar no Brasil. Segundo Carvalho (2002, p. 157 e 158), este período da história do povo brasileiro pode ser dividido em três fases distintas. A primeira que vai de 1964 a 1968, que corresponde ao governo do General Castelo Branco e o primeiro ano do governo de

Costa e Silva, vai se caracterizar por uma intensa atividade repressiva seguida de sinais de abrandamento. A segunda fase, que vai de 1968 a 1974, compreende os momentos mais sombrios da história do país sob o ponto de vista do exercício dos direitos civis e políticos. A terceira fase, que vai de 1974, com a posse do general Ernesto Geisel, termina, em 1985, com a eleição indireta de Tancredo Neves. Nesta fase, as leis de repressão vão sendo aos poucos revogadas e a oposição começa a fazer sentir sua voz com força crescente. Vale dizer que no campo econômico, em função da crise do petróleo de 1973, os índices de crescimento do país se reduzem bastante, chegando a ser negativos em certos momentos. Ainda sobre a ditadura militar, Carvalho (2002, p. 163) faz as seguintes considerações.

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis, a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. [...] Foram anos de sobressalto e medo, em que os órgãos de informação e segurança agiam sem nenhum controle.

Com queda do regime militar, fruto da insatisfação popular e da grande mobilização nacional em defesa da abertura política e em prol de eleições diretas para presidente da república, após as eleições indiretas para a presidência Tancredo Neves é eleito presidente do Brasil. Em função de sua morte, antes mesmo de tomar posse, assume em seu lugar o vice-presidente José Sarney que terá a missão de atender aos anseios da sociedade brasileira e de vários grupos mobilizados na convocação de uma nova Assembleia Constituinte. O ano de 1988 será marcado pela promulgação da nova Constituição da República Federativa do Brasil e que ficaria conhecida como a “Constituição Cidadã”, pois era considerada a mais liberal e democrática que o país já havia visto (CARVALHO, 2002, p. 199).

Caberia a esta Constituição a formalização de diversos direitos civis, políticos e sociais entre os quais se destacam a liberdade, a igualdade, a segurança, o direito de propriedade, a manifestação do pensamento, o acesso à informação, a educação, a saúde, entre tantos outros. A cidadania e a dignidade da pessoa humana seriam elevadas à condição de fundamentos da República Federativa do

Brasil (art. 1º), cabendo ainda à Carta Magna institucionalizar a participação popular nos destinos da nação ao estabelecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Outras importantes iniciativas seriam incluídas tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

Apesar dos avanços e das conquistas da democracia no campo constitucional, é interessante observar que a observância dos princípios democráticos em seu cotidiano ainda está muito longe de resolver os problemas econômicos e sociais mais sérios que assolam a população brasileira, pois persiste a pobreza e a miséria, o desemprego, a marginalização, a intolerância e os diversos problemas relacionados à educação, à saúde, ao saneamento básico e à segurança pública, que reforçam os já elevados níveis de desigualdade e exclusão social existentes no país e que colocam por terra o efetivo exercício da cidadania.

2.4 Conceito de cidadania: dos direitos e deveres do ser humano

Desde quando os gregos e romanos, na Antiguidade, conceberam uma cidadania pautada no ideal de participação política; desde quando os iluministas, no século XVIII, reclamaram para si uma cidadania baseada no ideal de liberdade e igualdade civil em oposição a um Estado monopolizador e detentor da soberania e coação incondicionada, ao período que se seguiu à Revolução Francesa onde a cidadania passou a estar relacionada ao ideal de nacionalidade, ela vem agregando os mais diversos direitos e deveres no sentido de representar com maior fidelidade os períodos e momentos do mundo conforme este vai mudando.

Para Norberto Bobbio (2004, p. 5-18), que corrobora com esta perspectiva histórica sobre a evolução dos direitos e deveres do ser humano, a cidadania tem sido o resultado do constante movimento de lutas e da afirmação dos direitos humanos. O elenco dos direitos e deveres do homem se transformou e ainda continua a se transformar com a mudança das condições históricas que o acompanham e com a mudança do que ele chama de “carecimentos”.

No caso específico dos direitos, Bobbio discorre que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos”, e todos eles nascidos em certas circunstâncias caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra

velhos poderes, “e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII como o direito à propriedade, por exemplo, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas. Direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionaram, como os direitos sociais, passaram a ser proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. De acordo com Bobbio (2004, p. 18), não é difícil prever que no futuro poderão emergir novas pretensões sobre cidadania que no momento nem sequer podemos imaginar, pois “não se concebe como seja possível atribuir um fundamento absoluto a direitos historicamente relativos”.

Todavia, por mais que o entendimento recente sobre cidadania reivindique para si uma compreensão mais ampliada, solidária, global e cosmopolita, tendo em vista a contínua caminhada dos seres humanos para afirmarem sua dignidade e os direitos inerentes a todas as pessoas, independentemente de sua cor, sexo, língua, nacionalidade, religião, classe social, opinião e opção política ou poder aquisitivo, vários estudiosos do assunto como Thomas Marshall, Hannah Arendt, Alain Touraine, Adela Cortina, Patrice Canivez, José Murilo Carvalho, Maria Lourdes Cerquier-Manzini, Liszt Vieira, Maria Victória de Mesquita Benevides, Jaime Pinsky e José Damião de Lima Trindade têm se arriscado nessa complexa tarefa de construir um conceito para a cidadania moderna. Muito embora as divergências, grande parte concorda que uma compreensão bastante coerente e razoável para a cidadania é que ela corresponda ao conjunto dos direitos civis, políticos e sociais.

Inicialmente formulada pelo filósofo britânico Thomas Marshall (1893-1981), essa concepção de cidadania ainda tem sido objeto de críticas, principalmente pela visão liberal e tradicional com que aborda o tema. Entretanto, para autores como Adela Cortina e José Murilo Carvalho as formulações sobre cidadania encontradas em Marshall são as mais empregadas no campo das Ciências Sociais e nos estudos de cidadania. E seja ratificando suas ideias, invertendo, criticando ou fazendo-lhes algum acréscimo, todos partem em algum momento da esquematização proposta por ele, amplamente socializada na obra “*Cidadania, classe social e status*” (1950).

A compreensão sobre cidadania desenvolvida por Marshall está ligada a um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade e que, por possuírem este *status*, são iguais com relação aos seus direitos e deveres. A cidadania representará para ele aquela condição de liberdade e igualdade

conquistada por todos os membros que pertencem e participam de uma mesma comunidade e que, historicamente, vai ganhando novas dimensões. Ela nasce de um sentimento de integração e participação do indivíduo em uma comunidade política e se baseia numa lealdade de homens livres imbuídos por uma lei a uma civilização que é um patrimônio comum (MARSHALL, 1967, p. 76-84).

Marshall vai afirmar que o desenvolvimento da cidadania é estimulado tanto pela luta para adquirir direitos, sejam eles civis, políticos e sociais, quanto pelo gozo dos mesmos. E à medida que eles vão se ampliando, numa sequência lógica e cronológica, tenderão a garantir a igualdade social, igualdade essa que somente ocorrerá em relação à posição social. Por meio desta concepção histórica e tradicional é possível perceber que os direitos vão surgindo na medida em que o homem, suas sociedades e seus governantes vão considerando oportuno o reconhecimento de certas exigências básicas, começando pelos direitos civis, passando pelos direitos políticos até alcançar os sociais. A ausência de qualquer um deles tiraria do homem a sua capacidade de ser um cidadão pleno e integral.

De acordo com Adela Cortina (2005, p. 51 e 52) ser um cidadão segundo a perspectiva marshalliana é ser um indivíduo que em uma comunidade política goza não só de direitos civis (liberdades individuais), nos quais insistem a tradição e a visão liberal clássica, mas também de direitos políticos, aqueles direitos individuais exercidos coletivamente como a liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical e participação política e eleitoral nos quais insistem os republicanos, e os direitos sociais, compreendidos nestes, o trabalho, a educação, a moradia, a saúde e os benefícios sociais concedidos pelo Estado e usufruídos pelos cidadãos em épocas de particular vulnerabilidade.

Para explicar a sua proposta, Marshall vai se valer dos aspectos históricos que envolvem o seu país, a Inglaterra, onde a cidadania já teria sido iniciada por intermédio das conquistas do passado em relação aos direitos civis, a saber, das conquistas em relação à liberdade individual, fruto dos movimentos e revoluções liberais. Vale lembrar que naquela ocasião, “os termos ‘liberdade’ e ‘cidadania’ eram semelhantes. Quando a liberdade se tornou universal, a cidadania se transformou de uma instituição local numa nacional”. Ao iniciar a sua análise histórica quanto ao que chama de “evolução da cidadania”, Marshall parte do princípio de que “nos velhos tempos”, referindo-se à sociedade feudal europeia, “esses três direitos estavam

fundidos num só” e se confundiam “porque as instituições estavam amalgamadas”, desempenhando diversas funções ao mesmo tempo (MARSHALL, 1967, p. 64 e 69).

Para Mônica Apolônio da Silva (1997), Marshall parece considerar que a sociedade feudal estava imersa num ambiente de completa desigualdade e, por isso, “os direitos não precisariam ser tratados separadamente”, pois “todos estavam convencidos dos limites e possibilidades que seu status lhes conferia e, conseqüentemente, dos direitos que lhes cabiam usufruir”. A sociedade burguesa não poderia construir a igualdade que defendia de uma vez para sempre e nem mesmo romper com a estrutura feudal existente de forma imediata e, por isso, a separação dos direitos será uma necessidade. Dessa maneira, “o pensamento liberal produz historicamente a sua lógica fragmentária, que consegue responder às necessidades que emergiam das condições concretas do momento de consolidação do capitalismo” e que em nada se diferenciará do feudalismo “pois não significou a superação de uma sociedade opressora e desigual para outra livre e igualitária”.

Somente com o passar dos anos, na medida em que a sociedade foi se desenvolvendo e novos conflitos e relações entre seus membros e o Estado foram acontecendo, cada elemento apontado por Marshall foi se distanciando um do outro, o que permitiu a identificação do período de formação de todos eles através da história, vale dizer, da história da Inglaterra, observa Carvalho (2002, p. 10 e 11). Marshall destaca o século XVIII como o século das conquistas relativas aos direitos civis; o século XIX das conquistas no campo político e o XX, no campo social. É importante lembrar que apesar desta separação entre os direitos o autor esclarece que haverá momentos em que esses direitos irão se entrelaçar, principalmente no que concerne aos direitos políticos e sociais (MARSHALL, 1967, p. 64 e 66).

De acordo com Marshall ocorreu, primeiramente, a necessidade de que o Estado reconhecesse o indivíduo como pessoa e não como coisa. Apoiado em conquistas anteriores, o século XVIII vai se destacar, então, como o período de estabelecimento dos direitos civis. Essa constatação é atribuída a um grande feito dos tribunais que, segundo Marshall, lutaram em defesa dos direitos individuais estabelecendo o direito de liberdade como um direito civil básico. Isso teria acontecido, por exemplo, através da revogação de diversas leis e regulamentos locais que destinavam certas ocupações a determinadas classes sociais e reservavam o emprego em uma cidade somente aos habitantes da mesma, além da

utilização do aprendizado como um instrumento de exclusão e não de recrutamento. Tais normas foram entendidas como uma ofensa à liberdade do súdito, uma ameaça à prosperidade da nação e um prolongamento do *status servil* (SILVA, 1997).

Uma vez conquistada esta condição de liberdade (ideal burguês), os cidadãos ingleses tiveram condições de expandir seus direitos para outras áreas de sua vida, mesmo que minimamente. A sociedade inglesa perceberia, dessa maneira, a importância da participação política na tomada de decisões governamentais, dando origem aos direitos políticos. Carvalho (2002, p. 11) lembra que foi com base nos direitos civis e nas liberdades individuais que os ingleses reivindicaram o direito de votar e de participar do governo. Essa participação política permitirá, por exemplo, a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, o *Labour Party*.

Com o decorrer do tempo, ficaria evidente aos olhos da sociedade que os direitos civis e políticos alcançados (mesmo que formalmente) não eram capazes e nem suficientes para solucionar certos dilemas sociais, a exemplo do desemprego, da pobreza e da miséria que surgiram como consequência do modelo capitalista implantado a partir da Revolução Industrial. O Estado passou, então, a ser exigido quanto à realização de determinadas ações (prestações positivas) que pudessem aliviar ou minimizar as tensões provocadas pela desigualdade social que assolava a Europa e, de modo específico, a Inglaterra. Este momento vivido, a partir do século XX, representará, para Marshall, o momento em que surgem os direitos sociais.

Uma vez que o público alvo desses novos direitos era a grande massa da população que vivia em condições sociais desfavoráveis, o Estado vai aparecer como um ente responsável por garantir o acesso aos serviços sociais básicos conforme os padrões estabelecidos por cada sociedade, expressos na prerrogativa do conforto e da segurança materiais e do bem-estar (SAES, 2003, p. 11). Nesta dimensão, se fará presente o direito à educação, à saúde, à previdência, o seguro-desemprego e, inclusive, os programas de renda mínima para aqueles que estivessem incapazes de manter-se por meio da livre negociação no mercado de trabalho. O propósito desses direitos, segundo Marshall (1967, p. 63), era fazer com que o cidadão pudesse “participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.

Para Décio Saes (2003, p. 11), Marshall dedicará uma atenção especial aos direitos sociais e a explicação para isso encontra-se no contexto histórico em que se

insere. Assim que o *Labour Party* chegou a sua primeira vitória nas eleições da Inglaterra, após a Segunda Guerra, esse partido implementou um importante programa trabalhista de cunho social. O momento era propício para generalizações, e embora Marshall trabalhasse com fontes nacionais e locais, a consolidação do *Welfare State* por toda a Europa apontava para um processo irreversível de acesso aos direitos sociais completando, assim, as dimensões da cidadania e a “participação integral” dos indivíduos na sociedade. Dentre os direitos sociais, a educação receberá especial atenção uma vez que ela deveria ser vista como “um pré-requisito necessário da liberdade civil”, assegura Marshall (1967, p. 74).

Mas apesar de sua enorme contribuição, alguns pontos cruciais do pensamento de Marshall, porém, ainda são objeto de críticas. De acordo com Carvalho (2002, p. 12), o surgimento sequencial dos direitos civis, políticos e sociais sugere uma ideia de cidadania como um fenômeno histórico igual para toda e qualquer sociedade no mundo. Acontece que as sociedades foram, são e continuarão sendo historicamente diferentes, o que torna a perspectiva histórica marshaliana um tanto quanto inadequada para ser utilizada como modelo, servindo apenas para a realização de estudos comparativos. Como havia uma lógica na sequência histórica inglesa proposta por Marshall, qualquer alteração dessa lógica afetaria a ideia de cidadania e, citando o caso do Brasil, Carvalho afirma que aqui, diferentemente da Inglaterra, os direitos sociais precederam os direitos civis e políticos. Dessa forma, falar dos direitos de um cidadão inglês, norte-americano ou brasileiro, por exemplo, não significará, jamais, estar falando a mesma coisa.

Outro aspecto abordado por Carvalho sobre Thomas Marshall é que a sua concepção de cidadania se desenvolveu dentro de um fenômeno histórico chamado Estado-nação¹⁵. Isso porque a luta pelos direitos civis desde a Revolução Francesa sempre ocorreu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado. Todo o processo de lutas tinha uma causa política de cunho basicamente nacionalista e o cidadão que dela surgia acabava sendo um cidadão estritamente nacional. A cidadania tinha a ver, então, com a relação das pessoas com o Estado e a nação. E

¹⁵ Uma das críticas à concepção de Marshall está relacionada ao papel do Estado-nação como instrumento garantidor do exercício da cidadania tem sido questionado face à universalização dos direitos do homem. Autores como J. M. Babalet, Maurice Cranston, Bryan Turner, Maurice Roche e Michael Mann estão entre os principais críticos (VIEIRA, 2004, p. 23 e 24; D'AGOSTINI, 2007, p. 15).

como o próprio Carvalho (2002, p. 12) se expressa, “as pessoas se tornavam cidadãos à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado”.

Ao se tomar como fundamento a concepção clássica ou tradicional proposta por Thomas Marshall, a saber, aquela em que a cidadania é representada pelo conjunto dos direitos civis, políticos e sociais, é possível concluir que a cidadania vai acabar por significar, em termos gerais, aquele *status* que o Estado concede a todos os indivíduos que estão sob o seu poder ou tutela. Por esta perspectiva, são cidadãos todos os nacionais do Estado, ou seja, todos aqueles indivíduos que, em igualdade de condições, possuem idênticos direitos e deveres reconhecidos por este Estado. Sob esta ótica, a cidadania será tratada como sinônimo de nacionalidade.

Este pensamento, entretanto, mostra-se minoritário nos dias de hoje, pois embora uma pessoa possa perder a sua nacionalidade isso não significa que também perderá seus direitos de cidadão, uma vez que a compreensão em torno da cidadania tem se ampliado a cada dia, passando a corresponder ao conjunto dos direitos humanos que, juntamente com a dignidade da pessoa humana, passou a ter garantias em nível mundial através da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (BOBBIO, 2004, p. 30). E mais, o próprio desenvolvimento das sociedades e da tecnologia e o processo de mundialização do capital têm favorecido o surgimento dessa tendência, que prevê um contínuo distanciamento da figura do Estado como elemento de referência para a cidadania (CAPELLA, 2002, p. 257).

Vale considerar como crítica, também, segundo Décio Saes (2003, p. 17), o fato de que Thomas Marshall não levou em consideração os novos sujeitos da sociedade e de sua luta pela cidadania, que passa, necessariamente, por questões de gênero, sexualidade, etnia, a paz e o meio ambiente, os chamados direitos de terceira geração ou solidários. Ademais, desconsiderou em sua proposição a dinâmica que envolve os grupos ou classes dominantes com os grupos ou classes dominadas dentro do modo de produção capitalista. Marshall não apresentou embasamento teórico suficiente para explicar como funcionaria a dinâmica de reivindicações e concessões de direitos entre uma classe e outra.

2.4.1 Os direitos civis, políticos e sociais

Os direitos civis estão relacionados às liberdades individuais do ser humano. Dentre eles destacam-se o direito de ir e vir, o direito à liberdade de expressão, o direito de dispor do próprio corpo, o direito à propriedade, o direito à igualdade perante a lei, o direito à inviolabilidade do lar, o direito de não ser julgado fora de um processo regular e legal, o direito de escolher os destinos de sua própria vida, como o de escolher a profissão, o local onde deseja morar, a escola onde colocar os filhos para estudar, a que religião seguir (ou não seguir) e assim por diante. E não menos importante do que ter o direito de realizar todas estas coisas, é ter o direito de ser respeitado em cada uma dessas escolhas.

José Murilo Carvalho (2002, p. 9) reforça este pensamento quando afirma que os direitos civis serão todos aqueles “fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei” e que acaba por se desdobrar numa infinidade de outros direitos como o direito de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso, a não ser pela autoridade competente e de acordo com a lei, de não ser condenado sem processo legal regular, entre outros direitos. Segundo o autor, os direitos civis irão propiciar a garantia das relações civilizadas entre as pessoas, onde “sua pedra de toque é a liberdade individual”.

Cerquier-Manzini (2010, p. 15 e 16) assegura, por sua vez, que os direitos civis “dizem respeito basicamente ao direito de dispor do próprio corpo” para que, assim, o cidadão possa se locomover livremente e se expressar. Entretanto, a autora assegura que por mais que pareça um tanto quanto óbvia essa possibilidade de uso do próprio corpo, na realidade, esse direito foi e ainda tem sido muito pouco respeitado para uma imensa parcela da população mundial e aponta como exemplos os campos de concentração dos regimes nazi-facistas, as ditaduras militares na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990 e as práticas tirânicas do chamado “socialismo do Leste”, onde existiu uma grande restrição à expressão e à locomoção física das pessoas, a existência de campos de trabalho forçado e de hospitais especiais para todos os dissidentes do regime.

No caso do Brasil, por exemplo, a autora observa que esse direito foi suprimido por muito tempo. Durante a ditadura militar, o país viveu “um período de anticidadania, de cerceamento da expressão e da liberdade, de trancafiamento, de tortura e mesmo de eliminação daqueles que se opunham à forma de pensar e agir então dominantes”. Ainda segundo Cerquier-Manzini (2010, p. 16 e 17), nem é preciso ater-se aos regimes de exceção, a saber, as ditaduras. Durante a Nova República, “e mesmo na sua sequência, assistimos a fenômenos que explicitam a nossa não cidadania”. Um exemplo gritante no século XX eram os chamados “Esquadrões da Morte”, por meio dos quais as autoridades policiais decidiam torturar ou matar aqueles que eram considerados marginais, “num processo de ‘profilaxia social’, considerando que determinados homens não valem nada, não passam de números”. Já no século XXI, segue-se um processo semelhante praticado pelos chamados “grupos de extermínio” e pela complexa questão quanto ao tráfico de drogas, sem esquecer de mencionar o trabalho escravo a que foram e ainda são submetidas diversas pessoas, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país.

No que diz respeito aos direitos políticos, eles estão relacionados ao compromisso das pessoas e grupos com o funcionamento e os destinos da vida em coletividade, conferindo legitimidade à organização política e governamental da sociedade. Eles se diferem dos direitos civis, pois enquanto estes se referem à liberdade dos indivíduos em relação ao Estado, aqueles se referem à atuação dos indivíduos no Estado através da participação do cidadão no governo, e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, sindicatos e associações, de votar e ser votado. Esses direitos têm como instituição principal os partidos políticos e um parlamento livre e representativo (CARVALHO, 2002, p. 19).

Entretanto, Carvalho (2002, p. 19) chama a atenção para o fato de que os direitos políticos, apesar da importância, não têm como gerar efeitos se os direitos civis não forem garantidos antes deles. Para o autor “é possível haver direitos civis sem direitos políticos”, todavia, “o contrário não é viável”, pois sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, como o voto, podem existir formalmente, mas ficarem “esvaziados de conteúdo”, servindo antes para justificar os governos do que para representar os cidadãos.

Os direitos políticos “dizem respeito à deliberação do homem sobre sua vida”, destaca Cerquier-Manzini (2010, p. 20), ao direito de ter livre expressão de

pensamento, da prática política, religiosa e assim por diante, mas, principalmente, relacionam-se à convivência do homem com os outros homens em organismos de representação direta, como os sindicatos, os partidos políticos, os movimentos sociais, as escolas, os conselhos e as associações de bairro, e os de representação indireta por meio da eleição de governantes federais, estaduais e municipais e os parlamentares. Os direitos políticos “dizem respeito a deliberações dos outros dois direitos, os civis e os sociais”, esclarecendo e definindo formalmente, por meio da lei, quais são esses direitos e de que modo os cidadãos podem chegar a eles.

Os direitos sociais, por sua vez, surgiram da luta incessante da população pelo direito ao trabalho e a um salário digno e pelo direito de usufruir da riqueza e dos recursos produzidos pela sociedade. Eles têm por objetivo garantir a participação do cidadão no que se denomina de “riqueza coletiva”. Se os direitos civis garantem a vida em sociedade e os políticos garantem a participação no governo, os direitos sociais devem proporcionar aquelas condições minimamente necessárias para que cada um, e de modo especial os cidadãos menos favorecidos, usufruam dessa “riqueza coletiva” de que discorre Carvalho. E neste caso, é possível destacar como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o salário justo, a aposentadoria, entre tantos outros (CARVALHO, 2002, p. 10).

Ainda segundo Carvalho (2002, p. 10), os direitos sociais “podem existir sem os direitos civis e certamente sem os direitos políticos. Podem mesmo ser usados em substituição aos direitos políticos”, todavia, “na ausência de direitos civis e políticos, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários”. O autor afirma que “os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades produzidos pelo capitalismo” garantindo um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam os direitos sociais é a da justiça social e sua garantia depende da existência de uma eficiente máquina administrativa comandada do Poder Executivo.

Ao tratar deste assunto, Cerquier-Manzini (2010, p. 19) observa que os direitos sociais “dizem respeito ao atendimento das necessidades humanas básicas”. Correspondem àqueles direitos que tem por objetivo repor a força de trabalho do homem, sustentando o corpo humano por meio da alimentação, da habitação, da saúde, da educação e tantos outros mais. Dizem respeito, portanto, ao direito ao

trabalho, a um salário decente e, por extensão, ao chamado salário social, relativo ao direito à saúde, à educação e à habitação.

Todavia, embora compreendendo sua importância no mundo contemporâneo Cerquier-Manzini (2010, p. 19) faz um alerta bastante oportuno quanto ao exercício dos direitos sociais, pois sobre eles “os detentores do capital e do poder têm construído a sua concepção de cidadania”. De acordo com a autora, por meio dos direitos sociais os detentores do capital e do poder “procuram administrar a classe trabalhadora, mantendo-a passiva, ‘receptora’ desses direitos” e que supostamente devem ser agilizados espontaneamente pelos capitalistas e pelos governantes.

Neste mesmo caminho Cortina (2002, p. 64) levanta críticas quanto à atuação do Estado enquanto instituição viabilizadora dos direitos sociais. Para a autora, essa forma de atuação do Estado, quando paternalista, pode acabar gerando um cidadão dependente, “critiqueiro” (em vez de crítico), apático, medíocre e com uma passividade que o distancia quase sempre de qualquer pensamento de livre iniciativa e empreendedorismo criador. Um cidadão “que prefere ser um funcionário a ser um empresário”, que prefere a segurança do Estado ao risco de sua autonomia.

E Cortina (2002, p. 64) segue dizendo que “ao paternalismo dos governantes corresponde a convicção de que os cidadãos não são autônomos, e sim *heterônomos*, não parece um despropósito”, mas é, ao contrário do que se pensa, algo perfeitamente coerente. Para a autora, “pode-se dizer que não só o despotismo ilustrado, mas *também o Estado benfeitor geram cidadãos heterônomos e dependentes*, com as conseqüentes sequelas psicológicas que isso comporta”. Porque quando o sujeito é tratado como se fosse heterônimo ele acaba convencido de sua heteronomia e assume na vida política, econômica e social a atitude de completa “dependência passiva”, própria de um cidadão “incompetente básico”. Ele certamente reivindicará, se queixará e reclamará. Porém, ficará “incapacitado para perceber que é ele quem tem de encontrar soluções” para os problemas existentes.

2.4.2 Os direitos difusos, coletivos e solidários

Nas últimas décadas, além dos direitos considerados clássicos como os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, têm entrado na pauta dos

estudos e das discussões sobre cidadania os direitos difusos, os direitos coletivos e os direitos solidários. Eles, conjuntamente, são também chamados de direitos de terceira geração¹⁶ por fazerem referência ao terceiro elemento preconizado pela Revolução Francesa, a saber, a fraternidade.

Os direitos difusos são todos aqueles direitos pelos quais não conseguimos identificar e nem quantificar exatamente os seus beneficiários, embora se saiba de sua existência. É uma prerrogativa jurídica cujos titulares são indeterminados, ou seja, difusos. “Um direito difuso é exercido por um e por todos, indistintamente, sendo seus maiores atributos a indeterminação e a indivisibilidade”. É um direito difuso, por exemplo, o direito a um meio ambiente sadio. Seus titulares alcançam uma coletividade indeterminada ligados por circunstâncias de fato. Vale dizer que os direitos difusos são bastante abrangentes (ACQUAVIVA, 2000).

Quando uma empresa petrolífera deixa vaziar grandes quantidades de óleo no mar ou quando um incêndio de proporções gigantescas atinge uma floresta, por exemplo, milhares de pessoas sofrerão as consequências dessas catástrofes. Mas quem são estas pessoas? Com certeza todas aquelas que vivem próximas ao mar poluído ou que dependem dele para sobreviver e todas aquelas que moram na área incendiada. Muito embora possa existir certa dificuldade para se determinar ou quantificar essas populações, isto não será uma tarefa impossível. Quando situações como estas ocorrem tem-se aí o que chamamos de direitos coletivos¹⁷, pois mesmo alcançando um número considerável de pessoas, ainda assim aquelas que sofreram algum prejuízo são determináveis e quantificáveis, existindo entre os seus titulares (ou com a parte contrária) uma relação jurídica base.

¹⁶ Além dos direitos de terceira geração existem os direitos de primeira e segunda geração. Os de primeira geração se caracterizam pela defesa do cidadão diante das ingerências e abusos que possam ser praticados pelo Estado, equilibrando a relação existente entre o homem e a sociedade e criando um instrumento eficaz para que o cidadão não se sinta mais oprimido pelo Estado. Eles estão intrinsecamente ligados à autonomia do ser humano, ou seja, a sua liberdade para decidir sobre o seu próprio destino, sua vida, seu corpo e sua consciência. Destacam-se como direitos de primeira geração o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à participação política, à crença religiosa, à inviolabilidade do lar, à liberdade de reunião, enfim, o conjunto dos direitos civis e políticos. Ao contrário destes, nos quais o Estado tem o dever de não intervir na vida do cidadão (abstenção do Estado), nos direitos de segunda geração o Estado assume a responsabilidade de intervir para a concretização de um ideal de vida digno para o cidadão (atuação do Estado). Eles surgem na passagem do Estado Liberal para o Estado Social, que passa a ser o provedor de meios para que o cidadão possa viver dignamente, ofertando serviços em caráter igualitário. Os direitos de segunda geração são conhecidos como direitos sociais (PAULO; ALEXANDRINO, 2012, p. 102).

¹⁷ Como exemplos citamos os direitos de determinadas categorias sindicais (ACQUAVIVA, 2000).

Com toda certeza, porém, haverá um outro número considerável de pessoas que também se sentirá prejudicado, seja pelo vazamento de óleo ou pelo incêndio na floresta. No caso do incêndio especificamente, todas aquelas pessoas que tenham respirado a fumaça espalhada na atmosfera foram afetadas de alguma maneira. Mas quem serão elas? Neste caso, é praticamente impossível determiná-las ou quantificá-las, pois elas podem estar espalhadas por dezenas de cidades, regiões e, inclusive, países, uma vez que a fumaça se espalha sem controle algum. Situações como esta onde a existência de um direito é certa e a identificação e a quantificação de seus titulares são indeterminadas chamamos de direitos difusos. Os direitos dos idosos, os direitos das crianças e dos adolescentes, dos negros, das mulheres, dos homossexuais, dos que possuem alguma incapacidade ou deficiência física (direito à acessibilidade) também são exemplos de direitos difusos¹⁸.

Mas além dos direitos difusos e dos direitos coletivos, há de se falar, também, nos direitos solidários. Tendo como princípio básico a solidariedade humana, os direitos solidários correspondem àqueles direitos realizados de forma coletiva, mas em prol de temas mais universais e gerais como o direito à paz, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a uma vida sem fome e sem miséria, à autodeterminação dos povos e assim por diante (MORAIS, 1996, p. 41).

2.4.3 Os deveres do cidadão

A cidadania não corresponde unicamente àquela condição de um indivíduo livre e dotado de direitos. Ela parte da compreensão de que esse indivíduo, ao ter direitos, precisa respeitar os direitos que todos os seus semelhantes também

¹⁸ Nas últimas décadas, tem se firmado, como resultado da luta de movimentos sociais, o direito à diferença, assim chamado o direito de grupos específicos verem atendidas suas demandas, não apenas de natureza social, mas também individual. Ele tem como fundamento a ideia de que devem ser consideradas e respeitadas as diferenças que fazem parte do tecido social e assegurado lugar a sua expressão. O direito à diferença, assegurado no espaço público, significa não apenas a tolerância ao outro, aquele que é diferente de nós, mas implica a revisão do conjunto dos padrões sociais de relações da sociedade, exigindo uma mudança que afeta a todos, o que significa que a questão da identidade e da diferença tem caráter político. O direito à diferença se manifesta por meio da afirmação dos direitos das crianças, das mulheres, dos jovens, dos homossexuais, dos negros, dos indígenas, das pessoas com deficiência, entre outros, que para de fato se efetivarem, necessitam ser socialmente reconhecidos. Trata-se, portanto, de compreender como as identidades e as diferenças são construídas e que mecanismos e instituições estão implicados na construção das identidades, determinando a valorização de uns e o desprestígio de outros (BRASIL/DCN, 2013, p. 105).

possuem como sujeitos igualmente livres. O “direito a ter direitos” para Vieira (2004, p. 22) não dá ao cidadão a liberdade para fazer tudo o que deseja em detrimento dos outros, pois o exercício da igualdade impõe limites ao exercício da liberdade.

A própria Declaração dos Direitos do Homem de 1789 já dizia em seu art. 4º que “a liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos”, sendo esses limites determinados apenas pela lei. Desta lógica de respeito ao direito dos outros é que surge a noção do dever, principalmente quanto ao dever de cumprir as regras elaboradas coletivamente para uma boa convivência.

Gregório Robles (2005, p. 123 e 124), por sua vez, tem uma visão um pouco mais abrangente quanto ao exercício da cidadania. Segundo o autor, “a dignidade do ser humano não consiste em cada um exigir seus direitos e que tudo lhe pareça pouco para afirmar sua personalidade”. A dignidade humana vai corresponder, sobretudo, “em cada um assumir seus deveres como pessoa e como cidadão e exigir de si mesmo seu cumprimento permanente”. Para Robles, há na sociedade um esquecimento generalizado do dever, um dever que, para boa parte das pessoas, será sempre dos outros. “Com isso se cai em outra contradição, a mais grave de nosso tempo no terreno ético: a contradição que surge da combinação da exigência exaltada dos direitos com o esquecimento dos deveres”. Segundo o autor, para que haja uma sociedade justa é essencial o equilíbrio entre direitos e deveres.

Jaime Pinsky (2003, p. 19) vai reforçar isto dizendo que, diante de situações que prejudicam o conjunto da sociedade temos sempre uma atitude dúbia, ou seja, reclamamos em altos brados quando somos diretamente atingidos, mas nos calamos ou nos omitimos quando o assunto não tem relação conosco. “Exigir direitos é parte da cidadania”, defende Pinsky, mas respeitar os contratos sociais e assumir os deveres é a sua contrapartida. “Talvez por não fazermos a nossa parte ou não termos a consciência de pertencer a um coletivo é que somos tão condescendentes com irregularidades que acabam prejudicando a todos”.

Cerquier-Manzini (2010, p. 11) complementa este raciocínio dizendo que a cidadania vai significar não apenas a posse de direitos por parte do cidadão, mas, também, a posse de deveres e responsabilidades para com a sociedade e com o Estado. A autora ressalta ser bastante comum nas pessoas a tendência de

restringirem a compreensão que têm sobre cidadania unicamente ao exercício dos direitos¹⁹, e de modo muito específico, ao exercício do direito de receber²⁰. Esquecem o fato de que ter direitos implica, também, em ter deveres e responsabilidades, inclusive para fazer valer cada direito conquistado²¹. Ser cidadão significará para Cerquier-Manzini (2010, p. 13) ser “soberano” e “súdito” ao mesmo tempo e talvez por isto a cidadania guarde em si uma grande complexidade por envolver, entre vários aspectos, a real assimilação da relação entre o exercício de direitos e o cumprimento de deveres.

Cerquier-Manzini (2010, p. 12) destaca, ainda, que é dever de todo cidadão assumir a responsabilidade em conjunto pelo bem da coletividade, cumprindo as leis e normas, escolhendo seus representantes por meio do voto, participando das assembleias nos bairros, nas escolas, sindicatos e partidos políticos, fazendo parte dos governos, reivindicando e pressionando os governantes para que eles assumam com honestidade, justiça e transparência o dever que lhes fora delegado pelo povo, qual seja o de promover e zelar pelo bem de todos. E a autora destaca, inclusive, que não menos importante do que esses deveres é o fato de que todo cidadão também precisa se conscientizar de que ele deve ser o principal fomentador de seus direitos. Para a autora muitas pessoas negligenciam o fato de que elas mesmas podem promover a efetivação dos seus direitos, sem depender ou esperar, necessariamente, da ação do Estado ou de quem quer se seja.

2.5 Modelo de análise conceitual proposto para a cidadania

A maioria dos estudos realizados no campo da cidadania revela que o entendimento construído sobre ela tem acompanhado a história da humanidade, o que significa dizer que as diversas concepções sobre cidadania assumidas ao longo do tempo ocorreram em função dos diferentes contextos políticos, sociais, econômicos e culturais nos quais o homem se inseriu. Na medida em que ele foi

¹⁹ Nilson Machado (1999, p. 23) corrobora com o pensamento de Cerquier-Manzini ao afirmar que a idéia de cidadania ainda permanece associada a ter direitos.

²⁰ Para Comparato (2003, p. 10) essa noção de cidadania tem origem no “constitucionalismo liberal do século passado”, restringindo o conceito de cidadania à ideia de direitos, ignorando deveres.

²¹ Alan Touraine (1996, p. 247) afirma que falta, quase sempre, a consciência de cidadania.

incorporando ao seu cotidiano novas conquistas e direitos a sua relação com os demais membros da sociedade e com o Estado também foi se modificando e provocando uma expressiva ampliação do conceito de cidadania em função dos diferentes elementos que passaram a compor a sua forma de ser compreendida. Alguns destes elementos a que me refiro e que vão constituir a base do modelo de análise conceitual da cidadania proposto são os seguintes: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade.

É importante ressaltar, porém, que infinitamente distante das pretensões deste pesquisador está qualquer tentativa de esgotar a discussão sobre o conceito de cidadania ou de limitar a sua compreensão aos elementos destacados acima, como se houvesse uma fórmula ou uma receita para a cidadania, pois estou ciente e bastante convicto de que existem e poderão existir muitos outros elementos. A proposição de um modelo de análise conceitual tem como única finalidade indicar aqueles elementos que não podem ser deixados de lado numa avaliação do conceito de cidadania. Vale dizer, inclusive, que a identificação de cada um destes elementos tem como ponto de partida o entendimento sobre cidadania presente nas obras de alguns dos autores trabalhados anteriormente, a saber, Thomas Marshall, José Murilo Carvalho, Adela Cortina e Maria Lourdes Cerquier-Manzini.

Mas, efetivamente, de qual cidadania estamos falando? Será aquela cidadania compreendida como um *status* concedido a todos os que são membros integrais de uma comunidade como discorreu Thomas Marshall? Será aquela que vai corresponder à posse de direitos, deveres e responsabilidades defendida por Maria Lourdes Cerquier-Manzini? Ou será aquela cidadania baseada na relação política entre um indivíduo e uma comunidade de acordo com a definição de Adela Cortina? Na verdade, não há uma escolha, e nem mesmo poderá haver.

A cidadania da qual estamos falando vai significar, sim, uma síntese de tudo o que foi tratado por eles e, especialmente, de todos os elementos que, individualmente, cada um dos autores abordou em suas formulações conceituais. A seguir, o Quadro 1 faz uma síntese dos elementos propostos para o conceito de cidadania identificados nas obras dos autores citados anteriormente.

Quadro 1 – Autores utilizados e seus elementos de cidadania

Autores	Elementos identificados
Thomas Marshall <i>Cidadania, classe social e status (1967)</i>	Liberdade, igualdade, integração e participação
José Murilo Carvalho <i>Cidadania no Brasil: o longo caminho (2002)</i>	Liberdade, igualdade e participação
Adela Cortina <i>Cidadãos do mundo (2005)</i>	Liberdade, igualdade, respeito, integração, autonomia e responsabilidade
Maria Lourdes Cerquier-Manzini <i>O que é cidadania (2010)</i>	Liberdade, igualdade, autonomia, reivindicação e responsabilidade

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Percebe-se através do Quadro 1 que há em cada autor uma abordagem bastante particular sobre cidadania. Dois elementos, entretanto, constituem uma compreensão em comum. São eles: a liberdade e a igualdade. É pacífico o entendimento entre os autores de que não se pode falar ou imaginar a existência da cidadania quando a liberdade e a igualdade não existirem ou não forem efetivamente garantidas. A liberdade e a igualdade são elementos fundamentais para a cidadania e a sua compreensão começa, inevitavelmente, a partir deles. Não haverá cidadãos se estes não forem indivíduos livres gozando dos mesmos direitos.

Acontece que liberdade e igualdade não bastam. Ao se fazer uma simples comparação entre o conceito de cidadania e a construção de uma casa, a liberdade e a igualdade constituem o alicerce desta casa. Porém, o processo de construção de uma casa não termina em seu alicerce, pois ela é muito mais do que isto, embora sem o alicerce a casa não suportaria, podendo ruir ou se desmoronar. É necessário que as paredes, as correntes, as vigas e a sua cobertura sejam também construídas. Outra analogia pode ser feita em relação ao funcionamento de um veículo. Vejo a liberdade e a igualdade como o seu sistema de ignição. Nenhum veículo jamais conseguirá funcionar se este sistema não existir ou apresentar algum defeito. A partir deste momento, outros elementos também passarão a ser essenciais e é nesse instante que o motor, o acelerador, o combustível, o câmbio, as rodas e pneus, os freios e engrenagens tornam-se, também, necessários.

Do mesmo modo como ocorreu na construção de uma casa ou no funcionamento de um veículo também assim ocorrerá com a cidadania. A liberdade e a igualdade constituem o alicerce ou o sistema de ignição (o ponto de partida) para que se inicie qualquer processo que envolva o exercício da cidadania. Entretanto, somente a liberdade e a igualdade não produzirão os resultados esperados. Outros

elementos complementarão esta construção de modo a promover o equilíbrio e os ajustes necessários para que se alcance alguma dignidade humana, dignidade essa que se coloca como o grande objetivo da cidadania.

Em toda a abordagem histórica que fizemos sobre cidadania no início deste capítulo, percebemos que o problema da desigualdade sempre ocupou espaço entre as principais justificativas para o pensar a cidadania. Foi assim durante as lutas pelos direitos civis e políticos; foi assim durante as lutas pelos direitos sociais e tem sido assim, na atualidade, com os direitos difusos, coletivos e solidários. Desde a Antiguidade até a Idade Moderna, a maneira como os reis e governantes exerciam a sua autoridade sobre o povo não levava em consideração a dignidade da pessoa humana. O comportamento opressor e de imposição da servidão, submissão e obediência a todo custo pelos governantes fez com que surgissem diversos movimentos em favor do direito de liberdade e de igualdade. Era preciso se desgarrar e se libertar das algemas opressoras daquela forma de Estado.

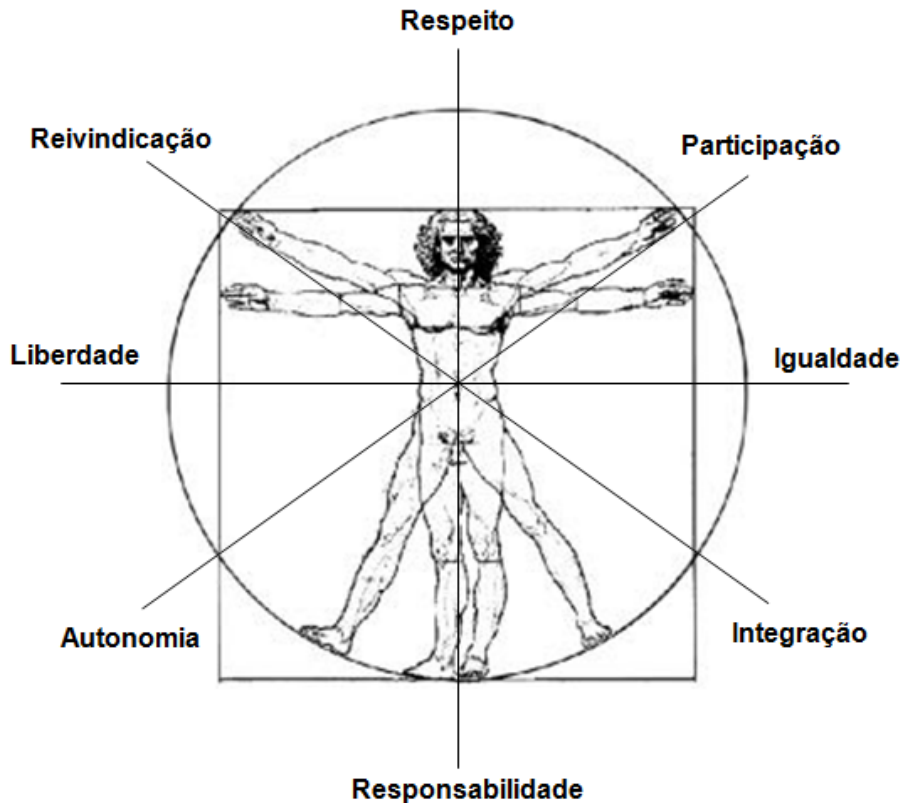
Com a conquista da liberdade individual, o exercício desta liberdade acabou provocando uma infinidade de desigualdades, muito mais perceptíveis após a Revolução Industrial e bem mais presentes nas relações entre os indivíduos, tendo como principal diferencial a propriedade do capital e dos meios de produção. Diante dessa forma de exploração (a do homem pelo homem, baseada na propriedade do capital), em um processo de ampliação das antigas formas de exploração, onde o homem estava totalmente subordinado a seus governantes, a busca por mudanças tornou-se uma demanda extremamente necessária.

Era preciso que as diferenças existentes na sociedade (e não apenas as diferenças econômicas) fossem observadas e, de modo especial, pela ação do Estado. Mas como preservar a liberdade e a igualdade das pessoas diante das diferenças existentes? A necessidade do respeito pelo outro, da integração e da participação das pessoas nos governos e na sociedade, o direito de ser independente e de reivindicar seus direitos, de ter e assumir as responsabilidades por seus atos passariam a compor a nova agenda da cidadania.

Em função de aspectos como estes, entendemos como essenciais ao processo de compreensão, análise e avaliação do conceito de cidadania as seguintes dimensões: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. O modelo de análise conceitual proposto pode ser

visualizado no diagrama seguinte (inspirado na obra de Leonardo da Vinci, o “Homem Vitruviano”, de 1490)²². Chamaremos este homem de “Cidadão Vitruviano”.

Figura 1 – Cidadão Vitruviano



Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base no “Homem Vitruviano” de Da Vinci.

É possível visualizar através do diagrama uma disposição simétrica dos oito elementos da cidadania. Todos eles estão unidos por um mesmo eixo e mantêm-se distanciados uns dos outros por um mesmo grau de ângulo. Esta distribuição simétrica dos elementos, intencionalmente distribuída pelo pesquisador, tem o objetivo de transmitir uma ideia de equilíbrio entre os elementos citados. Embora determinados elementos sejam complementares e/ou opostos entre si, não há elemento ou elementos que mereçam uma maior ou menor importância. É este equilíbrio de forças que garante, por exemplo, o equilíbrio do “Cidadão Vitruviano”. E

²² O “Homem Vitruviano” descreve uma figura masculina desnuda em duas posições sobrepostas com os braços inscritos num círculo e num quadrado. Baseou-se numa famosa passagem do arquiteto romano Marcus Vitruvius Pollio na sua série de dez livros intitulados de *De Architectura*, um tratado de arquitetura em que, no terceiro livro, descreve as proporções do corpo humano masculino. Vitruvius já havia tentado encaixar as proporções do corpo humano dentro da figura de um quadrado e um círculo, mas suas tentativas ficaram imperfeitas. Foi apenas com Leonardo Da Vinci que o encaixe saiu corretamente dentro dos padrões matemáticos (STANFORD UNIVERSITY, 2014).

eles revelam importantes dimensões da vida e das relações humanas: *liberdade* e *igualdade* (o cidadão em sua relação com o seu semelhante); *autonomia* e *participação* (o cidadão em sua relação com a sociedade); *respeito* e *responsabilidade* (o exercício do respeito não significa abrir mão da responsabilidade); *reivindicação* e *integração* (o exercício da reivindicação pressupõe a existência da integração das pessoas). A seguir, trataremos de cada um dos elementos ou dimensões propostas em nosso modelo de análise conceitual de cidadania estabelecendo, inclusive, a relação existente entre eles.

2.5.1 A cidadania como liberdade

Na condição de elemento fundamental da cidadania, a liberdade²³ corresponde ao direito que cada pessoa tem de pensar, escolher e expressar o que quiser e que estas dimensões da liberdade ocorrem do seguinte modo: o direito de pensar no campo das ideias²⁴; o direito de escolher no campo das decisões e o direito de expressar no campo das realizações. Não há limites quanto ao pensar e nem pode haver, pois o ser humano é livre para pensar o que quer e da forma que quiser. Do mesmo modo, não há limites, quanto ao direito de escolher²⁵, pois cada um com base em suas convicções pode escolher aquilo que quiser. Mas, e quanto ao direito de expressar, haveria algum limite para o homem?

No que se refere ao direito de expressar, esta dimensão da liberdade é algo bastante amplo e complexo. A expressão significará sempre a realização ou a manifestação daquilo que certamente foi pensado (no campo das ideias) ou escolhido (no campo das decisões). Em função disto, a liberdade de expressão pode se caracterizar de duas maneiras: ela pode ser *positiva*, quando se realiza alguma coisa, seja por meio do uso voz, do corpo, dos gestos, da escrita, das ciências e das crenças, da arte, da música e assim por diante; ou pode ser *não positiva*, quando se decide por não fazer alguma coisa, o manter-se em silêncio diante de uma autoridade policial. Porém, apesar da liberdade ser um direito fundamental para o

²³ Lopes e Tenório (2011, p. 150) afirmam que a liberdade pressupõe o exercício pleno da consciência individual e das possibilidades de acesso aos valores disponíveis em determinado momento da história de uma sociedade.

²⁴ Bauman (2000, p. 9) vai chamar de "imaginação".

²⁵ Ver Bauman (2000, p. 79) sobre liberdade de escolha.

exercício da cidadania, o direito de expressar ou realizar alguma coisa deve ter limites que se orientam por questões que envolvem, por exemplo, a moral e a ética.

Muito embora o homem seja livre para pensar, para escolher e expressar há de se ter limites quanto às ações que envolvem de forma específica a manifestação ou realização daquilo que se pensa ou se decide fazer, uma vez que nem tudo o que uma pessoa (que é livre) pensa ou decide fazer, ela, de fato, pode ou deve fazer. O que precisa ser levado em consideração nessa dimensão da liberdade é a oportunidade, a conveniência e as consequências dos atos, o constrangimento do outro, a sua honra, o respeito a si e ao próximo e ao seu patrimônio e a todas as formas de vida e à natureza, o respeito aos valores e aos bons costumes.

2.5.2 A cidadania como igualdade

A igualdade, por sua vez, vai corresponder àquela condição que todas as pessoas têm de possuírem os mesmos direitos e deveres. Erramos radicalmente quando tentamos compreender a igualdade apenas como o direito que todos têm de receber o mesmo tratamento indistintamente. É óbvio que receber ou prestar um tratamento idêntico não deixa de ser uma forma de igualdade, porém, dentro de uma perspectiva minimizada e absoluta que só terá validade para algumas situações.

Como exemplo dessa perspectiva absoluta da igualdade, podemos citar aquele em que a população precisa escolher por meio do voto os seus governantes e representantes num contexto político de liberdade e democracia. E esse processo de escolha, que é ao mesmo tempo um direito (direito de escolher) e um dever (quando por imposição legal), jamais significará que o voto de certas pessoas seja melhor ou diferente do que o voto de outras. Nesta situação específica, todas as pessoas são absolutamente iguais, independentemente da cor de sua pele, do sexo ou opção sexual, da crença religiosa, da origem social, geográfica e cultural, da opinião ou opção política e do seu poder aquisitivo.

A igualdade só permanecerá absoluta enquanto os fatores envolvidos na sua compreensão não forem a subjetividade²⁶ e a individualidade. A partir do instante em que estes fatores tornarem-se essenciais e relevantes na diferença entre as pessoas há de se falar, assim, em igualdade como um conceito relativo. Em certa ocasião, quando indagado acerca de seu entendimento sobre o princípio da igualdade, Rui Barbosa (1997, p. 26) muito oportunamente respondeu que a regra da igualdade para ele não consistia, senão, em tratar ou “quinhoar” desigualmente os desiguais, na medida em que cada um se desigualava. Tratar com desigualdade todos aqueles que são iguais, ou tratar com igualdade todos aqueles que são desiguais, seria uma desigualdade flagrante e não corresponderia a uma igualdade real.

Entretanto, a compreensão da igualdade como elemento fundamental para o exercício da cidadania e como um conceito relativo não deve se basear, apenas, na subjetividade e individualidade das pessoas. É preciso que além desses aspectos, outros também sejam levados em consideração como, por exemplo, os da justiça social. Apesar de a igualdade corresponder ao direito de ter os mesmos direitos, alguns indivíduos ou grupos de indivíduos deverão, em algum momento, ter acesso a certos direitos muito mais do que outros para que a igualdade seja preservada ou promovida ou para que a desigualdade seja combatida ou minimizada.

Do mesmo modo, uma parcela da sociedade deverá ser privada em algum momento do exercício de certos direitos para que outra parcela dessa sociedade

²⁶ Há um aspecto interessante pontuado por Boaventura de Souza Santos. Em sua obra *“Subjetividade, Cidadania e Emancipação”* (1991) o autor discorre sobre a diferenciação e a tensão existente na relação entre cidadania e subjetividade. Para Souza, a relação entre cidadania e subjetividade é muito complexa. “Para além das idéias de autonomia e de liberdade, a subjectividade envolve as idéias de auto-reflexividade e de auto-responsabilidade, a materialidade de um corpo (real ou fictício), e as particularidades potencialmente infinitas que conferem o cunho próprio e único à personalidade. Ao consistir em direitos e deveres, a cidadania enriquece a subjectividade e abre-lhe novos horizontes de auto-realização, mas, por outro lado, ao fazê-lo por via de direitos gerais e abstratos que reduzem ao que nela há de universal, transforma os sujeitos em indivíduos iguais e intercambiáveis no interior de administrações burocráticas públicas e privadas, receptáculos passivos de estratégias de produção, enquanto força de trabalho, de estratégias de consumo, enquanto consumidores, e de estratégias de dominação, enquanto cidadãos da democracia de massas. A igualdade da cidadania colide, assim, com a diferença da subjetividade”. A grande complexidade da cidadania em Santos reside na necessidade de se tratar igualmente pessoas que precisam ser respeitadas em suas diferenças e individualidades (subjetividades). Uma interessante e elucidativa comparação proposta pelo autor para a compreensão desta tensão repousa sobre a “afirmação da diferença original da humanidade entre masculino e feminino”, quando é possível perceber “uma forma de igualdade sem mesmidade”. Por meio da cidadania todas as pessoas são iguais, mas jamais serão as mesmas quando o fator envolvido for a subjetividade. A superação desta “radical tensão” só será possível ocorrer quando a relação “entre a subjectividade e a cidadania ocorrer no campo da emancipação e não, como até aqui, no marco da regulação” (SANTOS, 1991, p. 141).

consiga algum direito ou possa ser pelo menos compensada pelas injustiças sofridas em circunstâncias históricas, econômicas, políticas ou sociais, seja no passado ou no presente. As cotas para negros e índios nas universidades públicas brasileiras servem como um bom exemplo de ações diferenciadas que tem por objetivo a promoção da equidade e da igualdade de direitos, de chances e oportunidades.

A partir desse entendimento, entram em jogo dois instrumentos importantes para a efetivação da igualdade, a saber, as leis e as políticas públicas²⁷. As leis, como forma de regular, promover ou garantir (por imposição) um tratamento igual aos iguais ou um tratamento desigual aos desiguais. Vale ressaltar, porém, que a elaboração dessas leis e o seu conteúdo devem se basear num processo democrático onde o consenso e a vontade de todos (ou pelo menos da maioria) possa prevalecer. Quanto às políticas públicas, elas serão essenciais no processo de efetivação da igualdade, na medida em que servem como meio para promover um tratamento desigual aos desiguais mediante o planejamento, a ação e a utilização racional dos recursos públicos arrecadados por meio dos tributos.

2.5.3 A cidadania como respeito

Sobre o respeito como um dos elementos conceituais da cidadania, entendemos ser ele o elemento que garante o equilíbrio necessário para o exercício

²⁷ Sobre políticas públicas vale mencionar o que Habermas discorre acerca do assunto. Para Habermas, o ser humano possui três dimensões a serem consideradas no processo de convivência em sociedade: a *individual*, a *cultural* e a *cidadã*. Ele justifica a proposição dessas dimensões ao abordar a tensão entre dois modelos políticos ou paradigmas: o *paradigma liberal* e o *paradigma social*. No paradigma liberal há um privilégio da dimensão individual do ser humano com seus interesses e liberdades. Em função da distribuição diferenciada da riqueza, a desigualdade social e material se efetiva. (HABERMAS, 1997, p. 326, v. I). O paradigma social, por sua vez, irá enfatizar a dimensão cultural do ser humano, onde as pessoas fazem parte de uma comunidade, tendo interesses e necessidades comuns que precisam ser observados. Nesta perspectiva e diante de uma realidade marcada pela desigualdade social caberá ao Estado se aproximar para reparar as injustiças através da promoção de políticas públicas sociais visando restabelecer a igualdade necessária no âmbito da democracia. Habermas esclarece, porém, que a implementação dessas políticas públicas (de natureza compensatória) nunca será o caminho mais adequado para a solução ou minimização da desigualdade social. Em sua obra *Direito e democracia: entre factividade e validade* (1992), ele afirma que, apesar de alguns resultados socialmente positivos, essas políticas contribuem com o surgimento de relações paternalistas, transformando aquelas pessoas alcançadas em indivíduos cada vez mais passivos e dependentes do Estado. Esta situação fere a liberdade e ameaça a autonomia das pessoas economicamente desfavorecidas. Segundo a perspectiva habermasiana, o Estado deve cumprir o seu papel como gestor dos direitos fundamentais, mas não deve esquecer de respeitar a autonomia privada e pública do ser humano. E para isto acontecer torna-se imprescindível a *discursividade* (HABERMAS, 1997, p. 149, v. II).

da liberdade e igualdade. O exercício da liberdade sem limites, como foi tratado anteriormente, e aliada ao individualismo pode implicar num processo de *promoção da desigualdade*, já que as condições econômicas, intelectuais e culturais das pessoas, por serem diferentes, tendem a fazer com que aqueles que se sentem “mais fortes”, parafraseando Bauman (2000, p. 160), explorem ou tirem proveito daqueles que são socialmente considerados “menos fortes” ou “mais fracos”. E a história da humanidade está repleta de exemplos e situações dessa natureza.

A igualdade, por sua vez, quando compreendida como absoluta, pode implicar num processo de *promoção da injustiça* a partir do momento em que passamos a tratar todas as pessoas da mesma maneira sem considerar as suas particularidades e diferenças. Nesta perspectiva, o que seria das crianças no pronto-socorro de um hospital público ou particular? O que seria dos idosos em uma longa fila de banco, dos deficientes físicos e das mulheres grávidas em um ônibus coletivo se, baseado no princípio da igualdade absoluta, todos eles tivessem de ser tratados da mesma forma como os demais? É lógico que estas particularidades não terminam nestes aspectos (que envolvem a identificação do respeito como *dar prioridade*), mas se ampliam para outros aspectos muito mais complexos relacionados a questões de cor da pele, de sexo, de gênero, de origem cultural, social ou geográfica, de crença religiosa ou mesmo a falta dela, de opinião ou opção política, de classe social ou poder aquisitivo (que envolvem a identificação do respeito como *tolerância*).

No caminho em direção à dignidade humana, a cidadania não conseguirá resistir se, além da liberdade e igualdade, não houver o respeito entre as pessoas. Quando não há o respeito, o que passa a existir é a discriminação, o preconceito, o racismo, a violência, a desconfiança, a indiferença, o abuso de poder, o vandalismo, a intolerância, a corrupção, a malandragem, o assédio moral e sexual, a humilhação e a exploração do empregado. Quando não há respeito não pode haver o cidadão, aquele indivíduo que precisa ter e ver, no outro²⁸, a valorização daquilo que lhe faz ser diferente e, acima de tudo, um ser humano e um ser único.

Entretanto, embora o respeito deva ser compreendido como o processo de reconhecimento e de valorização das particularidades e diferenças das pessoas, quando essas diferenças estão relacionadas àquilo que se pensa, fala ou decide

²⁸ O termo “outro” tem um significado bem amplo e envolve também as instituições e o Estado.

fazer esse importante elemento da cidadania (respeito) não pode implicar na recusa ou na proibição do direito de discordância quanto ao conteúdo daquilo que se defende. Nesta perspectiva, o respeito deve ser entendido como uma via de mão-dupla, que só conseguirá produzir os seus efeitos em direção à dignidade humana quando houver a reciprocidade, ou seja, o respeito pelo espaço do outro, onde cada um, caminhando no sentido que deseja caminhar, além de ser respeitado pelas opções feitas, souber respeitar a quem, por quaisquer convicções ou circunstâncias, optou por seguir em sentido contrário ou por um caminho novo ou diferente.

Entretanto, se em nome de um suposto respeito pelo que o outro pensa, defende ou faz ninguém ousar discordar, poderemos estar incorrendo em um grande problema que é a existência de indícios de dominação e manipulação. Se em nome de um suposto respeito pelo que se pensa, defende ou faz alguém não admitir a discordância por parte do outro onde ficará o autêntico espírito político e a diversidade de ideias? Onde ficará a capacidade de ouvir o outro e a oportunidade para tentar convencer esse outro (ou ser convencido) através do diálogo justo e civilizado, do debate de ideias coerentes e da boa argumentação? Quando alguém não aceita ou tenta privar ou inibir o direito de discordância do outro, esse alguém incorre na intolerância e na condenação daquilo que defende o que, além de ser completamente contraditório, fere severamente os princípios democráticos e o direito à liberdade de opinião, um dos principais fundamentos do exercício da cidadania.

2.5.4 A cidadania como integração

No que se refere à integração, entendemos ser este elemento aquela condição que permite ao indivíduo, chamado aqui de cidadão (o “Cidadão Vitruviano”), perceber-se ou sentir-se parte de um grupo de pessoas ou de uma comunidade por razões que vão muito além dos laços familiares ou de sangue e podem encontrar alguma explicação nas mesmas origens históricas, culturais ou nacionais; na defesa dos mesmos princípios, ideias e crenças; na esperança de realização dos mesmos desejos e planos, enfim, na existência ou ocorrência de situações, sentimentos ou fatos que apresentem, em certo instante da vida, alguma semelhança ou característica comum. Dentro desta perspectiva, a integração pode ser compreendida como identidade e cumplicidade.

Muito embora essa discussão seja importante, consideramos como essencial no processo de discussão e compreensão da integração a sua complexa relação com o elemento respeito tratado anteriormente. Isto porque, para que haja a integração do indivíduo a um grupo ou comunidade não basta apenas a existência de semelhanças ou características comuns que lhes proporcionem identidade ou cumplicidade como aquelas mencionadas acima. Para que haja efetivamente uma autêntica integração é imprescindível haver a valorização do indivíduo como pessoa em quaisquer circunstâncias e o reconhecimento da importância e essencialidade de suas ideias, convicções, origens e particularidades, mesmo quando todas elas sejam diferentes ou divergentes do que o grupo, ou parte dele, entenda como correto.

O respeito, neste caso, assume o sentido de consentimento, fazendo com que determinado indivíduo, mesmo sendo ou pensando diferente, se sinta aceito, valorizado e ajudado (quando for o caso). A falta de respeito pelo que o outro é ou pensa, ou de onde o outro vem (o caso dos nordestinos que vão para o sudeste do país em busca de emprego ou por melhores condições de vida), dificulta enormemente o processo de integração das pessoas. E onde não há integração haverá, com certeza, a exclusão e outros males da sociedade como a discriminação, o preconceito, o racismo e a exploração, que tiram do ser humano excluído a sua felicidade e dignidade. E quando não existe o respeito pela dignidade humana não há como existir cidadania ou cidadãos.

2.5.5 A cidadania como participação

Há uma coisa que consideramos importante em relação à participação que é a sua compreensão como *conceito* e como *direito*. Tratada como *conceito*, a participação vai corresponder a toda ação consciente e voluntária de um indivíduo que provoque, minimamente ou não, alguma influência nos destinos do grupo ou da comunidade da qual faz parte. Esta influência pode ocorrer no *campo das ideias*, quando a participação envolver uma opinião, uma sugestão ou crítica; no *campo das decisões*, quando da escolha de um representante ou governante, por exemplo, e no *campo das realizações*, quando do envolvimento e militância política, sindical e partidária e da prática da solidariedade ou da reivindicação. Tratada como *direito*, a

participação corresponderá à oportunidade conquistada por alguém para que todas estas diferentes formas de influência se efetivem de alguma maneira²⁹.

Uma análise cuidadosa da participação como direito nos permite afirmar que, apesar de ser um importante elemento da cidadania, ela possui limite e alcance. A participação terá um limite porque nem sempre a oportunidade de participar será legítima ou possível, especialmente quando nela estiver envolvido algum critério de igualdade entre as pessoas. É o que acontece, por exemplo, quando alguma demanda de professores universitários federais precise ser decidida e, para isto, seja convocada uma reunião ou assembleia de professores. É óbvio que uma pessoa que não seja docente, e mesmo sendo, mas que não faça parte dos quadros das universidades públicas federais, não terá legitimidade para exercer qualquer influência ou interferência nas decisões que competirem àquela categoria tomar.

E mesmo quando essa participação for legítima, ainda assim poderá sofrer limitações que envolvem o cumprimento de certas condições definidas legalmente. Um bom exemplo disso pode ser dado quanto ao direito de concorrer a um cargo eletivo, seja ele federal, estadual ou municipal, porque por mais que todos os cidadãos tenham o direito de participar desse processo concorrendo a um cargo desta natureza, nem todos os cidadãos poderão exercer este direito, já que para ser candidato, entre outras condições definidas em lei, é necessário que o cidadão interessado tenha idade permitida legalmente e esteja filiado a um partido político.

Por sua vez, a participação terá um alcance porque nem sempre o desejo ou as expectativas daquele que exerce plenamente o direito de participar serão efetivados. Utilizando o exemplo anterior, quando participamos de algum processo eleitoral, seja na condição de eleitor ou candidato, expressamos através do voto ou do discurso político as nossas preferências e convicções. O resultado do pleito, porém, dentro de uma perspectiva política pautada na liberdade, na igualdade entre as pessoas e, especialmente, no espírito democrático, nem todas as vezes ocorrerá em conformidade com aquilo que preferimos ou defendemos politicamente.

²⁹ É interessante acrescentar uma consideração feita por Heloísa Luck sobre participação para uma melhor compreensão deste importante elemento (ou dimensão) da cidadania. A autora identifica cinco formas de participação: a participação como presença, a participação como expressão verbal e discussão, a participação como representação política, a participação como tomada de decisão e a participação como engajamento. Apresenta, também, quatro grandes valores da ação participativa: a ética, a solidariedade, a equidade e o compromisso (LUCK, 2006, p. 35-50).

Em função destes aspectos, a participação se configurará como elemento da cidadania quando, compreendida em todas as dimensões de seu conceito (seja no campo das ideias, das decisões e das realizações), ela for compreendida, especialmente, como um direito de todos os envolvidos, desde que respeitadas as regras e critérios de legitimidade e possibilidade definidos democraticamente pelo grupo em questão. Quando houver qualquer restrição ou limitação da participação que não seja legítima ou que não respeite a liberdade e a igualdade das pessoas envolvidas não há o que se falar em participação como elemento da cidadania.

Entretanto, por mais que estas discussões sejam extremamente importantes, entendo que a participação só se firmará como um autêntico elemento da cidadania quando ela for resultado de um processo de integração entre os indivíduos pertencentes a um determinado grupo ou comunidade. Quando as pessoas se sentem verdadeiramente integradas, há entre elas um sentimento de identidade e cumplicidade capazes de despertar a responsabilidade e o compromisso de uns para com os outros. E será a partir desta responsabilidade e compromisso mútuos que o exercício consciente e voluntário das diferentes formas de ação relacionadas ao conceito de participação encontrará a sua principal motivação.

O cidadão que se sente realmente integrado e que participa dos assuntos que envolvem o seu grupo ou comunidade, seja dando uma opinião ou sugestão, ou fazendo alguma crítica ou reivindicação; seja escolhendo os seus representantes ou governantes; seja se envolvendo ou militando politicamente ou se solidarizando com os outros, tem sempre a certeza de estar, segundo as suas convicções, influenciando de maneira positiva os destinos da coletividade.

Este cidadão, que considera a participação como uma ação consciente e motivada pelo sentimento de integração, pertencimento, identidade e cumplicidade, dificilmente confundirá a sua participação com o simples exercício do favor ou da colaboração³⁰, como se estivesse numa condição de superioridade em relação aos demais, pois as suas ações estarão sempre pautadas no princípio da igualdade, da autonomia, no respeito ao outro, no compromisso com o debate e com a proposição e realização de ações que possam beneficiar todas as partes.

³⁰ Para Bordignon e Gracindo (2001, p. 170) a participação difere da colaboração. Segundo os autores, participação envolve a repartição de poder e a colaboração, por sua vez, pode situar-se apenas em nível de prestação de serviços.

Além da integração também considero como um fator importante para que a participação se firme como um autêntico elemento da cidadania o direito ao amplo acesso à informação. Imaginemos, por exemplo, que uma pessoa seja convocada para participar de uma reunião em seu bairro e não esteja informada sobre o que será tratado ou discutido. Por mais que o direito de participar lhe seja garantido (e ninguém deve se opor a isto), é óbvio que esta participação ficará minimizada, pois não haverá por parte dessa pessoa o conhecimento suficiente dos fatos para que se faça uma avaliação imparcial e uma intervenção coerente e equilibrada. Por isto, vejo o direito de participação, quando exercido sem informação, como um direito vazio de significados e significantes, cujas ações estarão pautadas na superficialidade e mecanicidade de um levantar de mãos, quando for o caso.

Quando um cidadão procura conhecer os fatos e a realidade em que está inserido, ele tem condições, mesmo que minimamente, de opinar, criticar e reivindicar com maior coerência e fundamentação; quando ele procura se inteirar do histórico e das propostas daqueles que se lançam no mundo político, ele terá condições de escolher melhor os seus representantes e governantes; quando um cidadão se preocupa em conhecer as regras e impositivos legais que regulam o comportamento e a conduta dos gestores públicos, ele, possivelmente, desenvolverá habilidades que lhe permitirão planejar, acompanhar e fiscalizar estes gestores no exercício de sua função e no cumprimento do que foi decidido coletivamente por meio da participação³¹, sem se deixar iludir por quaisquer justificativas de pessoas que, não tendo escrúpulos, tentem ludibriar uma imensa parcela da sociedade. E será a partir desta perspectiva que fará sentido o controle social.

2.5.6 A cidadania como autonomia

Quando tratamos anteriormente do conceito de liberdade dissemos que ela corresponde ao direito que cada pessoa tem de pensar, escolher e expressar

³¹ No Brasil existem políticas públicas com essa proposta, a exemplo do Orçamento Participativo. Vale lembrar também alguns instrumentos constitucionais de participação como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (CAMPANHA; TENÓRIO, 2009, p. 264). Um grande perigo que envolve as iniciativas e práticas de participação é quando as pessoas são convocadas apenas para envolver-se numa espécie de pseudo-participação, "isto é, realizam-se reuniões, debates, seminários em que são apresentadas para discussão de questões a partir de decisões e ideias já formadas antecipadamente a respeito" (LUCK, 2006, p. 24).

alguma coisa. Discorreremos, inclusive, que esta liberdade pode ocorrer em três dimensões principais, a saber, no campo das ideias, das decisões e das realizações. A necessidade de iniciar este tópico retomando a discussão sobre liberdade está baseada na importância e essencialidade que ela tem para a existência e a compreensão da autonomia, pois, sem liberdade não há como existir autonomia, embora o raciocínio contrário seja possível em certas circunstâncias.

Muito além do direito de pensar, escolher e se expressar livremente, a autonomia deve ser entendida como a capacidade desenvolvida por alguém para fazer com que estas dimensões da liberdade se efetivem com a menor influência ou dependência de quem quer que seja. Ser autônomo é exercer com autoridade e soberania o governo de si mesmo; é poder decidir, segundo suas próprias convicções, com prudência e responsabilidade, sobre o que fazer (vontade), quando fazer (oportunidade) e como fazer (método) alguma coisa; é direcionar os rumos da vida de acordo com suas próprias regras, forças e meios e segundo o que entende como correto e coerente, sem se esquecer de respeitar a liberdade e a autonomia dos outros e de obedecer, crítica e conscientemente, as regras e limites instituídos coletivamente e democraticamente para a uma melhor e mais equilibrada convivência.

Quando não existe autonomia o que existe é a dependência, a subserviência, a sujeição, a submissão, a subordinação e o paternalismo; quando não existe autonomia o que existe é a incapacidade de pensar, decidir e agir por conta própria ou de questionar, criticar e se opor a alguém ou a alguma coisa; quando não existe autonomia torna-se impossível o alcance da maturidade e da experiência necessária para que, diante dos desafios e incertezas da vida e em função dos erros porventura cometidos no passado, possamos acertar os passos e tomar as decisões corretas em direção ao crescimento pessoal, com implicações coletivas; quando não existe autonomia não pode existir cidadania, pois a falta daquela favorece o surgimento ou a manutenção das diferentes formas de dominação e manipulação.

Todavia, embora a autonomia corresponda à capacidade de pensar, escolher e expressar de forma independente, ela não deve caminhar na direção de uma perspectiva individualista da vida ou abdicação do espírito de colaboração mútua. A autonomia é uma característica que se impõe ao cidadão, porém, é preciso que este cidadão reconheça que haverá nele, sempre, limitações de natureza pessoal. E será o reconhecimento desta condição humana que deverá instigá-lo a buscar no outro

(ou conceder ao outro, quando for o caso) a ajuda e o auxílio de que precisa. E é neste momento que a integração consegue mostrar, mais uma vez, o seu valor para a cidadania. Quando uma comunidade é composta de pessoas que compreendem a importância da autonomia, da integração e da participação minimizam-se as possibilidades de promoção e manutenção da desigualdade e da exclusão social.

2.5.7 A cidadania como reivindicação

Há na reivindicação uma característica que a torna um elemento de extrema relevância para a cidadania. Isto porque a reivindicação será sempre uma ação ou reação praticada por uma pessoa ou por um grupo de pessoas diante de situações que prejudiquem ou contrariem o exercício e a fruição de um ou mais direitos, sejam estes garantidos por lei ou (ainda) não. Por isto, não entendemos que possa haver reivindicação se não houver uma motivação ou uma causa que justifique a ação de reivindicar, pois do contrário, poderemos incorrer num grande risco, a saber, o de confundir a reivindicação com a prática da pura e simples reclamação.

Em função disso, compreendemos a reivindicação como uma ação ou reação consciente praticada por uma ou mais pessoas conjuntamente tendo por objetivo cobrar ou exigir de um terceiro (que pode ser o Estado, inclusive) o cumprimento ou a efetivação de um direito ou o seu reconhecimento perante a lei e a sociedade. Foi assim quando o homem lutou por liberdade e igualdade durante o século XVIII, e tem sido assim na sua constante e histórica luta por respeito, integração, mais participação e autonomia. Diante disso, vemos como necessário distinguir a reivindicação em duas importantes dimensões, a saber, a da reivindicação como *cobrança* (o ato de cobrar) e a da reivindicação como *exigência* (o ato de exigir), sendo que a distinção entre estas dimensões estará baseada na natureza daquilo que as motivam. Vale dizer que o direito de reivindicar pode ocorrer de diversas formas (protestos e passeatas) e por meio de vários instrumentos.

Entendemos a reivindicação como *cobrança* quando alguma coisa que tenha sido prometida por alguém não é cumprida ou realizada. A reivindicação como cobrança só vai existir quando houver algum compromisso firmado no presente ou passado e que está formalizado através de uma lei ou qualquer outro acordo. É o que acontece, por exemplo, quando um político ou governante promete a uma

associação de moradores durante uma campanha eleitoral ou durante a sua gestão o asfaltamento de ruas, a construção de creches ou a reforma de escolas. O não cumprimento deste acordo ou promessa poderá implicar numa reação por parte das pessoas diretamente atingidas no sentido de cobrar do gestor a realização dessas obras ou melhorias. E estas reações poderão ocorrer diretamente, por meio de um protesto na porta da prefeitura, por exemplo, ou por meio de representação política.

A reivindicação como *exigência* ocorrerá quando um determinado direito não for promovido por parte daquele que tem a competência para promovê-lo, trazendo algum prejuízo (ou ameaça de prejuízo) para uma ou mais pessoas. Neste caso, não há, necessariamente, um compromisso ou acordo firmado entre as partes. O que há, sim, é a ausência ou a indiferença de alguém que tem a competência e os recursos financeiros e operacionais para fazer acontecer alguma coisa. Diante de um inesperado surto de gripe em uma comunidade, diversas crianças passaram a necessitar de um atendimento médico especializado. O poder público municipal, entretanto, indiferente a esta situação não planejou a construção de postos de saúde para facilitar o deslocamento dos pais com seus filhos e o seu consequente atendimento, o que implicou numa superlotação dos pronto-socorros dos diversos hospitais da cidade. A população insatisfeita, tendo em vista a indiferença do governante quanto ao problema, decide sair às ruas para protestar exigindo dele a construção de postos de saúde ou de unidades de pronto-atendimento.

Pode ser que aconteça, também, o contrário. Em vez da ausência ou indiferença do poder público em relação a um problema ou demanda da sociedade, o que pode haver é a presença dele em uma ou outra situação que não reflita a vontade da população ou que não revele o mínimo de honestidade e transparência no uso do dinheiro público. Os excessivos gastos realizados pelo governo brasileiro com a Copa do Mundo de 2014 e as constantes manifestações espalhadas pelo país em oposição a esses gastos podem exemplificar o que quero dizer. Há por parte das pessoas, especialmente das que saem às ruas para protestar, a exigência de uma postura diferenciada dos governantes que, em vez de aplicar os recursos para a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros com saúde, educação e segurança, tem priorizado outros gastos (construção de estádios) que servirão basicamente para minimizar as despesas e custos da iniciativa privada.

Ainda dentro desta perspectiva, a reivindicação como exigência pode ter como motivação, também, a falta de reconhecimento de um direito. Há, neste caso, uma situação completamente nova a ser tratada ou um novo direito a ser criado ou reconhecido. Como exemplo, é oportuno destacar as diversas tentativas legais e judiciais seguidas dos inúmeros protestos e manifestações pelo mundo afora onde defensores do casamento entre pessoas do mesmo sexo realizam no sentido de que a união homoafetiva seja reconhecida e os direitos resultantes dessa união garantidos pelas leis de cada país, uma reivindicação que trilha quase na mesma direção daquela que as mulheres têm feito desde os séculos XVIII e XIX pelo direito ao voto, divórcio, educação e trabalho e que tem se ampliado a cada dia na medida em que elas reivindicam e exigem o exercício de novos direitos.

Muito embora a discussão sobre essas dimensões seja importante, há uma coisa que não pode ser esquecida em relação à reivindicação: a consciência crítica e política das pessoas. Nunca haverá reivindicação se as pessoas não tiverem desenvolvido, mesmo que minimamente, a capacidade de refletir individual e coletivamente sobre a realidade, de questioná-la³² e de indignar-se quando for o caso, seja nas relações particulares ou com o Estado. Daí a importância da integração para a reivindicação. A falta de senso crítico e político, de indignação e de integração por parte das pessoas pode fazer com que a sociedade incorra em dois grandes problemas: a ausência de uma autêntica reivindicação ou a ocorrência da reclamação (uma espécie de reivindicação disfarçada), que pouco contribui para o cumprimento, para a promoção ou para o reconhecimento de direitos.

Quando não existe reivindicação não tem como existir a conquista. Reivindicar é cobrar. Reivindicar é exigir. Mas, seja numa ou noutra dimensão da reivindicação, reivindicar é, sobretudo, lutar e se mobilizar pelo exercício ou fruição de um direito. É não se portar passivamente diante de qualquer situação. E até onde sabemos tudo aquilo que é alcançado ou conseguido através da persistência e da luta contínua se configura como uma autêntica conquista e é isto que faz a reivindicação dar sentido ao conceito de cidadania: a luta pela conquista de um direito. Quando uma sociedade se utiliza do instituto da reivindicação, ampliam-se as possibilidades de

³² De acordo com Bauman (2000, p. 14), “nenhuma sociedade que esquece a arte de questionar ou deixa que essa arte caia em desuso pode esperar encontrar respostas para os problemas que a afligem – certamente não antes que seja tarde demais e quando as respostas, ainda que corretas, já se tornaram irrelevantes”.

cumprimento e promoção dos direitos do cidadão, assim como o reconhecimento e a conquista de tantos outros. Talvez nisso encontremos a explicação de que precisávamos para compreender a cidadania como um fenômeno histórico.

2.5.8 A cidadania como responsabilidade

Embora existam diversos sinônimos para responsabilidade, cremos que a palavra *compromisso* consegue expressar com maior propriedade a compreensão que temos da responsabilidade como elemento da cidadania. Portanto, ter uma responsabilidade vai significar, sobretudo, ter um compromisso para com alguém ou alguma coisa. Vale ressaltar, porém, que a palavra compromisso aqui tem um sentido amplo, fazendo com que o entendimento sobre responsabilidade torne-se algo abrangente e com uma particular complexidade.

Há, por exemplo, a responsabilidade daquelas pessoas que se encontram, segundo costumes ou critérios estabelecidos em lei, em uma condição de autoridade sobre outras pessoas, bens ou funções. É o caso da responsabilidade dos pais para com seus filhos; de um patrão para com os seus funcionários ou de um funcionário para com suas funções. É o caso, também, de um governante para com o patrimônio público ou com o equilíbrio das contas públicas (responsabilidade fiscal); ou dos governos em relação à ordem e o bem-estar da sociedade. Nestas situações, a responsabilidade corresponderá ao compromisso de cuidar, de zelar, de proteger e de dar a assistência devida às pessoas, bens ou serviços.

Existe, também, a responsabilidade resultante da condição de igualdade humana, seja ela absoluta ou relativa. Não há aqui a presença do instituto da autoridade. É a condição básica de existir como ser humano, que se relaciona cotidianamente com outros seres humanos e com a natureza, constringendo-os ou obrigando-os a terem de assumir compromissos. A responsabilidade sob esta perspectiva vai significar o compromisso com o bem comum e com o interesse geral da coletividade e que se efetiva, por exemplo, através da obediência às leis criadas para orientar e disciplinar a convivência em sociedade; do cuidado e preservação da natureza e do meio ambiente; do respeito e solidariedade ao próximo ou aos menos favorecidos; do cumprimento das obrigações tributárias e fiscais para com o Estado (responsabilidade tributária); da participação e fiscalização do planejamento e uso

dos recursos públicos arrecadados. Nestes casos, a responsabilidade corresponde ao compromisso de obedecer, cumprir, honrar, participar, acompanhar e fiscalizar.

Mas qual dessas responsabilidades vai interessar para a cidadania? A resposta para este questionamento é a seguinte: todas elas. A responsabilidade motivada pela autoridade sobre alguém, por exemplo, vai interessar para a cidadania porque a sua existência repercutirá quase sempre no surgimento de um direito para aquele sobre a qual a autoridade é exercida. Um pai, por exemplo, que tem sobre si a responsabilidade de cuidar, proteger e assistir seu filho implica, necessariamente, numa infinidade de direitos para este filho; um patrão que tem legalmente a autoridade sobre seus funcionários gera para estes funcionários direitos no âmbito trabalhista e previdenciário. Do mesmo modo, um governante que tem a responsabilidade de oferecer ou garantir à população serviços e investimentos públicos de qualidade vai produzir para essa população (ou parte dela) diversos direitos como educação, saúde, segurança, justiça e assim por diante.

A responsabilidade resultante da autoridade também pode contribuir com o exercício da cidadania na medida em que a prática abusiva ou ilegal dessa autoridade conseguir despertar nas pessoas que estejam sendo abusadas ou exploradas o desejo de lutar e reivindicar por mudanças. É interessante notar que boa parte dos direitos civis, políticos e sociais conquistados pelo homem através da história resultaram de uma situação de exploração, submissão e subordinação imposta pelo exercício abusivo da autoridade por parte de governantes e daqueles que detinham o poder econômico e os meios de produção. A conquista dos diversos direitos sociais a partir do século XX, entre eles os direitos trabalhistas, pode exemplificar o que queremos dizer. A exploração demasiada dos empregados pela submissão a uma excessiva carga horária diária de trabalho e os baixos salários representaram uma importante motivação para a luta por mudanças e a criação dos diversos direitos existentes até hoje nas relações entre empregador e empregado.

Por sua vez, a responsabilidade motivada pela igualdade humana, seja esta igualdade absoluta ou relativa, vai produzir direitos e benefícios com implicações muito mais abrangentes do que particulares. A responsabilidade de obedecer e cumprir as leis existentes (desde que legítimas) poderá trazer como benefício para a coletividade a ordem, o respeito mútuo e uma convivência mais justa e equilibrada. A responsabilidade de cuidar e preservar a natureza vai proporcionar uma infinidade

de benefícios à sobrevivência do homem, seja no presente ou no futuro. O cumprimento das obrigações tributárias (principais ou acessórias) vai possibilitar que o Estado, ao arrecadar os tributos instituídos, tenha condições financeiras de realizar as políticas públicas necessárias para a promoção da justiça e a minimização das desigualdades sociais. A responsabilidade de participar, fiscalizar e acompanhar o planejamento e o uso dos recursos públicos vai possibilitar, em contrapartida, uma maior garantia de que o planejamento e uso do dinheiro público estejam afinados com os reais interesses da sociedade e sejam realizados com maior transparência e eficiência pelos governantes, inibindo, em certa medida, a ocorrência de casos de corrupção, má gestão ou desvio e desperdício de recursos públicos.

Em relação a esta forma de responsabilidade surge aqui, entretanto, um problema que vai estar relacionado com a postura indiferente e passiva de um número significativo de pessoas diante daquilo que se refere à coletividade. A responsabilidade pelo que é público e do interesse comum ou que exija um envolvimento ou compromisso maior por parte das pessoas tem a cada dia ocupado menos espaço na agenda da população, pois os interesses individuais e corporativistas têm prevalecido sobremaneira. Culturalmente, somos levados a acreditar que só temos direitos e que o exercício da crítica e da reclamação deva ser uma prática constante nas relações privadas e, principalmente, com o poder público.

O compromisso em obedecer e cumprir conscientemente as leis; de cuidar, zelar e proteger o patrimônio público (e também o privado); de preservar a natureza e o meio ambiente; de se solidarizar e respeitar o próximo; de pagar os impostos e tributos corretamente; de fiscalizar e acompanhar o uso destes recursos, entre tantas outras responsabilidades, é encarado muitas vezes sem a devida seriedade. Boa parte das pessoas pensa e age como se a responsabilidade por tudo o que foi dito acima e a culpa pelos problemas existentes na sociedade é sempre dos outros, como se isso nada tivesse a ver com elas, dando-lhes, ainda, o “direito” de poder fazer o que quiser como forma de protesto ou revolta. Mas até onde essa liberdade pode ser exercida sem o mínimo de responsabilidade ou sem o mínimo de compromisso com o que seja do interesse comum? A responsabilidade, então, passa a exercer um importante papel no exercício da cidadania na medida em que orienta e disciplina o comportamento das pessoas em direção ao respeito mútuo.

A reflexão sobre o que acabamos de discorrer nos leva a concluir que o fato de uma pessoa ter uma responsabilidade para com outra pessoa ou alguma coisa, nem sempre significará que ela vai assumir essa responsabilidade. Em outras palavras, ter responsabilidades não é a garantia de assumir responsabilidades. Com isso, a noção de responsabilização passa a fazer sentido e importância, embora seja um conceito diretamente ligado ao de responsabilidade. Em muitas situações, será o instituto da responsabilização que vai intimidar, constranger ou obrigar uma pessoa a assumir as suas responsabilidades e compromissos, respondendo pelas consequências dos atos praticados, seja individual ou coletivamente³³.

Ela vai se basear na aplicação de alguma medida disciplinar sobre aqueles que porventura não assumam devidamente seus compromissos e tragam, em função disso, prejuízos aos direitos de uma ou mais pessoas. Entre as diversas formas de responsabilização podemos citar a reparação, a retratação, a indenização ou, em certos casos, a privação da própria liberdade. Nesse sentido, o papel desempenhado pelas leis e pelo Estado (através da Justiça) ganha tamanha significação, principalmente quando conseguem garantir a ocorrência de um julgamento imparcial, a aplicação da medida disciplinar justa e, sobretudo, o exercício e a fruição dos direitos daqueles que porventura foram prejudicados pela irresponsabilidade, negligência, imperícia e imprudência de quem quer que seja.

Por fim, tendo em vista o que foi exposto até aqui sobre liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade, resta-nos concluir dizendo, resumidamente, o que vem a ser, em nossa concepção, a cidadania. A cidadania, pois, corresponderá: em ter a **liberdade** para pensar, escolher e expressar, sem esquecer que o exercício da liberdade possui limites baseados no respeito mútuo, na responsabilidade, na moralidade e na ética; é tratar e ser tratado com **igualdade** em relação ao exercício dos direitos e deveres, sem esquecer que a igualdade deve levar em conta questões quem envolve a

³³ O instituto da responsabilização levanta um problema existente na sociedade brasileira, a saber, a da falta de moralidade, de ética e de respeito pelo outro. Os últimos episódios ocorridos no Estado da Bahia, por exemplo, com a greve da Polícia Militar (2012 e 2014), suscitam o debate e a reflexão sobre como o ser humano pode se comportar quando da ausência do Estado e de sua força policial. Os inúmeros assassinatos, saques e invasões a residências, lojas e supermercados em várias cidades do estado revelam que o respeito para com o outro e o seu patrimônio não são um valor internalizado em cada ser humano. Fica claro pelos exemplos citados que, para algumas pessoas, o respeito ao outro e pelo seu patrimônio só vai existir se houver, paralelamente, uma força (humana e material, no caso a polícia) que os prendam, punam ou os disciplinem. Do contrário, tudo é possível.

subjetividade e a individualidade das pessoas e a justiça social; é ter o **respeito** quanto a suas opções, opiniões, particularidades e diferenças, mas também respeitar o outro em cada um destes aspectos; é sentir-se ou perceber-se **integrado** a um grupo ou comunidade; é influenciar consciente e voluntariamente os destinos do seu grupo com ideias, decisões e realizações por meio da **participação**; é exercer por meio da **autonomia**, com autoridade e soberania, o governo de si mesmo, tomando decisões segundo suas convicções, mas com prudência e responsabilidade; é utilizar-se do instituto da **reivindicação** para cobrar ou exigir de uma pessoa imbuída de um dever o cumprimento ou a efetivação de um direito ou o seu reconhecimento e, por fim, é ter e assumir **responsabilidades**, respondendo pelas consequências dos atos praticados individual e coletivamente.

3 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: CONCEITOS E PROPOSIÇÕES

Este capítulo trata do tema educação para a cidadania discutindo a influência da educação no processo de formação do cidadão. Integra a discussão do capítulo uma abordagem histórica da relação entre cidadania e educação; algumas considerações sobre desigualdade e exclusão social e o papel da educação como alternativa de mudança e de formação intelectual, moral e do comportamento. Por fim, será feita a proposição de um modelo de análise conceitual de educação para a cidadania baseado nas seguintes dimensões: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade.

3.1 Uma abordagem histórica da relação entre cidadania e educação

Não é recente a defesa de que a educação se apresenta como um instrumento de formação para o exercício da cidadania. Na antiga Grécia essa ideia assumiu a denominação de *paideia*, um termo inicialmente utilizado para se referir à educação dada às crianças gregas e que, com o tempo, foi assumindo uma nova significação. Bem mais ampliada e refinada (embora excludente), a *paideia* acabou se vinculando ao ideal de formação educacional plena do homem grego e nobre, com o objetivo de desenvolver nele as suas potencialidades para que pudesse se tornar um cidadão melhor, fosse como um cidadão governante ou um cidadão governado.

Muito além de formar o homem, ensina Brandão (2007, p. 38-44), a educação grega precisava formar o cidadão, preparando o seu corpo e a sua consciência para viver e servir de maneira qualificada à *polis*, a cidade grega onde começava e acabava a vida do cidadão livre e educado, um sinônimo de obra de arte perfeita. Para os gregos, o principal objetivo da educação era reproduzir uma ordem social idealmente concebida como perfeita e necessária por meio da transmissão, de geração a geração, de crenças, valores e habilidades que tornavam o homem nobre grego tão mais perfeito quanto mais preparado ele estivesse para viver na cidade.

Com o advento e difusão do Cristianismo e, mais tarde, com a desagregação política que caracterizou a Idade Média, sem um poder centralizador no continente

européu que pudesse comandar os diversos povos que nele viviam, a Igreja Católica ganhou espaço para expandir o seu império e a educação passou a ser fortemente influenciada por ela. Brandão (2007, p. 68) afirma que por trás das chamadas *Artes Liberais*, a saber, a lógica, a gramática, a retórica, a aritmética, a música, a geometria e a astronomia, a principal mensagem transmitida pela educação da época era a de que “o homem que aprende busca na sabedoria a perfeição que ajuda na salvação da alma”.

E com esta ideia de salvação e libertação da alma (e não do homem) contra a sua condenação eterna, a Igreja Católica conseguiu sustentar durante muito tempo o seu poder e riqueza e mais do que isso, através do controle da educação, acabou por promover o pouco envolvimento das pessoas no processo de mudança de uma realidade social marcada pela desigualdade e exclusão social. Com a Reforma Protestante no século XVI e a consequente divisão da Igreja Católica a preocupação com realidade social ganha força como objeto de reflexão e questionamento, influenciando o surgimento do que ficaria conhecido como Iluminismo.

Para os iluministas, observa Gohn (1999, p. 13), tudo o que ocorria no mundo, fosse relacionado à natureza, à sociedade ou ao homem, deveria ser explicado pela razão e nunca pela fé ou vontade divina. O debate em torno do racionalismo e empirismo e a busca pelo saber e liberdade de pensamento constituirão as principais características dessa nova corrente filosófica, conduzido por numerosos pensadores que, longe do consenso, estavam constantemente engajados em ásperas discussões. Os promotores desse novo pensamento queriam levar “luzes”, pois estavam bastante convencidos de que isso faria bem a todos.

Vale lembrar, ainda, que quando os iluministas buscaram a inspiração para o seu ideal de cidadania, essa inspiração resgatou, em parte, o modo de vida potencialmente participativo nas cidades e a noção de liberdade dos antigos gregos e romanos, tendo por princípio básico a participação política, fruto da virtude cívica, um atributo do homem livre que possui não apenas a vontade, mas, também, a capacidade para participar da república, como observou Dal Ri Júnior (2002, p. 61). Em busca dessa capacidade de participação, uma ampla potencialização do problema educativo começaria a ocorrer, colocando a educação cada vez mais no centro da vida social. Para os iluministas, discorre Cambi (1999, p. 326), caberia à educação a função de capacitar o homem para a produtividade social, de construir

nele a consciência do cidadão e de promover a sua autonomia e emancipação, sobretudo a intelectual, para libertá-lo das tradições e da ignorância do pensamento.

De acordo com Miguel Arroyo (2003, p. 48 e 49), “no Século das Luzes dava-se ênfase ao avanço das ciências e do espírito como expressão do progresso humano e da evolução da humanidade”. O processo de aperfeiçoamento moral e racional da sociedade passava pelo aperfeiçoamento de cada indivíduo, considerado como sujeito histórico quando fosse capaz de modificar a realidade em que vivia. Essa capacidade de agir sobre o curso dos processos sociais, entretanto, só seria possível quando o indivíduo estivesse consciente, livre e responsável. E será essa lógica que passará a justificar as diferenças sociais como diferenças de capacidade e, por isso, a principal tarefa da educação era a de libertar o homem de si mesmo, torná-lo livre, uma tarefa eminentemente pedagógica reservada à educação.

Acontece, porém, que a educação destinada aos comuns e aos trabalhadores na visão dos teóricos da economia política burguesa era defendida apenas como mecanismo de libertação dos obstáculos que poderiam se opor à marcha do progresso econômico. Alguns desses obstáculos, diz Arroyo (2003, p. 54), “estavam nos preconceitos e na ignorância dos trabalhadores e, sobretudo, nas desordens sociais e políticas dos vencidos pela revolução burguesa”, a saber, os camponeses, artesãos, pequenos proprietários e alguns mais radicais que tentavam desviar o curso da revolução ao seu modo, desencaminhando as massas ignorantes.

Para Ester Buffa (2003, p. 22), “o discurso pedagógico burguês” era claro. Havia no pensamento da burguesia uma nítida separação na sociedade: aqueles que eram considerados “proprietários” e os “não-proprietários”. Apenas os primeiros tinham direito à liberdade e à plena cidadania. Todos aqueles considerados como não-proprietários cabiam-lhes uma cidadania de segunda ordem³⁴. Enquanto cidadãos passivos, estes tinham direito à proteção de seu corpo, de sua liberdade e de sua crença, porém não estavam qualificados para serem membros ativos na sociedade. Daí o porquê existir uma proposta educativa para os proprietários (cidadãos) e outra para os não-proprietários tratados como uma segunda categoria.

³⁴ A cidadania liberal foi uma cidadania excludente, diferenciadora de “cidadãos ativos” e “cidadãos passivos”, “cidadão com posses” e “cidadão sem posses” (MONDAINI apud COELHO, 2005, p. 15).

Buffa (2003, p. 27) lembra, inclusive, que Adam Smith³⁵ quando escreveu sua obra *Riqueza das nações*, justificava a necessidade da educação em virtude da divisão do trabalho. Para Smith, observa Ester Buffa, o exercício de uma ocupação específica com operações bastante simples acabava imbecilizando os trabalhadores. Dessa forma, era conveniente que o Estado facilitasse e impusesse, quando fosse o caso, “a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação: ler, escrever, contar e rudimentos de geometria e mecânica”, uma vez que um povo instruído e educado se comportaria de forma ordeira, obediente aos seus legítimos superiores e não seria presa fácil de ilusões e superstições que sempre deram origem a terríveis desordens. A principal função da educação burguesa era disciplinar o trabalhador para a produção, sem reconhecer nele, e nem mesmo nas camadas populares, nenhuma capacidade de discernimento, preparo ou maturidade para a participação política.

Segundo Arroyo (2003, p. 36), com o passar do tempo “a educação moderna vai se configurando nos confrontos sociais e políticos”, em alguns momentos como um instrumento de conquista da liberdade, da participação e da cidadania e, em outros, como um dos mecanismos para se exercer o controle e dosar os graus de liberdade, de civilização, de racionalidade e de submissão suportáveis pelas novas formas de produção industrial³⁶ e pelas novas relações sociais que iam sendo construídas entre os homens. A educação, a partir desse momento, passava a ser encarada como um “santo remédio”, capaz tanto para tornar súditos em cidadãos livres, como para controlar a própria liberdade desses cidadãos.

Enfim, da educação se espera o milagre de configurar o novo homem livre para o novo mercado econômico, social e político. A pedagogia adquiriu, nas formas de representar o social, uma centralidade

³⁵ O princípio individualista que Adam Smith enunciava para as relações econômicas capitalistas defendia a ideia de que se cada indivíduo for diligente na realização de seus próprios interesses, todos sairão lucrando. Esta ideia será radicalmente confrontada pelo socialismo, que acreditava ser impossível que a “harmonia social” pudesse resultar de uma concorrência de egoísmos, ou seja, sem o respeito ao princípio da solidariedade (*solidum*, em latim, significa a totalidade) jamais será possível construir uma sociedade livre e igualitária (COMPARATO, 2003, p. 12).

³⁶ Nilson Machado (1999, p. 39) ressalta que com o advento da sociedade industrial, “a Educação passou a centrar-se quase que exclusivamente na formação para a produção, para o trabalho”. Para o autor, “os fatos científicos não podem ser apresentados como se fossem independentes de valores, como se a ciência pudesse prescindir da consciência pessoal. Não se pode falar propriamente em Educação se as pessoas são reduzidas aos papéis sociais que deverão desempenhar”.

política nunca tida antes. Passou a ser pensada como mecanismo central na superação da velha ordem pela nova ordem. Aquela, desprezada como tempo de barbárie, de ignorância, de servidão, de despotismo; esta, exaltada como tempo de racionalidade, civilização, liberdade e participação. Uma representação que terminou ocultando a barbárie, o despotismo e a exploração da nova ordem capitalista. Conseqüentemente, se a educação passou a ser pensada como mecanismo central na constituição da nova ordem social, ela se tornou um dos mecanismos de controle dessa nova ordem social: não será aceito qualquer homem como sujeito de participação no convívio social, mas apenas os civilizados, os racionais, os modernos, os de espírito cultivado, os instruídos e educados. Social e político quem tiver vencido a barbárie, a ignorância, quem tiver aprendido a nova racionalidade, quem tiver sido feito homem moderno. [...] Essa jurisdição da educação vai se configurando como uma ciência e uma arte, a didática, com profissionais, os educadores, e com instituições especializadas, sob o controle de um *Estado educativo*, cuja função será preparar lentamente cada novo sujeito político para torná-lo apto à participação. Enquanto não estiverem todos aptos a entender os valores da nova ordem, enquanto não estiverem constituídos cidadãos por obra e graça da educação, uma minoria sábia, esclarecida, moderna e racional governará e decidirá por todos e para o bem de todos (ARROYO, 2003, p. 36-39).

E esta realidade, segundo Arroyo (2003, p. 39), vem se consolidando a cada dia na história do pensamento humano e na prática política através dos séculos, o que nos leva a concluir muito facilmente que a ação de educar para a cidadania, apesar de sua importância e essencialidade no processo de formação do homem para o exercício da liberdade, da igualdade, do respeito mútuo, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade como será visto adiante, sempre estará longe de ser uma tarefa simples, pelo menos enquanto persistir na sociedade uma realidade marcada pela dominação, pela exploração e pela desigualdade e exclusão social que, indiscutivelmente, se apresentam como uma grande barreira ao exercício pleno e efetivo da cidadania.

No Brasil, a relação entre educação e o exercício da cidadania vai encontrar na luta pela democracia e pela liberdade civil e política uma de suas principais características históricas. Trazida pelos jesuítas por uma delegação da Coroa portuguesa, a educação aqui implantada experimentou, por mais de duzentos anos, uma enorme influência da Igreja Católica e era destinada especificamente aos indígenas e aos filhos dos colonos portugueses. Com a expulsão dos padres da Companhia de Jesus em meados do século XVIII, iniciava-se, assim, uma reforma do processo educacional brasileiro pela inversão das relações entre a Igreja Católica

e o Estado, antes com a supremacia daquela e, a partir daquele momento, com a do Estado, que assumia, pela primeira vez, os encargos da educação da colônia.

Mendonça (2000, p. 78 e 79) discorre que a noção de Estado como um ente provedor da educação para toda uma sociedade só chegou ao Brasil com um atraso de mais de um século e de modo especial através do movimento renovador da educação que teve, no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, na década de 1930, elaborado por Fernando de Azevedo e assinado por outros 26 educadores, entre eles Anísio Teixeira³⁷, a sua principal referência e cuja motivação fundamentava-se na luta pela laicidade do ensino, pela institucionalização e expansão da escola pública, pela igualdade dos sexos no direito à escolarização e pela obrigatoriedade do Estado em assumir a oferta universal e gratuita do ensino.

Esta nova fase da educação no Brasil era vista como sem sentido pela elite brasileira, que pagava a escola para seus filhos. Com a ascensão da classe média e sua conseqüente reivindicação por educação, especialmente pelo que chamamos hoje de ensino médio, e com a força empreendida pelas camadas populares pelo ensino primário, um novo cenário iniciava-se: uma campanha pela concretização do direito de todos a uma educação pública e gratuita (MENDONÇA, 2000, p. 79). Com o passar dos anos, diversos esforços legais e, sobretudo, constitucionais para a efetivação dessa nova concepção de educação e ensino, baseada em princípios democráticos e no exercício pleno da cidadania, foram realizados.

Vale ressaltar, entretanto, que a relação entre exercício da cidadania e a educação no Brasil vai encontrar a sua principal raiz histórica na longa tradição da educação popular³⁸ iniciada na década de 1960, em um período que ficou marcado

³⁷ Anísio Teixeira defendeu durante boa parte de sua vida o ensino público gratuito, laico e obrigatório e foi um dos mais importantes representantes do movimento da Escola Nova, campo de reflexão e de prática pedagógica no qual se difundiu a crença de que um relacionamento “mais democrático” ou “igualitário” na escola facilitaria a aprendizagem. Considerando a educação um processo de cultivo e amadurecimento individual, crescimento orgânico, humano, governado por normas científicas e técnicas, Teixeira procurou fazer da escola um instrumento para promover a democracia, enfatizando um tipo de educação que ele chamava de comum, que deveria ser oferecida para todos, livre de quaisquer privilégios e pública como condição fundamental para assegurá-la universalmente. Foi o primeiro administrador público a relacionar democracia com administração da educação. Seu projeto de educação concebia a escola como o único caminho para a democracia (BASTOS, 2005, p. 20).

³⁸ Segundo Carvalho (2002, p. 11), a educação popular (um direito social) tem sido historicamente pré-requisito para a expansão de outros direitos. De acordo com o autor, nos países em que a cidadania se desenvolveu com mais rapidez, como na Inglaterra, por uma razão ou outra a educação popular foi introduzida. Foi ela, por exemplo, que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de

pelo autoritarismo, pela centralização de poderes e pelo cerceamento das liberdades individual e política impostos pela ditadura militar, culminando, na década de 1980, num intenso processo de redemocratização do país. Essa relação entre cidadania e educação vai surgir mais precisamente na educação não formal através de estratégias de mobilização popular e da construção de uma cultura cidadã visando a formação de indivíduos envolvidos cada vez mais na luta diária pela efetivação dos diversos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

A prática educativa voltada para o exercício da cidadania já tem feito parte, pelo menos legalmente, do sistema educacional brasileiro há algum tempo. É possível verificar que tanto a Constituição Federal de 1988 (art. 205) quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (art. 2º) consideram como finalidade da educação o pleno desenvolvimento³⁹ da pessoa humana (ou do educando), a sua qualificação para o trabalho e o seu preparo para o exercício da cidadania, centrado na condição básica de que essa pessoa humana seja um sujeito histórico, social e cultural, um sujeito de direitos e deveres. Vale dizer, também, que o art. 22 da LDB assegura uma formação educacional voltada ao exercício da cidadania.

Complementarmente, com a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais⁴⁰, uma tendência cada vez maior tem feito da temática Cidadania e Direitos Humanos

seus direitos e se organizarem para lutar por todos eles. "A ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política".

³⁹ O art. 2º da LDB leva em consideração como desenvolvimento pleno as seguintes dimensões: intelectual, física, ética, estética, política, social e profissional. Ela foi sancionada por Fernando Henrique Cardoso e pelo ministro da educação Paulo Renato Souza em 20 de dezembro de 1996. Trouxe diversas mudanças em relação às leis anteriores, como a inclusão da educação infantil (creches e pré-escolas) como primeira etapa da educação básica (LOPES; TENÓRIO, 2011, p. 62).

⁴⁰ É importante ressaltar que os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) se diferem das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). Enquanto estas são leis, dando as metas e objetivos a serem buscados em cada curso, aqueles são apenas referências curriculares e não leis, que servem apenas como orientação. As DCN são normas obrigatórias para a Educação Básica que orientam o planejamento curricular das escolas e os sistemas de ensino, fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Elas têm origem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, que assinala ser incumbência da União "estabelecer, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e os seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum". A ideia das DCN considera a questão da autonomia da escola e da proposta pedagógica, incentivando as instituições a montarem seu currículo, recortando, dentro das áreas de conhecimento, os conteúdos que lhe convêm para a formação daquelas competências que estão explicitadas nas diretrizes curriculares. Neste sentido, a escola deve trabalhar esses conteúdos nos contextos que lhe parecerem necessários, considerando o tipo de pessoa que atende, a região em que está inserida e outros aspectos locais relevantes. Para o CNE, as diretrizes curriculares contemplam elementos de fundamentação essencial em cada área do conhecimento, campo do saber ou profissão, visando promover no estudante a capacidade de desenvolvimento intelectual e

um núcleo temático formativo no ensino público e privado brasileiro. De acordo com Silva (2007, p. 36 e 37), os PCN começaram a ser desenhados no Brasil em meados da década de 1990 e sua elaboração teve início, de fato, no ano de 1995, contando com a colaboração de diversos especialistas do Ministério da Educação. Vale dizer que o ano de 1997 ficou marcado pela chegada de sua primeira versão às escolas brasileiras. Eles surgiram como resposta da União ao que ficou estabelecido na Constituição de 1988 em seu art. 210 que diz que “serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais”.

Ao proporem uma educação comprometida com a cidadania, os Parâmetros Curriculares Nacionais (1998, p. 21) elegeram alguns princípios. Em primeiro lugar a *valorização da dignidade da pessoa humana*, que implica no respeito aos direitos humanos, no repúdio à discriminação, no acesso às condições para uma vida digna e no respeito mútuo nas relações interpessoais, sejam elas públicas ou privadas. Em seguida, a *igualdade de direitos* que garante a qualquer pessoa a mesma dignidade e possibilidade no exercício da cidadania e considera a equidade, pois existem diferenças e desigualdades que necessitam ser levadas em conta para que a igualdade se efetive. Outro princípio foi a *participação*, que traz a noção de cidadania ativa⁴¹, da complementaridade entre a representação política tradicional e a participação popular. Por fim, a *co-responsabilidade pela vida social* também foi eleita como um princípio e que implica em partilhar com os poderes públicos e os diferentes grupos sociais a responsabilidade pelos destinos da coletividade.

3.2 Algumas considerações sobre desigualdade e exclusão social

Mesmo que o homem tenha conquistado uma infinidade de direitos ao longo de sua história, essa mesma história tem demonstrado que a desigualdade e a exclusão social sempre se fizeram presentes em sua vida. Na realidade das relações humanas “continuaram vigorando a lei do mais forte e a artimanha dos

profissional autônomo e permanente. Foram definidas Diretrizes Curriculares para: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Ensino Médio e para Formação de Professores (MENEZES e SANTOS, 2002).

⁴¹ Benevides (1999, p. 20) enxerga o exercício da cidadania ativa pautada na participação popular, como possibilidade de **criação**, **transformação** e **controle** sobre o poder ou poderes.

mais astutos”, observa Martinez (1996, p. 60). Em muitas situações, o homem foi tratado pelos seus semelhantes como coisa, um objeto que podia ser tomado, vendido, utilizado ou destruído. Essa constatação histórica nos leva a refletir que o exercício pleno da cidadania nunca foi uma conquista plena e total do ser humano e que questões como estas, que envolvem o exercício da cidadania em sua relação com a desigualdade e a exclusão social, serão sempre um problema extremamente complexo, histórico e inacabado para a sociedade humana.

Desde que os gregos e romanos, na Antiguidade, formularam suas primeiras noções sobre cidadania baseadas na liberdade e na participação política, a compreensão em torno da cidadania ainda era algo bastante elementar e excludente. Como foi visto no capítulo anterior, na Grécia antiga, por exemplo, somente os grandes proprietários de terras, por serem homens livres e com grande despojamento pessoal e por não precisarem trabalhar para sobreviver, eram considerados cidadãos, reservando a capacidade e as condições necessárias para decidir os destinos de sua comunidade. Ficavam de fora das decisões e discussões que interessavam à comunidade as mulheres, estrangeiros e escravos. O simples fato das sociedades antigas admitirem a escravidão já era uma prova da indiferença das pessoas quanto ao problema da desigualdade e da exclusão.

Quando o pensamento liberal se firmou na Europa no século XVIII, ele se originou de uma luta histórica da classe burguesa em oposição à opressão do Estado e contra o poder e os abusos cometidos pela monarquia absolutista que, em muitos casos, excediam os limites do bom senso e da razão. Aquela nova forma de pensar as relações sociais e, sobretudo, as econômicas, transformaria radicalmente o pensamento existente, onde a liberdade e os demais direitos do homem não eram respeitados pelos governantes, pois predominava sobre tudo e todos apenas o interesse e a soberania do Estado Absolutista. Com o triunfo do liberalismo, em 1789, muita coisa mudaria nessa relação passando a prevalecer outros interesses.

Novas relações sociais começaram a ser construídas e o homem, de um modo geral, passou a ter uma maior liberdade para traçar seus objetivos pessoais e econômicos pensando exclusivamente em sua realização pessoal (interesse individual e privado). Para isso acontecer, entretanto, era preciso que aquela nova concepção de Estado idealizada pela burguesia (o Estado liberal) impusesse uma

série de limites e restrições aos detentores do poder, tendo nas leis e nas Constituições os mais importantes instrumentos para a efetivação de seus objetivos.

Para a doutrina liberal a intervenção do Estado na economia deveria ser rejeitada a todo custo e em todos os sentidos. Era dever do Estado, como destaca Souza (1984, p. 29), concentrar a sua atenção em questões onde o setor privado não pudesse atuar, cabendo àquele somente as funções de legislar, administrar o patrimônio público, angariar recursos para prover as suas despesas, realizar os serviços públicos essenciais, organizar a defesa da nação e coibir os crimes contra a pessoa e o patrimônio, em suma, manter a ordem e a segurança nacional.

Todavia, apesar da euforia provocada pelo pensamento liberal, importantes revolucionários franceses, como Jean-Jacques Rousseau, irão perceber que o novo modelo proposto baseado na liberdade individual, na livre iniciativa e no interesse privado poderia trazer consequências desastrosas para a sociedade. Streck e Morais (2000, p. 52) explicam que Rousseau julgava como ações necessárias para uma sociedade mais justa e igual a priorização do interesse público como forma de minimização da desigualdade e exclusão social. Embora a intervenção do Estado na economia fosse considerada uma ameaça para a liberdade do homem, essa intervenção não poderia ser descartada por completo, sendo indispensável a sua presença (mesmo que mínima) para que os “desfavorecidos” pudessem usufruir de algum direito e da dignidade.

Com a consagração de princípios como liberdade, igualdade e fraternidade e, de modo especial, com a consagração do direito de propriedade e da livre iniciativa, os revolucionários liberais esperavam que a lei natural do mercado fosse capaz de induzir a economia a um ponto de equilíbrio ideal e proporcionar, assim, uma situação econômica satisfatória para toda a sociedade. Entretanto, o que ocorreu, na verdade, foi o agravamento da desigualdade e do desequilíbrio social.

Por meio da Revolução Industrial iniciada na Inglaterra a riqueza e o poder econômico da burguesia se multiplicariam e o modo tradicional de vida e produção de toda a população se desestruturaria por completo. A liberdade, que até bem pouco tempo era proclamada como o caminho para o desenvolvimento e a felicidade do homem, aos poucos se tornava a grande vilã do próprio homem. Diante do desenvolvimento do capitalismo e da crescente concentração de renda nas mãos da burguesia, o homem comum (trabalhador), em função da necessidade de garantir

seu emprego e algum salário, via-se obrigado a ter de se sujeitar a todo tipo de abuso e exploração dos novos empregadores capitalistas.

Com um Estado praticamente neutralizado nas relações econômicas e com uma oferta de mão de obra cada vez maior, a esse homem comum (e operário) só restava o pior, a saber, a possibilidade real de desemprego, baixos salários, fome e miséria. Ficava evidente, assim, que o modelo implantado pela burguesia era incapaz de solucionar problemas maiores que envolvessem a coletividade. Mais tarde, uma onda de descontentamento com o Estado liberal acabou por enfraquecer alguns dos argumentos de seus defensores, incentivando o surgimento, no final do século XIX, dos movimentos socialistas e de uma noção de Estado que, passando de mínimo e de polícia, tivesse de empregar esforços contínuos para a promoção do bem-estar social e da prestação de serviços públicos.

Muito embora esta nova concepção de Estado, o Estado social ou de bem-estar, representasse algum avanço para o que Cortina (2005, p. 52) denomina de “cidadania social”, ele aos poucos começaria a mostrar sinais de crise e de decomposição por conta do avanço desenfreado do capitalismo e do pensamento neoliberal no século XX, que exigia do Estado o retorno imediato a uma atuação menos intervencionista na economia. E mesmo com os diversos direitos conquistados, a cada dia se consolidava a ideia de que, em função do crescimento econômico desequilibrado e injusto, era impossível o exercício pleno da cidadania.

A liberdade de expressão e a igualdade, o direito de votar e ser votado, o acesso à saúde e à educação, à moradia, a um emprego digno e aos direitos econômicos integravam a relação dos direitos que, embora tivessem uma garantia legal, ainda não eram, na prática, usufruídos por toda a sociedade, fazendo, assim, persistir ainda mais a desigualdade e a exclusão, observa Martinez (1996, p. 18).

Adiante, por conta das mudanças que ocorreram na sociedade contemporânea e provocadas pela modernidade e pelo desenvolvimento tecnológico, sobretudo no que se refere ao processamento e uso da informação, todas estas inovações envolveriam o homem num ambiente de inevitável interação mundial. Em relação a este novo momento, Gilmar Antônio Bedin (2001, p. 331) afirma que ele se configurou “como uma grande mudança histórica da trajetória da humanidade” através de uma maior interdependência global. E, praticamente, na mesma intensidade com que as mudanças provocadas por essa modernidade atingiram a

sociedade e fizeram com que a compreensão da cidadania se ampliasse para além das fronteiras territoriais do Estado, o autor explica que este mesmo Estado também sofreria mudanças e adaptações, muito mais negativas do que positivas e em detrimento da própria efetivação dos direitos e garantias do homem.

Com novas relações econômicas, políticas e culturais sendo construídas pelo mundo e numa velocidade jamais vista, os Estados enfrentariam dificuldades para cuidar de seus assuntos e problemas internos. Os direitos do cidadão, que por séculos se mostraram dependentes do poder estatal, tiveram diante de si um Estado em intenso “processo de fragilização”, como afirma Bedin (2001, p. 149), com sua soberania relativizada e sem condições econômicas e financeiras para garantir direitos fundamentais de uma nova concepção de cidadão, o cidadão do mundo.

Complementando este raciocínio, Capella (2002, p. 259) explica que em função desse novo contexto de interdependência mundial, o Estado, na tentativa de interagir e de se adaptar ao novo cenário, acabou por assumir “a orientação estratégica geral da economia mundializada” e a representar cada vez mais os interesses econômicos e financeiros de grupos hegemônicos capitalistas em detrimento dos interesses e demandas da população ou da coletividade. A lógica e a racionalidade do modelo econômico dominante neoliberal passaram, assim, a moldar ainda mais o comportamento e a postura do Estado para com a sociedade.

Ainda com o intuito de se adaptar a esse novo momento, diversas medidas internas foram adotadas pelos Estados. Entre elas destacam-se o corte nos gastos públicos, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação da economia e a implementação de reformas econômicas e fiscais que pudessem amenizar os problemas financeiros surgidos, nem que para isso fosse necessário sacrificar certos direitos da sociedade através do esvaziamento das políticas sociais das quais dependia uma imensa quantidade de pessoas, trazendo consequências ainda piores aos níveis de desigualdade e exclusão social.

No interior das nações, observa Alvarez (1999, p. 99), percebe-se, nitidamente, “um distanciamento cada vez maior entre os indivíduos que podem usufruir dos benefícios de uma economia globalizada e aqueles que estão condenados ao desemprego e à marginalidade”. No plano das relações entre as nações, nem todas elas apresentam a mesma capacidade de adaptação aos novos rumos da economia, o que acaba contribuindo com o aumento da distância entre as

nações ricas e pobres. “Muito mais do que um processo de homogeneização crescente, sinônimo de uniformização e igualdade em termos mundiais, a globalização parece levar ao crescimento das desigualdades e da exclusão social”.

Neste sentido, os rumos tomados pelo capital e pela economia globalizada “colocam em cheque a noção de cidadania”, pois se o conjunto de processos que chamamos de globalização tende a aumentar as desigualdades sociais e a exclusão, tanto no plano local quanto no plano global, então a expansão da cidadania, que na definição clássica de Thomas Marshall (1967) consiste na possibilidade dos indivíduos participarem igualmente como membros integrais de uma comunidade, “estaria frontalmente ameaçada pelas transformações históricas ocorridas neste final de século” (ALVAREZ, 1999, p. 99).

Percebe-se, assim, que o Estado tem desenvolvido com facilidade, ao longo de sua história, uma extraordinária capacidade de vinculação ao poder econômico e ao capital. Grande parte das decisões tomadas e das ações do Estado e de seus governantes baseia-se quase sempre nesses termos, sem priorizar as demandas da sociedade e os direitos fundamentais que garantam a igualdade e a dignidade humana. Neste descompasso, o cidadão comum vai perdendo o controle do poder interno instituído ficando somente com a dimensão jurídico-política para legitimar, por meio do seu voto, os governantes com suas políticas econômicas e sociais que, com o tempo, por não corresponderem ao interesse comum e coletivo, acabam contribuindo para a reprodução das desigualdades e para a intensificação de um ambiente cada vez mais excludente, de frustração, de indiferença social, de desconfiança nas instituições públicas e de desinteresse pela participação política.

No caso do Brasil, o país carece de uma tradição cultural de exercício da cidadania e de respeito aos direitos civis, políticos e sociais e uma das questões que mais têm suscitado debates diz respeito aos reais limites do exercício da cidadania. Ainda existem diversos setores da população brasileira submetidos, cotidianamente, à discriminação, ao preconceito e à exclusão social. E essa longa tradição de desrespeito aos direitos humanos cria sérias dificuldades para a efetiva instauração de um Estado democrático e de direito. Na verdade, o que ainda existe no Brasil é um exercício diferenciado da cidadania, onde direitos fundamentais prescritos na Constituição Federal aparecem na forma de privilégio para alguns grupos, enquanto

que para a maioria da população há uma outra realidade, marcada por relações sociais e econômicas cada vez mais injustas e violentas.

Uma sociedade que, por seu desenvolvimento econômico, está entre as mais ricas do planeta [...], gozando de relativa estabilidade econômica no que se refere aos indicadores sociais, entretanto, é um dos países que oferecem as piores condições de vida à sua população – incluindo aí um contingente elevado da população infantil –, resultado, entre outras coisas, de uma selvagem concentração de renda, que confina a grande maioria a uma situação de empobrecimento crescente. [...] As condições de vida das famílias de camadas populares nas cidades brasileiras, fruto de processos de exclusão seculares, impõem a contingentes imensos da população vivências que ferem os direitos básicos de cidadania. Pessoas que vivem na rua e da rua (incluindo milhares de crianças fora da escola), esmolando, trabalhando, fazendo seus ganhos, dormindo ao relento ou sendo exterminadas são cenas comuns no cotidiano urbano brasileiro (SOUZA; PURIFICAÇÃO, 2004, p. 5).

Diante da crescente desigualdade e exclusão social que impera no Brasil e diferentemente de outros momentos de sua história, nas últimas décadas, muito têm se discutido sobre cidadania, dignidade e direitos humanos, discriminação, preconceito e desigualdade. As mais diferentes instâncias da sociedade como os movimentos sociais, os meios de comunicação, os partidos políticos, as organizações sindicais, as instituições governamentais e não-governamentais e, sobretudo, o meio acadêmico, têm se dedicado nesta importante tarefa.

A motivação por essas questões, como afirma Silva (2000, p. 14), “eclodiu, principalmente, com o processo de redemocratização da sociedade brasileira”, após o longo período de mutilação da cidadania onde os direitos civis e políticos foram cerceados, e o distanciamento que sempre separou o direito proclamado e a sua concretização, “mesmo a despeito de o Brasil ter avançado em termos político-jurídicos dos ideais proclamados da democracia”. Silva (2000, p. 15) destaca que o avanço da democracia no campo do ordenamento jurídico não foi acompanhado pelo avanço das políticas públicas, de modo a assegurar à maioria da população brasileira o exercício de direitos fundamentais e, assim, fortalecer o regime democrático e a igualdade social. Essa particular situação tem feito com que a sociedade brasileira conviva com uma permanente contradição, “o desrespeito aos direitos humanos e a negação da cidadania”, inclusive pelo próprio Estado.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil tem sinalizado uma significativa melhora no seu desempenho em termos de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), principalmente se comparado com a sua evolução econômica. Dados recentes do PNUD (2013) têm classificado o país na 79ª posição, dentre os 187 países incluídos na avaliação, com um IDH de 0,744. Para efeitos comparativos, a Noruega, primeira colocada, teve um IDH de 0,944 e a República do Níger, localizada na África Ocidental e última no ranking, apresentou um IDH de 0,337. Na América do Sul, países como a Argentina (0,808), Uruguai (0,790), Chile (0,822) Venezuela (0,764) tiveram uma colocação superior à do Brasil.

Entretanto, mesmo com os avanços no campo social alcançados pelo Brasil na última década e embora ele seja considerado pelos especialistas como um país de desenvolvimento humano alto, é importante lembrar da existência de um número significativo de pessoas que não possui renda, sequer, para atender as suas necessidades básicas de sobrevivência como a alimentação, por exemplo. Dados recentes divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) revelaram que o total de pessoas vivendo na extrema pobreza, no Brasil, passou de 10,081 milhões, em 2012, para 10,452 milhões em 2013, um aumento de 3,7%. Segundo o IPEA, são 371 mil pessoas a mais vivendo como indigentes, como pessoas que não conseguem comprar comida em quantidade para se alimentar adequadamente conforme as recomendações da Organização Mundial de Saúde e da Organização das Nações Unidas para a alimentação e agricultura (IPEA/2014).

Por outro lado, é importante ressaltar que o número de pobres diminuiu 5,4%, passando de 30,3 milhões, em 2012, para 28,6 milhões, em 2013, uma redução de 1,6 milhões de pessoas. São considerados pobres, no Brasil, pelos parâmetros do Programa Brasil Sem Miséria, os que têm o dobro da renda mensal da linha de miséria adotada pelo Governo Federal (R\$ 77,00), informou o instituto (IPEA/2014). Vale dizer que os números divulgados pelo IPEA foram calculados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE.

No quesito educação, a desigualdade também é evidente. Para Brandão (2007, p. 56), a educação que temos consolida uma estrutura classista que pesa sobre todos nós. Brandão afirma que “não há nela nem a consciência nem o fortalecimento dos nossos verdadeiros valores culturais”. Dados da PNAD (2012) revelaram que o Brasil possui cerca 3,36 milhões de crianças e adolescentes fora da escola, sendo a

metade desse número de jovens entre 15 e 17 anos. Quanto à evasão escolar, de cada dez estudantes do ensino médio, um acaba por abandonar o curso sem concluí-lo, fazendo o Brasil apresentar a maior taxa de evasão escolar, para jovens cursando esse nível de ensino, entre os países do Mercosul. Dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês) colocam o Brasil na penúltima posição no comparativo de desempenho educacional de estudantes do 5º e do 9º ano do ensino fundamental feito com dados de 40 países (PISA, 2013). Vale considerar, também, que mais de 48% dos jovens entre 15 e 17 anos não estão na série adequada para a sua idade (IBGE, 2012).

Em relação ao analfabetismo, o país apresentou um contingente de 13,04 milhões de pessoas com idade de 15 anos ou mais que não sabem ler nem escrever, fazendo o país apresentar um índice de analfabetismo de 8,3% no ano de 2013. Em 2012 esse índice foi de 8,7%, ligeiramente mais alta que 2011, quando ficou em 8,6%. Embora a pesquisa tenha revelado que nas regiões Norte e Nordeste o percentual de analfabetos caiu mais acentuadamente, do total de analfabetos no ano de 2013, 7 milhões vivem na região Nordeste. Considerando apenas a faixa etária dos adultos com 25 anos ou mais, a taxa de analfabetismo foi de 10,2%, em 2013, abaixo de 10,7%, em 2012. De acordo com o IBGE (2013), 12,63 milhões de brasileiros com pelo menos 25 anos não sabem ler nem escrever.

Disparidades como estas ainda podem ser percebidas quando a análise envolve o número de estudantes entre 18 e 24 anos que cursam ensino superior no Brasil. Apesar do número de estudantes no ensino superior ter aumentado ao longo de dez anos (2002-2012), subindo de 9,8%, em 2002, para 15,1%, em 2012, a desigualdade entre brancos e pretos ou pardos na universidade brasileira ainda é grande. Em 2012, do total de estudantes universitários, entre 18 e 24 anos, 66,6% eram brancos e 37,4% era de pretos ou pardos (IBGE, 2013).

Diante de uma realidade como esta, uma observação importante também é feita por Olivo (2008, p. 43). Segundo a autora, um país em desenvolvimento como o Brasil e que apresenta uma infinidade de problemas e desigualdades econômicas e sociais históricas “tratados quase sempre com indiferença pelas autoridades”, a tarefa é urgente em aplicar princípios de igualdade e equidade registrados em nossa legislação pensando, obviamente, numa aplicação socialmente comprometida.

O compromisso social em questão não se trata de uma caridosa opção pelos menos favorecidos, ou de mero paternalismo, mas de uma preocupação com o futuro do país que sofre as consequências de um modelo econômico capitalista extremamente excludente, de uma péssima distribuição de renda e da ineficiência do Estado. Além disso, o país não conta com uma sociedade civil totalmente organizada e consciente de seus direitos e deveres, e as camadas populares, em particular, pouco se notabilizaram por sua capacidade de mobilização ou seu grau de informação e consciência política. Algumas iniciativas governamentais, no entanto, têm sido realizadas nos últimos anos no sentido de amenizar os efeitos da desigualdade e da exclusão social e de fomentar uma cultura de respeito e proteção aos direitos humanos, como é o caso das políticas de ações afirmativas.

3.3 A educação do homem como alternativa de mudança

É sempre importante lembrar que muitos dos direitos conquistados pela sociedade humana através de sua história resultaram da luta de pessoas e grupos que se opuseram a uma situação de exploração, opressão e dominação. Por isso, se a desigualdade e a exclusão social ainda persistem nas relações humanas, é preciso que a sociedade reflita, criticamente, e desprendida de seus preconceitos, sobre o que ela realmente tem feito para mudar essa realidade.

Não vemos como coerente do ponto de vista ético o discurso de que a responsabilidade pela realidade desigual e excludente que vivemos se deva única e exclusivamente ao modelo econômico, político e cultural imposto pelas elites dominantes. Em certa medida e em determinados casos, a responsabilidade pela injustiça e desigualdade vivida recai, também, sobre uma expressiva parcela da sociedade que, ao sofrer (ou perceber que alguém esteja sofrendo) um tratamento desigual e excludente, permite, calada e passivamente, a sua ocorrência.

A reflexão que se propõe fazer por meio desta provocação tem por objetivo apontar alguns dos fatores que tem influenciado a permanência e a reprodução da desigualdade e da exclusão social através da história. Entre os diversos fatores existentes é possível destacar, por exemplo, o reduzido nível de comprometimento, compreensão e apropriação por parte da sociedade do que realmente significa

exercer a cidadania. Muito mais do que usufruir direitos, a cidadania vai envolver a responsabilidade do cidadão de lutar para fazer valer cada direito e de não admitir e nem se calar diante das diferentes formas de desigualdade e exclusão.

Como discorreu Cerquier-Manzini (2010, p. 11 e 13), o exercício da cidadania guarda em si uma extraordinária complexidade que envolve, entre outras coisas, a real assimilação por parte da sociedade da relação entre o exercício de direitos e o cumprimento de deveres. Segundo a autora, o exercício da cidadania é algo perfeitamente possível, muito embora ele seja “dependente do enfrentamento político adotado por quem tem pouco poder”.

[...] Só existe cidadania se houver a prática da reivindicação, da apropriação de espaços, da pugna para fazer valer os direitos do cidadão. Nesse sentido, a prática da cidadania pode ser a estratégia, por excelência, para a construção de uma sociedade melhor. Mas o primeiro pressuposto dessa prática é que esteja assegurado o direito de reivindicar os direitos, e que o conhecimento deste se estenda cada vez mais a toda a população. [...] Desse modo, penso que a cidadania é o próprio direito à vida no sentido pleno. Trata-se de um direito que precisa ser construído coletivamente, não só em termos do atendimento às necessidades básicas, mas de acesso a todos os níveis de existência (CERQUIER-MANZINI, 2010, p. 13 e 14).

Adela Cortina (2005, p. 31) vai complementar esta reflexão ao chamar a atenção para o fato de que a cidadania assume, acima de qualquer coisa, uma “relação política” entre um indivíduo e a comunidade da qual é membro de pleno direito e que a ela deve lealdade permanente. Para que o exercício da cidadania produza resultados, sobretudo em favor da justiça social e contra a desigualdade e a exclusão social, é imprescindível que o homem sinta-se participante de sua comunidade. E esse “sentir-se cidadão”, como expressou a autora, está intimamente relacionado ao sentimento de “pertencimento” e integração do sujeito.

Quando este sentimento de pertencimento não existe, é bem provável que o indivíduo tenha dificuldades para agir ou expressar-se em defesa do que seja do interesse coletivo ou para reivindicar ações do poder público que minimizem os fatores causadores da desigualdade e da exclusão. A existência de comportamentos dessa natureza (a indiferença, por exemplo) incentiva o declínio do espírito de

responsabilidade e comprometimento coletivo⁴², o enfraquecimento dos valores de referência, o desinteresse pela vida pública e pela coesão social, por uma maior e melhor distribuição de renda e pela tolerância às diferenças, contribuindo para a manutenção e a reprodução de relações sociais desiguais e excludentes.

Instala-se, assim, o que Benevides (1994, p. 8) define como “crise da cidadania”, na medida em que uma imensa maioria da sociedade não consegue exercer os seus direitos plenamente⁴³, pois conta, de um lado, com uma minoria economicamente superior que lhe tira a dignidade, a igualdade de condições e a oportunidade de ascensão e construção de uma vida melhor e, por outro, com uma parcela significativa da própria sociedade que pensa e age com indiferença.

Essa indiferença é destacada por Silva (2000, p. 17) quando denuncia que boa parte das pessoas encara o problema da desigualdade e da exclusão social com naturalidade. Tal afirmação nos remete a uma reflexão feita por Pedro Demo (1995, p. 2) que considera que um dos maiores e mais complexos desafios do homem, na atualidade, é muito mais do que tentar minimizar os impactos causados pela desigualdade e exclusão, mas o de tentar resolver, primeiramente, o problema da “pobreza política” que tem a sua raiz na “ignorância da sociedade” e que, segundo Roberto Bueno (2001, p. 69), “é ainda pior que a pobreza material”.

Nilda Ferreira (1993, p. 221) vai interpretar esta “ignorância” denunciada por Pedro Demo como “ingenuidade”, na medida em que o indivíduo ingênuo pode ser manipulado facilmente por aqueles que ocupam o poder. Percorrendo a esfera das crenças e opiniões, o indivíduo ingênuo não consegue perceber o campo de sua dominação e acaba concordando com o discurso hegemônico do interesse geral formado pelo consenso. “No jogo político da sociedade, o ingênuo abre mão de participar na solução dos conflitos, nas tensões sociais”. E mesmo quando resolve

⁴² De acordo com Nilson Machado (1999, p. 25), o exercício da cidadania não se alimenta unicamente a projetos individuais. O ser humano carece de projetos coletivos, que estimulem as ações individuais, articulando-as na construção do significado de algo maior. Tanto quanto da satisfação das necessidades básicas em sentido biológico ou econômico, “necessitamos participar de projetos mais abrangentes, que transcendam nossos limites pessoais e impregnem nossas ações, nossos sonhos, de um significado político/social mais amplo”.

⁴³ Fabíola Olivo (2008, p. 35-38) destaca que seria indigno definir exercício pleno da cidadania como um fenômeno meramente político, como se a questão se esgotasse na participação política e social. Segundo a autora, faz parte, na mesma relevância, a capacidade produtiva do cidadão, ou seja, sua participação econômica. Exercer plenamente a cidadania significa, também, poder compartilhar, trabalhar, produzir, ter emprego, renda e acesso aos produtos, serviços e espaços, independentemente de suas possibilidades e tendo respeitadas as suas necessidades e preferências.

participar, “não chega a desenvolver a prática democrática necessária nas negociações desses conflitos”. Ultrapassar essa “ingenuidade”, segundo Ferreira, passa a ser um desafio para a educação e neste contexto ela aparece como a base para o exercício qualificado da cidadania, como um instrumento que propicia um salto qualitativo entre a “consciência ingênua” e a “consciência crítica”.

A luta pela dignidade humana e pela igualdade de condições e oportunidades, pelo respeito e tolerância às diferenças ou por uma melhor atuação do Estado em áreas essenciais da vida como a saúde, a educação, a moradia, a segurança, o emprego e a justiça, entre outros direitos, passa, necessariamente, pela educação e esta luta pode ter seus resultados seriamente comprometidos a depender do nível de conhecimento desenvolvido pelo homem em sua vida, conhecimento este que não se resume somente àquele que se aprende nos livros, na escola ou em sala de aula (o conhecimento intelectual), mas, também, àquele conhecimento que faz o indivíduo tomar consciência da desigualdade, da dominação, da marginalização e da discriminação que lhe é imposta (ou imposta aos outros) por uma minoria e que o qualifica a conceber uma história alternativa e a organizar-se politicamente para isto.

Uma percepção do que faz as coisas serem o que são pode nos dispor a jogar a toalha ou nos instigar à ação. Saber como funcionam os complexos mecanismos sociais não imediatamente visíveis que moldam a nossa condição corta claramente nas duas direções. [...] O saber pode ser usado de forma “cínica”: sendo o mundo o que é, pensemos numa estratégia que me permitirá utilizar as suas regras para tirar o máximo de vantagem; quer o mundo seja justo ou injusto, agradável ou não, isso não vem ao caso. Quando é usado “clanicamente”, esse mesmo conhecimento do funcionamento da sociedade pode nos ajudar a combater o que vemos de impróprio, perigoso ou ofensivo à nossa moralidade. Por isso, o saber não determina a qual dos dois usos recorreremos. Isso é, em última análise, uma questão de escolha. Mas sem esse conhecimento [...], não haveria sequer opção. Com conhecimento, os homens e mulheres livres têm pelo menos alguma chance de exercer a sua liberdade (BAUMAN, 2010, p. 10).

Paulo Freire (2001, p. 12) ensinava que se os seres humanos fossem puramente determinados e não seres “programados para aprender” não haveria a necessidade de na prática educativa apelarmos para a capacidade crítica, não haveria porque falarmos em “educação para decisão” ou para libertação. A principal

função da educação é o seu “caráter libertador”, voltada para a libertação do homem contra as diferentes formas de opressão, desigualdade e exclusão social.

A educação, pois, é uma importante alternativa de mudança de uma realidade marcada pela desigualdade e pela exclusão. Através dela o homem tem como potencializar o aprimoramento do seu pensamento, de sua fala, de suas escolhas, do conjunto das informações pertinentes aos seus direitos e deveres e dos mecanismos existentes para efetivá-los e, também, do nível de organização individual e coletivo para fazer valer cada direito conquistado ou ainda a conquistar.

Por meio da educação, é possível manter contato com os princípios da reflexão matemática e da explicação científica e com as coordenadas espaciais e temporais que organizam a percepção do mundo, minimamente necessárias para que se acesse a totalidade dos recursos culturais e econômicos relevantes. Por meio dela o homem tem acesso a novas formas e estruturas de pensamento capazes de desenvolver a sua capacidade de análise, síntese e abstração, que se apresentam como elementos essenciais para o desenvolvimento da reflexão crítica, dotando-o das condições que lhe permita compreender os contextos históricos, sociais e econômicos e preparando-o para conhecer e construir (ou reconstruir) as regras de uma convivência mais justa, igual e inclusiva.

3.4 A educação para a cidadania e a formação do ser humano

Discorrer sobre educação para a cidadania significa tratar de um assunto que envolve um número muito grande de questões da vida humana, questões estas que se multiplicam a todo instante e transformam a ação de educar para a cidadania num desafio para educadores e estudiosos, uma vez que, sob um ponto de vista mais amplo, praticamente tudo o que ocorre na vida do homem e que mantém alguma relação com a sua convivência em sociedade, com seu relacionamento com a natureza e as instituições terá alguma repercussão no exercício de sua cidadania.

De acordo com Pablo Gentili (1995, p. 145), para que se tenha uma melhor compreensão do que seja a ação de educar para o exercício da cidadania é necessário saber, primeiramente, sobre qual ponto de vista temos construído a nossa percepção sobre cidadania. Para o autor, a cidadania pode ser compreendida

a partir de dois pontos de vista bastante distintos, a saber, a cidadania como “condição legal” e a cidadania como “atividade desejável”.

Na primeira perspectiva (cidadania como condição legal), ela é caracterizada como aquele elemento de uma comunidade política onde os indivíduos possuem direitos assegurados por uma lei ou norma jurídica. Assim, “os direitos configuram a cidadania ao mesmo tempo em que tornam os indivíduos cidadãos, no marco de um conjunto de instituições que garantam sua efetivação”. Gentili destaca, inclusive, o que Marshall (1967) ensinava ao apresentar a cidadania como a garantia que o indivíduo tem de ser considerado parte integrante de uma comunidade de sujeitos iguais e que a forma de se garantir esse pressuposto correspondia à concessão de direitos, o que pressupõe uma correspondência entre cidadania e a posse de direito.

Esta perspectiva legal sobre cidadania acaba delimitando-a a um conjunto de atributos formais, ou seja, o igual reconhecimento de direitos comuns, que restringe e condiciona as possibilidades e os alcances da ação cidadã. A delimitação da cidadania a um aspecto formal ou jurídico e mais detidamente no âmbito do direito positivo termina por circunscrever a condição de cidadão ao âmbito restrito da lei⁴⁴ e à obrigação de respeitá-la. Desse modo, recorrer aos indivíduos enquanto cidadãos tem o sentido de reportar-se aos direitos a eles inerentes e não a uma conduta ou atitudes a serem tomadas. Educar para a cidadania vai significar, nesta concepção, a transmissão dos direitos que formalmente são reconhecidos ao cidadão.

A educação, a partir desse enfoque, deveria ser vista como um mecanismo de difusão, de socialização e de reconhecimento dos direitos (civis, políticos e sociais) que definem o campo da cidadania. Uma ação pedagógica destinada ao aprendizado da Constituição e das leis permitiria, por exemplo, consolidar e desenvolver nos indivíduos a auto-percepção de sua condição de cidadãos e, conseqüentemente, o respeito e a proteção do sistema democrático e de suas instituições. [...] Por desconhecer, por exemplo, que temos direito à saúde, não deixamos de ter (ou perdemos) o reconhecimento formal desse direito. Ocorre que a ignorância pode nos impedir de exercitar esse direito ou de reclamar por seu cumprimento. Por isso, a educação, entendida como o mecanismo de difusão dos direitos existentes, não *forma* a cidadania, embora a faça mais consciente (GENTILI, 1995, p. 146).

⁴⁴ Gilberto Dimenstein (2001) trata deste assunto em “O cidadão de papel”. O autor destaca que as garantias do cidadão só existem como letra impressa em papel, não se refletindo na vida cotidiana.

Nesta perspectiva legal, a educação para a cidadania assume uma marca determinante, representando apenas a transmissão dos direitos e garantias previstos em lei. Entendemos, porém, que a compreensão de uma educação construída apenas neste modelo acaba circunscrevendo uma percepção reduzida da própria noção de cidadania. É notório que a previsão dos direitos é um pressuposto fundamental para a formação de uma comunidade cidadã. Entretanto, uma cidadania delimitada apenas a aspectos puramente legais, jurídicos ou formais é, na maioria das vezes, uma cidadania com pouco conteúdo ou alcance social.

Quando a cidadania passa a ser encarada como *atividade desejável*, ela vai se estruturar em um conjunto de valores e práticas comuns que aproximam as pessoas, possibilitando a percepção de pertencimento a uma determinada comunidade. Ela passa a ser o exercício de uma prática indefectivelmente política, observa Gentili (1995, p. 147). Um processo educativo baseado nesta perspectiva se preocupará em desenvolver no indivíduo uma infinidade de valores como a liberdade, a igualdade, a autonomia, a solidariedade, a tolerância, a desobediência aos poderes totalitários e o respeito à diversidade, às diferenças e identidades.

Sob esta perspectiva, a cidadania vai requerer um valor muito mais substantivo, material e radical, pois não será mais uma concepção abstrata ou formal, mas uma prática cotidiana e, como disse Nilda Ferreira (1993, p. 23), “uma necessidade de homens concretos”. A cidadania analisada sob este enfoque vai muito além do positivismo ou do simples formalismo no âmbito dos direitos e deveres definidos legalmente para ligar-se a uma noção de ação e prática social.

Quando a cidadania se fecha no “dever ser” de valores e práticas imutáveis ou predeterminadas por uma norma jurídica, Gentili (2000, p. 148) afirma que “ela deixa de ser cidadã”. Para o autor, a cidadania é um “processo construtivo” e nisso inclui a possibilidade de definir, sempre de forma conflitiva, “os valores e as práticas que constituem sua própria esfera de ação”. Ela deve ser pensada como um conjunto de valores e práticas cujo exercício não se fundamente apenas no reconhecimento formal dos direitos e deveres, mas, também, no que tende a torná-los uma realidade substantiva e cotidiana na vida dos indivíduos. Educar para prática cidadã vai significar, assim, contribuir para “formar a própria cidadania”.

Maria Victoria Benevides (1998, p. 167 e 168) ao tratar de questões relacionadas ao conceito e à ação de educar o homem para o exercício da cidadania destaca três tipos de formação essenciais, todas elas interdependentes e indispensáveis no processo de formação do ser humano. De acordo com a autora, a formação humana para o exercício da cidadania envolve, necessariamente, a sua formação intelectual, a sua formação moral e a sua formação do comportamento⁴⁵.

No que se refere à formação intelectual, Benevides (1998, p. 167) discorre que esta acontece a partir do envolvimento do sujeito com as diferentes áreas do conhecimento humano e científico por meio de uma educação sistemática e de uma boa aprendizagem e uso da leitura e da escrita. Para a autora, a formação intelectual é necessária ao cidadão, pois permite que este aprimore o conjunto das informações pertinentes aos seus direitos, dos mecanismos para efetivá-los e do nível de organização individual e coletivo para fazer valer cada um deles.

Por meio da formação intelectual o ser humano mantém contato com os diferentes princípios da reflexão matemática e da explicação científica, das coordenadas espaciais e temporais que organizam a percepção do mundo. Mantém contato, também, com novas formas e estruturas do pensamento que contribuem decisivamente para o desenvolvimento da capacidade de interpretação, de análise, de síntese e de abstração, elementos essenciais para a reflexão e o posicionamento crítico do cidadão acerca da realidade em que está inserido. A ausência ou problemas percebidos nessa formação fortalecem os níveis de desigualdade entre as pessoas, levando à discriminação de muitos e a marginalização de tantos outros.

Sobre a formação moral, Benevides (1998, p. 167 e 168) observa que ela se vincula a uma didática de valores republicanos e democráticos que precisa ser trabalhada cotidianamente com o cidadão. Por valores republicanos incluem-se o respeito às leis existentes, o respeito ao bem público (e também ao privado) e o sentido de responsabilidade no exercício do poder quando investido em algum cargo ou função pública. No que se refere aos valores democráticos, Benevides entende que nestes valores se incluem a observância da igualdade de direitos e oportunidades, do horror aos privilégios e da aceitação da vontade da maioria. Para

⁴⁵ A autora utiliza o termo “educação do comportamento” (BENEVIDES, 1998, p. 168).

a autora, a formação moral não se aprende apenas intelectualmente, mas pela consciência ética que é formada tanto de sentimentos quanto pela razão.

Enquanto seres humanos, somos sociais e políticos e, por isso, convivemos com outras pessoas, nos relacionamos, enfim, temos uma vida pública. E não é simplesmente a formação intelectual (o conhecimento intelectual) que irá nos auxiliar na construção de novas relações sociais e de um convívio que aponte para uma sociedade mais humana, mais justa e solidária. Para o ser humano viver ele precisa, sobretudo, conviver e se relacionar e é justamente na convivência e nas relações construídas cotidianamente, na vida em sociedade ou em comunidade, que ele se descobre e se realiza enquanto um ser moral e ético.

Nesta relação com o outro (e com os outros) é que surgem os problemas, as dúvidas, as inquietações e as indagações, chamadas por Cavalcanti (2000, p. 4), de indagações morais: O que devo fazer? Como devo agir em determinada situação? Como devo me comportar perante alguém? O que devo fazer diante das injustiças ou da corrupção? Segundo a autora, constantemente nos deparamos com situações “que nos colocam problemas morais”. São problemas práticos e concretos da nossa vida em sociedade, problemas que dizem respeito às nossas decisões, escolhas, ações e comportamentos que exigem de nós uma avaliação, um julgamento, um juízo de valor entre o que seja socialmente considerado bom ou mau, justo ou injusto, certo ou errado, pela moral vigente. O grande problema, “é que não costumamos refletir e buscar os ‘porquês’ de nossas escolhas”, mas “agimos por força do hábito, dos costumes e da tradição, tendendo naturalizar a realidade social, política, econômica e cultural”. Perdemos, por isso, a capacidade crítica diante da realidade e acabamos agindo sem ética, porque não fazemos a crítica, e nem buscamos compreender e explicitar a nossa realidade moral.

No Brasil, encontramos vários exemplos [...]. Historicamente marcada pelas injustiças sócio-econômicas, pelo preconceito racial e sexual, pela exploração da mão-de-obra infantil, pelo "jeitinho" e a "lei de Gerçon" [...]. A realidade brasileira nos coloca diante de problemas éticos bastante sérios. Contudo, já estamos por demais acostumados com nossa miséria de toda ordem. Naturalizamos a injustiça e consideramos normal conviver lado a lado mansões e barracos, as crianças e os mendigos nas ruas; achamos inteligente e esperto levar vantagem em tudo e tendemos a considerar como sendo otário quem procura ser honesto. Na vida pública, exemplos é o que não faltam na nossa história recente (CAVALCANTI, 2000, p. 4 e 5).

Acontece que o conhecimento ou a formação intelectual não é uma garantia de que esta realidade seja modificada. Impõe-nos, assim, a necessidade de uma formação moral e ética. Muito embora não façamos em nosso cotidiano a distinção sobre o que seja moral e ética, a moral é definida como o conjunto de normas, princípios, preceitos, costumes, valores que norteiam o comportamento do indivíduo no seu grupo social. A ética, por sua vez, é definida como teoria, conhecimento ou a ciência do comportamento moral, que busca explicar, compreender, justificar e criticar a moral (ou as morais) de uma sociedade. Para Cavalcanti (2004, p. 4), a moral é normativa, a ética, por sua vez, é filosófica e científica.

A confusão que se faz entre o que é moral e ética existe há muito tempo. A própria etimologia dos termos gera certa confusão. A moral tem sua origem no latim “*mores*” e significa costumes. A ética vem do grego “*ethos*” e significa modo de ser. Ambas são responsáveis por construir as bases que vão guiar a conduta e o comportamento do homem livre, determinando o seu caráter e virtudes, e por ensinar-lhe a melhor forma de agir e se comportar (MELO, 2009, p. 8). A moral, de acordo com Melo (2009, p. 8), corresponde a um conjunto de normas e regras que regulam o comportamento do homem em sociedade, sendo estas normas adquiridas pela tradição e pelos costumes, no cotidiano ou pela educação. Todo ser humano possui uma consciência moral que o leva a distinguir entre o que seja certo ou errado, bem ou mal, dentro de um contexto social. Ela corresponde aos limites que o homem estabelece para si nas suas ações e intervenções sobre a realidade.

A ética, por sua vez, exige um grau maior de cultura (MELO, 2009, p. 10). Ela investiga e explica as normas morais, levando o homem a agir não apenas por questões relacionadas aos costumes existentes, à tradição ou à educação, mas, principalmente, por questões que envolvem a razão, a inteligência, a justiça e o pensamento humano. É a busca do melhor estilo de vida, abrangendo os diversos campos do conhecimento humano como a Antropologia, a Sociologia, a Psicologia, a Economia, a Pedagogia e a Política. É interessante destacar o que discorre Adolfo Sánchez Vasquez (1998) sobre moral e ética. Para Vasquez, a ética é “teórica e reflexiva” e a moral é eminentemente prática. Embora elas sejam diferentes uma da outra, ambas se completam. Há, entre elas, uma relação de proximidade, pois na ação do ser humano, o conhecer e o agir são indissociáveis.

Marilena Chauí (2000, p. 434) ao abordar a formação moral do indivíduo, levanta uma discussão sobre a postura do que ela denomina de “sujeito moral”. Para Chauí, vão existir dois tipos de sujeitos morais, a saber: o “sujeito moral passivo” e o “sujeito moral ativo”. O sujeito moral passivo é aquele indivíduo que se deixa governar por seus “impulsos, inclinações e paixões, pelas circunstâncias, pela boa ou má sorte, pela opinião alheia, pelo medo do outro, pela vontade de um outro, não exercendo sua própria consciência, vontade, liberdade e responsabilidade”.

O sujeito moral ativo, por sua vez, é aquele que sabe controlar “interiormente” os seus impulsos, inclinações e paixões. É aquele que “discute consigo mesmo e com os outros o sentido dos valores e dos fins estabelecidos, indaga se devem e como devem ser respeitados ou transgredidos por outros valores e fins superiores ao existente”. O sujeito moral ativo “avalia sua capacidade para dar a si mesmo suas regras de conduta, consulta sua razão e sua vontade antes de agir”, sem esquecer, porém, de ter consideração pelos outros e nem se subordinar ou se submeter cegamente a eles, respondendo pelo que faz, julgando suas próprias intenções e recusando a violência contra si e contra os outros. Numa única palavra ela afirma que o sujeito moral ativo é um sujeito “autônomo” (CHAUI, 2000, p. 434). O sujeito moral ativo será aquele que se utiliza da ética para viver e se relacionar.

Ao tratar sobre a formação ou “educação do comportamento”, Benevides (1998, p. 168) afirma que esta formação está relacionada ao desenvolvimento da capacidade do indivíduo para enraizar hábitos de respeito e tolerância⁴⁶ diante do que seja diferente ou divergente, de cooperar ativamente com a comunidade onde está inserido e de subordinar o seu interesse pessoal ao interesse geral e coletivo.

Com base nos Parâmetros Curriculares Nacionais (1998, p. 25) essas capacidades estão diretamente vinculadas à relação *inter-pessoal* e de *inserção social*. A capacidade de relação *inter-pessoal* envolve o compreender, o conviver e o

⁴⁶ “A idéia de tolerância funda-se no reconhecimento da existência do outro, que, como eu, ocupa um espaço, tem direitos e deveres, mas é essencialmente diferente de mim”, define Nilson Machado. Segundo o autor, “essas palavras são enganadoramente simples, envolvendo armadilhas relacionadas tanto com o significado de “reconhecimento”, quanto com o de “diferente”. Para Machado, “não basta tomar conhecimento da existência do outro para reconhecê-lo como outro; não se configura senão um passo inicial rumo à tolerância se permaneço como sujeito e o outro apenas como objeto”. Muito além de reconhecer o outro, “é necessário buscar compreender o outro, o que exige a disponibilidade para colocar-se em seu lugar e enriquecer a própria perspectiva com a percepção das relações originadas no novo ponto de vista (MACHADO, 1999, p. 30 e 31).

produzir com os outros, “percebendo distinções entre as pessoas, contrastes de temperamento, de intenções e de estados de ânimo”, permitindo que o indivíduo se coloque do ponto de vista do outro e passe a refletir mais sobre seus pensamentos e convicções. A capacidade de inserção social, por sua vez, está relacionada à possibilidade do sujeito perceber-se como parte de uma comunidade ou de um ou vários grupos sociais e de comprometer-se pessoalmente com questões que considere relevantes para a vida coletiva. Ela é fundamental para a cidadania, “pois seu desenvolvimento é necessário para que se possa superar o individualismo e atuar no cotidiano ou na vida política levando em conta a dimensão coletiva”. O aprendizado de diferentes formas e possibilidades de participação social é essencial ao desenvolvimento dessa capacidade (BRASIL/PCN, 1998, p. 25 e 26).

Dentro desta perspectiva de formação do comportamento, é oportuno considerar o pensamento de Patrice Canivez (1991) quando aborda a existência de dois tipos básicos de cidadãos, a saber, o *cidadão passivo* e o *cidadão ativo*. Em sua obra *Educar o Cidadão*, o autor desenvolve um conceito de educação para a cidadania tomando como base o comportamento de cada um desses sujeitos, distinguindo-os de acordo com o modo como cada um participa do debate político.

Patrice Canivez (1991, p. 61) esclarece que o cidadão passivo não deixa de participar da formação e expressão da opinião pública pertinentes ao debate político, fruto do convívio e dos conflitos sociais. Essa participação, porém, não consiste em fazer propostas, projetos e intervenções, mas em expressar, apenas, os seus interesses particulares no plano material e os valores que lhe pareçam importantes no plano moral. Distante de qualquer posicionamento ou ação política mais concreta, “delegam, por isso, o direito e o cuidado de se expressar sobre os assuntos públicos a seus representantes, ao sindicato, ao partido, ao jornal preferido ou ao homem influente, quando não se isola na indiferença e na abstenção”.

O cidadão ativo, por outro lado, vai muito além desse comportamento, afirma Canivez, pois ele “não é ativo apenas na medida em que participa da tomada de decisões em um *nível* qualquer” (quando vota⁴⁷), mas em função do grau de

⁴⁷ Para Canivez (1991, p. 30) a maioria dos cidadãos é politicamente ativa somente nas eleições. “A maior parte do tempo somos todos politicamente passivos: indivíduos puramente privados, o que tem certo encanto, mas privados também de qualquer influência no destino da comunidade”.

compreensão, envolvimento e compromisso com os diversos problemas de sua comunidade. O “seu ponto de vista abrange o todo, como se tivesse de governar”, muito além da expressão de interesses unicamente particulares.

Se se contentarem em fazer valer seus interesses puramente particulares sem perceber a realidade e a complexidade dos problemas, o governante será o único a fazer a “síntese” dessas opiniões múltiplas e singulares. Em outros termos, é o único que pode elaborar um *projeto político*, e assim já não há mais democracia em sentido estrito. O Estado será tão mais democrático *nos fatos* quanto mais os cidadãos participarem da discussão e se manifestarem [...], assim como julgarem do ponto de vista de quem governa, pensarem os problemas em sua complexidade e em função do interesse geral. [...] Além dessas evidências, é indispensável perceber o vínculo entre essa cultura e o sentimento de pertencer ao Estado. Porque esse sentimento está ligado à capacidade e à compreensão dos problemas tais como se apresentam a quem governa. É a aptidão para imaginar as dificuldades da comunidade para encontrar as possíveis soluções que permitem ao indivíduo sair do círculo estreito de seus interesses categoriais ou privados, a fim de chegar a um ponto de vista propriamente político (CANIVEZ, 1991, p. 114 e 119).

Para Patrice Canivez, o cidadão ativo “pensa os problemas políticos independentemente de qualquer militância” e participa dessa discussão em qualquer instância ou lugar, tentando imaginar em dada situação como conciliar “as exigências da eficácia com as da justiça, as necessidades técnicas com os imperativos morais, os interesses e direitos das diferentes partes da comunidade com os valores que poderiam ser objeto de consenso”. O autor ressalta, porém, que o desenvolvimento deste perfil de cidadão ativo “supõe uma competência”, competência esta que se adquire durante a vida por meio dos diferentes saberes, conhecimentos e processos educativos (CANIVEZ, 1991, p. 156).

E para que o conhecimento e a educação contribuam de forma efetiva na formação desse cidadão ativo, eles não podem consistir simplesmente num conjunto de informações ou instruções que permitam ao homem, enquanto indivíduo governado, ter apenas a compreensão de quais sejam os seus direitos e deveres “para a eles conformar-se com escrupulo e inteligência”. Devem fornecer-lhe, além

da informação, uma formação⁴⁸ que fomente a posição desse homem enquanto governante potencial, oferecendo-lhe “conhecimentos e luzes” que o capacitem a assumir seu *status* de sujeito e, assim, poder se posicionar de maneira ativa e criticamente diante da realidade em que está inserido (CANIVEZ, 1991, p. 31).

Sem a capacidade para posicionar-se ativa e criticamente⁴⁹ diante do que o cerca (que supõe um mínimo de familiaridade com o mundo) e sem a aptidão para elaborar a própria experiência em conceitos universalmente válidos e comunicáveis, não há como o homem ter uma posição propriamente livre e política. Nesse caso existirão, apenas, “reações epidérmicas” que acabam traindo as características sociais ou psicológicas do indivíduo ou, quem sabe, “reações de uma sensibilidade moral” que “traduzem uma concepção de vida, das relações entre indivíduos, entre os sexos, entre ricos e pobres, nativos e estrangeiros, sem uma ligação direta com os problemas políticos e sociais”, complementa Canivez (1991, p. 60).

O indivíduo educado é aquele que reconhece a legitimidade de toda lei que lhe impõe um comportamento admissível e aceitável por todos, isto é, um comportamento racional e razoável. Mas é também o indivíduo que percebe a ilegitimidade de qualquer lei que lhe impusesse o não-respeito pela pessoa do outro como pela sua, que o obrigasse, por exemplo, a considerar esta ou aquela categoria de seres humanos como meras coisas. [...] Mas a finalidade da educação é levar o indivíduo a pensar e, sobretudo, a “compreender por que isso é exigido – e, conforme o caso, porque *isso*, que de fato se exige dele, não é exigível” [...]. Ao refletir sobre o sistema legal e institucional no qual vive, o indivíduo chega assim ao plano político. Elaborar um juízo sobre a organização do conjunto da comunidade que *pode* estar na origem de um projeto político consciente. Mas esse projeto é coisa sua. O educador, que deve levá-lo a pensar, não tem a lhe dizer o que ele deve pensar. Deve fornecer-lhe o método, os critérios que lhe darão a possibilidade de perceber o que não tem sentido, o que é violento ou contraditório. Mas é o próprio indivíduo quem vai elaborar, de modo coerente, o que para ele é sensato e satisfatório. [...] Em uma democracia, a escola deve educar cidadãos ativos. Não deve preocupar-se em ensinar aos indivíduos como defender seus interesses materiais, sociais e profissionais. [...] Decerto não deve orientar as preferências partidárias dos cidadãos, mas deve dar-lhes a cultura e o gosto pela discussão, que lhes permitirão compreender os problemas, as políticas pretendidas, e

⁴⁸ Cipriano Luckesi (1993, p. 118) defende a ideia que o ato de ensinar não é informar, é formar. Dentro desta perspectiva, “o educando não deve ser considerado, pura e simplesmente, como massa a ser informada, mas sim como sujeito, capaz de construir-se a si mesmo, através da atividade, desenvolvendo seus sentidos, entendimentos, inteligência” e assim por diante.

⁴⁹ Para Bauman (2000, p. 90), “a reflexão crítica é a essência de toda autêntica política”.

debater sobre isso. [...] Ela deve também permitir-lhes recusar, a partir de critérios racionais, toda política arbitrária e violenta, e de opor-lhe a resistência da idéia do Direito. Deve, enfim, proporcionar os meios de aprovar uma política com conhecimento de causa, e de lhe trazer a adesão da qual depende sua eficácia (CANIVEZ, 1991, p. 150-156).

Esperar que a educação prepare o indivíduo para o exercício da cidadania partindo de uma formação ampla que envolva o desenvolvimento do intelecto, da moral e do comportamento como foi visto anteriormente levanta uma discussão crucial sobre a formação de nossos professores e, principalmente, sobre o papel desenvolvido por nossas escolas nesse processo e que colocam em questão a coerência do discurso educativo em seu cotidiano. Não é nenhuma novidade a afirmação de que tanto professores quanto escolas (nos seus diferentes níveis de ensino) exercem um papel fundamental na educação do homem e na formação do cidadão. Mas como contribuir com a formação de um cidadão que seja cada vez mais ativo, se quem tem a missão de instruir nesse caminho muitas vezes não vive essa realidade ou nem mesmo permite que as condições para isso se efetivem?

De acordo com Pedro Demo (2003, p. 83), a nossa realidade educacional e escolar tem se transformado cada vez mais num ambiente pouco incentivador do exercício da cidadania e muito menos ainda da reflexão crítica, da criatividade do sujeito e de sua autonomia. Para Demo, as escolas e professores, em sua grande maioria, preocupam-se muito mais com a transmissão de informações e conteúdos, numa opção (intencional ou não) pela neutralidade do processo educativo. Na frente da sala e com uma autoridade incontestável fica o professor que ensina o conteúdo, imune a qualquer avaliação; e, na plateia cativa, os alunos cuja função é apenas ouvir, copiar e reproduzir. Tornam-se, dessa forma, indivíduos incapazes de estabelecer relações entre fatos, de analisar situações de forma crítica e de debater sobre o cotidiano da vida numa perspectiva essencialmente coletiva e cidadã.

Moacir Gadotti (2000a, p. 48), por sua vez, afirma que tanto a escola quanto o professor podem contribuir decisivamente com a formação para a cidadania. Mas para que isto ocorra é necessário que um e outro coloquem em prática uma concepção de educação voltada para o desenvolvimento integral do educando, que passa, muito além do desenvolvimento da intelectualidade, pelo desenvolvimento concomitante da criticidade, da sensibilidade, da ética e da responsabilidade. É

preciso que escolas e professores incentivem seus alunos a pensarem de maneira global e a agirem de maneira local, dotando-os das condições que lhes permitam entender os contextos históricos, políticos, sociais, culturais e econômicos para intervir de maneira efetiva e eficaz na realidade onde estejam inseridos.

No caso específico da escola, para que ela contribua com a formação do cidadão ativo, ela precisará se assumir “como um centro de direitos e deveres”, viabilizando a cidadania de quem está nela e de quem vem até ela, sem jamais pensar em si e para si. Quando a escola “se exercita na construção da cidadania de quem usa o seu espaço” ela se torna cidadã, uma escola coerente com a liberdade e com o discurso formador e libertador, que briga para ser ela mesma e luta para que educandos e educadores também sejam eles mesmos. É um espaço de “produção comum do saber e da liberdade”, que “vive a experiência tensa da democracia”, que respeita as características histórico-culturais do ambiente onde se encontra, seus ritmos e conjunturas, que não se esquece de valorizar o pluralismo e o diálogo com outras culturas e concepções de mundo (GADOTTI, 2000b, p. 2) e que ensina a compreender criticamente a trama diária das relações humanas, porque se um dos propósitos da educação para a cidadania é formar sujeitos que transformem a realidade o cotidiano da vida precisa ser visto como referência da ação educativa.

3.5 Modelo de análise conceitual proposto para a educação para a cidadania

Ser um cidadão significa estar preparado para viver em sociedade. Acontece, porém, que nenhum ser humano ao nascer traz consigo, de forma espontânea e completa, essa preparação. Em outras palavras, nenhum ser humano traz consigo a consciência acerca do exercício de direitos e do cumprimento de deveres. Como já tivemos a oportunidade de discorrer, quando o homem nasce, no mesmo instante em que nasce livre e igual por natureza, ele também nasce inserido num ambiente social e cultural e, por isso, incompleto em termos de formação humana. E dessa realidade de incompletude surge a necessidade de ser preparado para a vida.

A educação assume, assim, uma importância significativa para a cidadania na medida em que, sendo um direito do homem, tem o poder de habilitá-lo para o exercício de outros direitos, potencializando-o como um cidadão pleno, apto a viver,

conviver e influenciar os diferentes ambientes em que esteja inserido. Vista por este prisma, a educação torna-se, pois, processo e prática que se concretizam nas relações sociais que transcendem o espaço e o tempo escolares e vai consistir num processo de socialização da cultura da vida, no qual se constroem, se mantêm e se transformam saberes, conhecimentos e os mais diferentes valores.

Neste sentido, se a educação é fundamental para o exercício da cidadania e se a cidadania corresponde, como defendemos no Capítulo 2, ao exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade, educar para a cidadania vai corresponder, obviamente, à ação de educar para o desenvolvimento e o exercício de cada uma dessas dimensões. A proposição de um modelo de análise conceitual de educação para a cidadania tem por objetivo mostrar como a educação pode contribuir e estimular o exercício de cada dimensão ou elemento, de modo a fazer com que a cidadania se torne cada vez mais um exercício qualificado de direitos e deveres.

3.5.1 Educar para o exercício da liberdade

Quando tratamos da liberdade como elemento da cidadania, discorreremos que ela corresponde ao direito que cada pessoa tem de pensar (no campo das ideias), escolher (no campo das decisões) e expressar (no campo das realizações) alguma coisa. Posicionamos-nos, inclusive, na defesa de que não pode haver limites quanto ao que se pensa ou quanto ao que se decide fazer, muito embora no que se refere ao ato de fazer (como efetivação da liberdade de expressão), é necessário, sim, haver algum limite, limite este orientado por questões que envolvem a oportunidade, a conveniência e a consequência dos atos, o constrangimento do outro, o respeito ao outro e ao seu patrimônio e à natureza, aos valores e aos bons costumes.

Interessante afirmar que a noção de liberdade ganha uma maior significação quando vivenciamos ou nos deparamos com um conceito oposto ao dela, ou seja, o conceito de escravidão. Apesar de em pleno século XXI a liberdade do ponto de vista físico (ou do corpo) ainda não seja uma conquista de todos os seres humanos (pois muitos ainda vivem debaixo de algum regime de escravidão), muito pior do que a escravidão física é a escravidão do pensamento e da opinião, da capacidade de

decidir ou fazer alguma coisa livremente, uma escravidão com consequências muito mais graves, pois anula o ser humano como sujeito histórico de sua vida, sem a necessidade de fazer o uso de armas ou algemas. Neste contexto, a educação surge como um importante instrumento de libertação da dominação.

Educar para a liberdade vai corresponder ao desenvolvimento da capacidade de pensar, decidir e expressar (manifestar) livremente por meio do uso da voz, do corpo, da escrita e da crítica, das artes e da música, das ciências e das crenças e da associação. Vai significar, também, o incentivo ao desenvolvimento da capacidade para estar aberto a mudanças. O fato de alguém pensar (refletir), escolher (decidir) e expressar (manifestar) alguma coisa com base no que entende como correto pode significar, algumas vezes, manter-se refém de si mesmo. Ser educado para a liberdade é desenvolver um processo contínuo de libertação interior da ignorância, da alienação, da superstição, das tradições e crenças. É ser incentivado a exercitar livremente a análise crítica de tudo o que se apresenta como uma verdade inquestionável ou imutável acerca da vida e das relações humanas ou institucionais.

O “existir” como ser humano, segundo Paulo Freire (2011, p. 123), é um conceito bastante dinâmico, que implica numa “dialogação eterna” do homem com outros homens e com o mundo. E é a existência desta particular característica que faz dele um sujeito histórico. Neste complexo processo, é preciso entender que as formas de pensar sobre si mesmo e sobre a realidade estão sujeitas a mudanças, que as decisões, com o tempo, podem assumir novas configurações e que as atitudes e as diferentes formas de expressão podem seguir por outros caminhos. Educar para a liberdade, então, é orientar o indivíduo a pensar, decidir e expressar livremente, mas estando aberto a toda e qualquer possibilidade de mudança. A mudança é um direito do homem, mas um direito de quem é livre para querer mudar.

3.5.2 Educar para o exercício da igualdade

Com base no que discutimos no capítulo anterior, a igualdade é aquela condição que as pessoas têm de possuírem os mesmos direitos e deveres. Essa igualdade pode ser absoluta ou relativa, sendo que os fatores determinantes para essa diferenciação são a subjetividade e a individualidade do ser humano e a justiça social. Daí o porquê da essencialidade das leis e das políticas públicas: das leis,

como forma de regular, promover ou garantir (por imposição) o tratamento igual aos iguais e o tratamento desigual aos desiguais, quando for o caso; das políticas públicas, para promover a efetivação da igualdade pelo tratamento desigual aos desiguais por meio do planejamento, da ação e da utilização racional dos recursos públicos oriundos dos tributos arrecadados da população. Diante dessa situação, então, o que poderíamos inferir sobre o educar para a igualdade?

Vemos a ação de educar para a igualdade como a preparação do indivíduo para o reconhecimento de que ninguém é superior ou inferior a ninguém e que nenhum ser humano, independentemente de sua cor, sexo, crença religiosa, origem social, geográfica e cultural, opinião ou opção política ou poder aquisitivo, é melhor, pior ou tem mais ou menos direitos e deveres do que qualquer outro, muito embora alguns aspectos relacionados à subjetividade, à individualidade e à justiça social devam ser levados em consideração. Educar para a igualdade passa, inclusive, pela conscientização da existência da desigualdade e de suas causas, pelo incentivo a uma postura de oposição e recusa a todas as formas de desigualdade e pela proposição de alternativas inteligentes e eficazes ao seu combate.

3.5.3 Educar para o exercício do respeito

No que se refere ao respeito, este elemento conceitual de cidadania corresponde ao processo de reconhecimento e valorização das particularidades e diferenças que cada pessoa traz consigo e que garante o equilíbrio necessário no exercício da liberdade, da igualdade e de outros direitos⁵⁰. Como foi abordado no capítulo anterior, é certo que o exercício da liberdade sem nenhum limite pode implicar na promoção da desigualdade e que a igualdade dentro de uma perspectiva unicamente absoluta pode repercutir na promoção ou efetivação da injustiça. Quando não existe o respeito mútuo entre as pessoas o que existe é a discriminação, o preconceito, o racismo, a violência, a traição, a indiferença, o abuso do poder, o vandalismo, a intolerância, a exploração e a corrupção.

⁵⁰ Interessante observação é feita por Nilson Machado (1999, p. 39). Para o autor, “o reconhecimento do outro, no entanto, não pode prescindir do reconhecimento de si mesmo como um sujeito livre, com uma consciência autônoma e com características pessoais inconfundíveis”.

Educar para o respeito, então, vai corresponder ao desenvolvimento da capacidade de reconhecer e valorizar as particularidades e as diferenças de cada pessoa ou grupo de pessoas. É ser instruído a reconhecer e a valorizar as diferenças de cor, de sexo, de gênero, de idade e de autoridade, de crença religiosa, de origem social, geográfica e cultural, de opinião ou opção política, de poder aquisitivo e assim por diante. É ensinar que a liberdade e a igualdade constituem direitos fundamentais para o exercício da cidadania, sem esquecer, porém, que tais direitos devem ser exercidos dentro de certos critérios e limites. É ensinar que o direito de discordância do outro em relação àquilo que se penso, decido fazer ou faço, dentro do meu direito de ser livre e igual, também deve ser considerado em nome do autêntico espírito político e da diversidade de ideias e de pensamento.

3.5.4 Educar para o exercício da integração

Quando discorremos sobre integração definimos este elemento da cidadania como aquela condição que permite o indivíduo perceber-se ou sentir-se parte de um grupo de pessoas ou de uma comunidade, por razões que vão muito além dos laços familiares ou de sangue e que podem encontrar alguma explicação na mesma origem histórica, cultural ou nacional; pela defesa dos mesmos princípios, ideias e crenças; pela esperança de realização dos mesmos desejos e planos, enfim, pela existência ou ocorrência de situações, sentimentos e fatos que apresentem, em certo momento, alguma semelhança ou característica comum, o que nos faz compreender a integração como identidade e cumplicidade. Todavia, mais do que identidade e cumplicidade, a integração significa, também, consentimento, na medida em que alguém, mesmo pensando ou sendo diferente, se sente aceito e valorizado por todos os outros. E é daí que surge a importância do elemento respeito para a consolidação da integração como elemento da cidadania.

Dessa forma, educar para a integração significará educar para a inclusão e não para a exclusão. É promover ações e práticas educativas que permitam a aproximação, a interação e a criação de vínculos entre as pessoas, fazendo com que cada uma delas se sinta valorizada por tudo o que tem de igual e de diferente em relação aos demais. É ser incentivado quanto ao desenvolvimento de pensamentos e atitudes que valorizem a existência de cada indivíduo como parte

orgânica de um corpo que, para sobreviver, precisa de todas as partes. É aprender, também, a questionar e combater as diferentes formas de exclusão, da qual nascem outros males como a discriminação, o preconceito, o racismo e a exploração.

3.5.5 Educar para o exercício da participação

Compreendida como toda ação consciente e voluntária de um indivíduo que provoque, minimamente ou não, alguma influência nos destinos do grupo ou comunidade da qual faz parte, a participação se destaca entre os elementos conceituais da cidadania. E como discutido no capítulo anterior, esta influência pode ocorrer tanto no campo das ideias (quando envolve uma opinião, sugestão ou crítica), quanto no campo das decisões (quando da escolha de um representante ou governante) ou, também, no campo das realizações (quando do envolvimento ou militância política, sindical e partidária ou da prática da solidariedade com o próximo ou da reivindicação). Seja qual for a situação, porém, é preciso ter em mente que a participação, muito além de um simples conceito, é um direito que precisa ser exercido de forma qualificada pelos cidadãos. E daí a importância da informação.

Em função disso, educar para a participação vai significar, em tese, o incentivo ao exercício da opinião, da sugestão, da crítica e da reivindicação; da escolha consciente de seus representantes e governantes e do envolvimento político em todas as suas formas. É incentivar o envolvimento com as mais diferentes questões de interesse do grupo ou comunidade a que pertence, procurando conhecer e se informar para poder interferir ou influenciar de alguma maneira os destinos desse grupo por meio de ideias, decisões e ações. É despertar o senso de responsabilidade com o coletivo e o compromisso com a busca de soluções para os problemas sociais, políticos e econômicos pertinentes ao grupo.

3.5.6 Educar para o exercício da autonomia

Na mesma direção da liberdade, a autonomia vai corresponder ao direito que cada pessoa tem de pensar, escolher e expressar alguma coisa. Acontece, porém, que a autonomia, diferentemente da liberdade (que é mais ampla), vai corresponder à capacidade desenvolvida por alguém para pensar, escolher e expressar com base em suas convicções, motivações e interesses. Muito embora a autonomia utilize

como princípio a defesa de uma postura de independência quanto ao modo de pensar, viver e agir, isto não pode implicar na defesa de uma postura individualista da vida, de isolamento ou de abdicação do espírito de equipe e de colaboração.

Educar para a autonomia vai significar, então, o incentivo do pensamento, da tomada de decisão e da realização das coisas segundo as convicções e interesses de quem pensa ou decide fazer algo. É despertar e incentivar o desejo de governar a si mesmo. É estimular a tomada de decisão e a ação por conta própria sobre o que fazer (vontade), quando fazer (oportunidade) e como fazer (método) as coisas, direcionando os rumos da vida pessoal de acordo com suas próprias regras, forças e meios e conforme o que entende como correto, justo e coerente para si. É orientar o indivíduo, inclusive, sobre assuntos como responsabilidade, prudência, respeito pela liberdade e autonomia dos outros e a obediência consciente (criticidade) das regras e limites instituídos coletiva e democraticamente.

3.5.7 Educar para o exercício da reivindicação

Como tratado no capítulo anterior, a reivindicação será sempre uma ação ou reação consciente praticada por uma ou mais pessoas (conjuntamente) diante de situações e fatos que prejudiquem ou contrariem o exercício e a fruição de direitos e cujo objetivo será, sobretudo, o de cobrar ou exigir de uma terceira pessoa qualquer (o Estado, por exemplo) o cumprimento ou a efetivação desses direitos ou o reconhecimento deles através de lei e perante a sociedade. Em função disso, o exercício da reivindicação pode ser analisado de duas formas diferentes: a da *reivindicação como cobrança*, quando envolver algum compromisso firmado com alguém e que não tenha sido cumprido, e a da *reivindicação como exigência*, quando envolver a ausência ou falta de promoção, efetivação ou de reconhecimento de um direito ou um conjunto de direitos.

Porém, para que haja reivindicação, não basta existir apenas a motivação. É necessário, sobretudo, que exista, antes disso, a consciência crítica e política por parte das pessoas. Nunca haverá uma autêntica reivindicação se as pessoas não tiverem desenvolvido, minimamente, a capacidade de refletir individual e coletivamente sobre a realidade em que estão inseridas, de questioná-la e de

indignar-se com aquilo que esteja acontecendo ou deixando de acontecer, seja nas relações particulares ou naquelas mantidas com o Estado.

Educar para a reivindicação é instruir o indivíduo para que ele não admita sofrer qualquer tipo de prejuízo (ou ameaça de prejuízo) quanto ao exercício, fruição ou quanto ao reconhecimento de um direito, seja ele qual for. É ser incentivado quanto ao desenvolvimento da consciência e do senso crítico sobre a realidade em que está inserido ou sobre uma realidade que os outros tentem atribuir como digna e normal. É ser incentivado a indignar-se com tudo aquilo que não é correto, honesto e transparente ou que não reflita a vontade e o interesse da coletividade. Educar para a reivindicação é incentivar o exercício contínuo da cobrança e da exigência (individual ou coletiva). É ser incentivado a fazer o uso (respeitosa e responsabilmente) da voz e do corpo (como nas manifestações), da escrita e da crítica, da arte e da música e de tantas outras formas de expressão, enfim, é ser desafiado a fazer com que alguém ou uma instituição (pública ou privada) reconheça o valor daquilo que esta sendo reivindicado e dê a ela efetividade.

3.5.8 Educar para o exercício da responsabilidade

A responsabilidade significa, sobretudo, um compromisso. Há a responsabilidade daquelas pessoas que se encontram, segundo os costumes ou leis, em uma condição de autoridade sobre outras pessoas ou sobre bens ou funções. A responsabilidade, neste caso, vai corresponder ao compromisso de cuidar, de zelar, de honrar, proteger ou dar assistência a essas pessoas, bens ou funções. Há, também, a responsabilidade resultante da condição de igualdade humana que, em função das relações que precisam ser mantidas, seja com outras pessoas, com a natureza e as instituições, a necessidade de assumir compromissos e de cumprir certas regras ou normas torna-se uma exigência fundamental para uma convivência mais justa e equilibrada, do bem comum e do interesse geral. Nesta situação, a responsabilidade vai corresponder ao compromisso de obedecer e cumprir as regras instituídas, de participar, de acompanhar e de fiscalizar as ações daqueles que tem alguma autoridade ou poder.

Na primeira situação (da responsabilidade motivada pela autoridade), a responsabilidade será importante para a cidadania porque a sua existência

repercutirá quase sempre no surgimento de um direito para aquele sobre a qual a autoridade é exercida ou, quando da prática abusiva ou ilegal dessa autoridade, no incentivo ao exercício da reivindicação. Na segunda situação (da responsabilidade motivada pela condição de igualdade humana), a responsabilidade interessa para a cidadania na medida em que proporciona benefícios gerais para a coletividade como, por exemplo, a ordem, o respeito, uma convivência mais justa e equilibrada, a minimização da desigualdade e da exclusão social, a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos e assim por diante. É importante lembrar, inclusive, que as consequências provocadas pelo não cumprimento de uma responsabilidade justificam a existência da responsabilização como medida disciplinar ou punitiva.

Diante disso, educar para a responsabilidade significa instruir e encorajar o indivíduo a reconhecer e assumir os compromissos que a vida lhe reserva, desde que legítimos ou legalmente instituídos. É instruir o indivíduo, seja ele quem for, acerca da necessidade de obedecer e cumprir de forma consciente as leis e as regras estabelecidas. É estimular o compromisso de cuidar, zelar e proteger o patrimônio público e privado, a natureza e o meio ambiente. É incentivar o exercício da solidariedade e do respeito com o próximo. É tentar conscientizar o cidadão sobre a necessidade do cumprimento das obrigações tributárias e fiscais e sobre a importância da participação na criação das leis, no planejamento dos gastos públicos, na fiscalização e no acompanhamento do uso dos recursos arrecadados. Na mesma direção, educar para a responsabilidade significará, também, promover a orientação e a conscientização do cidadão sobre as implicações e consequências resultantes do não cumprimento dos compromissos e responsabilidades existentes.

Por fim, podemos concluir que a educação para a cidadania se baseia, essencialmente, numa ação educativa voltada para a formação de um indivíduo que precisa viver em sociedade, formação esta que não inclui apenas o desenvolvimento do seu intelecto, mas da moral e do comportamento. É uma educação que se amplia para além da mecanicidade do saber, da decodificação de letras, palavras e operações matemáticas como expressou Paulo Freire (2011, p. 123). É uma educação que incentiva o cidadão sobre a importância de valores como liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. É, sim, uma educação que muito além da teoria incentiva o indivíduo a decodificar, também, os significados de sua própria existência e

realidade como um sujeito histórico que se relaciona cotidiana e complexamente com outros sujeitos, com a natureza e com as instituições, inclusive com o Estado.

Ler a realidade há de significar, antes de mais nada, esse processo, através do qual o sujeito se alfabetiza para aprender a decifrar a realidade, sobretudo naquilo que tem de manhosamente oculto. Em seguida, ler a realidade implica saber intervir, usando como base instrumental o conhecimento reconstruído, e como base ética a capacidade de redirecionar a história, sendo dela sujeito (DEMO, 1999, p. 66).

É importante lembrar, inclusive, como discorremos anteriormente, que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Federal 9.394/96) e considerando, ainda, o longo período de cerceamento das liberdades e de autoritarismo vivido pela sociedade durante a ditadura militar, a educação brasileira precisava tomar um novo rumo quanto ao processo de formação humana. Além do pleno desenvolvimento da pessoa e de sua qualificação para o trabalho, o preparo para o exercício da cidadania passou a ser um assunto de extrema necessidade e urgência.

4 A EDUCAÇÃO FISCAL E SUA PROPOSTA DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Este capítulo tem por objetivo discorrer sobre o tema educação fiscal em sua condição de política pública educacional e de proposta educativa de incentivo ao exercício da cidadania. A seguir, serão tratados os seguintes assuntos: a origem e a função social do tributo e a importância do controle social exercido pela sociedade; aspectos históricos e legais do tributo no Brasil; o conceito de educação fiscal e sua relação com os Temas Transversais segundo os Parâmetros Curriculares Nacionais; as experiências de educação tributária e fiscal no mundo; os antecedentes históricos da educação fiscal no Brasil e o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

4.1 A origem e a função social do tributo e a importância do controle social⁵¹

A origem do tributo⁵² está diretamente ligada à formação do homem como um ser social. Ainda nômade e livre de relações sociais estáveis e permanentes, ele andava por diversos lugares acomodando-se temporariamente em terras que lhe oferecessem as melhores condições de sobrevivência. Diante do crescimento de sua família e do grupo que fazia parte, ele foi forçado a se estabelecer de modo permanente para dali poder garantir a sua subsistência. Em determinado período da história, o homem buscou organizar-se socialmente em comunidades com o objetivo de atender aos mais diferentes interesses que iam, desde as necessidades básicas de alimentação e abrigo, até a proteção contra as ameaças de outros povos inimigos ou animais (SILVA, 2007, p. 58).

Dentro dessas comunidades a presença de um chefe tribal ou líder religioso era algo comum e muitas vezes como forma de homenagear ou reconhecer o importante papel desenvolvido por eles na condução do grupo, a entrega espontânea de oferendas e presentes era sempre vista como uma atitude honrosa. Silveira (2002, p. 29) afirma, inclusive, que a origem do tributo acompanhou a

⁵¹ Controle exercido pela sociedade sobre as ações do Estado e seus governantes. É a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos públicos.

⁵² Etimologicamente a palavra tributo deriva do latim *tributum* que era uma contribuição paga pelos membros das antigas tribos (*tribus*) romanas (ESAF, 2009c, p. 22).

evolução desse costume. Para o autor, é perfeitamente possível inferir que as primeiras manifestações dos tributos surgiram sob a forma de oferendas ou presentes, entregues voluntariamente a esses chefes tribais ou líderes religiosos.

A imposição dos tributos se tornará algo mais frequente e obrigatório com as conquistas de novas terras e povos, onde vencedores passariam a impor aos vencidos o pagamento de pesadas taxas e impostos como símbolo de imposição do poder e de submissão e obediência por parte dos vencidos. A cobrança de tributos pelos líderes de uma comunidade aos seus próprios súditos ou liderados só irá surgir com maior intensidade séculos depois quando, de tudo o que o súdito produzisse em suas terras, uma parte deveria ser entregue sob a forma de tributo⁵³.

O texto mais antigo encontrado sobre a cobrança de tributos é uma placa de 2.350 a.C., em escrita cuneiforme, que descreve as reformas empreendidas pelo rei Urukagina, na cidade-estado de Lagash, na antiga Suméria, entre os rios Tigre e Eufrates. Este documento relata a cobrança de impostos extorsivos e leis opressivas, assim como a exploração por funcionários corruptos e o confisco de bens para o rei (ESAF, 2009c, p. 22). Outra referência interessante é um texto egípcio datado de 2.000 a.C. (SILVEIRA, 2002, p. 50). Nele há o relato da opressão vivida por pessoas daquela época quanto à cobrança de impostos.

Não te lembras da condição de lavrador na ocasião em que lhe cobram os impostos sobre a colheita? Os verdes são numerosos no campo; caem dos céus gafanhotos; os animais comem, os pássaros pilham [...]. Que calamidades para o lavrador! O que possa restar, depois disso, os ladrões o levam [...]. Chega então o escriba do imposto e taxa a colheita [...]. E dizem: Dá os grãos! Não os há [...]. Então eles batem no lavrador caído no chão; amarram-no, deitam-no no fosso, onde sufoca de cabeça para baixo. Sua mulher é também amarrada, seus filhos acorrentados. Seus vizinhos abandonam-no e fogem, levando grãos [...].

A opressão em relação à cobrança de tributos persistiria ao longo da história. Desde a Antiguidade, com a imposição do tributo aos derrotados nas guerras (Império Romano, especialmente), passando pela Idade Média quando, além dos

⁵³ Somente por volta do século VII a.C., na Grécia, é que ficou instituído o tributo administrado pelo Estado como conhecemos na atualidade (ESAF, 2009c, p. 22).

senhores feudais que exigiam dos seus súditos pesados tributos em troca de proteção, ainda havia a Igreja que recolhia algumas contribuições, fosse por meio dos dízimos ou através das indulgências. A contestação de qualquer destas imposições religiosas representava o passaporte para a condenação eterna da alma ao inferno. É importante lembrar que durante as Cruzadas, que se estenderam entre os séculos XI e XIII, diversos senhores feudais passaram a cobrar ainda mais impostos de seus súditos para financiar as viagens à Terra Santa (Palestina) que havia sido invadida pelos turcos mulçumanos (ESAF, 2009c, p. 11).

Mais tarde, durante o Absolutismo francês na Idade Moderna, a cobrança de tributos pelos monarcas alcançou seu ponto culminante. De acordo com Amorim e Weyne (2006, p. 20), estima-se que 80% dos ganhos dos camponeses eram pagos aos vários coletores de impostos. O rei Luis XIV, por exemplo, um dos mais influentes monarcas franceses, chegou a fazer a seguinte declaração: “Quero que o clero reze, que o nobre morra pela pátria e o povo pague”. Acontece, porém, que o resultado dessas cobranças era predominantemente marcado pela utilização do que era arrecadado no sustento do luxo dos palácios e da boa vida dos reis, da nobreza e de seus fiéis súditos. Diante deste contexto histórico de exploração, desorganização fiscal e gastos excessivos, que trouxeram consequências desastrosas para as finanças da França, eclodirá a Revolução Francesa, em 1789.

E mesmo tendo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, produto da Revolução Francesa, estabelecido em seus artigos 13 e 14 que deveria ser repartida de maneira igualitária entre todos os cidadãos, uma contribuição comum de acordo com o princípio da capacidade contributiva para que o Estado pudesse honrar os seus compromissos, coube a esta mesma Declaração estabelecer a premissa de que nenhum tributo poderia ser cobrado sem que houvesse o consentimento da nação, uma iniciativa muito parecida com aquela que envolveu o rei João I (João Sem-Terra) da Inglaterra, no ano de 1215, quando o mesmo foi compelido a assinar a Carta Magna, obrigando-o a não instituir nenhum tributo ou subsídio, a menos que este fosse aprovado pelo Conselho do reino.

Com o advento do Estado liberal após a Revolução Francesa e diante das terríveis consequências sociais provocadas pela Revolução Industrial, especialmente no final do século XIX, foi preciso que o Estado assumisse uma nova postura, bem diferente daquela baseada em seu distanciamento da economia como

defendia a burguesia. O novo papel do Estado (o Estado Social) exigia a realização de diversos gastos e investimentos, fato este que justificava a cobrança de tributos, pois como assegurar ao povo a realização de investimentos em educação, saúde, moradia, emprego e outros direitos sociais, sem que houvesse a arrecadação de tributos? Mais tarde, com a crise financeira de 1929 e com o término da Segunda Guerra, em 1945, a intervenção estatal na economia tornava-se, novamente, uma ação necessária. O dever de pagar tributos passava, assim, a se consolidar como principal instrumento gerador de receita e das condições financeiras para que o Estado pudesse atender as demandas do povo (MARTINS, 2005, p. 255).

Para Hugo de Brito Machado, a partir do momento em que o Estado começou a realizar tarefas sociais e econômicas, estas últimas consideradas até então como privativas do setor privado, percebeu-se que o tributo assumia, assim, uma função socioeconômica extremamente relevante, como instrumento de viabilização das ações do Estado, tendo em vista o seu objetivo de promover e proteger os diversos direitos individuais, coletivos e sociais dos cidadãos (MACHADO, 2004, p. 23).

Entretanto, Machado (2004, p. 23) observa que, historicamente, o grande problema em relação ao tributo nunca esteve relacionado a sua maior ou menor carga sobre a população, pois, segundo o autor, a tributação em si não prejudica o desenvolvimento de nenhuma sociedade. Na verdade, o grande problema da carga tributária está relacionado aos critérios escolhidos ou utilizados em sua distribuição, sem esquecer de mencionar os constantes casos de corrupção, malversação e desvio de recursos públicos, que acabam dificultando a redução das injustiças e das desigualdades sociais, além de forçar o Estado e os governos a terem de aumentar a carga tributária (já considerada pesada) para compensar as perdas ocorridas e que, em tese, se torna uma medida desfavorável ao desenvolvimento do país.

O combate à corrupção e o mau uso dos recursos arrecadados tornam-se, assim, uma medida necessária para que o Estado tenha uma melhor condição financeira para atender as diferentes demandas da sociedade. Portando-se de forma eficiente no controle e no gerenciamento correto dos recursos, é bem provável que o Estado consiga reduzir, desde que haja interesse e comprometimento político dos governantes, os níveis de desigualdade social que prejudicam o exercício pleno de direitos. Por outro lado, o envolvimento do cidadão nestes assuntos também é

apontado como uma alternativa eficaz para a melhoria da gestão pública e da utilização dos recursos arrecadados em prol do bem comum e do interesse coletivo.

Ferreira (2008, p. 36) discorre que quando o cidadão resolve participar ativamente da vida pública, contribuindo com a formulação de projetos e políticas públicas que tornem a realidade social menos injusta, sem perder de vista a fiscalização e o controle dos atos de seus representantes no que se refere à legalidade, legitimidade e oportunidade na realização dos seus gastos, será possível alcançar maiores níveis de justiça e de igualdade social.

De acordo com Ferreira (2008, p. 52 e 53), “há um liame entre a dignidade e a cidadania”. Sem o exercício efetivo da cidadania por parte de cada um, o respeito à dignidade humana torna-se mais difícil. Por isso, em relação ao tributo, “o cidadão não deve apenas cumprir o seu dever de pagar” e depois esquecê-lo. É preciso que todos, individual e coletivamente, reconhecendo que a responsabilidade pelo bem comum é de toda a sociedade e que a efetivação da justiça social também depende de recursos financeiros, acompanhem, fiscalizem e controlem a destinação dos tributos e as ações daqueles que os gerenciam, pois é por meio dos tributos que a efetivação de uma vida coletiva mais digna e justa poderá ser viabilizada. A esta ação praticada pela sociedade corresponde o exercício do controle social.

Chaves (2012, p. 6) esclarece que o controle social é o controle exercido pela própria sociedade sobre aqueles a quem ela delega poderes. Corresponde àquele tipo de controle realizado por alguém que não é um agente público no exercício da sua função e pode ocorrer por meio da participação direta no planejamento, no monitoramento e na fiscalização da gestão pública. Este controle pode ser exercido de forma direta, quando o próprio cidadão, individualmente, acompanha as ações de seus gestores; ou de forma colegiada, quando exercido através dos diferentes conselhos de políticas públicas. Segundo Chaves, para que este controle ocorra é imprescindível que a sociedade tenha acesso a informações⁵⁴ e a prestação de contas, que dependem, essencialmente, do nível de transparência governamental.

⁵⁴ No Brasil, em novembro do ano de 2011, foi sancionada pela Presidência da República a Lei 12.527, que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação. Esta lei tem como propósito regulamentar o direito constitucional do cidadão de ter acesso a informações públicas no âmbito dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O direito de acesso à informação está previsto na Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXXIII que dispõe: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que

Percebe-se, assim, que o principal objetivo do controle social visa contribuir com a garantia de que os recursos arrecadados pelo governo por meio dos tributos sejam utilizados na consecução de políticas públicas que atendam às demandas da sociedade, a legítima proprietária dos recursos públicos. A ausência do controle sobre a administração pública por parte da sociedade (controle social) abre lacunas para a corrupção, o mau uso e o desvio de verbas públicas, condutas estas que repercutem na ineficiência da gestão governamental e contribuem para o aumento crescente das desigualdades e das injustiças sociais. Sendo assim, o exercício do controle social fortalece enormemente a fruição de direitos pela sociedade.

4.2 O tributo no Brasil: aspectos históricos e legais

Logo que o Brasil foi descoberto, no início do século XVI, não houve interesse por parte de Portugal em envidar esforços visando a exploração das terras aqui conquistadas. Naquela ocasião, a exploração de riquezas por Portugal estava concentrada no Oriente. Quando o Brasil passou a fazer parte do processo de colonização, isso só foi ocorrer trinta anos mais tarde, em 1530, por uma decisão do então rei D. João III. De acordo com Benedito Ferreira (1986, p. 20-22), o governo português investiu vultosos valores financiando a construção de navios para vinda de um número significativo de pessoas consideradas pelo rei como fiéis à Coroa, capazes de representar o monarca português e explorar o novo continente.

A economia da recente colônia concentrou-se na extração de matéria-prima e o primeiro produto a ser explorado e que rendeu valores significativos em tributos aos portugueses foi o pau-brasil. Sobre a exploração dessa madeira vigorou a primeira espécie de tributo que recebeu o nome de *quinto*, pois correspondia a um quinto (ou quinta parte) da madeira extraída. Anos depois, com o objetivo de garantir rendimentos e promover o aumento da arrecadação, a Coroa portuguesa determinou que somente a Fazenda Real poderia negociar a extração do pau-brasil, obrigando todos a vendê-la somente a Portugal. Nesta época, mesmo com a existência da

serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". A Constituição Federal também tratou do acesso à informação no art. 5º, inciso XIV; art. 37, § 3º, inciso II e art. 216, § 2º.

moeda portuguesa, praticamente todas as dívidas oriundas de tributos eram quitadas *in natura*, e essa era a forma de pagamento que predominava. Vale ressaltar que produtos como tabaco, açúcar, couro e ouro também eram aceitos como pagamento de tributos, esclarece Moraes (1993, p. 108-113).

Por volta da metade do século XVI, tendo em vista o fracasso das capitânicas hereditárias e preocupado com a possibilidade de condutas fraudulentas que pudessem causar prejuízos financeiros à Coroa, o rei D. João III resolveu unificar as capitânicas sob o comando de um Governo-Geral. Para dar uma maior efetividade a este objetivo, nomeou, em 1549, como Governador-Geral da colônia, o militar e político português Tomé de Souza, que recebeu ordens expressas para fundar uma cidade na Baía de Todos os Santos para abrigar a sede da administração colonial.

Pela importância e responsabilidade dessa função, três outros cargos foram criados para auxiliar os trabalhos do então governador, a saber, o Ouvidor-mor (para cuidar da Justiça), o Capitão-mor (para cuidar da Defesa) e o Provedor-mor, com a missão de cuidar da economia e, de maneira específica, zelar pelas finanças da colônia e de todos os assuntos que envolvessem a arrecadação de tributos. De acordo com Ferreira (1986, p. 22-24), a fiscalização e a arrecadação dos tributos eram realizadas por servidores que exerciam o cargo de “rendeiro”, com poderes, inclusive, para prender os contribuintes que estivessem em atraso.

Em relação aos tributos cobrados na colônia, Vieira (2012) esclarece que eles podiam ser classificados de duas formas: os tributos *ordinários* e os *extraordinários*. Como *tributos ordinários* destacam-se as *rendas da Fazenda Real* e as *rendas do Governo-Geral*. As primeiras eram cobradas pelo monopólio do comércio, direitos das alfândegas, quinto dos metais e pedras preciosas e a dízima. As *rendas do Governo-Geral*, por sua vez, eram cobradas pelo monopólio dos engenhos, direitos de passagem dos rios, direitos dos escravos, quinto do pau-brasil, especiarias e drogas. Quanto aos *tributos extraordinários*, é possível destacar as derramas, fintas e contribuições. Havia, também, três órgãos que cuidavam da administração fazendária: Juntas da Fazenda, Alfândegas e Mesas de Inspeção. E mesmo com a presença destes órgãos, a evasão fiscal, as fraudes e o contrabando persistiam.

Entre os anos de 1550 e 1590, outro produto passou a ocupar a atenção dos portugueses e com significativa influência na arrecadação de tributos. Este produto foi a cana-de-açúcar, que substituiu a indústria extrativa do pau-brasil. Sua

importância para a tributação da colônia atingiu, como discorre Douglas Ferreira (2008, p. 54), um patamar tão expressivo que forçou o rei D. João III a ordenar a fiscalização dos engenhos de açúcar pelo Provedor-mor. Este novo produto se tornou anos depois, ainda durante o período colonial, a base da economia brasileira e, principalmente, de toda a região Nordeste.

Para o cultivo da cana-de-açúcar, Portugal utilizou como força de trabalho a mão-de-obra escrava, primeiramente a indígena e logo em seguida a de origem africana, que persistiu até o fim do século XIX. O regime de trabalho imposto aos escravos era tão excessivo que relatos dão conta de que em épocas de colheita muitos dos escravos africanos chegavam a trabalhar até dezoito horas por dia. Com o passar do tempo, a economia dos engenhos entrou em decadência, forçando muitos agricultores a mudar do cultivo da cana-de-açúcar para a monocultura do café, o que fez com que seus trabalhadores, e também escravos, fossem deslocados gradativamente dos engenhos para as grandes fazendas cafeeiras.

Mais tarde, por volta do final do século XVII, ocorreram as primeiras descobertas significativas de ouro. Boris Fausto (2006, p. 98-102) menciona a criação de uma nova espécie de tributo: o quinto sobre o ouro. E com o propósito de regular a exploração desse metal e evitar roubos ou fraudes na arrecadação, a Coroa portuguesa criou os cargos de Provedor, Tesoureiro e Escrivão das minas. Mesmo assim, a evasão fiscal ainda continuou fazendo com que Portugal, no intuito de reduzir ao máximo a sonegação, criasse a Casa da Fundição, para que todo o ouro extraído da colônia pudesse ser transformado em barras, o que facilitaria o controle e a cobrança da parte que era devida à Coroa (FERREIRA, 2008, p. 55).

Em 1808, diante da real possibilidade de invasão do exército francês a Portugal (comandado pelo imperador Napoleão Bonaparte) e sob forte pressão, o então rei de Portugal D. João VI decidiu aceitar a proposta de proteção oferecida pela Inglaterra e, com toda a sua família, mudou-se para o Brasil. Segundo Ferreira (2008, p. 34-38), durante os treze anos em que a família Real ficou no Brasil, coube a D. João VI a realização de diversas ações, entre elas a abertura dos portos às nações amigas e a construção de novos portos, fazendo com que a colônia se livrasse do regime de segregação comercial; a isenção de impostos sobre a importação de matérias-primas destinadas à industrialização; a introdução do papel-moeda emitido pelo recém criado Banco do Brasil; a criação do Tesouro Nacional; a

instituição da Imprensa Régia; a utilização de moedas de ouro, prata e cobre nas transações comerciais e a elevação da colônia à condição de Reino.

Com a proclamação da Independência do Brasil em 1822, o país deixava de ser colônia. Porém, em função de acordos celebrados com Portugal, o Brasil foi obrigado a assumir diversas dívidas e compromissos. Entre eles, coube à antiga colônia, como moeda de troca por sua independência, indenizar a Coroa portuguesa no montante de 2 milhões de libras esterlinas. Essa medida trouxe impactos extremamente negativos para as finanças brasileiras que perdurariam por anos.

Com a saída em definitivo da Corte portuguesa, o Brasil viveu sua primeira grande crise financeira, com os cofres vazios, o país imerso em dívidas e o custo de vida em constante elevação. Em março de 1824, com a primeira Constituição do Império, foi instituindo um novo governo, agora monárquico, hereditário, constitucional e representativo. A referida Constituição consagraria alguns direitos civis e políticos, a saber, o de que nenhum cidadão podia ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei, e que nenhum dispositivo legal poderia ter efeito retroativo, devendo sua aplicação ser igual para todos.

Quanto ao tratamento tributário, Vieira (2012) lembra que a Constituição de 1824 estabeleceu a regra de que ninguém podia ficar isento de contribuir para as despesas do Estado, cabendo a iniciativa sobre qualquer assunto relacionado a impostos da competência privativa da Câmara dos Deputados. Em 1832, novas regras foram criadas alterando o regime tributário com o fim de promover uma maior descentralização fiscal e a discriminação das rendas públicas entre as do governo (receita geral, com vinte e duas rubricas) e as das províncias (receita provincial, com os tributos remanescentes). No ano seguinte, uma nova lei orçou as receitas e fixou as despesas do governo, instituindo uma ordem mais criteriosa na organização financeira do país, além de alterar para mais de trinta as espécies tributárias.

No ano de 1834, como bem observa Vieira, surge o chamado Ato Adicional que modifica a Constituição vigente e traz significativas mudanças na organização administrativa e uma maior autonomia para as províncias, atribuindo a estas e suas Assembleias a legislação sobre os impostos provinciais e municipais. Vale lembrar, entretanto, que o sistema tributário que existia ainda apresentava diversas falhas e as províncias ainda não tinham a autonomia necessária pretendida pela lei.

Com a Proclamação da República, em 1889, é instituído, no país, o regime federativo. Com uma nova Constituição (Republicana), os assuntos relacionados à área fiscal receberam novo tratamento. Foram firmadas competências específicas para a União e para os Estados, a adoção do critério nominalístico para os impostos (designação pelos seus nomes), a criação do princípio da estrita legalidade tributária, a uniformidade dos impostos federais e a imunidade recíproca de bens, serviços e rendas públicas (FERREIRA, 1986, p. 67). Mas apesar das inovações, ainda persistia o mal da superposição de tributos e a ausência dos municípios na distribuição da receita. Isso só seria mudado com a Constituição de 1934.

Mais tarde, com as mudanças ocorridas no cenário político mundial após o final da Segunda Guerra, era preciso a promulgação de uma nova carta constitucional. Através da Constituição de 1946, um novo sistema tributário foi organizado e este se fundamentou em três premissas básicas: coexistência de um sistema tributário autônomo para cada unidade da federação (União, Estados e Municípios); adoção de uma classificação jurídica dos impostos e a autonomia para as entidades da federação através de impostos privativos.

Outra importante inovação da Constituição de 1946, segundo Ferreira (2008, p. 57), foi a criação do “mínimo existencial”, onde todos os produtos classificados como mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica eram isentos do imposto sobre o consumo. Um novo sistema de transferência de impostos aos municípios foi criado, com o objetivo de amenizar a dependência financeira dos mesmos. Entretanto, como observa Vieira (2012), esse objetivo não chegou a se efetivar por uma série de razões, entre elas o fato de que grande parte dos Estados não cumpria com o dever de repassar aos municípios a parcela que lhes era devida.

Muito embora tenha inovado em alguns aspectos, Moraes (1993, p. 150 e 151) observa que o sistema tributário que vigorou com a Constituição de 1946 tinha uma série de imperfeições. Entre as críticas levantadas pelo autor destacam-se: a tributação como ampla e variada; a discriminação de rendas tributárias apresentadas empiricamente; o imposto de exportação de competência dos Estados, fato este que excluía o seu papel de instrumento de política monetária e cambial; a incidência cumulativa do imposto sobre vendas e consignações de competência dos Estados;

um sistema tributário não projetado para inflações elevadas e grande parte da receita tributária federal vinculada a fins específicos.

Com a ampliação por parte do governo federal dos investimentos nos setores básicos e de infra-estrutura e na construção de usinas hidrelétricas, a década de 1950 foi marcada por um grande *déficit* fiscal, que chegou a atingir, no ano de 1957, o patamar de 4% do Produto Interno Bruto, afirma Fausto (2006, p. 432). Como o governo não dispunha de recursos financeiros para cobrir todo o endividamento existente, uma das únicas opções que lhe restou foi autorizar a emissão de papel moeda, o que acabou implicando na elevação da inflação a 81,3% no ano de 1963. Ficava evidente, assim, a necessidade de uma urgente reforma tributária.

Para dar início a esse processo, coube ao governo federal projetar, preliminarmente, um programa de reformas. Como primeira medida, em caráter de urgência, foi instituída a correção monetária dos débitos fiscais e a definição de crimes de sonegação fiscal. Além disso, medidas emergenciais foram tomadas visando a captação de recursos para a cobertura do déficit existente e recuperar o prestígio em relação à dívida pública. Nessa época, diversos estudos foram realizados objetivando encontrar caminhos para melhorar a arrecadação, entre elas a substituição dos impostos que não tivessem uma funcionalidade econômica por outros mais adequados (FERREIRA, 2008, p. 57).

Ainda dentro desse processo, foi criada uma comissão especial para elaborar uma nova discriminação de rendas e promover, definitivamente, uma reforma tributária. Os trabalhos da referida comissão se arrastaram pelo ano de 1965 até a apresentação do anteprojeto que trazia a propositura de duas emendas à Constituição. A primeira delas, chamada de “A”, dispunha sobre normas legislativas, e a “B” modificava o próprio sistema tributário. Todas elas foram aprovadas através da Emenda Constitucional nº 18 e ofereceu ao país a tão esperada discriminação das rendas tributárias, uma nova discriminação de competências e a classificação dos impostos baseada em critérios econômicos.

Após a publicação da emenda constitucional, inúmeras leis complementares foram criadas e cada unidade da Federação passou a legislar sobre seus próprios sistemas tributários. No ano de 1966, é publicada a Lei Federal nº 5.172, que dispunha sobre o Sistema Tributário Nacional. Essa lei, aprovada como lei ordinária, mais tarde, através do Ato Complementar nº 36, foi elevada à condição de Código

Tributário Nacional (CTN). Sua vigência, entretanto, só ocorreu no ano seguinte. Vale lembrar que coube a este Código trazer o conceito de tributo⁵⁵, fato gerador, base de cálculo, sujeito ativo e passivo, obrigação tributária e crédito tributário.

De acordo com Ferreira (2008, p. 58), enquanto as Constituições anteriores não chegaram a realizar qualquer alteração substancial na discriminação dos tributos, apenas incluindo algumas modificações relacionadas à competência tributária, as mudanças efetuadas pela reforma de 1966 trouxeram resultados bem mais significativos. Moraes (1993, p. 169 e 170) ao tratar deste assunto esclarece que a reforma tributária em questão tornou o novo sistema tributário integrado e de caráter nacional, aprimorou o conceito das diferentes espécies tributárias e transformou o sistema num importante instrumento de política econômica.

Anos mais tarde, e com a crise do petróleo, as décadas de 1970 e 1980 ficaram marcadas por diversos fatores econômicos desfavoráveis que pressionaram o governo federal a aumentar a carga tributária, entre eles a triplicação da dívida externa brasileira ocorrida entre os anos de 1975 e 1978. É importante ressaltar que vigorou no país, entre os anos de 1981 e 1983, uma grande recessão econômica e toda essa situação, aliada ao novo momento político com o declínio da ditadura militar, incentivou a promulgação de uma nova Constituição e de um novo Sistema Tributário Nacional, como destaca Fausto (2006, p. 535).

Esse novo sistema implantado pela Constituição Federal de 1988, trouxe uma série de inovações, reestruturando consideravelmente o sistema tributário vigente. Entre as principais inovações estão: a ampliação das espécies tributárias, pois além das já existentes (impostos, taxas e contribuições de melhoria), foram criados os

⁵⁵ O art. 3º do CTN (Lei 5.172/66) diz que “**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**”. De acordo como art. 5º do CTN, os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria. Os tributos podem ser vinculados ou não vinculados. São vinculados quando a cobrança se justifica pela existência de uma determinada atividade do Estado, voltada diretamente para o contribuinte que pagou o tributo, beneficiando-o de alguma forma. Ou seja, exigem uma contraprestação estatal. Neste caso são tributos vinculados as taxas e as contribuições de melhoria. São tributos não vinculados aqueles cobrados pelo Estado sem a exigência de contraprestação de serviços ou obras ao contribuinte. O Estado, pelo seu poder de império, cobra esse tipo de tributo para obter recursos para financiar as suas atividades. São tributos não vinculados os impostos. Vale ressaltar que os impostos podem ser classificados como diretos e indiretos. São impostos diretos aqueles em que a pessoa que paga (contribuinte de fato) é a mesma pessoa que recolhe aos cofres públicos (contribuinte de direito). São impostos indiretos aqueles em que o contribuinte que paga (contribuinte de fato) não é a mesma que recolhe (contribuinte de direito), uma vez que o ônus tributário é repassado ao contribuinte de fato (consumidor) embutido no preço da mercadoria ou serviço (ESAF, 2009c, p. 22, 23 e 25).

empréstimos compulsórios e as contribuições especiais⁵⁶; a consolidação de princípios tributários como o da legalidade e igualdade tributária, anterioridade e irretroatividade e a distribuição das competências tributárias⁵⁷. Por fim, foram criadas regras específicas para a repartição das receitas tributárias. Com relação à distribuição dos impostos⁵⁸ pelos entes federativos, é importante destacar como a nova Constituição organizou essa competência tributária para cada um deles:

À União (art. 153/CF) compete instituir impostos sobre:

- importação de produtos estrangeiros;
- exportação de produtos nacionais ou nacionalizados;
- renda e proventos de qualquer natureza;
- produtos industrializados;
- operações de crédito, câmbio e seguros;
- propriedade territorial rural;
- grandes fortunas⁵⁹.

Aos Estados e Distrito Federal (art. 155/CF) competem instituir impostos:

- transmissão "*causa mortis*" e doação;

⁵⁶ De acordo com o art. 149 da Constituição Federal, as contribuições especiais (parafiscais) se desdobram em contribuições sociais (contribuições previdenciárias, FGTS, PIS, Pasep, Cofins e CSLL), contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), contribuições de interesse de categorias profissionais (pagas por médicos, advogados, contadores e demais profissões regulamentadas) e contribuições de interesse de categorias econômicas (sindicatos e entidades de ensino e de serviço social como o Sebrae, Senai, Sesi e outros) (ESAF, 2009c, p. 27 e 28).

⁵⁷ Os tributos podem ser de competência comum ou privativa. São de competência comum quando podem ser instituídos por qualquer entre tributante: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Neste caso são tributos de competência comum as taxas e as contribuições de melhoria. Por sua vez, são tributos de competência privativa os impostos. Cada imposto descrito pela Constituição Federal é de competência específica de um ente tributante (ESAF, 2009c, p. 23).

⁵⁸ As receitas de impostos dizem respeito apenas a uma categoria das receitas tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendidas dentro de um conceito maior denominado de receitas correntes. São receitas tributárias os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. São receitas correntes as receitas tributárias, as receitas de contribuições, receitas patrimoniais, receitas agropecuárias, receitas industriais, receitas de serviços, outras receitas correntes e, ainda, as transferências correntes, que são aqueles recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender as despesas classificáveis como despesas correntes (SILVA, 2009, p. 111).

⁵⁹ Apesar da previsão constitucional, este imposto ainda não foi instituído, nem editada a lei complementar para definir o que se deve entender por grande fortuna. É caso raro de competência tributária não exercitada, e a razão para essa inércia do legislador é exclusivamente política (MACHADO, 2004, p. 262).

- circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação;
- propriedade de veículos automotores.

Aos municípios e Distrito Federal (art. 156/CF) competem instituir impostos:

- propriedade predial e territorial urbana;
- transmissões de bens imóveis *“inter vivos”*;
- serviços de qualquer natureza.

Esclarecidos estes aspectos constitucionais referentes às competências tributárias dos entes federativos quanto aos impostos, é interessante observar que, apesar da complexidade que envolveu o novo Sistema Tributário Nacional criado pela Constituição Federal de 1988 e do grande volume de arrecadação que ele passou a proporcionar, cumulativamente, aos entes federativos, fazendo do Brasil um dos países de maior carga tributária do mundo, o que mais impressiona nisso é a dificuldade com que os governos ao longo da história têm demonstrado para resolver os problemas internos relacionados à desigualdade social e à pobreza.

Estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) afirmam que a carga tributária no Brasil nos últimos anos tem ultrapassado o patamar de 35% do Produto Interno Bruto (PIB), que é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em um país ou região em um determinado período. No ano de 2013, por exemplo, essa carga tributária atingiu 36,42% do PIB e mesmo com números tão expressivos de arrecadação o país tem apresentado o pior desempenho em retorno de serviços públicos à população nas áreas de educação, saúde, transporte, segurança e saneamento básico entre os 30 países de maior carga tributária⁶⁰ do mundo (IBPT, 2014). Mas a quem imputar a responsabilidade por esta situação? Como um país que arrecada tanto em impostos não consegue garantir ao seu povo as condições mínimas de dignidade, justiça e igualdade social?

Sem nenhuma intenção de eximir os governantes e representantes políticos de sua responsabilidade, por não promoverem ou conduzirem de maneira eficiente, correta e transparente as políticas públicas que tenham por objetivo atenuar os diversos problemas sociais do país, é importante destacar que uma parcela

⁶⁰ De acordo com o IBT (2014), ao contrário do Brasil, os Estados Unidos, Austrália e Coreia do Sul apresentaram os melhores desempenhos.

significativa dessa responsabilidade também se aplica ao cidadão brasileiro. Os pequenos ou deficientes resultados apresentados pelas políticas públicas brasileiras encontra como uma de suas principais causas a postura passiva e desinteressada de uma parcela significativa da população quanto ao planejamento⁶¹, a elaboração, o acompanhamento e a fiscalização do uso dos recursos públicos.

Temos por certo que se a postura de cada cidadão fosse diferente, se interessando pelo debate e pela proposição de alternativas para os problemas relacionados à justiça e a igualdade social, não se mostrando complacente com as diferentes formas de sonegação e corrupção e cobrando de seus governantes uma postura correta e transparente acerca do uso dos recursos públicos, a realidade vivida pelo povo brasileiro seria outra. Muito embora a importância do tributo e de sua função social não sejam questionáveis pelas razões que já foram apresentadas aqui, não há como negar que os diversos casos de sonegação, corrupção e desvio de dinheiro público desestimulem o exercício de uma postura ativa e mais participativa do cidadão brasileiro, seja pelo cumprimento espontâneo de seus deveres como contribuinte, seja pelo exercício do controle social sobre o Estado. Algumas iniciativas, porém, tem surgido com o objetivo de sensibilizar o cidadão sobre a importância socioeconômica do tributo e o exercício contínuo do controle social. Iniciativas como estas têm recebido o nome de educação fiscal.

4.3 Importância da educação fiscal e sua relação com os Temas Transversais

A educação fiscal compreende uma abordagem didático-pedagógica que interpreta as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e de participar do processo de fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados. Ela trata da compreensão sobre o que é o Estado, suas origens e objetivos e da importância do controle por

⁶¹ No Brasil, de acordo com o art. 165 da Constituição Federal, o planejamento governamental acontece por meio de três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL/CF, 2012).

parte da sociedade sobre o gasto público através de sua participação ativa, concorrendo para o fortalecimento do ambiente democrático (ESAF, 2008a, p. 27).

Ela vai corresponder a um conjunto de ações educativas que tem por objetivo sensibilizar o cidadão sobre a função sócio-econômica dos tributos e sua conversão em benefícios para a sociedade; sobre o papel do Estado e sua capacidade de financiar as atividades essenciais da população; sobre o funcionamento da administração pública e o papel cooperativo e participativo do cidadão visando a harmonização da relação entre o Estado e a sociedade. Por meio da educação fiscal as atitudes de cada cidadão irão determinar o grau em que a cidadania precisa ser exercida e, assim, a qualidade dos serviços públicos disponibilizados. Essa participação cidadã será o resultado da noção que o indivíduo tem sobre seus direitos e responsabilidades na sociedade onde está inserido. Neste sentido, a escola desempenha um papel fundamental, uma vez que tem o poder de, educando alunos, contribuir com a formação de cidadãos (BAHIA, 2005, p. 14).

Na obra *“Teoría de la Educación Tributaria”*, o autor Fernando Sainz de Bujanda (1967, p. 12) afirma que a educação fiscal é o resultado de uma formação sistêmica voltada para a conscientização do cidadão sobre a importância social do tributo e do seu papel como contribuinte, afim de que ele cumpra com suas obrigações e deveres e fiscalize a ação estatal no âmbito tributário. E para alcançar esses objetivos, o autor ressalta a importância do fortalecimento do que chama de sentido de “responsabilidade moral” (BUJANDA, 1967, p. 35).

Para Bujanda (1967, p. 16), a educação fiscal, por preocupar-se com os problemas sociais e suas possíveis soluções por meio do tributo, deve estar inserida no contexto geral da educação, dentro da ciência da Pedagogia, mas não deve ser vista como uma disciplina, pois envolve uma gama de conhecimentos relacionados à formação da personalidade humana. Qualquer tipo de abordagem sobre educação fiscal que não se apoie em uma consideração mais geral da personalidade do cidadão será uma abordagem “forzosamente unilateral e insuficiente”.

Ressalta, ainda, a importância do “maestro” (do educador) nesse processo, “a quien incumbe educar sus discípulos”, disseminando boas práticas de administração financeira e procurando eliminar presunções culturais que prejudicam o comportamento ético do cidadão em relação ao tributo entre as quais destaca: o entendimento equivocado acerca do fisco e do Estado, como usurpadores daquilo

que é coletivo e “la presunción del contribuyente” como um “defraudador”. Ele considera importante neste processo a implantação de políticas de informação tributária (BUJANDA, 1967, p. 46-51). Diante de suas colocações, o autor considera que a educação fiscal pode ajudar a consolidar a justiça e a racionalidade do sistema tributário e a simplificar a administração financeira do Estado, dando um novo sentido ao processo tributário (BUJANDA, 1967, p. 56)

Albertina Lima (2008, p. 72), em sua tese de doutorado intitulada “*Uma contribuição ao marketing social e à educação fiscal no Brasil: análise por meio de casos múltiplos*”, define a educação fiscal como o processo de acionamento da capacidade intelectual do ser humano para conhecer as finanças públicas proporcionando-lhes condições de entender, analisar e refletir sobre a captação e a aplicação de recursos públicos e sobre o exercício de direitos e deveres advindos desse conhecimento. Para a autora, a educação fiscal tem por objetivo a mudança de atitudes, valores e crenças para o alcance de atitudes e comportamentos cidadãos que visem a redução da evasão fiscal e, assim, uma melhor aplicação dos recursos públicos pelos gestores em relação à sociedade (LIMA, 2008, p. 78).

Por meio de pesquisa intitulada “*A educação para a cidadania fiscal: ações do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF no ensino fundamental e médio*”, José Francisco da Silva (2011, p. 23) discorre que o exercício da cidadania requer indivíduos que sejam conhecedores de seus deveres para com o Estado e os governos, inclusive quanto as obrigações tributárias. Entretanto, estes indivíduos devem estar preparados para acompanhar e fiscalizar a utilização desses recursos.

Segundo Silva (2011, p. 39), a educação fiscal deve ser entendida como a preparação do indivíduo para compreender a atividade financeira do Estado realizada por meio da arrecadação dos tributos e de sua aplicação através das políticas públicas elaboradas e executadas pelo governo, e envolve o conhecimento sobre as funções e sobre o funcionamento do Estado e das responsabilidades daqueles que exercem funções na gestão pública. Esse conhecimento, segundo o autor, contribui para a participação consciente e qualificada do cidadão no monitoramento, no acompanhamento e na fiscalização da aplicação dos recursos arrecadados, uma postura que se associa ao exercício do controle social.

Na dissertação de mestrado intitulada “*Programa de Educação Fiscal e Escola: caminhos e descaminhos na construção da cidadania*”, Imaculada Maria da Silva

(2007, p. 41 e 42) afirma que a educação fiscal garante aos que participam do processo educativo, a saber, os professores, os alunos e a comunidade, os fundamentos para a compreensão de como ocorre a gestão do patrimônio e dos recursos públicos, raiz que dá sustentação a toda a estrutura de ação do Estado. As discussões promovidas pela educação fiscal em torno da tributação e de outros temas correlatos como o controle social, por exemplo, contribuem com a reflexão sobre a prioridade de aplicação dos recursos e o retorno social para a população.

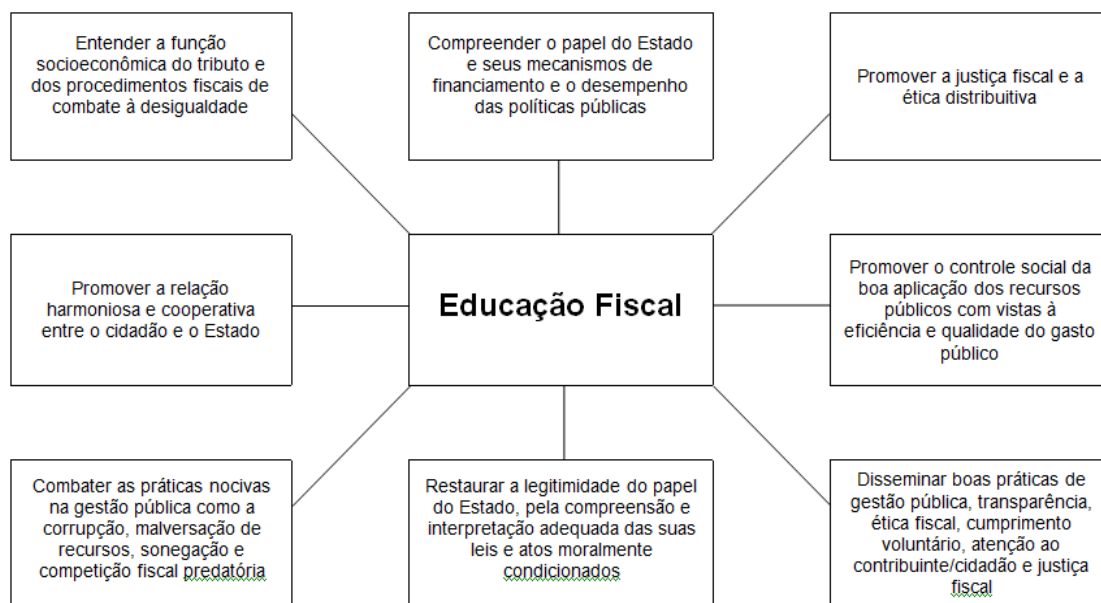
Silva (2007, p. 47) acrescenta, ainda, que a educação fiscal contribui com o desenvolvimento da compreensão de dois aspectos importantes da relação entre Estado e sociedade. A primeira delas é a de que o Estado é a representação da sociedade e que, quando isso não ocorre, cabe ao cidadão alterar essa situação por meio do exercício do controle social. A autora afirma que os “governos passam”, mas o Estado permanece como representação da sociedade e, por isso, é preciso harmonizar a relação entre o Estado e a sociedade para o bem da coletividade.

Outra contribuição dada por Silva diz respeito à compreensão do que são os bens públicos. Para a autora, ainda é comum a percepção errônea de que o patrimônio público é, na verdade, do governo. Muitos cidadãos não se reconhecem como legítimos donos dos bens públicos e acabam não conservando ou até mesmo destruindo-os como forma de protesto diante dos casos de corrupção ou mau uso dos recursos públicos. Na verdade, esquecem que estão depredando o seu próprio patrimônio e que, em função da não conservação ou destruição, necessitarão de mais recursos proveniente dos tributos para a reposição (SILVA, 2007, p. 47 e 48).

Em recente pesquisa de doutorado intitulada “*Educação Fiscal e Eficiência Pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela administração municipal*”, Erivan Ferreira Borges (2012, p. 45 e 46) afirma que a educação fiscal compreende todo processo educativo que leve o cidadão a compreender o papel do Estado, seus mecanismos de financiamento e o desempenho das funções públicas; a função socioeconômica do tributo e o combate à desigualdade social; a promoção da justiça e da ética distributiva; a relação harmoniosa entre cidadão e Estado; o exercício do controle social com vistas à eficiência e qualidade do gasto público; o combate a certas práticas nocivas como a corrupção, a sonegação e a malversação de recursos públicos; a disseminação de

boas práticas de gestão pública, transparência, ética e justiça fiscal. Segundo Borges (2012, p. 46), a educação fiscal pode ser visualizada da seguinte forma:

Figura 2 – Fundamentos da Educação Fiscal



Fonte: Borges (2012, p. 46) e adaptado pelo pesquisador.

No caso específico da função socioeconômica dos tributos, sabe-se que eles não são elementos neutros na vida da sociedade. Eles a afetam diretamente e estão presentes em praticamente todas as coisas ou situações, desde as mais simples (como acender uma lâmpada em casa ou abrir uma torneira) até aquelas bem mais complexas relacionadas ao exercício da atividade empresarial. Pelo ato de instituir tributos passa toda uma realidade social e, conseqüentemente, as ações tomadas ensejam impactos na população, seja pela cobrança ou pela sonegação e corrupção, que fazem escoar os recursos que, direta ou indiretamente, alimentam as injustiças sociais. A relação entre tributo e cidadania é um importante ponto a ser considerado nos debates sobre justiça social (CAMPANHA, 2009, p. 174).

Sendo assim, quando um governante corrupto desvia recursos públicos ou um empresário vende mercadorias ou produtos sem cumprir com suas obrigações fiscais, mesmo que estas atitudes possam não prejudicar diretamente a integridade física de um ou outro cidadão, indiretamente elas causam um efeito social devastador, pois o recurso público desviado ou não recolhido certamente faltará para garantir o medicamento a um doente num hospital público, a merenda escolar

numa creche, o salário do professor numa escola ou universidade pública e, para as populações mais necessitadas, que dependem de uma série de serviços pagos com os tributos arrecadados, a possibilidade, inclusive, de uma vida mais digna.

Neste sentido, é sempre oportuno que o cidadão conheça alguma coisa sobre como se processa o sistema tributário de seu país; sobre como o cidadão deve contribuir financeiramente com o Estado e o funcionamento da máquina pública; sobre quanto e como são pagos os tributos cobrados da população; sobre como ocorre o uso dos recursos arrecadados; sobre como é possível participar e fiscalizar a destinação dos impostos para que seja minimamente garantida a todos os cidadãos a disponibilidade de acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Mas, como o professor e a escola podem inserir essas discussões dentro de sala aula? Uma alternativa possível para isto recebeu a denominação de Temas Transversais e foram propostos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (1998).

A discussão em torno do que possa significar os Temas Transversais sempre suscitou debates entre os profissionais da educação. Eles foram concebidos na perspectiva de suprimir uma lacuna histórica deixada pelo currículo tradicional, qual seja, a da abordagem de temas contemporâneos ligados à realidade social de inserção do aluno. Por muito tempo, a ênfase da escola sempre esteve focada na transmissão de conteúdos formais, no academicismo das disciplinas de formação convencional como a Matemática, o Português, as Ciências Químicas e as Ciências Biológicas e assim por diante (SILVA, 2007, p. 40).

De acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais (1998, p. 26), os Temas Transversais envolvem o tratamento de questões de cunho social. Eles tratam de processos que estão sendo intensamente vividos pela sociedade, pelas comunidades, pelas famílias, pelos alunos e educadores. Constituem temas que são debatidos nos mais diferentes espaços ou ambientes, em busca de soluções e de alternativas, confrontando posicionamentos diversos, seja em relação à intervenção no âmbito social mais amplo, seja em relação à atuação pessoal ou privada. Os Temas Transversais são questões relevantes e urgentes que interrogam sobre a vida humana, sobre a realidade que está sendo construída e que demanda transformações sociais em um nível *macro* e também de atitudes pessoais.

A proposta dos Temas Transversais nos Parâmetros Curriculares Nacionais vai trazer a necessidade de que a escola reflita e atue conscientemente na educação de

valores e atitudes, garantindo que a perspectiva político-social se expresse no direcionamento do trabalho pedagógico. Ela vai influenciar a definição de objetivos educacionais e orientar eticamente as questões epistemológicas mais gerais das áreas, seus conteúdos e as orientações didáticas (BRASIL/PCN, 1998, p. 29). Não se trata de criar algo novo, mas de enriquecer as disciplinas existentes, fugindo de uma “visão fragmentada do currículo tradicional” e criando “uma visão holística pela integração do conhecimento”, como discorre Rafael Yus (1998, p.17).

Os Temas Transversais terão como principal característica o estabelecimento de uma intercessão entre as diversas disciplinas do currículo, com base na discussão dentro de sala de aula de questões sociais palpitantes da ambiência da escola, da sociedade, da realidade diária vivida pela comunidade escolar, e isso torna todos os temas passíveis de análises diferentes nas diversas disciplinas do currículo. Vale ressaltar que mais do que ser objeto de debate, os assuntos devem ser vistos sob a ótica da transformação da realidade e da melhoria da situação presente, e essa visão só se efetiva se for feita uma abordagem quanto ao exercício de uma cidadania consciente e comprometida com o social (SILVA, 2007, p. 40).

Deste modo, não há como negar que os Temas Transversais propostos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais contribuam com o estímulo ao exercício da cidadania. Muitas questões de natureza social poderiam ser eleitas como questões transversais, uma vez que as temáticas que os norteiam são aquelas que envolvem múltiplos aspectos e dimensões da vida. Entre os critérios definidos pelos PCN para a eleição dos Temas Transversais destacamos (BRASIL/PCN, 1998, p. 25 e 26):

Urgência social: questões graves que se apresentam como obstáculos para a concretização da plenitude da cidadania, afrontando a dignidade das pessoas e deteriorando a sua qualidade de vida;

Abrangência nacional: a eleição dos temas deve contemplar questões que, em maior ou menor medida e mesmo de formas diversas, sejam pertinentes a todo o país. Isso não exclui a possibilidade e a necessidade de que as redes estaduais e municipais, e mesmo as escolas, acrescentem outros temas considerados relevantes à sua realidade;

Compreensão da realidade e participação social: que os alunos desenvolvam a capacidade de posicionar-se diante das questões que interferem na vida coletiva, superar a indiferença e intervir de forma responsável. Sendo assim, os temas eleitos devem possibilitar uma

visão ampla e consistente da realidade brasileira e sua inserção no mundo, além de desenvolver um trabalho educativo que possibilite uma maior participação social dos alunos.

Com base nesses critérios e tendo em vista os princípios que, segundo os Parâmetros Curriculares, regem uma educação comprometida com o exercício da cidadania, a saber, a dignidade da pessoa humana, a igualdade de direitos, a participação e a co-responsabilidade pela vida social, as temáticas escolhidas como Temas Transversais foram as seguintes: *Ética, Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Saúde, Orientação Sexual e Trabalho e Consumo* (BRASIL/PCN, 1998, p. 15 e 21).

Entendemos que a oportunidade de se trabalhar a educação fiscal como Tema Transversal⁶² dentro de sala de aula ou mesmo na escola (como extensão) se encaixa adequadamente em dois dos seis temas propostos pelos PCN, a saber, a *Ética* e o *Trabalho e Consumo*. Alguns dos assuntos discutidos sobre tributo e controle social, como propõe a abordagem temática de Educação Fiscal, suscitam uma reflexão crítica sobre a legitimidade de determinadas práticas e condutas existentes na sociedade entre as quais destacamos a sonegação, a corrupção e o mau uso dos recursos públicos e estas condutas envolvem, necessariamente, uma discussão sobre *Ética*. No mesmo caminho, as discussões em torno da incidência de impostos sobre produtos e serviços e sobre a renda, do quanto, como e para quem são pagos os diferentes tributos existentes no país se encaixam adequadamente na temática de *Trabalho e Consumo* proposta pelos Parâmetros Curriculares.

Compreendemos que quanto maior for o acesso do cidadão a informações ou a uma proposta educativa que o instrua sobre assuntos relacionados ao tributo e sua função social, ao controle social e ao funcionamento do Estado, melhor será a qualidade da participação desse cidadão no planejamento, no acompanhamento e na fiscalização dos gastos públicos. Esta melhoria qualitativa implicará, pois, numa melhoria da qualidade de vida da população na medida em que provoca uma maior adequação dos gastos e investimentos públicos aos interesses da sociedade.

⁶² É importante mencionar, também, que a Resolução CNE/MEC nº 07/2010, que fixou Diretrizes Curriculares para o Ensino Fundamental consagra, em seu art. 16, a Educação Fiscal como componente a ser trabalhado no currículo de forma transversal (ESAF, 2014).

4.4 Experiências em educação tributária e fiscal

Vários países no mundo têm desenvolvido políticas públicas relacionadas a educação fiscal. Nem todos, porém, têm alcançado êxito e destaque neste cenário. O que chama a atenção, segundo Albertina Lima (2008, p. 88), é que praticamente todas as propostas existentes compreendem a educação fiscal apenas como uma ação educativa de sensibilização do cidadão acerca do pagamento voluntário de tributos, delimitando-a ao âmbito da educação tributária⁶³. Algumas experiências em educação fiscal no mundo, porém, indo um pouco mais além, tem incentivado não apenas estes aspectos, mas, também, a participação do cidadão no planejamento, na elaboração, no acompanhamento e na fiscalização da gestão dos recursos públicos por meio do incentivo ao exercício do controle social sobre o Estado.

4.4.1 A educação tributária e fiscal no mundo

De acordo com Albertina Lima (2008, p. 83) e Erivan Borges (2012, p. 66), os primeiros países que desenvolveram políticas públicas na área de educação fiscal foram os países nórdicos, na Europa⁶⁴. Destacam-se neste contexto a Dinamarca, a Suécia e a Noruega, com ações voltadas ao público jovem entre 14 e 20 anos. Com exceção da Suécia, onde os programas na área de educação fiscal funcionam de forma autônoma, a Dinamarca e Noruega têm desenvolvido políticas de educação fiscal por meio de parcerias entre os órgãos responsáveis pela administração tributária e administração educacional. Na Dinamarca, inclusive, recentes ações na área de educação fiscal têm sido realizadas por pessoas e setores ligados

⁶³ Educação tributária se difere de educação fiscal. O termo educação fiscal passou a ser utilizado no Brasil a partir do ano de 1999 quando o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) aprovou a alteração do termo “Educação Tributária” utilizado pelo Programa Nacional de Educação Tributária pelo termo “Educação Fiscal”, fazendo com o programa passasse a se chamar Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Bem mais abrangente, o novo termo incluiria, além da orientação, do estudo e incentivo ao recolhimento voluntário de tributos e do cumprimento das obrigações fiscais (pertinentes ao termo Educação Tributária), uma infinidade de outras questões relacionadas ao planejamento, ao acompanhamento e à fiscalização de recursos públicos tendo em vista a necessidade do exercício do controle social. Resumidamente: a educação tributária (tributo) e a educação fiscal (tributo e controle social) (ESAF, 2009a, p. 26).

⁶⁴ Nenhum dos autores pesquisados soube precisar o momento (ano) específico desse pioneirismo.

exclusivamente à educação, contando apenas com o apoio e suporte técnico e legal de funcionários da administração tributária (BORGES, 2012, p. 66).

Outros países europeus que se destacam neste cenário são a Finlândia, a França, a Suíça, o Reino Unido e a Espanha. Há casos de ações e políticas públicas dessa natureza desde o início da década de 1960. No caso da Finlândia, o departamento responsável pela administração tributária desenvolve campanhas informativas sobre tributos para alunos do curso secundário, campanhas estas que contam com a colaboração da *Academia de la Juventud* e se efetivam através da realização de oficinas, conferências e cursos de formação (BORGES, 2012, p. 65).

A França, por sua vez, que teve uma experiência positiva em educação fiscal através do programa *Marianne fait ses comptes*, na década de 1980, não deu continuidade a esse programa e, atualmente, o Ministério das Finanças tem fornecido informações aos jovens por meio da internet, colaborando com o Ministério da Educação no desenho dos materiais didáticos a serem utilizados (LIMA, 2008, p. 83). Segundo Borges (2012, p. 65), são prestadas informações sobre Euro, sobre a atividade econômica e sobre protocolos necessários à abertura de empresas.

No caso da Suíça, este país possui um programa que tem por objetivo dotar os contribuintes de informações sobre tributos e sobre o sistema fiscal suíço. Através da internet, as entidades responsáveis pela administração tributária disponibilizam um guia (uma espécie de manual) que os jovens, adolescentes, trabalhadores e empresariado jovem podem baixar em seus computadores (BORGES, 2012, p. 65).

No Reino Unido, as experiências em educação fiscal ficam por conta de um programa denominado de “*The Red Box*”, que conta com a parceria de diversos órgãos locais. Seu conteúdo versa sobre o papel do Estado, o orçamento e os gastos públicos, impostos, economia informal e fraude fiscal. Há, também, um material didático dirigido aos professores com o objetivo de orientá-los no tratamento destes assuntos. Uma iniciativa interessante fica por conta de um jogo disponibilizado na internet, onde um garoto deve conseguir recursos para que os serviços públicos de uma cidade funcionem corretamente (LIMA, 2008, p. 84). Segundo Borges (2012, p. 65), “a grande preocupação dos responsáveis pelo programa é impregnar a busca da plena cidadania, principalmente na Escócia, no País de Gales e na Irlanda do Norte”, preocupação esta que se intensificou bastante

a partir do ano de 2002 e, por meio de um projeto piloto nas escolas secundárias, os responsáveis pelo programa julgaram como satisfatórios os resultados alcançados.

No caso da Espanha, durante a década de 1980, algumas ações relacionadas à educação fiscal tiveram como público alvo os jovens e adultos através de palestras e visitas a centros educativos. Em meados dos anos de 1990, outras iniciativas foram realizadas tendo como objetivo inserir a educação fiscal no currículo escolar do ensino obrigatório e contou com uma parceria dos órgãos responsáveis pela administração tributária e educacional. O desenvolvimento do programa, porém, foi suspenso em 1996. No ano de 2002, outro grupo de trabalho foi criado para dar continuidade ao programa. Em 2005, o Plano de Prevenção de Fraude Fiscal apresentado pelo Ministério da Economia e Fazenda considerou de extrema relevância a necessidade de ações que incentivassem a consciência fiscal do cidadão espanhol, com ações de educação tributária que já haviam sido iniciadas e a adoção de medidas de comunicação institucional favorecedoras do correto cumprimento das exigências fiscais (LIMA, 2008, p. 84 e 85).

Na América do Norte, dois países merecem destaque no que se refere a educação fiscal. São eles: Canadá e Estados Unidos (BORGES, 2012, p. 66). No Canadá, as ações na área de educação fiscal ficam a cargo do *Canada Customs and Revenue Agency* (Agência Aduaneira e da Receita do Canadá) que distribui aos professores das escolas ginasial e pós-secundária, desde 1970, o *Teaching Taxes Package*. O manual do professor aborda assuntos como a história dos impostos no Canadá, o sistema de impostos canadense e como ocorre a gestão desse sistema. A cada ano o material é atualizado. As autoridades fiscais colocam a disposição dos cidadãos canadenses, inclusive, um guia de direitos denominado de "*Your Rights: In your dealings with the Canada Customs and Revenue Agency*". Este guia trata dos direitos dos cidadãos em seu relacionamento com a referida Agência.

Quanto aos Estados Unidos, as ações em educação fiscal ocorrem em torno do *Internal Revenue Service*, a Receita Federal dos EUA, auxiliando os contribuintes norte-americanos no processo de pagamento de impostos. O programa americano *Understanding Taxes* é mais antigo do que o canadense e data de 1954. O *Internal Revenue Service* desenvolveu uma página na rede mundial de computadores direcionada a estudantes e professores contendo informações sobre tributos e impostos: o *Tax Information for students*. Há uma parte dirigida aos adolescentes: o

Tax Interactive, que oferece aos jovens oportunidades para aprenderem sobre impostos de uma forma divertida, incluindo a conscientização sobre responsabilidade fiscal. Os materiais didáticos são preparados em conjunto pelo Conselho Nacional de Educação Econômica e pelas agências estaduais de educação e educação econômica. Tratam de assuntos ligados a economia, história, matemática, consumo, educação cívica e empresarial (BORGES, 2012, p. 66).

Outros países como o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia também implantaram programas na área de educação fiscal. O Japão, por exemplo, tem um programa dirigido especificamente a crianças e jovens, cujo objetivo é informar sobre a situação do país e sobre os impostos, orçamento público e déficit fiscal. A Austrália, no mesmo caminho, desenvolve programas com o objetivo de fornecer informação sobre seu sistema fiscal aos jovens de até 25 anos. Existe uma unidade específica da administração tributária que tem sob sua responsabilidade o desenvolvimento do programa junto a escolas e professores. No caso da Nova Zelândia, a administração tributária também tem um programa destinado aos jovens de até 25 anos, aos estudantes e jovens profissionais (BORGES, 2012, p. 87).

Na América Latina, a criação de políticas na área de educação tributária e fiscal foi intensificada a partir da década de 1990. Além do Brasil, é possível destacar o Chile e o Peru. No Chile, há informações quanto à elaboração de um guia educativo dirigido aos professores da educação básica para que eles possam tratar de assuntos relacionados a tributação com seus alunos e cujo objetivo é criar uma consciência social sobre a importância do pagamento de impostos. No Peru, ganha destaque um projeto denominado de *Tributación en la Escuela* dirigido a estudantes. Há, também, uma revista chamada *Tributemos* e um projeto destinado à difusão de normas e procedimentos fiscais por meio de palestras e seminários. Outros países latino-americanos como a Argentina, Colômbia, Bolívia e Equador também tem desenvolvido programas de educação fiscal e tributária (BORGES, 2012, p. 87).

4.4.2 Antecedentes históricos da educação fiscal no Brasil

O contexto histórico em que se insere a educação fiscal no Brasil está diretamente relacionado ao processo de adaptação do país ao novo modelo

econômico mundial (neoliberal) e o conseqüente movimento de reforma do Estado iniciado na década de 1990 e, neste sentido, é bastante oportuno recorrer ao que Reinaldo Gonçalves e Valter Pomar (2002, p. 15) discorrem sobre a situação econômica do Brasil e de outros países na América Latina.

Diferentemente dos anos de 1930, onde vários países latino-americanos suspenderam total ou parcialmente os serviços de suas dívidas, os anos de 1980 ficaram marcados por um excessivo endividamento. Em apenas três anos (1981-1983), a América Latina desembolsou quase 82 bilhões de dólares com o pagamento dos serviços da dívida, o dobro do que foi pago na década anterior. Em virtude disso, Gonçalves e Pomar (2002, p. 15) observam que ocorreu na época o que ficou conhecido como “década perdida”⁶⁵, com uma enorme estagnação econômica, altos índices de inflação e uma crise social extremamente preocupante.

Com a crise do México e sua declaração de moratória em 1982, os bancos privados praticamente interromperam a concessão de novos créditos para os países devedores, inviabilizando a continuidade da rolagem de suas dívidas. Segundo Gonçalves e Pomar (2002, p. 15) teve início, assim, “um processo de reprogramação e refinanciamento das dívidas externas, sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI), a quem cabia assegurar o pagamento integral dos juros da dívida” que, caso não ocorresse, poderia provocar a quebra da maioria dos bancos credores, “gerando conseqüências terríveis para o capitalismo dos países centrais”.

Em janeiro de 1983, o Brasil e o FMI assinam a sua primeira carta de intenções que diagnosticou a crise econômica do país como resultado da situação internacional e, especialmente, de fatores como o seu endividamento externo, a excessiva presença de empresas estatais, o grande volume de incentivos fiscais e subsídios creditícios, as distorções nas taxas alfandegárias, as restrições às importações e operações cambiais e os aumentos salariais concedidos aos trabalhadores bem acima da produtividade. “O programa de ajuste acertado com o FMI visava, a médio e longo prazos, alterar o padrão de desenvolvimento e modificar a forma de inserção do Brasil na economia mundial”, mas para isso seriam

⁶⁵ Gonçalves e Pomar (2002, p. 16) informam que, apesar do termo “década perdida”, paradoxalmente, a década de 1980 foi um período de enormes avanços organizativos e políticos no Brasil, com a inserção de importantes direitos na Constituição Federal. A cidadania foi tratada pela Constituição como um dos *fundamentos* do Estado Democrático de Direito (ver art. 1º, II, CF).

necessárias reformas econômicas, fiscais e sociais que possibilitassem a sobra de recursos para honrar os compromissos (GONÇALVES; POMAR, 2002, p. 16).

Do governo de José Sarney, passando por Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, inúmeras tentativas de adequação às orientações do FMI foram adotadas. Entretanto, Gonçalves e Pomar (2002, p. 17) chamam a atenção para um encontro que ocorreu na capital dos Estados Unidos, em novembro de 1989, organizado pelo Institute for International Economics e patrocinado pelo Banco Mundial, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo próprio governo norte-americano, quando foi discutida a criação de políticas econômicas para os países da América Latina. Esse encontro ficaria conhecido como o “Consenso de Washington” e dele resultou um conjunto de medidas que se tornariam o receiturário oficial do FMI na década de 1990.

No caso do Brasil, o processo de reforma econômica e fiscal recebeu um tratamento especial no final do governo de Itamar Franco com a criação do Plano Real, em julho de 1994, e durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se estendeu dos anos de 1995 a 2002. Entre os principais objetivos do plano estavam o controle e a redução da inflação e a estabilidade econômica. Durante os meses que se seguiram, apesar das inúmeras críticas, o Plano Real mostrou-se eficaz quanto ao alcance de seus objetivos, pois além de reduzir a inflação, ampliou o poder de compra da população brasileira e remodelou os setores econômicos e nacionais, como informa Sayad (1995, p. 7-24). Em meio a este contexto, outras medidas também foram tomadas pelo governo FHC como, por exemplo, a criação do Plano Diretor de Reforma do Estado, ainda no ano de 1995 (SILVA, 2011, p. 46).

Entretanto, segundo as orientações repassadas por organizações financeiras internacionais, a exemplo do FMI, Banco Mundial e o BID, a melhoria das condições econômicas do país visando a garantia de sustentabilidade da dívida externa não poderia se concentrar, prioritariamente, na implementação de medidas de políticas restritivas como a limitação, diminuição ou o corte nos gastos públicos. Era preciso promover a abertura imediata do país para a entrada de investimentos e de capital estrangeiro, eliminar as barreiras econômicas existentes e realizar reformas fiscais, que incluíam a redução dos excessivos encargos fiscais e trabalhistas. Do mesmo

modo, era preciso, também, incentivar a sociedade brasileira, através de programas governamentais de educação tributária⁶⁶, sobre a importância do tributo (principal fonte de recursos do Estado) e de seu pagamento espontâneo e voluntário para a viabilização de programas sociais e aumento da capacidade de pagamentos do país.

Tendo em vista o período político que o Brasil viveu na década anterior com a queda do regime militar, das eleições diretas e da nova Constituição Federal, uma onda de euforia democrática e, sobretudo, de desejo pelo exercício da cidadania tomou conta da sociedade brasileira (PIRES, 2001, p. 40-45). Este novo momento acabou por criar um ambiente propício para a proposição de políticas públicas que trouxessem um discurso democrático e, sobretudo, participativo. Esta seria, então, uma excelente oportunidade para aqueles governantes que quisessem criar programas que promovessem, entre outros assuntos, a disseminação da ideia de que o cumprimento das obrigações tributárias deveria ser compreendido como um ato de cidadania, já que, sem recursos financeiros, o Estado não teria condições de garantir a efetivação dos diversos direitos civis e políticos e, principalmente, dos direitos sociais, dos quais dependia uma grande parcela da população brasileira.

Mas como justificar à sociedade brasileira um discurso baseado no dever (dever fiscal) se a compreensão sobre cidadania que se construía baseava-se no exercício de direitos e deveres? Faltava às propostas políticas criadas até então um discurso mais contundente sobre o direito do cidadão, pois sem isso elas se mostravam incompletas. Era preciso incluir numa nova proposta a ideia de que, sendo o cidadão um contribuinte, que tem o dever de pagar tributos, ele tem o direito de planejar, acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos arrecadados.

⁶⁶ É importante ressaltar que a primeira ação educativa relacionada a educação tributária surgiu no ano de 1969 com a “Operação Bandeirante” da Receita Federal, por meio da qual agentes do fisco buscavam orientar os contribuintes sobre a importância do tributo para a realização das atividades do Estado e como evitar multas tributárias. Outras ações como a “Operação Brasil do Futuro” (1970), que distribuiu nas escolas do atual ensino fundamental exemplares da publicação “Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda” de Cecília Lopes da Rocha Bastos e o “Programa Contribuinte do Futuro” (1977) se destacam neste contexto. Todas essas ações não tiveram continuidade sob o argumento de que atividades como essas eram de responsabilidade do sistema educacional. As sucessivas mudanças de governo também contribuíram para essa descontinuidade. Durante os anos que se seguiram alguns Estados realizaram campanhas de incentivo à emissão de notas fiscais quando da aquisição de produtos por troca de cupons visando o aumento da arrecadação tributária, embora algumas delas tivessem um cunho mais educativo e com a distribuição de prêmios. (LIMA, 2008, p. 88; CAMPANHA; TENÓRIO, 2012, p. 222).

Todavia, como exercer esses direitos sem o devido conhecimento sobre o funcionamento do Estado e da administração pública, sobre suas receitas, despesas e as diferentes formas de prestação de contas? Seria necessário que esse cidadão e, também contribuinte, recebesse (do Estado ou não) alguma formação específica neste aspecto. Estava pronta, assim, a justificativa mais adequada de que governantes e políticos precisavam para propor um programa que sensibilizasse o cidadão brasileiro sobre a importância do pagamento de tributos, aliando a isso uma proposta educativa de formação para a cidadania baseada no controle social como assim pensavam os seus idealizadores, obviamente, dentro de um contexto ideológico neoliberal de Estado mínimo e prestador e regulador de serviços públicos.

Com o propósito de levar adiante esta ideia, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) promoveu na cidade de Salvador, no ano de 1995, as primeiras discussões a respeito do assunto em um seminário sobre “Federalismo Fiscal”. Entretanto, como destaca José Francisco da Silva (2011, p. 45), discussões mais aprofundadas só ocorreram, de fato, em maio de 1996, na cidade de Fortaleza em um seminário sobre “Administração Tributária” promovido pelo mesmo Conselho. Ao final do encontro constou-se como item de destaque do evento a necessidade de implementação de um “programa de consciência tributária” no ensino das escolas brasileiras para instruir professores e alunos (nos jovens, especialmente) sobre a função socioeconômica dos tributos para viabilização da cidadania (ESAF, 2009a, p. 26). Em setembro do mesmo ano, por ocasião da realização da 83ª reunião do CONFAZ, na cidade de Gramado, foi celebrado um Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal (LIMA, 2008, p. 89).

É importante mencionar, inclusive, que o governo federal preocupado em aperfeiçoar a cobrança dos tributos e melhorar a relação com o contribuinte no âmbito dos estados da Federação implantou o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal (PNAFE)⁶⁷. Tal programa tinha como objetivo “melhorar o aparelhamento da gestão tributária e financeira desses entes” (um programa de fortalecimento institucional voltado para a melhoria qualitativa e quantitativa da arrecadação tributária), tendo o apoio financeiro do Banco Interamericano de

⁶⁷ No ano 2000, a exemplo do PNAFE, o Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros apresenta-se como uma das possibilidades de financiamento do Programa de Educação Fiscal nos Municípios (ESAF, 2014).

Desenvolvimento por meio de um contrato de empréstimo⁶⁸ assinado pela União em 11 de novembro de 1996. Entre as recomendações constava a implantação de programas de orientação e de educação tributária, visando facilitar e incrementar o cumprimento voluntário de obrigações tributárias⁶⁹ (SILVA, 2011, p. 46).

Mais tarde, por meio da Portaria nº 35, de 27 de fevereiro de 1998, o Ministério da Fazenda oficializou o Grupo de Trabalho em Educação Tributária (GET) aprovado pelo CONFAZ em 1997, atribuindo-lhe a missão de promover e coordenar as ações necessárias para a elaboração e implantação de um programa nacional permanente de educação tributária (Programa Nacional de Educação Tributária – PNET) e acompanhar as atividades dos Grupos de Educação Tributária nos Estados (GETE). É importante mencionar que este Grupo de Trabalho autorizado pela Portaria nº 35/98 era composto por representantes do Ministério da Fazenda (Gabinete do Ministro), da Secretaria da Receita Federal, da Escola de Administração Fazendária (ESAF) e de representantes das Secretarias de Fazenda das unidades da federação. Somente no ano de 1999, é que representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Ministério da Educação passaram a integrar o referido grupo (LIMA, 2008, p. 90).

Ao se perceber que o termo Educação Tributária trazia consigo algumas limitações conceituais, uma vez que o objetivo da proposta não se restringia ao incentivo do recolhimento de tributos e da emissão de notas fiscais, pois abordava, também, questões relacionadas ao planejamento, alocação, gestão e fiscalização de recursos públicos, o CONFAZ aprovou, ainda no ano 1999, a alteração do termo “Educação Tributária” para “Educação Fiscal”⁷⁰. Bem mais abrangente, este novo foi utilizado pela Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002, quando Ministério da Fazenda, juntamente com o Ministério da Educação, criaram o Programa Nacional de Educação Fiscal⁷¹ (ESAF, 2009a, p. 26).

⁶⁸ Empréstimo da ordem de US\$ 500 milhões, que seria disponibilizado desde que os estados também aplicassem na modernização fiscal recursos próprios de igual valor. O PNAFE foi encerrado no ano de 2006 (SILVA, 2011, p. 64).

⁶⁹ Em 1998, os estados do Mato Grosso e Rio Grande do Norte se tornaram os primeiros estados brasileiros a implantarem programas de Educação Tributária. Atualmente, todos os estados da federação e o Distrito Federal desenvolvem programas em Educação Tributária ou Fiscal.

⁷⁰ A partir desse momento, o Grupo de Trabalho em Educação Tributária (GET) passou a ser chamado de Grupo de Trabalho em Educação Fiscal (GEF). O mesmo ocorreu com os demais Grupos de Trabalho, que passaram a incorporar a nova nomenclatura.

⁷¹ Publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 2 de janeiro de 2003.

4.4.3 O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)

De acordo com a Portaria nº 413/2002, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é um programa de cunho essencialmente educativo que tem como missão contribuir permanentemente com a formação do cidadão, conscientizando-o sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e do controle social sobre o Estado democrático (ESAF, 2009a, p. 28). Tal missão denota que as questões tributárias não constituem a preocupação exclusiva do PNEF, pois o programa está inserido em um contexto muito mais amplo, que envolvem questões relativas ao planejamento, ao orçamento público, à gestão e contabilidade pública, à prestação de contas e à transparência no uso dos recursos públicos⁷².

O programa parte do pressuposto de que é requisito da cidadania a participação individual na definição da política fiscal e na elaboração das leis para sua execução; que os serviços públicos somente podem ser oferecidos à população se os governos arrecadarem tributos; que os recursos públicos são geridos pelos representantes do povo, cabendo a cada cidadão votar responsavelmente e, sobretudo, acompanhar as ações de seus representantes e cobrar resultados; que a sociedade tem limitada capacidade de pagar tributos e, por isso, os recursos públicos devem ser aplicados segundo as prioridades estabelecidas em orçamento, com controle de gastos e prestação de contas; que o pagamento voluntário de tributos faz parte do exercício da cidadania (ESAF, 2009c, p. 12).

Com uma abrangência nacional, o Programa Nacional de Educação Fiscal concentra suas ações, prioritariamente, nos estudantes e profissionais da educação básica, muito embora se destine, também, aos universitários, aos servidores públicos e a sociedade como um todo desenvolvendo conteúdos e práticas sobre

⁷² Em relação à transparência no uso dos recursos públicos muito tem se falado, na atualidade, sobre *accountability* que, entre outras coisas, corresponde ao dever (responsabilidade) que o gestor público tem de prestar contas à sociedade. Quem desempenha funções que lhe foram delegadas deve regularmente demonstrar e explicar o que fez e o que anda a fazendo, principalmente, quando o que faz envolver dinheiro público (*accountability* pública). Mas falar de *accountability* vai muito mais além do dever de prestar contas em termos quantitativos ou financeiros. O seu conceito está relacionado a uma série de outras questões que envolvem a publicidade, a clareza, a especificação, a motivação, a oportunidade e a avaliação daquilo que foi delegado a alguém ou a um governante ou representante da sociedade. É responder determinadas questões fundamentais em uma prestação de contas: O que fez? Como fez? Por quanto fez? Onde fez? Por que fez? Um bom controle social depende uma boa *accountability* pública (CAMPANHA, 2009, p. 172; BRASIL/TCU, 2011, p. 4).

direitos e deveres recíprocos na relação entre Estado e cidadão. Klaus Tipke (2012) vai chamar essa relação de direitos e deveres recíprocos de “moral tributária”.

O programa é amplo e possui cinco áreas de abrangência: estudantes e professores do ensino fundamental (módulo I); estudantes e professores do ensino médio (módulo II); estudantes e professores do ensino superior (módulo III); servidores públicos federais, estaduais e municipais (módulo IV) e a sociedade em geral (módulo V), este último como forma de abranger os que não tiveram mais chances de voltar aos bancos escolares, por meio das organizações a que pertencem como clubes, associações, sindicatos, entre outras. Por meio do PNEF, então, estudantes, professores, servidores públicos e toda a sociedade poderão desenvolver uma melhor compreensão sobre os seguintes assuntos: estrutura e funcionamento da administração pública federal, estadual e municipal; função socioeconômica dos tributos; aplicação dos recursos públicos e as estratégias e meios para um melhor controle democrático e social (ESAF, 2009a, p. 29).

Diretrizes do programa

O Programa Nacional de Educação Fiscal tem como principal diretriz a ênfase no exercício da cidadania e deverá voltar-se para a organização, mobilização e o estímulo à participação social no tocante às questões tributárias, de finanças e gastos públicos relativos às três esferas de governo. A implementação do PNEF, que conta com a participação do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação, deverá ser realizado em âmbito nacional e envolverá os governos federal, estadual e municipal por meio da elaboração e execução de planos estratégicos, programas e projetos, cujos resultados e impactos deverão ser monitorados e avaliados quantitativa e qualitativamente por um sistema nacional e local, devendo fazer parte da política institucional de cada instituição gestora (ESAF, 2009a, p. 28).

Todas as ações educativas e materiais produzidos, inclusive o didático, serão de propriedade do Programa e deverão ter características de educação permanente, não trazendo consigo qualquer logomarca ou mensagem que caracterize determinada gestão governamental. Além disso, toda e qualquer vinculação do programa com campanhas de premiação que tenham como finalidade exclusiva o

aumento da arrecadação deverão ser evitadas. O financiamento de suas ações ocorrerá por meio de recursos orçamentários próprios oriundos das três esferas de governo, assim como daqueles provenientes de parcerias com entidades da sociedade civil e organismos internacionais.

Tendo a educação como mecanismo de transformação social, o Programa Nacional de Educação Fiscal deverá se nortear pelos princípios político, estético e ético constante da legislação educacional vigente, respeitando as diretrizes nacionais, estaduais e municipais e pela autonomia das instituições de ensino. Vale dizer, por fim, que o conteúdo programático do PNEF deve ser inserido nas matrizes curriculares das escolas de todo o país de forma transversal, conforme proposta constante dos Parâmetros Curriculares Nacionais (ESAF, 2009a, p. 28).

Objetivos do programa

Quanto aos objetivos, o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002 estabeleceu que o Programa Nacional de Educação Fiscal possui como objetivo geral **promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania**. Como objetivos específicos a referida portaria estabeleceu o seguinte:

- a. Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo;
- b. Levar conhecimento ao cidadão sobre a administração pública;
- c. Criar condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão.

Alguns pesquisadores como Sampaio (2004, p. 66), Silva (2007, p. 79) e Lima (2008, p. 188) fazem menção a um quarto objetivo específico que se fez constar de materiais produzidos pela ESAF em edições ou materiais publicados em anos anteriores às de suas respectivas pesquisas. Este objetivo era: **incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos**. Entretanto, este objetivo não foi mencionado pela Portaria nº 413/2002.

Estrutura e competências dos grupos de trabalho

De acordo com o art. 2º da Portaria nº 413/2002, a implementação do PNEF é de responsabilidade do Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (GEF). Este grupo é composto, em caráter efetivo e permanente, por representantes do Ministério da Educação, Escola de Administração Fazendária (ESAF), da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional, das Secretarias de Fazenda de cada Estado e do Distrito Federal e das Secretarias de Educação de cada Estado e do Distrito Federal. Vale dizer, que cada unidade da federação tem a liberdade de atuar no nível de educação que lhe for mais adequado (formal, não formal ou informal), desde que respeitando a filosofia da educação fiscal e as particularidades locais e regionais. A Coordenação e a Secretaria-Executiva do PNEF e do GEF ficam a cargo da ESAF, órgão integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, que deverá baixar todos os atos necessários a sua regulamentação. Todas as decisões e deliberações do GEF devem ser tomadas por meio da maioria de votos.

Quanto ao Ministério da Educação cabem as seguintes competências conforme art. 9º da Portaria: sensibilizar e envolver os seus servidores na implementação do PNEF; destinar recursos para a divulgação nacional e o desenvolvimento institucional do PNEF; disponibilizar técnicos para a realização de cursos, palestras e outras ações necessárias à implementação do PNEF; integrar e articular o PNEF às ações dos diversos programas desenvolvidos pelo MEC; inserir o tema Educação Fiscal nos Parâmetros Curriculares Nacionais; incentivar as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios a tratar educação fiscal como temática a ser trabalhada nos currículos de educação básica e de educação de jovens e adultos; propor medidas que garantam a reflexão sobre políticas tributária e fiscal no ensino superior, nas modalidades de graduação e pós-graduação; propor medidas objetivando o tratamento de educação fiscal como temática a ser trabalhada no ensino superior, nos currículos destinados à formação docente, em especial à formação pedagógica; manter um representante permanente no GEF; incluir a educação fiscal nos programas de capacitação e formação de servidores; sensibilizar e propor medidas e ações que garantam o envolvimento das Secretarias de Educação dos Estados e Municípios na implementação do PNEF.

Como representante do Ministério da Fazenda, compete à ESAF, segundo art. 10 da Portaria nº 413/2002: sediar o GEF e manter em sua estrutura uma gerência específica do Programa, provendo os recursos necessários ao seu funcionamento; sensibilizar e envolver os seus servidores na implementação do PNEF; atuar como integrador e articulador de experiências das esferas governamentais federal, estadual e municipal, assim como de entidades não-governamentais; efetivar atividades do PNEF relativas a organização de eventos, ações em esfera superior, articulações com os Governos Federal, Estaduais e Municipais visando a estimular o desenvolvimento do PNEF, a divulgação no país e no exterior e outras atividades inerentes à Coordenação Nacional do Programa; organizar e manter a memória do PNEF; realizar parcerias; elaborar e/ou produzir material de divulgação; incluir a educação fiscal nos programas de capacitação e formação de seus servidores e nos demais eventos; propor medidas que garantam a implementação do PNEF nos Estados; destinar recursos regulares à implementação do PNEF, no âmbito de sua atuação; sediar as reuniões nacionais de trabalho e reuniões de subgrupos temáticos; coordenar a capacitação dos membros do GEF; participar de eventos dos GEFs, GEFs e GEFs; representar juridicamente o PNEF, para fins de realização de parcerias, recebimento de doação de bens tangíveis ou intangíveis e outros negócios jurídicos não-onerosos de interesse do PNEF e aprovados pelo GEF.

Em seu art. 17, a Portaria nº 413/2002 estabelece como competências do GEF: definir a política do PNEF (missão, objetivos, valores, diretrizes e condução estratégica); planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações do PNEF; manter sistemática de monitoramento e avaliação da implementação do PNEF; prestar as informações solicitadas pela Coordenação Nacional do Programa; definir alocação de recursos recebidos para o PNEF; acompanhar e validar as ações dos GEFs, GEFs e suas projeções e GEFs; realizar a divulgação do PNEF em âmbito nacional; definir política própria de funcionamento do GEF: missão, valores, diretrizes do grupo, bem como modelo de atuação; atuar como integrador e articulador de experiências das esferas federal, estadual e municipal no âmbito governamental e não-governamental; manter atualizado o documento do Programa Nacional de Educação Fiscal; desautorizar ações e material institucional incompatível com os objetivos e diretrizes do PNEF.

Vinculado ao GEF, há três outros grupos de trabalho, a saber, o Grupo de Educação Fiscal nos Estados (GEFE), o Grupo de Educação Fiscal da Secretaria da Receita Federal (GEFF) e o Grupo de Educação Fiscal dos Municípios (GEFM). Integram os Grupos de Educação Fiscal nos Estados (GEFE) e Municípios (GEFM) as respectivas Secretarias de Fazenda, Secretarias de Educação e demais órgãos envolvidos no desenvolvimento do PNEF no âmbito dos Estados e Municípios, respectivamente. No caso do Grupo de Educação Fiscal da Receita Federal, seus representantes em nível nacional, regional e demais órgãos envolvidos.

Como competência do GEFE, o art. 18 da Portaria define: planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações necessárias à implementação do Programa no Estado; elaborar e desenvolver os projetos estaduais; buscar fontes de financiamento; buscar o apoio de outras organizações; propor medidas que garantam a sustentabilidade do PNEF em seu Estado; fornecer dados relativos ao Programa solicitados pela Coordenação Nacional; documentar, organizar e manter a memória do Programa no Estado; implementar as ações decorrentes de decisões do GEF; manter constante monitoramento e avaliação das ações relativas ao PNEF no âmbito estadual; desenvolver projetos de integração estadual; estimular a implantação do Programa de Educação Fiscal no âmbito dos Municípios, subsidiando tecnicamente e socializando experiências bem-sucedidas; manter permanente contato com o Conselho Estadual de Educação, estimulando a inserção curricular de educação fiscal na rede pública de ensino; sugerir às Secretarias de Fazenda e de Educação Estaduais fontes alternativas de financiamento para o Programa, subsidiando-as com informações; elaborar e produzir material de divulgação local; prestar as informações solicitadas pelas instituições envolvidas na implementação do Programa; montar e alimentar a rede de capacitadores, disseminadores e professores envolvidos no PNEF.

No âmbito do GEFF, ficaram estabelecidas as seguintes competências conforme art. 19 da Portaria nº 413/2002: planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações necessárias à implementação do Programa no âmbito de sua atuação; elaborar e desenvolver os projetos nacionais, regionais e sub-regionais; buscar fontes de financiamento; buscar o apoio de outras organizações recomendáveis à implementação do PNEF; propor medidas que garantam a sustentabilidade do PNEF em seu âmbito de atuação; fornecer dados relativos ao Programa, solicitados pela

Coordenação Nacional; documentar, organizar e manter a memória do Programa; implementar as ações decorrentes de decisões do GEF; manter constante monitoramento e avaliação das ações relativas ao PNEF; desenvolver projetos de integração regional e sub-regional no PNEF; estimular a implantação do Programa de Educação Fiscal no âmbito dos Municípios, subsidiando tecnicamente e socializando experiências bem-sucedidas; manter permanente contato com o Conselho Estadual de Educação, estimulando a inserção curricular de educação fiscal na rede pública de ensino; sugerir à Secretaria da Receita Federal fontes alternativas de financiamento para o Programa; elaborar e produzir material de divulgação local; prestar as informações solicitadas pelas instituições envolvidas na implementação do Programa; montar e alimentar a rede de capacitadores, disseminadores e professores envolvidos no PNEF.

No caso do GEFM, conforme art. 20 compete: planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações necessárias à implementação do PNEF no Município; elaborar e desenvolver os projetos municipais; buscar fontes de financiamento; buscar apoio de outras organizações; propor medidas que garantam a sustentabilidade do PNEF em seu município; fornecer dados relativos ao Programa solicitados pela Coordenação Nacional; documentar, organizar e manter a memória do Programa no Município; implementar as ações decorrentes de decisões do GEF; manter constante monitoramento e avaliação das ações relativas ao PNEF; desenvolver projetos de integração estadual, regional e inter-regional no PNEF; estimular a implantação do Programa de Educação Fiscal no âmbito dos Municípios, subsidiando tecnicamente e socializando experiências bem-sucedidas; manter permanente contato com o Conselho Municipal de Educação, estimulando a inserção curricular de educação fiscal na rede pública de ensino; sugerir às Secretarias Municipais de Fazenda e de Educação fontes alternativas de financiamento; elaborar e produzir material de divulgação local; prestar informações solicitadas pelas instituições envolvidas na implementação do PNEF; montar e alimentar a rede de capacitadores, disseminadores e professores envolvidos no PNEF.

O curso de formação e seu material didático

O Programa Nacional de Educação Fiscal tem entre as suas principais ações o Curso de Formação de Disseminadores de Educação Fiscal e o material didático

disponibilizado aos participantes do curso. Quanto ao curso de formação, este é oferecido via internet (modalidade Educação à Distância – EAD) em ambiente virtual desenvolvido pela ESAF (plataforma moodle). É ofertado⁷³ anualmente e com uma carga horária de 160 (ou 120) horas. As inscrições, módulos, textos, avaliações, acompanhamento e orientações por parte dos tutores também acontecem em ambiente virtual. Em momentos específicos definidos pelas coordenações estaduais do curso ocorrem reuniões presenciais (geralmente nas capitais) para discussão sobre o andamento do curso de formação e a temática Educação Fiscal.

Quanto ao material didático, existem quatro cadernos (ou módulos) abordando temáticas específicas do programa. Esse material fica disponível via internet e o acesso para *download* é livre, ou seja, qualquer pessoa, mesmo que não tenha se matriculado no curso de formação, pode baixá-lo em seu computador pessoal através do sítio da ESAF. Desde a formação das primeiras turmas no Curso de Disseminadores de Educação Fiscal já foram publicadas quatro edições: 1ª edição (2004), 2ª edição (2005), 3ª edição (2008) e 4ª edição (2009).

O Caderno 1 que recebe o título de **Educação Fiscal no Contexto Social** tem por finalidade principal tratar das diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), seus objetivos e sua abrangência no contexto da educação fiscal e da educação pública brasileira (ESAF, 2009a, p. 3). Alguns dos assuntos discutidos neste caderno podem ser listados a seguir:

- O Brasil e o cenário sociopolítico e econômico mundial:
 - Liberalismo econômico x Estado de Bem-Estar Social;
 - Concentração de renda e enfrentamento da pobreza;
 - Desafios para o Brasil contemporâneo;
 - A questão ambiental.
- A educação como fenômeno social:
 - A educação no espaço social;

⁷³ É importante ressaltar que o curso de formação do PNEF possui uma abrangência nacional e tem como público alvo os estudantes do ensino fundamental, do ensino médio e do ensino superior. Servidores públicos e a sociedade em geral, incluindo as associações, sindicatos, organizações não governamentais, entre outros, também podem participar (BORGES, 2012, p. 49).

- A educação e a cultura;
- A educação no espaço escolar.
- Educação e autonomia:
 - Educar para a autonomia;
 - Participação popular e controle social.
- Educação Fiscal e o Programa Nacional de Educação Fiscal:
 - Antecedentes da Educação Fiscal no Brasil;
 - O conceito de Educação Fiscal;
 - Valores, missão e diretrizes do programa;
- Objetivos e gestão do programa.
- O PNEF e suas possibilidades de inserção na educação e na escola:
 - Por uma escola em sintonia com seu tempo;
 - A concepção de currículo escolar;
 - Projeto pedagógico.

O Caderno 2 com o título **Relação Estado e Sociedade**, trata de temas que envolvem a organização da vida em sociedade e suas implicações na garantia do Estado democrático de direito e da cidadania (ESAF, 2009b, p. 3). Os principais assuntos discutidos neste caderno são:

- Perspectiva histórica do conceito de sociedade e Estado:
 - Conceito de sociedade;
 - Conceito de Estado;
 - A ideia de Constituição e seus antecedentes;
 - A construção histórica dos direitos do homem.
- O Estado Brasileiro:
 - A cidadania no Brasil;
 - O período colonial, imperial e republicano;
 - Da Revolução de 1930 ao golpe militar de 1964;

- O Regime Militar;
- O processo de redemocratização no Brasil.
- O Estado Democrático de Direito e a Cidadania:
 - Elementos do Estado;
 - Organização do Estado e dos Poderes;
 - Administração Pública;
 - Democracia;
 - Cidadania.
- Estado, economia e desenvolvimento:
 - A crise no liberalismo;
 - Neoliberalismo, globalização e desemprego estrutural.
 - Educação e cidadania
 - Ética e cidadania

O Caderno 3 intitulado **Função social dos tributos** tem por objetivo destacar a importância do tributo na atividade financeira do Estado para a manutenção das políticas públicas e melhoria das condições de vida do cidadão (ESAF, 2009c, p. 3).

Os principais assuntos discutidos neste caderno são:

- Financiamento do Estado.
- A origem dos tributos.
- A história do tributo no Brasil.
- O Sistema Tributário Nacional.
- Princípios constitucionais e limitações ao poder de tributar.
- Do conceito e características do tributo:
 - Classificação dos tributos;
 - Espécies de tributos;
 - Elementos da obrigação tributária;
- Classificação dos impostos no Brasil.

- Repartição das receitas tributárias.
- Reforma tributária.
- Elisão e evasão fiscal.
- Exercício da cidadania fiscal.
- Igualdade e justiça.

O Caderno 4, por sua vez, tem o seguinte título: **Gestão Democrática dos Recursos Públicos**. Evidencia temas relativos ao orçamento público, ao compromisso social e fiscal do gestor público e ao exercício do controle social (ESAF, 2009d, p. 3) e discute assuntos como:

- História do orçamento público no mundo e no Brasil.
- Gestão democrática dos recursos públicos:
 - Conceito de orçamento público;
 - Planejamento e princípios orçamentários;
 - Instrumentos de planejamento;
 - Processo orçamentário no Brasil.
- Execução orçamentária.
- Contabilidade do orçamento.
- Natureza dos gastos públicos.
- Licitação pública.
- Controle social:
 - Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - Dívida pública;
 - Eficiência na arrecadação;
 - Participação social e controle social;
 - O controle social no Brasil;
 - A participação de professores e alunos no controle social;
 - O direito à informação e o controle social;

- Transparência e prestação de contas;
 - Orçamento público e participação popular;
 - Orçamento participativo na escola.
- Lei de Responsabilidade Social.
- Educação Fiscal e Democracia.

Da análise dos assuntos tratados no material didático do PNEF, percebe-se a sua abrangência. Os conteúdos possibilitam ao indivíduo uma visão histórica acerca das origens e das funções do Estado, o papel e os direitos e deveres do cidadão em relação à administração pública, bem como alguns aspectos práticos sobre a obtenção de dados de um determinado programa governamental, os recursos destinados a um município e as informações sobre os órgãos de controle que podem ser acionados para esclarecimentos de dúvidas ou para o encaminhamento de reclamações ou denúncias sobre corrupção e desvio de recursos públicos.

5 METODOLOGIA

Como já tivemos a oportunidade de abordar na Introdução deste trabalho, esta tese tem por objetivo avaliar o significado das propostas conceituais de cidadania e de educação para cidadania, dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013. Tendo em vista a sua natureza avaliativa e os procedimentos adotados para a realização de uma avaliação conceitual, de resultados e de impacto do PNEF, esta pesquisa se apresenta como um estudo de abordagem qualitativa⁷⁴, quantitativa⁷⁵, descritiva⁷⁶, documental e de levantamento.

Vale esclarecer, também, que a pesquisa se apresenta como um estudo de caso, pois a avaliação dos resultados e impactos do PNEF está concentrada no estudo de um caso específico, a saber, o caso do Estado da Bahia. Como foi tratado no Capítulo 4 deste trabalho, embora o PNEF seja um programa de alcance nacional, ele tem a sua gestão executada de forma descentralizada no âmbito das unidades da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e cada unidade tem autonomia para implementar e executar o programa de acordo com suas peculiaridades sociais, econômicas e culturais e disponibilidades orçamentárias, desde que as orientações e diretrizes nacionais sejam observadas.

Esta característica faz com que o PNEF apresente múltiplas e diferentes realidades e com um alcance diferenciado dos resultados e impactos em cada unidade da federação. Atualmente, os 26 estados e o Distrito Federal desenvolvem programas no âmbito da educação fiscal⁷⁷. Quando concentramos a avaliação dos

⁷⁴ Minayo (2007, p. 21) observa que a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

⁷⁵ Edna Lúcia Silva e Estera Muszkat Menezes (2001, p. 20) esclarecem que a pesquisa quantitativa considera tudo o que pode ser quantificável, o que significa traduzir em números as opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas como percentagem, média, moda mediana e outros instrumentos.

⁷⁶ Esse tipo de pesquisa descreve as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Utiliza-se de técnicas padronizadas de coleta de dados como a aplicação de questionários e a observação sistemática (SILVA; MENEZES, 2001, p. 21).

⁷⁷ Há, também, programas de educação fiscal no âmbito municipal. Entretanto, a adesão das prefeituras ao PNEF é recente e pouco representativa. De acordo com a ESAF, os municípios de

resultados e impactos na formação de professores no Estado da Bahia, não levando em consideração a realidade dos demais estados, a opção feita pelo pesquisador confere a esta pesquisa avaliativa uma característica de estudo de caso.

5.1 Pesquisa avaliativa: discutindo alguns aspectos conceituais

A ação de avaliar corresponde à atividade de emitir um juízo de valor sobre alguma coisa, seja um objeto, uma situação ou um processo. Segundo Luckesi (2008, p. 9), a origem etimológica da palavra avaliação deriva do latim *a-valere* e pode ser traduzida como “atribuir valor a” ou “atribuir qualidade a” e está associada ao sujeito, que se apropria da realidade para imputar-lhe valor ou qualidade, com base em um critério que denote validade. Ela é algo intrínseco às pessoas quando realizam algo e consiste numa prática frequente no cotidiano do ser humano. Boa parte das decisões pessoais e profissionais é tomada com base em avaliações espontâneas e informais. Acontece, porém, que nem sempre esse tipo de avaliação (a avaliação informal) é suficiente, principalmente quando se pretende alcançar um grau maior de objetividade e de precisão com o que está colocado em julgamento.

E como sugerem Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 31), quando desejamos uma maior objetividade e precisão em um julgamento devemos recorrer à avaliação em sentido estrito, ou seja, à avaliação sistemática. Para os autores, a principal diferença entre a avaliação informal e a avaliação sistemática (em sentido estrito) não está nos seus propósitos ou objetivos, mas, sim, nos métodos utilizados pelo avaliador para a sua efetivação, uma vez que a avaliação sistemática trata-se de uma pesquisa avaliativa e que, por isso, deve utilizar-se de um método científico.

Ainda segundo Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 32), a avaliação é uma forma de pesquisa aplicada, sistemática, planejada e dirigida e tem por objetivo identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações que sejam suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor de diferentes componentes de um programa ou conjunto de atividades específicas que estejam

sendo realizadas (ou que foram ou ainda serão), com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos, comprovando a extensão e o grau em que se deram estes resultados, de tal maneira que sirva de base para a tomada de decisões entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso dos resultados.

Na visão de Belloni, Magalhães e Sousa (2001, p. 15), a avaliação corresponde a um “processo sistemático de análise de uma atividade, fatos ou coisas que permite compreender, de forma contextualizada, todas as suas dimensões e implicações, com vistas a estimular seu aperfeiçoamento”. Por essa definição, percebe-se a relevância do processo sistemático e o uso da avaliação para a tomada de decisões, destacando a necessidade da contextualização de um determinado programa ou projeto ou de suas atividades para que a avaliação possa atingir, com o maior êxito possível, os objetivos pretendidos.

Para Tenório et al. (2010, p. 10), na obra intitulada *Dicionário de Avaliação Educacional*, a avaliação é tratada como uma atividade de levantamento de informações fidedignas e precisas sobre um determinado processo, para subsidiar uma tomada de decisão com vistas à sua melhoria. Para os autores, a avaliação comporta três momentos distintos: um primeiro momento chamado de diagnóstico, de busca de informações de qualidade, fidedignas e precisas; um segundo chamado de julgamento, de tomada de decisão, “em que as informações previamente levantadas, organizadas e analisadas servirão de subsídio para uma tomada de decisão com relação ao processo em avaliação”; e um terceiro momento que é o uso desta decisão tendo em vista a melhoria do processo.

Em obra publicada com Rosilda Ferreira e Uaçai Lopes, Robinson Tenório (2012, p. 7) destaca o triplo caráter da avaliação. Conforme estudo realizado, a avaliação é (1) *diagnóstico* ou *pesquisa* (o chamado aspecto técnico da avaliação); (2) *gestão* (o aspecto político da avaliação) e (3) *compromisso com a superação e a melhoria do processo avaliado* (o aspecto social da avaliação). De acordo com os autores, a avaliação é *pesquisa* porque a fase de diagnóstico realizada na avaliação busca “coletar, tratar e organizar dados, interpretar informações, sempre de forma fidedigna e rigorosa”. Para eles, “a busca de uma compreensão da realidade, a busca da verdade, ao mesmo tempo objetiva e provisória, através da capacidade cognitiva (inteligência humana) caracteriza esta fase técnica da avaliação”.

A avaliação é vista como *gestão* por Tenório, Ferreira e Lopes (2012, p. 8), pois, assim como a gestão, “a fase de tomada de decisão faz uso do bom senso, exige posicionamento político, sustentado no julgamento da realidade, com base em informações fidedignas e rigorosas”. A negociação é apontada pelos autores como uma característica essencial da gestão contemporânea e que também se aplica à atividade de avaliação. O julgamento e a negociação sustentam a tomada de decisão, fazendo com que a avaliação e a gestão se aproximem uma da outra por meio das capacidades humanas de julgamento e de decisão.

No que se refere ao aspecto social da avaliação, Tenório, Ferreira e Lopes (2012, p. 8) discorrem que a avaliação “requer uma consciência ética, voltada para servir à sociedade, pois a fase de melhoria do processo ou objeto avaliado significa envolvimento, compromisso”. Significa, ainda, “a capacidade de reconhecer a alteridade, a tolerância e a partilha”. Em síntese, “o compromisso com a práxis caracteriza também a avaliação, através da explicitação dos conflitos que caracterizam as relações humanas em qualquer tempo ou lugar”.

A avaliação pode ser agrupada de duas formas: em *função do momento* em que ocorre a avaliação e em *função da pessoa* que realiza o processo avaliativo. Quanto ao momento em que ocorre a avaliação, ela se classifica em: (1) avaliação *ex-ante* e (2) avaliação *ex-post*. Quanto à pessoa que realiza a avaliação, ela se classifica em: (1) avaliação externa; (2) avaliação interna; (3) avaliação mista e (4) avaliação participativa (COHEN; FRANCO, 1993, p. 68; LOBO, 1999, p. 76).

Sobre a avaliação *ex-ante*, esse tipo de avaliação se caracteriza pela sua realização em um momento anterior ao da implementação de um programa ou projeto, ou seja, em sua fase de planejamento (LOBO, 1999, p. 76). Neste tipo de avaliação, um programa é avaliado quanto à estimativa crítica de sua pertinência, viabilidade e eficácia, com o propósito de se estabelecer critérios sobre a conveniência de se levar à frente a sua implementação. Na avaliação *ex-ante* são antecipados aspectos a serem considerados no processo decisório para conferir racionalidade ao mesmo, ordenar a política, programas e projetos segundo a eficiência. Para tanto requer a análise da relação entre custo e benefício e entre custo e efetividade (COHEN; FRANCO, 1993, p. 68).

Quanto à avaliação *ex-post*, esta se caracteriza por ser realizada durante e após a implementação ou execução de um programa. Seu objetivo é buscar

subsídios para fundamentar decisões qualitativas de manter ou introduzir modificações. Pode ser classificada em (1) *avaliação de processos*, quando realizada durante a implementação⁷⁸ (avaliação concomitante), tendo como objetivo medir a eficiência de operação de um programa ou projeto para que se realize correções ou adequações quando necessárias e (2) *avaliação de impacto*, quando realizada após a conclusão de um projeto ou programa, tendo por objetivo verificar se o mesmo atingiu seus objetivos, bem como identificar os efeitos (previstos e não) provocados pela intervenção de um programa ou projeto (LOBO, 1999, p. 76).

Ainda em relação à avaliação *ex-post*, Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 44) esclarecem que uma coisa é a avaliação feita ao final da realização de um programa e outra coisa é a avaliação *ex-post*. A avaliação que se realiza na finalização de um programa ou projeto dá-se na conclusão da sua execução. Por sua vez, a avaliação *ex-post* ocorre quando o programa alcançou seu pleno desenvolvimento, que pode ocorrer logo após a sua execução ou meses ou anos depois de finalizado. É importante dizer que o objetivo da realização da avaliação *ex-post* dá-se para avaliar o quanto e como foi alterada a *situação inicial* ou quanto se modificou a “situação-objetivo”, conforme a referência inicial adotada por seus avaliadores.

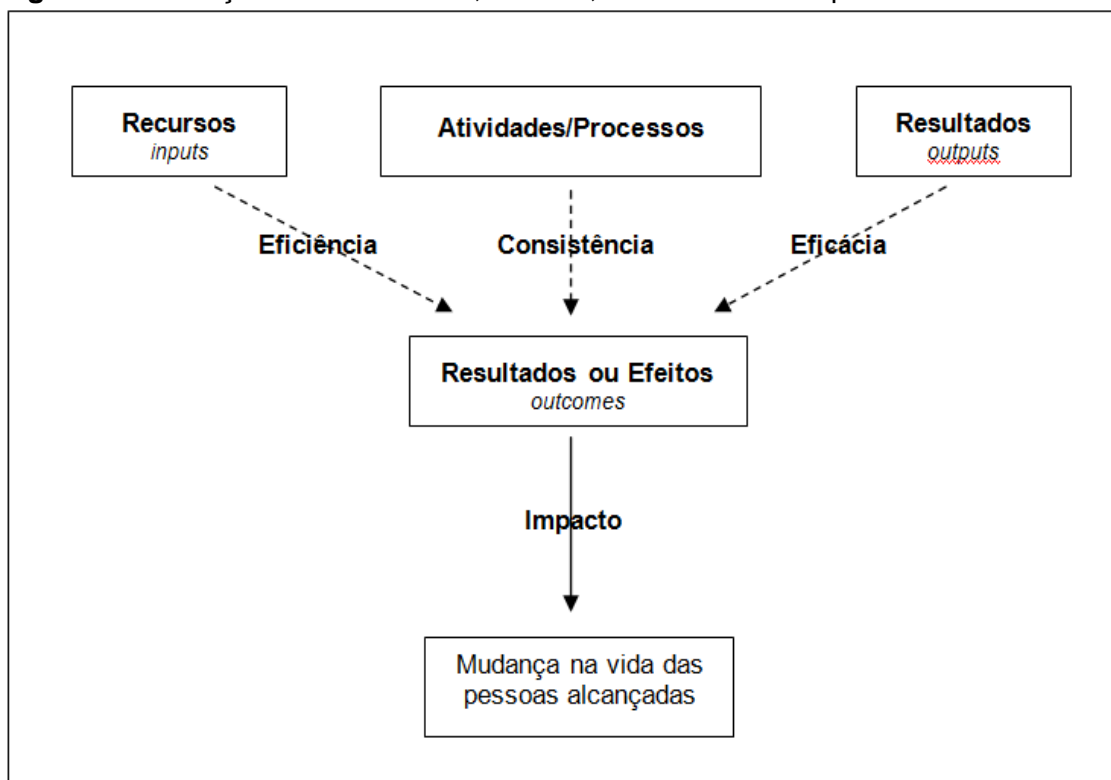
No que se refere à pessoa que realiza a avaliação, a avaliação pode ser *externa* e ocorre quando é realizada por pessoas alheias (estranhas) ao quadro da instituição, programa ou projeto; a avaliação pode ser *interna* (auto-avaliação) quando realizada no interior da instituição por pessoas vinculadas ou não à formulação e/ou execução do programa; *avaliação mista*, que combina avaliadores externos e internos com o objetivo de superar os limites de cada avaliação (externa e interna) e preservar as suas respectivas vantagens e, por fim, a *avaliação participativa*, quando inclui a participação dos beneficiários do processo avaliativo (CAMPÊLO, 2006, p. 6; COHEN; FRANCO, 1993; CARVALHO, 1999, p. 89).

Costa e Castanhar (1998, p. 2) ao abordarem o conceito de avaliação na obra *Avaliação social de projetos: limitações e possibilidades*, apresentam uma definição

⁷⁸ Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 41-44) denominam esse tipo de avaliação de *avaliação durante*. Outros nomes são atribuídos: *avaliação de gestão*, *avaliação contínua*, *avaliação concorrente*, *monitoração* ou *avaliação concomitante*. Vale acrescentar, ainda, segundo os autores, que tanto a avaliação durante como a avaliação *ex-post* tem uma dupla finalidade: (1) avaliar o ganho dos resultados gerais em termos de eficiência, produtos, efeitos e impactos; e (2) adquirir conhecimento e experiência para o planejamento de programas ou projetos futuros.

de avaliação utilizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF⁷⁹, sigla em inglês). De acordo com o UNICEF, a avaliação deve ser tratada como um exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desenho, a sua implementação e os seus resultados, com vistas à determinação de sua *eficiência*, *efetividade*, *eficácia*, *impactos* (mudanças), *sustentabilidade* e a *relevância* dos objetivos traçados. Roche (2002, p. 39), baseado nos estudos realizados por Paul Willot (1985), apresenta uma esquematização que auxilia na compreensão e distinção de algumas destas categorias.

Figura 3 – Distinção entre eficiência, eficácia, consistência e impacto



Fonte: Roche (2002, p. 39) com adaptações feitas pelo pesquisador.

De acordo com a Figura 3 e com base nas considerações de Roche (2002, p. 39), é possível perceber que a eficiência refere-se à relação dos recursos utilizados nos programas ou projetos (*inputs*) com os resultados alcançados (*outcomes*), ou seja, procura avaliar os custos despendidos de uma política ou programa e julgar se os mesmos resultados (em termos de quantidade e qualidade) poderiam ser

⁷⁹ United Nations Children's Fund (UNICEF).

atingidos com um custo menor; a consistência refere-se à relação das atividades e processos existentes com os resultados alcançados (*outcomes*); a eficácia consiste na relação dos resultados ou “produtos” gerados pelos programas (*outputs*) com os resultados alcançados (*outcomes*); o impacto consiste na relação dos resultados alcançados e efeitos produzidos (*outcomes*) com a mudança na vida das pessoas.

Muito embora a relevância e a utilidade da análise sobre eficiência, consistência, eficácia e impactos de um programa ou projeto no âmbito da avaliação, Campêlo (2006, p. 5) observa que tais determinações podem ser realizadas por processos distintos de avaliação, sem, necessariamente, haver um processo avaliativo único, completo e abrangente. No caso específico desta tese, tomando como base as considerações de Campelo (2006), optou-se pela avaliação de *resultados* e de *impactos* do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013.

No que se refere à avaliação de resultados, Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 44) esclarecem que ela consiste em analisar até que ponto estão sendo alcançados os resultados previstos para um programa ou projeto, sejam eles de natureza pública ou privada. Segundo os autores, a avaliação de resultados reveste-se de uma importância significativa a ponto de configurar-se como preponderante aos outros aspectos considerados num processo avaliativo. Os autores chegam a questionar, inclusive, a validade da instituição que desenvolve um programa e que não obtenha os resultados esperados, assim como questionam a utilidade da implementação de um programa ou projeto quando, mesmo sendo adequada, perde a sua validade se os resultados previstos não forem efetivamente alcançados.

Para Bauer (2010, p. 233), a avaliação de resultados corresponde à análise do alcance dos objetivos previamente estabelecidos para um programa ou política pública, ou seja, uma forma de medir o grau em que um determinado programa atinge os objetivos e as metas traçados quando de seu planejamento. Trata-se da *avaliação da eficácia*, analisando-se até que ponto foi alcançado os resultados estabelecidos antecipadamente. Confrontam-se os resultados previstos e os resultados obtidos (**resultados** esperados x **resultados** alcançados). Cohen e Franco (1993) complementam esta discussão dizendo que a avaliação da eficácia diz respeito ao grau de alcance dos objetivos e metas traçados para um programa ou projeto, sem depender dos custos investidos em sua implementação e execução.

No que se refere a *avaliação de impacto*⁸⁰ faz-se necessário, primeiramente, compreendermos o significado da palavra impacto. Roche (2002, p.37) define impacto como toda mudança (duradoura ou significativa, positiva ou negativa, planejada ou não planejada) na vida de pessoas ou populações e ocasionada por uma determinada ação (intervenção) ou uma série de ações (intervenções).

No entendimento de Roche (2002, p.37), avaliar o impacto de uma ação ou ações significará analisar até onde o resultado de uma intervenção conduziu ou provocou mudanças na vida das pessoas, seja daquelas às quais uma ação pretendia beneficiar (público-alvo), seja na vida de outras pessoas que não estavam envolvidas diretamente na sua implementação. Sua aferição requer que sejam comparados determinados aspectos de uma população entre o antes (*situação inicial*), no processo e o depois (*situação atual*) da ação realizada. Para tanto, Roche (2002, p. 43) construiu o que ele denominou de “cadeia de impactos”, a saber, insumos – atividades – produtos – resultados (efeitos) e impactos.

Cardoso (1998, p. 51) chama a atenção para a complexidade da avaliação de impacto “já que não basta mostrar que ocorreram mudanças”. É preciso mostrar, também, “que as mudanças registradas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem a ação” realizada. Ainda, segundo o autor, é importante que se considere a natureza do impacto causado, seja ele objetivo (mudanças quantitativas em termos de acréscimos de bem-estar), subjetivo (estado de espírito ou percepção da importância do empreendimento) ou substantivo (qualidade do acréscimo).

Baker (2000, p. 1), por sua vez, assegura que “a intenção da avaliação de impacto é determinar mais amplamente se o programa teve os efeitos desejados nos indivíduos, domicílios e instituições” e se estes efeitos podem ser atribuídos, de fato, à intervenção do programa. A autora assegura, inclusive, que as avaliações de impacto também podem explorar consequências não previstas, positivas ou negativas, naqueles considerados como beneficiários de um programa. Ainda de acordo com Baker (2000, p. 1), a avaliação de impacto não somente se preocupa

⁸⁰ Segundo Roche (2002, p. 33), as abordagens de avaliação de impacto datam dos anos 50 do século passado. Apesar de algumas iniciativas, não é comum ou frequente a realização de avaliações de impacto. Os analistas preferem trabalhar com os resultados de um programa ou projeto do que com os seus impactos, seja na sua concepção de “mudanças sustentadas nas vidas das pessoas provocadas por uma determinada intervenção”, seja do impacto como mudanças significativas ou permanentes na vida das pessoas, ocasionadas por determinada ação ou série de ações.

em mensurar ou interpretar os resultados alcançados por um programa, como também procura analisar em que medida estes resultados podem ser atribuídos ao programa e somente a ele. Neste sentido, a avaliação de impacto é entendida como a mensuração do efeito de determinada intervenção sobre determinado alvo, com o propósito de saber em que medida houve alteração na situação inicial.

Michael Scriven (1991, p. 250) vai definir avaliação de impacto como sendo “uma avaliação focada nos resultados ou retornos do investimento, em vez de no processo, na entrega, ou na avaliação da implementação”. Nota-se que o conceito de impacto relaciona-se ao foco da avaliação, podendo-se inferir que impactos e resultados (*outcomes*) são indistintamente entendidos como “efeitos”. Em outras palavras, possuem uma natureza relacional com a intervenção, podendo ocorrer “durante” a intervenção de um programa, “ao final” ou até mesmo posteriormente.

Ao tratar do conceito de avaliação de impacto, Bauer (2010, p. 233) esclarece, primeiramente, que a avaliação de um programa ou projeto de um modo geral envolve diversas etapas. Estas etapas podem ser as seguintes: *análise da proposta* do programa (quando examina se um determinado programa é importante e relevante ou se o seu desenho está adequado); da *implementação* (quando avalia se o programa está sendo conduzido conforme o que foi planejado); dos *resultados* (quando analisa se o programa implementado atingiu os objetivos previamente estabelecidos) e dos *impactos*, entendidos aqui como resultados e efeitos da intervenção a longo termo e que se mantêm mesmo após o término da intervenção.

Essas etapas, porém, como discorre Bauer (2010, p. 234), nem sempre são mencionadas na literatura sobre avaliação de programas ou políticas públicas e, quando são, nem sempre os conceitos utilizados se equivalem. No caso da avaliação de impacto, por exemplo, a ideia construída em torno deste conceito está quase sempre incorporada na avaliação de resultados, sendo seus termos utilizados como sinônimos. E Bauer (2010, p. 234) ainda observa que mesmo dentre os autores que fazem a distinção entre o que seja “resultados” e “impactos”, ainda é possível observar que as definições de avaliação de impacto possuem diferenças, havendo pouco consenso sobre o significado do termo.

Outro aspecto que gera diferenças na compreensão sobre avaliação de impacto é apontado por Bauer (2010, p. 235) e está relacionada ao momento em que ela é realizada, pois, a terminologia também aparece na literatura relacionada

ao uso prévio da avaliação (*ex-ante*), com o objetivo de prever impactos possíveis de um programa antes de sua implementação. Entretanto, como observa Bauer (2010, p. 236), o uso mais comum do conceito de impacto, relativa à medida dos efeitos de determinada iniciativa, usualmente a identificam como uma avaliação posterior à implementação de um programa (*ex-post*). Por fim, Bauer (2010, p. 240) destaca uma característica importante sobre a avaliação de impacto: a comparação dos participantes de um determinado programa ou projeto antes (*situação inicial*) e depois (*situação atual*) de terem recebido a intervenção, a fim de verificar se ocorreram ganhos de acordo com os resultados esperados.

5.2 Procedimentos adotados na avaliação conceitual

O primeiro passo no processo de avaliação conceitual consistiu na identificação do material didático do PNEF. Durante a realização do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal são disponibilizados no portal eletrônico da ESAF 4 cadernos temáticos. Vale lembrar que estes cadernos tratam dos seguintes temas: Educação Fiscal no Contexto Social (Caderno 1); A Relação Estado e Sociedade (Caderno 2); Função Social dos Tributos (Caderno 3) e Gestão Democrática dos Recursos Públicos (Caderno 4). Outros artigos e textos complementares também são disponibilizados. Entretanto, como a maioria das discussões, fóruns, exercícios e avaliações toma como base os cadernos mencionados, optou-se pela escolha desse material didático para a avaliação da abordagem conceitual de cidadania, educação para a cidadania e educação fiscal proposta pelo programa.

Identificados os quatro cadernos do programa, foi feita uma busca na internet e, principalmente, no sítio da ESAF, no sentido de verificar se houve, durante os anos de 2006 a 2013, alguma mudança ou revisão na composição dos cadernos do curso. Descobriu-se que neste período, apesar de ter havido duas novas edições (uma 3ª em 2008 e uma 4ª em 2009), cada uma delas não repercutiu em alterações significativas no material original, correspondendo apenas a pequenas revisões ortográficas e poucos comentários adicionais. Na essência, durante os anos de 2006 a 2013, foi utilizado o mesmo material, o que levou o pesquisador a concluir que todos os professores capacitados no período tiveram acesso a material semelhante.

De posse desse material impresso, procedeu-se a sua leitura. Na medida em que cada caderno foi sendo lido, coube ao pesquisador realizar uma síntese de todos eles para se ter uma noção geral dos temas e assuntos tratados pelo programa. Esta primeira síntese não estava restrita aos temas cidadania, educação para a cidadania e educação fiscal, mas, sim, a todo o conteúdo proposto pelo programa. Ao término dessa primeira leitura, teve início uma segunda. Desta vez, porém, concentrando as anotações apenas nas discussões, termos, frases ou afirmações que tivessem alguma relação, segundo a percepção do pesquisador formada durante a construção dos capítulos teóricos com os temas cidadania, educação para a cidadania e educação fiscal. Vale dizer que cada anotação estava acompanhada da respectiva referência (número do caderno e página). Vale dizer, também, que todas as anotações e sínteses foram transcritas para um arquivo do programa Microsoft Word onde, mais uma vez, foi feita uma nova verificação (muito mais criteriosa) dos apontamentos e de suas respectivas referências.

Com o conjunto dessas sínteses separadas em arquivos de acordo com seus temas, coube ao pesquisador construir, primeiramente, uma narrativa da abordagem conceitual de cidadania, de educação para a cidadania e de educação fiscal, sem se ater a qualquer tipo de análise crítica ou avaliação conceitual, mas apenas à descrição do que o PNEF propôs em relação a cada uma dessas temáticas. Concluída esta etapa, teve início o processo de avaliação das abordagens conceituais, que levou em consideração os modelos de análise propostos nos capítulos 2 (sobre Cidadania) e 3 (sobre Educação para a Cidadania).

Para a construção do modelo de análise conceitual de cidadania proposto no Capítulo 2 serviram como fonte e embasamento teórico os seguintes autores: Adela Cortina (2005), Alain Touraine (1996), Boaventura de Souza Santos (1991), Celso Ribeiro Bastos (1992), Dalmo Dallari (2011), Jaime Pinsky (2003), João Martins Bertaso (2002), José Damião Trindade (2002), José Murilo Carvalho (2002), Liszt Vieira (2004), Maria Lourdes Cerquier-Manzini (2010), Norberto Bobbio (2004; 2009), Norberto Luiz Guarinello (2003), Paulo Martinez (1996), Thomas Marshall (1967) e Zygmunt Bauman (2000). Como resultado das discussões conceituais e históricas promovidas pelos autores citados acima e, de modo particular, Thomas Marshall, José Murilo Carvalho, Adela Cortina e Maria Lourdes Cerquier-Manzini, foi proposto um modelo de análise conceitual de cidadania pautado em oito elementos

ou dimensões, a saber, a liberdade, a igualdade, o respeito, a integração, a participação, a autonomia, a reivindicação e a responsabilidade.

Para a construção do modelo de análise conceitual de educação para a cidadania proposto no Capítulo 3 serviram como fonte e embasamento teórico os seguintes autores: Adela Cortina (2005), Carlos Rodrigues Brandão (2007), Ester Buffa (2003), Franco Cambi (1999), Maria Victória Benevides (1994; 1998; 1999), Miguel Arroyo (2003), Moacir Gadotti (2000; 2006), Naura Syria Carapeto Ferreira (2006), Nilda Ferreira (1993), Nilson Machado (1999), Pablo Gentili (1995; 2000), Patrice Canivez (1991), Paulo Freire (2001; 2011), Pedro Demo (1995; 1999), Sólton Borges Reis (1988) e Zygmunt Bauman (2000). E como resultado das discussões promovidas por estes autores, onde destaco Carlos Rodrigues Brandão, Ester Buffa, Miguel Arroyo, Maria Victória Benevides, Nilson Machado, Pablo Gentili e Patrice Canivez, foi proposto um modelo de análise de educação para a cidadania baseado em oito elementos ou dimensões, a saber, uma educação que forme o homem para o exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade.

Para construção do Capítulo 4 que aborda o tema educação fiscal, tendo em vista a pequena quantidade de produções científicas disponíveis sobre o assunto, essa parte do trabalho utilizou como fonte de pesquisa, além da Portaria Interministerial nº 413/2002 e do material didático do PNEF, alguns trabalhos, artigos e pesquisas de mestrado e doutorado produzidos por pesquisadores estrangeiros e brasileiros. Entre os autores e pesquisadores utilizados destacamos: Fernando Sainz de Bujanda (1967), Imaculada da Silva (2007), Albertina Lima (2008), José Francisco da Silva (2011) e Erivan Borges (2012). Diante do que foi pesquisado e considerando que a educação fiscal se apresenta como uma proposta de educação para a cidadania, foi utilizado como modelo de análise conceitual o proposto para educação para a cidadania presente no Capítulo 3 desta tese, baseado numa educação que incentive o exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade.

Durante o processo de avaliação conceitual sobre cidadania, educação para a cidadania e educação fiscal, alguns questionamentos orientaram os passos do pesquisador e foram eles: Quais foram os pontos positivos e negativos identificados nas discussões realizadas pelo PNEF sobre cada assunto? O que deixou de ser

tratado ou comentado? O que de essencial foi tratado, porém de maneira superficial ou sem fundamentação teórica? Quais as principais fragilidades encontradas? O que foi abordado sobre liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade? A construção do texto incluiu, além do destaque a cada um dos questionamentos apresentados acima pelo pesquisador, o resgate teórico constante dos capítulos 2 e 3 para fundamentar o posicionamento avaliativo do pesquisador (contrário ou a favor) acerca de cada ponto destacado. É importante ressaltar que a realização dos procedimentos mencionados implicou no cumprimento do **primeiro**, **segundo** e **terceiro** objetivos específicos da tese.

5.3 Procedimentos adotados na avaliação de resultados

O primeiro passo realizado pelo pesquisador em direção ao processo de avaliação dos resultados do PNEF se concentrou na identificação do alcance do programa em todo o Estado da Bahia. O pesquisador entendeu que, antes de partir para qualquer verificação quanto ao alcance ou não dos objetivos específicos estabelecidos para o programa definidos pela Portaria nº 413/2002, era preciso identificar como o PNEF havia atuado no Estado da Bahia durante os anos de 2006 a 2013 em relação às regiões, municípios e escolas baianas. E mais, se a avaliação dos resultados estava vinculada ao professor capacitado pelo programa, o conhecimento do seu perfil era algo de importância fundamental. Em função destes aspectos foram adotados três procedimentos específicos que integram a avaliação de resultados desta tese: (1) a identificação do alcance do PNEF no Estado da Bahia; (2) a identificação do perfil do professor capacitado e (3) a avaliação de resultados propriamente dita, envolvendo os três objetivos do PNEF: sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão, considerando como cidadão o professor capacitado.

Para a identificação do alcance do PNEF no Estado da Bahia foi utilizado como fonte de pesquisa o banco de dados fornecido pela coordenação estadual do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, onde constavam os dados dos professores capacitados pelo programa no período proposto. Os dados solicitados pelo

pesquisador faziam menção aos nomes dos professores, às escolas onde lecionavam, aos municípios em que se residiam e os seus contatos (telefones ou correios eletrônicos). Vale esclarecer que a solicitação ocorreu, primeiramente, através de correio eletrônico enviado para a coordenação do curso junto à Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ). Em seguida, como forma de esclarecer o objetivo da solicitação, foram efetuadas algumas ligações telefônicas.

O primeiro banco de dados a que tivemos acesso correspondeu ao período de 2007 a 2010 uma vez que, segundo a coordenação do curso, todo o banco de dados estava passando por um processo de atualização, o que dificultou, num primeiro momento, o acesso aos demais anos. Somente alguns meses depois, tivemos acesso ao banco de dados completo, que incluíam os anos de 2005 a 2013. O ano de 2004, primeiro ano do curso de formação, não havia nenhuma informação. É importante ressaltar que o pesquisador assumiu o compromisso de manter sigilo quanto aos dados recebidos. O banco de dados disponibilizado estava em planilha Microsoft Excel, o que permitiu uma maior rapidez no tratamento dos dados.

O primeiro trabalho realizado nas planilhas foi o de separar quem era professor capacitado e quem era servidor capacitado. É importante lembrar que o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal não é um curso destinado exclusivamente a professores, pois servidores públicos (não docentes) e a sociedade em geral também podem participar. Para o procedimento de separação, utilizou-se como critério a unidade de lotação (vínculo institucional) do participante. Foram identificados como professores todos aqueles em que havia a informação quanto a uma unidade escolar. Duas listas iniciais, então, foram elaboradas: uma com o nome de todos os professores (separados por ano) e outra com o nome de todos os servidores, que foi desconsiderada pelo pesquisador tendo em vista que o objetivo da pesquisa estava concentrado apenas nos professores capacitados.

Com a relação completa de todos os docentes capacitados no período de 2005 a 2013, seus nomes foram organizados por municípios e, destes, por suas respectivas regiões, tomando como orientação a divisão do Estado da Bahia feita pelo IBGE, que o divide em sete grandes regiões, a saber, Centro-Norte, Centro Sul, Extremo-Oeste, Metropolitana de Salvador, Nordeste, Sul e Vale do São Francisco. Separados por região e município, foi realizada a identificação das escolas. Em seguida, procedeu-se a uma verificação criteriosa de todos os dados (nome por

nome, escola por escola e cidade por cidade) visando à identificação de pendências ou possíveis falhas no preenchimento dos dados (incompatibilidades ou repetições).

Concluída esta etapa, foi possível ter uma noção geral do alcance do PNEF no Estado da Bahia quanto ao número de municípios e escolas alcançadas e de professores. Um trabalho complementar foi feito no sentido de identificar se cada escola era da rede particular e ou da rede pública e, sendo pública, se estadual ou municipal. Uma consulta ao sítio da Secretaria da Educação precisou ser realizada e poucas escolas tiveram problemas em sua identificação. Aquelas não identificadas no sítio da SEC, levou o pesquisador a um esforço adicional através da internet nesse processo de identificação. Ao final, todas as escolas foram identificadas.

Para a identificação do perfil do professor capacitado e da avaliação de resultados propriamente dita utilizou-se como instrumento de coleta de dados um questionário (com questões objetivas e subjetivas) aplicado junto aos professores capacitados pelo PNEF. Complementarmente, outros dois procedimentos também contribuíram com a avaliação de resultados: grupo focal (painel) com professores selecionados de uma amostra e entrevista com os responsáveis pelo PNEF no Estado, a saber, os seus representantes junto à Secretaria da Receita Federal, Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e Secretaria de Educação (SEC).

As questões do questionário que contribuíram com a identificação do perfil do professor capacitado estavam relacionadas ao sexo, idade, cor da pele, nível de instrução, exercício da docência e renda familiar. Outra parte das questões estava relacionada aos três objetivos específicos do PNEF definidos pela Portaria nº 413/2002: (1) sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; (2) levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e (3) criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. Vale dizer que as discussões constantes do roteiro do grupo focal também foram elaboradas de modo a contemplar estes objetivos. As entrevistas com os gestores do PNEF, por sua vez, foram direcionadas apenas ao terceiro objetivo do PNEF na tentativa de identificar qual a compreensão de cada um deles sobre a expressão “criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão” utilizada pelo PNEF.

Tendo em vista o grande número de professores capacitados pelo programa, o pesquisador optou por enviar os questionários pela internet por meio de correio eletrônico. Essa opção obrigou o pesquisador a realizar uma varredura completa em

todo o banco de dados fornecido pela coordenação estadual do PNEF com o propósito de verificar se todos os professores possuíam correios eletrônicos e se estes apresentavam algum problema que pudesse ser identificado visualmente.

É importante ressaltar que o uso da internet para a aplicação do questionário não foi visto como um impedimento para a coleta de dados, uma vez que o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal ocorreu de forma virtual. Isso levou o pesquisador a pressupor que cada professor capacitado tinha acesso a algum computador e à internet (em casa ou no trabalho) e detinha alguma habilidade (mesmo que mínima) quanto à utilização e manuseio da ferramenta. O pesquisador, porém, estava ciente dos riscos que a aplicação do questionário pela internet poderia trazer e, mesmo assim, resolveu assumi-los. Entre estes riscos destacam-se: a mudança de correio eletrônico pelo professor (desativação); a sua não utilização durante a pesquisa (em razão de viagem, por exemplo); a não visualização da mensagem encaminhada; a falta de interesse em participar da pesquisa; o erro de cadastramento do correio eletrônico ou até mesmo uma possível falha técnica ou operacional do sistema no momento do envio ou processamento.

Do resultado desta varredura percebeu-se que nenhum dos professores capacitados no ano de 2005 possuía correio eletrônico (e nem telefone) no banco de dados, o que impediria qualquer forma de contato. Diante do ocorrido, ficou decidido que o ano de 2005 seria excluído da pesquisa e a investigação quanto aos resultados e impactos se concentraria no período de 2006 a 2013. Essa delimitação repercutiu num quantitativo de 1.147 professores. A varredura também identificou que poucos professores capacitados no período de 2006 a 2013 estavam sem os seus correios eletrônicos. Do total de 1.147 professores, 34 não possuíam correios. Em função disso, assim como ocorreu com o ano de 2005, estes professores tiveram seus nomes excluídos da lista de envio. Ao final, 1.113 professores estavam habilitados a receber o questionário. Vale dizer que alguns correios eletrônicos apresentaram erros que precisaram ser corrigidos pelo pesquisador, tais como: a presença de letras maiúsculas (@Yahoo.com.br); a ausência de pontos (@yahoo.combr); erros de extensão (@gmail.com.br) ou a ausência do sinal @.

Para envio dos correios eletrônicos e questionários, o pesquisador optou pela utilização de uma ferramenta virtual chamada “Survey Monkey”, um software que permite a aplicação de questionários pela internet e que tem sido muito utilizado por

professores, pesquisadores e organizações para a coleta de dados de forma *online*. A partir do banco de dados revisado pelo pesquisador foi feito o cadastramento dos correios eletrônicos de todos os 1.113 professores na plataforma do software⁸¹.

Antes do envio dos questionários, porém, foi realizado um teste-piloto com 22 professores escolhidos aleatoriamente. O resultado do teste contribuiu bastante na aplicação definitiva do questionário. E isto se deve a um motivo: o tempo gasto por cada professor para a conclusão do questionário. Vale dizer que o questionário utilizado no teste-piloto continha 60 questões objetivas, sendo que algumas delas tinham a possibilidade para comentários. Através de um recurso oferecido pela plataforma do “Survey Monkey” de visualização do tempo gasto individualmente pelos professores para responderem ao questionário, foi possível perceber que a maioria deles estava gastando mais de 30 minutos para concluí-lo, o que poderia implicar num elevado índice de desistência ou no desinteresse em responder.

Em função disso, o pesquisador resolveu fazer duas alterações no questionário, a saber, a redução do número de questões (de 60 para 45) e a inversão das questões relacionadas ao perfil do professor. Estas, inicialmente, integravam as primeiras 6 perguntas do questionário e, após o teste-piloto, passaram a ser as últimas seis. A opção do pesquisador nessa inversão, tendo em vista a extensão do questionário, era poder encontrar o professor com mais disposição para responder a questões de maior importância aos objetivos da tese.

O questionário final, então, após os ajustes, ficou com 45 questões (entre objetivas e subjetivas) e todas elas distribuídas em 9 grupos principais, a saber, (1) do curso de formação; (2) do processo de sensibilização quanto ao tributo; (3) do conhecimento sobre administração pública; (4) da relação entre Estado e cidadão (professor); (5) da compreensão sobre cidadania; (6) do exercício da cidadania; (7) da compreensão sobre educação para a cidadania; (8) da prática docente e (9) do perfil do professor. O modelo do questionário pode ser visualizado no Apêndice A.

Concluído o teste-piloto e feitas as alterações mencionadas no questionário, foram encaminhados 1.091 correios eletrônicos, uma vez que aqueles que participaram do teste-piloto (22) foram excluídos do total dos 1.113 professores. Dos

⁸¹ Até a quantidade de 1.000 questionários, o “Survey Monkey” permite a utilização da plataforma gratuitamente. Em função da quantidade de questionários enviados pelo pesquisador ter ultrapassado este limite, foi feita a assinatura do programa por um período de cinco meses (Plano Plus – mensal).

1.091 correios enviados, retornaram como inválidos uma quantidade de 111, fazendo com que fossem alcançados 980 professores conforme relatório do sistema.

No corpo do correio eletrônico havia uma mensagem inicial de apresentação constando o nome do pesquisador, o nome do professor orientador, o nome da instituição e do programa de pós-graduação, o título do trabalho e seu objetivo geral, o convite para participar da pesquisa e um *link* de acesso ao questionário. Ao acessar o questionário, ao professor era apresentado um termo de consentimento a ser assinalado por ele caso tivesse interesse em participar da pesquisa, uma condição estabelecida pelo pesquisador para que o questionário fosse validado e suas respostas computadas. O Quadro 2 a seguir apresenta o histórico da quantidade de professores participantes do curso e da pesquisa.

Quadro 2 – Histórico de professores participantes do curso e da pesquisa

DISCRIMINAÇÃO DOS PROFESSORES	QUANTIDADE
Professores capacitados (2006 a 2013)	1.147
Professores capacitados sem correios eletrônicos	34
Professores capacitados com correios eletrônicos	1.113
Professores que participaram do teste-piloto	22
Professores para os quais foram enviados os questionários	1.091
Professores cujos correios foram invalidados pelo sistema	111
Professores que receberam os questionários (conforme relatório)	980

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Uma vez definida a população (o universo da pesquisa), ou seja, os 980 professores capacitados pelo PNEF no período de 2006 a 2013, coube ao pesquisador estabelecer a sua amostra, uma vez que nem todos os professores que recebessem os questionários responderiam aos mesmos. A definição dessa amostra orientou o pesquisador durante todo o período de aplicação dos questionários (40 dias) na definição de estratégias para se alcançar o número mínimo e representativo de professores. Levando-se em consideração uma margem de erro de 5%, segue a fórmula e o cálculo da amostra feita com base em Pedro Barbata (2006, p. 41-65).

Quanto à fórmula do cálculo da amostra:

N = tamanho da população

E_0 = erro amostral tolerável

n_0 = primeira aproximação do tamanho da amostra

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2} \quad (1)$$

n = tamanho da amostra corrigido

$$n = \frac{N \times n_0}{N + n_0} \quad (2)$$

Quanto ao cálculo da amostra:

$N = 980$ professores

E_0 = margem de erro tolerável de 5% ($E_0 = 0,05$)

$n_0 = 1/(0,05)^2 = 400$ professores

$n = (980 \times 400)/(980 + 400) = 392.000/1.380 = \mathbf{284 \text{ professores}}$

De acordo com a memória de cálculo acima, ficou estabelecido que o número mínimo de questionários (amostra) que deveriam ser respondidos pelos professores e coletados pelo pesquisador, entre os 980 questionários enviados, seria de 284, um número equivalente a 28,97% da população ou universo considerado na pesquisa.

Enviados os questionários e definida a amostra, o pesquisador aguardou o término da primeira semana para avaliar o comportamento dos professores respondentes e assim iniciar os procedimentos de contato por telefone e por correio eletrônico. Uma planilha auxiliar foi criada para o gerenciamento de acessos de todos os professores ao questionário enviado, uma vez que o sistema utilizado permitia o recurso de identificação de todos quantos tivessem acessado o sistema, mesmo que não tivessem respondido a qualquer pergunta do questionário. Acontece, porém, que nesta identificação constava apenas o dia, o horário, o tempo de resposta ao questionário e os dados referentes ao correio eletrônico.

Em função disso, foi necessário colocar na planilha de gerenciamento de acessos outros tópicos de identificação do professor como o município onde residia, a escola onde trabalhava, o nome completo, o ano de participação no curso de formação, os telefones de contato e seus correios eletrônicos. A alimentação dessa planilha era feita com base nas informações da planilha original enviada pela coordenação do programa da qual constava as informações requeridas.

A atualização da planilha e seu acompanhamento eram feitos diariamente e contribuiu de forma decisiva para o contato com todos aqueles que haviam acessado o questionário, mas não haviam respondido ou respondido de forma parcial. A cada três dias na semana (segundas, quintas e sábados) eram enviados lembretes a todos que ainda não tivessem respondido ao questionário. Esses lembretes eram enviados através da plataforma do “Survey Monkey”.

Outras duas frentes de trabalho foram realizadas com o propósito de se alcançar a amostra dos 284 professores dentro do tempo estabelecido inicialmente no cronograma para aplicação do questionário (30 dias), uma delas pelo correio eletrônico pessoal do pesquisador e a outra por telefone celular (ligação e mensagem de texto), preferencialmente para os números que fossem das mesmas operadoras de celular de uso do pesquisador. No caso específico das ligações, estas foram iniciadas a partir da segunda semana de aplicação dos questionários. Eram feitas, no mínimo, 10 ligações diárias (de segunda a sexta) durante todo o período da pesquisa de campo, especialmente para aqueles professores que ainda não tinham acessado o sistema e nem respondido o questionário enviado.

Outras ligações foram feitas para aqueles professores que tinha acessado o sistema, mas não haviam respondido ou concluído o questionário. Na planilha de gerenciamento de acessos foi criado um controle específico da quantidade de ligações (e mensagens de texto) feitas para os professores como forma de evitar a repetição desnecessária de ligações ou mesmo a ligação para quem já tivesse respondido. Todos os professores que atenderam as ligações realizadas pelo pesquisador se comprometeram em acessar o sistema e responder ao questionário, porém, nem todos cumpriram o compromisso assumido. A estes foram enviados, posteriormente, uma mensagem de texto pelo celular como lembrete.

A cada ligação atendida, coube ao pesquisador se identificar e esclarecer os motivos daquela ligação. Em seguida, era feito o convite para acessar a caixa postal eletrônica e responder ao questionário. Orientações quanto ao acesso ao sistema foram dadas. Vale dizer que cada ligação durava em média 3 minutos e em todas elas eram confirmados o exercício da atividade docente e os respectivos correios eletrônicos. Poucos foram os professores (menos de 20) que disseram ter mudado de correio eletrônico ou que os correios informados no banco de dados continham algum erro. A cada situação de mudança ou ajuste, essa situação era atualizada no

sistema e um novo convite encaminhado. Vale observar que a estratégia utilizada de ligar para os professores contribuiu bastante com o alcance do número mínimo de respondentes definidos na amostra e na superação de um medo por parte dos professores, pois muitos alegaram não terem respondido ao questionário por achar que o correio eletrônico recebido se tratava de um vírus de computador.

No caso das ligações não atendidas, outras duas tentativas foram feitas e obedecendo ao seguinte rito: uma ligação no final da manhã; outra no início da noite e uma última na manhã do dia seguinte. Feita a terceira e última tentativa e não obtendo êxito, era enviada uma mensagem de texto para o celular do professor com a identificação do pesquisador e um convite para que o mesmo acessasse sua caixa postal e respondesse ao questionário. Essa estratégia, embora tenha trazido algum resultado, esse resultado não ocorreu na mesma proporção das ligações. Poucos foram aqueles que responderam ao questionário por meio do convite feito por mensagem de texto. Vale dizer da ocorrência de ligações que eram atendidas, mas os proprietários das linhas não eram mais os professores participantes do curso.

Ao final dos 30 dias estabelecidos para aplicação do questionário foram obtidos 307 acessos de professores ao sistema. Destes, 12 acessaram o sistema, mas não responderam a nenhuma pergunta e 295 acessaram e responderam ao questionário, um número contendo 11 docentes além do limite mínimo estabelecido no cálculo da amostra que foi de 284 professores. Porém, como ainda havia disponibilidade de tempo para a aplicação do questionário, e em comum acordo com o orientador da tese, o questionário ficou no ar por mais 10 dias. Neste prazo adicional, outros 14 professores capacitados pelo programa acessaram o sistema e responderam ao questionário sem nenhuma forma de contato por parte do pesquisador.

Somando-se os dois períodos, foram obtidos 321 acessos, entre os quais havia 309 questionários respondidos, o que aumentou ainda mais o nível de confiança dos dados coletados e diminuiu a margem de erro de 5% para 4,7%. É importante ressaltar que, durante a pesquisa, foram constatados 2 casos de participantes que alegaram (por correio eletrônico) não serem professores e 1 caso de professor que negou (por telefone) ter feito o curso de formação promovido pelo PNEF. Essa situação provocou a diminuição do universo de pesquisa de 980 professores para 977 implicando no aumento do nível de confiança dos dados e da representatividade

da amostra que passou de 28,97% (284 inicialmente previsto em relação aos 980) para 31,62% (309 ao final da pesquisa em relação aos 977).

Concluída a etapa de aplicação dos questionários, passou-se para a tabulação dos dados. No que se refere a essa tabulação, vale dizer que o sistema escolhido pelo pesquisador (“Survey Monkey”) possuía um recurso de contagem e tabulação automática das respostas dadas pelos professores. A cada pergunta respondida pelos docentes, o próprio sistema se encarregava de fazer as atualizações e emitia relatórios de cada questão, inclusive com a elaboração de gráficos para visualização, controle e acompanhamento e o acesso aos comentários feitos pelos professores às perguntas abertas. Todos estes recursos constavam da assinatura do software feita pelo pesquisador e foram utilizados.

Tendo em vista o desejo do pesquisador de ouvir os professores capacitados pelo PNEF para aprofundar um pouco mais a discussão dos temas relacionados aos objetivos do programa e, assim, minimizar algumas dúvidas surgidas durante a aplicação dos questionários, optou-se pela realização de um grupo focal (painel). O processo de seleção dos professores tomou como ponto de partida os dados constantes da amostra de 309 professores. Foi decidido que a realização do grupo focal ocorreria com professores pertencentes a uma única escola, escola esta que tivesse apresentado o maior número de respondentes em todo o Estado. Da verificação da planilha de acompanhamento de acessos criada pelo pesquisador, percebeu-se que duas escolas estaduais haviam se destacado nesse processo, a saber, o Colégio Estadual Landolfo Alves (com 14 professores respondentes) e o Colégio Estadual Raphael Serravalle (com 12), ambos do município de Salvador.

Por meio de uma investigação um pouco mais criteriosa em relação a estas duas unidades escolares, percebeu-se que, embora o Colégio Estadual Landolfo Alves tivesse apresentado o maior número de respondentes, dos 14 professores deste colégio, 11 deles se capacitaram no PNEF no ano de 2006, 2 em 2007 e 1 em 2008, o que significa dizer que dos 8 anos que a pesquisa envolveu (2006 a 2013), apenas 3 anos haviam sido representados na amostra. O Colégio Estadual Raphael Serravalle, por sua vez, apresentou a seguinte situação em relação aos seus 12 respondentes: 3 se capacitaram em 2006, 1 em 2007, 3 em 2008, 3 em 2009 e 2 em 2013, ou seja, 5 anos dos 8 relacionados com a pesquisa. Essa situação deu ao

Colégio Raphael Serravalle um maior destaque no comparativo com o outro colégio, motivando a sua escolha para a realização do grupo focal.

Identificada a escola (Colégio Estadual Raphael Serravalle), partiu-se para a identificação dos professores pertencentes aos quadros daquela unidade escolar através da planilha de acompanhamento de acessos. Essa identificação consistiu na verificação do nome, correio eletrônico e telefone. Em seguida, foi enviado um correio eletrônico a todos os professores identificados convidando-os a participarem da atividade proposta pelo pesquisador (grupo focal). Foi mantido contato por telefone com a direção do colégio com o objetivo de solicitar a liberação dos professores para participarem da reunião, sendo essa solicitação autorizada.

Tendo em vista o fato de que nem todos os professores haviam respondido à solicitação enviada por correio eletrônico, procedeu-se ao contato por telefone. Durante cada contato, percebeu-se que nem todos os professores tinham a mesma disponibilidade de horário, pois alguns ministravam aulas em turnos diferentes, o que acabou por demandar uma série de negociações quanto à escolha do dia, do horário e do local para a realização do grupo focal. Dos 12 professores capacitados da escola, 3 justificaram a impossibilidade de participação na reunião: uma professora por estar de licença-maternidade, outra professora por motivo de trabalho e um professor que alegou estar com um problema de saúde em sua família.

Com data, horário e local do grupo focal definido (no próprio colégio), coube ao pesquisador esclarecer aos professores as regras referentes àquela atividade. De acordo com o roteiro, ficou estabelecido que cada professor deveria se apresentar, falando o seu nome, o tempo de docência, como havia ficado sabendo da existência do curso de formação do PNEF e o que o teria motivado a sua participação num curso sobre educação fiscal. Após este momento, ficou estabelecido o início das discussões pertinentes ao grupo focal, todas elas orientadas por meio dos questionamentos constantes do roteiro previamente encaminhado a cada professor por correio eletrônico e que consta do Apêndice C deste trabalho. O controle do tempo e a mediação do painel ficaram a cargo do pesquisador.

No que se refere à realização das entrevistas com os gestores do PNEF, ainda dentro da proposta de avaliação de resultados, esta etapa da pesquisa teve por finalidade verificar a compreensão de cada um dos gestores sobre a expressão “criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão” e

coletar informações sobre as principais ações do programa no Estado da Bahia, em cumprimento ao sexto objetivo específico: verificar em que medida o PNEF criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor capacitado, enquanto cidadão. As entrevistas foram realizadas separadamente e envolveu os três gestores do PNEF. As entidades representadas foram: Secretaria da Receita Federal, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Educação do Estado.

O primeiro passo para a realização das entrevistas consistiu na identificação dos gestores do programa no Estado da Bahia e essa identificação ocorreu junto à coordenação do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal que nos passou os nomes e os contatos de cada um. Identificados os gestores procedeu-se ao envio de correios eletrônicos para o agendamento das entrevistas. Em cada correio enviado constava a identificação do pesquisador, o título da pesquisa e o convite para participar da entrevista. Após algumas poucas negociações quanto ao dia e horário, foi agendado um dia em comum para a realização das entrevistas, que ocorreu na sede de cada secretaria envolvida. Antes, porém, foi enviando por correio eletrônico um roteiro do que seria perguntado. Este roteiro encontra-se no Apêndice B.

As entrevistas ocorreram em um só dia e na cidade de Salvador, seguindo a seguinte ordem: pela manhã foi entrevistado o representante do PNEF na Secretaria da Fazenda e, no período da tarde, o representante da Secretaria da Receita Federal. Vale ressaltar que o representante da Secretaria de Educação do Estado desmarcou a entrevista previamente agendada em virtude de uma alteração em sua agenda e se comprometeu em enviar as respostas por correio eletrônico, o que ocorreu somente depois de três semanas da data marcada para as entrevistas.

Todas as entrevistas ocorreram seguindo um mesmo roteiro. A cada pergunta realizada era dada a oportunidade para que o entrevistado pudesse responder e as suas respostas eram gravadas em áudio. É importante dizer que todos estavam cientes deste procedimento e autorizaram a realização da gravação. Após as entrevistas, procedeu-se à transcrição de todas elas seguindo o roteiro proposto.

Concluídos os procedimentos de aplicação dos questionários, do grupo focal e das entrevistas, passou-se para a análise dos dados referentes à avaliação de resultados do PNEF. Essa análise tomou como base as tabelas e gráficos oriundos da aplicação dos questionários e as transcrições dos depoimentos coletados. Essa análise, porém, seguiu duas direções distintas: (1) da análise das respostas dadas

às questões relacionadas ao perfil dos professores e (2) da análise das respostas dadas às questões relacionadas aos objetivos do PNEF.

Na primeira situação (1), foram feitas análises isoladas e comparativas quanto ao sexo, à idade, à cor da pele, ao exercício da docência, ao nível de instrução e à renda familiar dos professores respondentes. Esta análise se estendeu para a identificação das escolas, dos municípios e suas respectivas regiões. O objetivo desse estudo era poder identificar o perfil do professor capacitado pelo PNEF no período de 2006 a 2013. Na segunda situação (2), para efeito da avaliação de resultados propriamente dita, foram feitas análises quanto à sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo; quanto ao acesso a conhecimentos sobre administração pública e quanto à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor.

É oportuno ressaltar que a realização de todos os procedimentos para a avaliação de resultados do PNEF implicou no cumprimento do **quarto, quinto e sexto** objetivos específicos da tese como descritos na Introdução. É oportuno dizer, inclusive, que a realização desta etapa contribuiu para a caracterização da pesquisa como uma pesquisa de natureza documental e de levantamento.

5.4 Procedimentos adotados na avaliação de impacto

O primeiro passo realizado em direção à avaliação dos impactos do PNEF na formação de professores no Estado da Bahia consistiu na eleição de seis diferentes categorias a serem consideradas na avaliação. E estas categorias foram: (1) os impactos do programa na sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo (primeiro objetivo do PNEF); (2) os impactos do programa no acesso a conhecimentos sobre administração pública (segundo objetivo do PNEF); (3) os impactos do programa na relação entre o Estado e o cidadão (professor) (terceiro objetivo do PNEF); (4) os impactos do programa na compreensão conceitual sobre cidadania; (5) os impactos do programa no exercício da cidadania e (6) os impactos do programa na importância dada pelo professor à educação para o exercício da cidadania. Dois procedimentos foram escolhidos para a coleta de dados: (1) aplicação de questionário e (2) realização de grupo focal.

Uma vez eleitas as categorias para a avaliação dos impactos do PNEF, os procedimentos escolhidos pelo pesquisador para a coleta de dados foram realizados com o objetivo de promover, segundo Bauer (2012, p. 240): (1) a identificação de uma *situação inicial* (S_1) em relação a cada categoria, ou seja, uma situação anterior à intervenção do PNEF; (2) a identificação de uma *situação atual* (S_2) em relação a cada categoria, ou seja, uma situação posterior à intervenção do PNEF; (3) a identificação das mudanças entre a *situação inicial* e *situação atual* e (4) a identificação de possíveis contribuições dadas pelo PNEF às mudanças percebidas entre a *situação inicial* e a *situação atual* de cada uma das categorias escolhidas.

Vale dizer que a identificação da situação *inicial* (S_1) e *situação atual* (S_2) foi possível porque a intervenção realizada pelo PNEF na vida do professor participante do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal possui um prazo determinado no tempo e que dura enquanto uma turma, em um determinado ano, estiver sendo capacitada (geralmente 3 meses)⁸². Desta forma, embora o PNEF seja um programa que esteja em funcionamento, formando turmas de disseminadores desde o ano de 2004, na Bahia, para o professor capacitado a intervenção realizada pelo PNEF em sua vida teve (e tem) um início e um fim, permitindo a identificação de uma *situação inicial* (antes do curso) e uma *situação atual* (depois do curso).

Para a identificação do que chamamos de *situação inicial* e *situação atual* foram inseridas diversas questões⁸³ no mesmo questionário enviado aos professores quando da coleta de dados para a avaliação dos resultados do programa por meio da plataforma do “Survey Monkey”. E este questionário envolveu perguntas sobre as seis categorias de avaliação de impacto escolhidas pelo pesquisador.

Para a identificação das contribuições dadas pelo PNEF às mudanças identificadas entre a *situação inicial* e a *situação atual*, o pesquisador se valeu de perguntas (abertas e fechadas) constantes do questionário e do roteiro do grupo focal (painel). No que se refere ao questionário aplicado, foram inseridas perguntas⁸⁴ para cada uma das categorias eleitas que questionavam os professores sobre o nível de contribuição do PNEF às mudanças apontadas por eles em cada categoria

⁸² Para cumprimento da carga horária de 160 horas.

⁸³ Ver questões 8, 9, 13, 14, 18, 19, 22, 23, 26, 27, 29 e 30 (Apêndice A).

⁸⁴ Ver questões 10, 15, 20, 24, 28 e 31 (Apêndice A).

apresentada. Vale destacar, ainda, que, no caso das categorias (4) compreensão conceitual sobre cidadania, (5) exercício da cidadania e (6) importância dada à educação para o exercício da cidadania, coube ao pesquisador inserir questões⁸⁵ para um maior aprofundamento da investigação da *situação atual*.

No que se refere ao grupo focal, como já tivemos a oportunidade de abordar no tópico anterior sobre avaliação de resultados, o mesmo envolveu professores selecionados da amostra de respondentes pertencentes ao quadro funcional do Colégio Estadual Raphael Serravalle. É importante lembrar que o convite para participar do painel ocorreu por meio de ligações telefônicas e do envio de correio eletrônico juntamente com um roteiro contendo os questionamentos a serem feitos tendo em vista o objetivo de discutir as possíveis contribuições do PNEF às mudanças identificadas em relação às categorias eleitas para avaliação de impacto.

De posse dos gráficos e dos dados referentes à *situação inicial* e *situação atual* de cada categoria, coletados da plataforma do “Survey Monkey” (como produto da aplicação do questionário), ficou estabelecida a distribuição para cada professor de cópias impressas destes gráficos e dados, cabendo ao pesquisador explicar a atividade proposta e orientar os professores sobre os dados e informações constantes do material distribuído. Na sequência, sob a mediação do pesquisador, uma discussão de cada categoria (separadamente) com o intuito de verificar o posicionamento dos docentes quanto às possíveis contribuições dadas pelo PNEF às mudanças identificadas entre *situação inicial* e *situação atual*.

Concluída toda a atividade de coleta de dados, passou-se para a análise, tomando como base as tabelas e gráficos oriundos da aplicação dos questionários e a transcrição das discussões e depoimentos. De posse do material, foram realizadas análises isoladas e comparativas quanto a cada categoria estabelecida pelo pesquisador para a avaliação dos impactos e cujo objetivo era verificar se o PNEF havia contribuído com as mudanças identificadas no comparativo entre uma *situação inicial* e uma *situação atual* dos professores capacitados (e seu impactos diretos e indiretos), no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013, e em que medida isso teria ocorrido. É oportuno informar, também, que a realização dos procedimentos

⁸⁵ Ver questões 25, 32, 34, 35, 36, 37 e 38 do questionário (Apêndice A).

mencionados para a avaliação de impacto implicou no cumprimento do **sétimo** objetivo específico desta tese como descrito na Introdução.

6 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF)

A seguir, serão apresentados os resultados da avaliação do Programa Nacional de Educação Fiscal em atendimento ao objetivo geral desta tese, a saber, avaliar o significado das propostas conceituais de cidadania e educação para cidadania, dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013. Em função deste objetivo, três vertentes de avaliação orientarão a estrutura deste capítulo: uma avaliação das propostas conceituais; uma avaliação dos resultados alcançados e, por fim, uma avaliação dos impactos do programa.

No que se refere à vertente conceitual, será realizada uma avaliação das propostas conceituais de cidadania e de educação para a cidadania presentes no material didático do programa e, complementarmente, uma avaliação da proposta conceitual de educação fiscal. Quanto aos resultados, considerando os objetivos do PNEF estabelecidos pela Portaria nº 413/2002, será feita uma avaliação da sensibilização dos professores quanto à função socioeconômica do tributo; do acesso a conhecimentos sobre administração pública e da criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e o professor, enquanto cidadão. Quanto à avaliação de impacto, esta se baseará na verificação de que medida o PNEF contribuiu com as mudanças identificadas (1) na sensibilização do professor capacitado sobre a função socioeconômica do tributo; (2) no acesso a conhecimentos sobre administração pública; (3) na relação entre o Estado e o professor; (4) na compreensão sobre cidadania; (5) no exercício da cidadania e (6) na importância dada pelo professor à educação para o exercício da cidadania.

6.1 Avaliação das propostas conceituais do PNEF

Esta seção do capítulo está dividida em quatro partes.

Em primeiro lugar, uma avaliação da abordagem conceitual de cidadania em atendimento ao primeiro objetivo específico da tese que é **avaliar o conceito de cidadania proposto pelo PNEF**. A intenção do pesquisador com este objetivo é

realizar uma avaliação da abordagem conceitual de cidadania presente no material didático do PNEF tomando como referência para esta avaliação a base teórica trabalhada no Capítulo 2. Este objetivo orienta o pesquisador na identificação do que o PNEF tem ensinado aos professores sobre cidadania. Esta avaliação obedecerá ao seguinte rito: (1) principais pontos abordados sobre cidadania; (2) narrativa sobre cidadania no material didático do PNEF e (3) avaliação da narrativa sobre cidadania.

Em segundo lugar, do mesmo modo como ocorreu com a cidadania, será feita uma avaliação da abordagem conceitual de educação para a cidadania em cumprimento ao segundo objetivo específico: **avaliar o conceito de educação para a cidadania proposto pelo PNEF**. A intenção do pesquisador por meio deste objetivo específico é realizar uma avaliação da abordagem conceitual de educação para cidadania presente no material didático do PNEF tomando como referência para esta avaliação a base teórica trabalhada no Capítulo 3. Este objetivo orienta o pesquisador na identificação do que o PNEF tem ensinado aos professores participantes do curso de formação sobre educação para a cidadania. Esta avaliação obedecerá ao seguinte rito: (1) principais pontos abordados sobre educação para a cidadania; (2) narrativa sobre educação para a cidadania no material didático do PNEF e (3) avaliação da narrativa sobre educação para a cidadania.

Em terceiro lugar, no mesmo caminho da cidadania e da educação para a cidadania, será feita uma avaliação do conceito de educação fiscal como forma de dar cumprimento ao terceiro objetivo específico desta tese que é o de **avaliar o conceito de educação fiscal proposto pelo PNEF**. Tendo em vista o fato de que o PNEF apresenta a educação fiscal como uma proposta de educação para a cidadania, será realizada uma avaliação da abordagem de educação fiscal presente no material didático do PNEF. Este objetivo orienta o pesquisador na identificação do que o PNEF tem ensinado aos professores participantes do curso de formação sobre educação fiscal. Esta avaliação obedecerá ao seguinte rito: (1) principais pontos abordados sobre educação fiscal; (2) narrativa sobre educação fiscal no material didático do PNEF e (3) avaliação da narrativa sobre educação fiscal.

Em quarto lugar, será feita uma avaliação da abordagem conceitual de todo o material didático do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal no que se refere aos elementos de cidadania e de educação para a cidadania propostos pelo pesquisador em seu modelo de análise conceitual e se estes elementos podem (ou

não) estar relacionados ao conceito de educação fiscal. O modelo de análise sugerido considera a cidadania e a educação para a cidadania sob oito elementos ou dimensões: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. Cada elemento será avaliado separadamente no sentido de saber o que programa abordou ou deixou de abordar sobre eles e quais as implicações que a sua não abordagem pode trazer à formação do professor.

6.1.1 Avaliação da abordagem conceitual de cidadania

Esta parte do capítulo compõe-se da apresentação dos principais pontos abordados sobre cidadania no material didático do programa; da narrativa conceitual sobre cidadania disseminada pelo programa e da avaliação dessa narrativa sobre cidadania considerando a base teórica utilizada no Capítulo 2 desta tese.

Principais pontos abordados sobre cidadania

Essa seção tem por objetivo trazer uma compreensão sistematizada sobre o que foi discutido e ensinado aos professores participantes do curso de formação acerca do tema cidadania. É importante ressaltar que boa parte dos tópicos listados foi elaborada pelo pesquisador por meio do recorte de frases ou afirmações sobre cidadania identificadas no material didático. Vale dizer que nem todos os tópicos listados foram objetos de uma discussão aprofundada por parte do programa.

No Caderno 1 (Educação Fiscal no Contexto Social) o PNEF fala sobre:

- Cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil;
- Os direitos civis, políticos e sociais na Constituição Federal;
- As políticas públicas e seu caráter preventivo e profilático;
- O Brasil e o problema da desigualdade social e a distribuição de renda;
- O sistema representativo e a participação popular;
- O cidadão como agente transformador da realidade;

- A solução dos problemas sociais no campo econômico;
- A necessidade de mobilização e organização da sociedade;
- A participação como uma conquista social;
- A Constituição Federal e o combate à pobreza e à desigualdade.

No Caderno 2 (Relação Estado e Sociedade) o PNEF fala sobre:

- O conceito de Estado e de sociedade;
- A relação conflituosa entre Estado e sociedade através da história;
- Os ideais liberais de liberdade (econômica e política) e igualdade;
- A Revolução Francesa e a ruptura com o Estado Absolutista;
- A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789);
- A cidadania como conquista histórica e não inata à condição humana;
- A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948);
- Cidadania universal e planetária;
- Os direitos sociais e as políticas públicas;
- Aspectos históricos da cidadania no Brasil:
- A origem etimológica da palavra cidadania e o seu conceito;
- Thomas Marshall e os direitos civis, políticos e sociais.

No Caderno 3 (Função Social dos Tributos) o PNEF fala sobre:

- O Estado Democrático de Direito e o seu dever de assegurar direitos;
- A importância da reivindicação por melhores bens e serviços públicos;
- A Revolução Francesa como um marco inicial na luta por direitos;
- A Declaração de Direitos de 1789 e os direitos do homem;
- O cidadão e o respeito à lei;
- Igualdade formal e igualdade material.

No Caderno 4 (Gestão Democrática de Recursos Públicos) o PNEF fala sobre:

- Os instrumentos de planejamento governamental e o controle social;

- O direito à informação e o exercício da cidadania;
- A participação popular e a eficiência governamental;
- O cidadão e o seu dever de controlar o uso do dinheiro público;
- O acompanhamento do gasto público como um direito elementar;
- O controle social como mecanismo de prevenção da corrupção.

Narrativa de cidadania no material didático do PNEF

Utilizando-se de pequenos recortes conceituais de autores como Hanna Arendt⁸⁶, Maria Cristina dos Santos Cruanhes⁸⁷ e Moacir Gadotti⁸⁸, o PNEF é bastante objetivo em sua definição de cidadania como um conjunto de direitos e deveres. Sem fugir de uma característica usual dos que a conceituam e sem se preocupar com uma abordagem histórica mais aprofundada sobre cidadania, o programa discorre sobre a origem etimológica da palavra cidadania⁸⁹ para dar uma pequena compreensão das primeiras noções de cidadania na história do homem, baseada no fato de que ser um cidadão significava ser um membro da *pólis*, ou seja, um membro das antigas cidades-Estado gregas e ter, em função disso, o direito de participar, por meio de reuniões realizadas em praça pública, das decisões relacionadas aos destinos da cidade (ESAF, 2009b, p. 33).

Um dos momentos mais consistentes no tratamento conceitual dado à cidadania fica por conta da apresentação da esquematização de Thomas Marshall (1967) presente no Caderno 2 (Relação Estado e Sociedade), que desenvolveu a distinção entre as várias dimensões da cidadania a partir de três grupos distintos de direitos, a saber, os direitos civis, políticos e os sociais. Utilizando-se das próprias palavras de Marshall, mas sem realizar uma discussão aprofundada sobre cada um desses direitos, o programa os conceitua da seguinte forma (ESAF, 2009b, p 34):

⁸⁶ "Direito a ter direitos" (ESAF, 2009b, p. 33).

⁸⁷ "Direito de todos a ter todos os direitos iguais" (ESAF, 2009b, p. 33).

⁸⁸ "Consciência de direitos e deveres no exercício da democracia" (ESAF, 2009b, p. 34).

⁸⁹ Do latim *civis* e que em grego é o mesmo que *polis* (ESAF, 2009b, p. 33).

‘Direitos civis – são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, desdobrando-se na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. Sua base é a liberdade individual. Direitos políticos – referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, como a capacidade de se organizar em partidos, de votar, de ser votado. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua base é a ideia de autogoverno. Direitos sociais – garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem direitos à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria’.

Com o objetivo de ampliar um pouco mais a discussão, utiliza a Constituição Federal de 1988⁹⁰ para identificar nela os direitos civis, políticos e sociais. De acordo com o PNEF, o elemento civil está destacado no art. 5º, quando a Constituição Federal diz que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Em relação aos direitos políticos destaca o art. 14, quando a Constituição assegura a todo cidadão o direito ao voto direto e secreto para a escolha de seus representantes, por meio do qual é exercida a soberania popular, e o art. 17, que estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Quanto ao elemento social, cita o art. 6º dizendo que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (ESAF, 2009b, p. 34).

Outros aspectos considerados pelo programa na abordagem conceitual de cidadania dizem respeito à afirmação de que ela não é inata ou natural à condição humana, mas o resultado de conquistas históricas alcançadas pelo homem ao longo do tempo pela “disputa de interesses antagônicos em torno do poder”; que a compreensão de cidadania se difere de um país para outro em conformidade com o momento histórico de cada um, o que significa dizer que “ser cidadão na Inglaterra,

⁹⁰ Destaca o fato de a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, II, ter considerado a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Juntamente com a cidadania, a Constituição também considerou como fundamentos: a soberania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Destaca, também, que coube à Constituição Federal consagrar a participação direta da sociedade (ESAF, 2009a, p. 7).

na Alemanha, na África do Sul ou no Brasil” jamais significará ser a mesma coisa; e que a cidadania, mesmo sendo um fenômeno histórico, dinâmico e diferente entre os diversos países, não pode ter esgotada a sua compreensão a uma dimensão puramente formal⁹¹, e o programa faz esta afirmação numa tentativa de transmitir ao professor que está sendo capacitado a ideia de que a cidadania não deve se limitar ao conceito de nação ou nacionalidade⁹², mas que precisa, sim, ser concebida como um fenômeno de proporções planetárias⁹³, já que pertencemos, todos, a um único planeta, considerado “como primeira e última pátria” (ESAF, 2009b, p. 11, 34 e 41).

Todavia, entre as proposições conceituais apresentadas, o que chama mais a atenção em todo o material didático é o esforço contínuo do programa em disseminar uma concepção de cidadania vinculada à questão social e com um forte apelo ao exercício dos direitos sociais, muito mais do que qualquer outro direito, fossem eles os direitos civis e políticos. A estratégia utilizada toma como ponto de partida o fato de que os direitos sociais se efetivam na sociedade por meio das políticas públicas como os instrumentos mais adequados de ação (ou intervenção)⁹⁴ estatal no combate à desigualdade social, que é apontada pelo PNEF como a principal barreira à promoção da dignidade humana e da justiça social e sendo o seu combate expressamente previsto na Constituição Federal⁹⁵.

Muito embora a lógica percebida no discurso, o que há, na verdade, é um esforço contínuo para justificar a necessidade da cobrança de tributos e impostos por parte do Estado, já que estes são apresentados como a principal fonte de recursos financeiros para viabilização das políticas públicas que irão, como instrumentos de efetivação dos direitos sociais, promover ações de combate ou

⁹¹ Chama esta dimensão de “ético-político-jurídica”, que se difere da dimensão material de cidadania (ESAF, 2009b, p. 34).

⁹² Afirma que a cidadania nasceu da concretização do Estado-nação (ESAF, 2009b, p. 21).

⁹³ Utiliza uma expressão de Bobbio: “cidadão do mundo” (ESAF, 2009b, p. 13).

⁹⁴ A visão de Estado presente no material didático do PNEF é a de um Estado que precisa intervir para organizar a vontade do povo, para minimizar a desigualdade social e promover o bem comum, uma concepção de Estado muito próxima a do Estado de Bem-Estar Social. Há, inclusive, a proposição de um Estado Social de Direito. Vale dizer, entretanto, que a maior parte das discussões acontece em torno do Estado Democrático de Direito. Afirmam que o Estado Democrático de Direito deve realizar os propósitos do bem-estar social e que a sociedade brasileira está distante de realizar um Estado de Bem-Estar Social (ESAF, 2009a, p. 17).

⁹⁵ A Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, III, diz que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. De acordo com o PNEF, favorecem a redução da pobreza: o crescimento econômico e a apropriação das riquezas produzidas em função desse crescimento pelas camadas mais pobres da sociedade, ou seja, a distribuição de renda (ESAF, 2009a, p. 8 e 11).

redução das desigualdades sociais. Discutir tributo, então, significará para o PNEF, discutir a própria cidadania e, no mesmo caminho, o estímulo ao seu pagamento⁹⁶ significará o estímulo ao exercício da cidadania. O PNEF chega a afirmar no material didático que “a luta pela cidadania está atada à questão fiscal” (ESAF, 2009b, p. 14).

Acontece, porém, que apenas a existência ou a disponibilidade de recursos financeiros (tributos) não têm como garantir que as políticas públicas, criadas para dar efetividade aos direitos sociais, resolvam ou minimizem os problemas que justificaram a sua criação⁹⁷. Com esse discurso, o PNEF coloca em discussão a necessidade da participação⁹⁸ do cidadão no planejamento, na cobrança e na fiscalização da aplicação dos recursos arrecadados como forma de adequar as políticas públicas aos interesses da sociedade e reduzir a corrupção, fortalecendo o exercício da cidadania e o ambiente democrático (ESAF, 2009a, p. 27).

Entretanto, essa forma específica de participação e envolvimento do cidadão na gestão pública incentivada pelo programa (e chamada de controle social)⁹⁹, não vai se justificar apenas para “aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência” das políticas públicas realizadas por um governante. Ela vai se justificar, também, como o exercício de um direito por parte do cidadão (um direito fiscal) que se origina do pagamento de tributos¹⁰⁰. De acordo com o material didático disponibilizado, o PNEF

⁹⁶ Os documentos fiscais (a nota fiscal, sobretudo) são apresentados como instrumentos de efetivo exercício da cidadania. Uma nota fiscal não emitida vai corresponder ao não pagamento de um tributo e, conseqüentemente, reduzirá o montante a ser arrecadado. Essa redução prejudica a qualidade do serviço público (ESAF, 2009c, p. 34). Dois fatores são apontados como influenciadores da qualidade dos serviços públicos: a quantidade de recursos e a qualidade da gestão pública.

⁹⁷ Alega que os problemas ou a falta de eficiência e eficácia das políticas públicas se devem ao fato de serem mais “políticas de governo” do que “políticas de Estado” (ESAF, 2009a, p. 24).

⁹⁸ Alega que o sistema representativo vive uma crise e que isto também justificaria a participação direta da população. Esta participação é vista como o exercício direto do poder, como uma forma de manifestação da vontade do cidadão, um instrumento de aperfeiçoamento da democracia (ESAF, 2009a, p. 22). Chama essa democracia de “democracia participativa”. Utiliza a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, § único, quando diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou diretamente” (ESAF, 2009b, p. 33). Afirma que o “cidadão-fiscal” é indispensável para fortalecer a democracia participativa, favorecendo a construção de um sistema de “governança social”, um direito do cidadão de participar de todo o processo de construção, execução e fiscalização de políticas públicas, um conceito muito mais amplo do que o conceito de controle social (ESAF, 2009d, p. 26).

⁹⁹ É visto como um instrumento complementar ao controle institucional em função da “complexidade das estruturas político-sociais e do próprio fenômeno da corrupção” (ESAF, 2009d, p. 7).

¹⁰⁰ Essa relação entre o “dever” de pagar tributo pelo cidadão (que gera para um Estado um direito) e o “direito” de participar do planejamento e da fiscalização do uso dos recursos públicos (que gera para o Estado um dever, entre eles o dever de prestar contas) é denominado na literatura da área como “moral tributária”, termo utilizado por Klaus Tipke (2012), professor emérito de Direito Fiscal alemão da Universidade de Colônia. Todavia, não há no material didático do PNEF nenhuma referência a essa expressão.

afirma que “todos pagamos tributo e, em contrapartida, temos o direito de participar do processo decisório de alocação do gasto público” (ESAF, 2009a, p. 25 e 30).

Os instrumentos de planejamento governamental previstos na Constituição Federal (art. 165), sobretudo a lei orçamentária anual (LOA), em função de seu caráter autorizativo de uso dos recursos públicos, são apresentados como um importante instrumento a favor do controle da sociedade sobre as ações dos governantes, cabendo ao cidadão participar da elaboração e do acompanhamento de sua execução, acompanhamento este que é apontado pelo PNEF como um dos mais importantes pilares da responsabilidade social¹⁰¹ (ESAF, 2009d, p. 68).

Essa relação entre cidadania e o exercício do controle social recebe uma abordagem um pouco mais consistente quando o material se propõe a discutir o conceito de “Ética” no Caderno 2 (Relação Estado e Sociedade). Utilizando-se de alguns pequenos apontamentos de Adolfo Sánchez Vasquez (1992), o programa faz, além daquela distinção usual dos conceitos de moral¹⁰² e ética¹⁰³, uma relação entre o conceito de ética e justiça social. De acordo com o que foi possível identificar no material didático do PNEF, o conceito de ética é inseparável da ideia de justiça, e de modo específico, da ideia de justiça na comunidade humana. E será justamente esse senso de justiça (o senso de justiça social) que motivará o cidadão comum a desenvolver uma postura ativa e de participação na gestão pública em prol do bem comum e da coletividade (ESAF, 2009b, p. 43). A ética impõe ao sujeito a necessidade de se tornar um cidadão ativo diante de sua realidade.

¹⁰¹ O PNEF dedica um pequeno capítulo do Caderno 4 (Gestão Democrática dos Recursos Públicos) para tratar do tema responsabilidade social. Menciona a existência de um Projeto de Emenda à Constituição Federal (PEC nº 29/2003), aprovado em primeiro turno pelo Senado Federal em abril de 2009, que trata da Lei de Responsabilidade Social. O projeto “se propõe a redesenhar a ação do Estado, criando estratégias capazes de dirimir as dificuldades decorrentes dos atuais procedimentos administrativos causadores das perniciosas desigualdades sociais” (ESAF, 2009d, p. 67).

¹⁰² Vocábulo derivado do latim (*mores*) e que se refere àqueles costumes praticados habitualmente numa sociedade (ESAF, 2009b, p. 22).

¹⁰³ Vocábulo derivado do grego (*éthos*) que remete à ideia de caráter ou modo de ser reflexivo do homem inserido em uma comunidade. É a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. É a reflexão sobre os *mores*, sobre os hábitos adotados nas relações humanas. É a filosofia da moral. Como disciplina teórica, a ética procura tratar criticamente o comportamento dos seres humanos em sua totalidade e diversidade (ESAF, 2009b, p. 22).

Avaliação da narrativa sobre cidadania

Da análise do que foi apresentado anteriormente sobre a narrativa conceitual de cidadania presente no material didático do PNEF foi possível identificar alguns pontos importantes (positivos e negativos) no tratamento do tema e que será objeto de nossa análise dentro da avaliação da abordagem conceitual de cidadania.

Um dos primeiros pontos a destacar diz respeito à defesa que o programa faz sobre a cidadania como um conjunto de direitos e deveres. Embora faça uso de uma das mais exploradas concepções de cidadania no campo das Ciências Sociais¹⁰⁴, que classifica os direitos em civis, políticos e sociais (divisão proposta por Marshall), esta concepção não é tratada e nem distribuída de forma equilibrada pelos cadernos do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal. Há uma maior valorização de questões relacionadas aos direitos sociais e ao dever do cidadão de financiar e fiscalizar as ações do Estado. Poucos são os momentos em que existe uma preocupação em relacionar o conceito de cidadania proposto com outras concepções de direito como os coletivos, difusos e solidários ou que estejam afinadas, por exemplo, com os direitos humanos como defende Bobbio (2004, p. 94).

Quando aborda a esquematização proposta por Marshall para classificar os direitos em civis, políticos e sociais, o programa se esquece de atentar para o fato de que o autor enxergava a cidadania como um fenômeno igual para todas as sociedades e que o seu modelo de cidadania (histórico e cronológico) tomava como base uma única realidade, a realidade inglesa dos séculos XVIII (do surgimento dos direitos civis), XIX (dos direitos políticos) e XX (dos direitos sociais). O programa não cita o fato de Marshall enxergar, por exemplo, que a cidadania era um fenômeno ligado à nação e que a luta pelos direitos para ele ocorriam somente dentro das fronteiras geográficas do Estado. De acordo com o que vimos em Carvalho (2002, p. 12), a cidadania para Thomas Marshall era um *status* (uma condição) concedido pelo Estado a todos aqueles que fossem membros de uma mesma comunidade.

¹⁰⁴ Adela Cortina (2005) e José Murilo Carvalho (2002) afirmam que as formulações encontradas em Thomas Marshall são as mais empregadas nos estudos sobre cidadania. Seja ratificando suas ideias, invertendo, criticando ou fazendo-lhes acréscimos, todos partem da esquematização proposta por ele e amplamente socializada na obra *Cidadania, classe social e status* (1950).

Outro ponto que merece destaque diz respeito à afirmação de que cidadania não pode ter esgotada a sua compreensão a uma dimensão formal. Muito embora enxerguemos um aspecto positivo nesta defesa, o programa não esclarece suficientemente o significado do que chama de dimensão formal. Neste sentido, é interessante recordar o que tratamos sobre este assunto em nosso trabalho. Para Pablo Gentili (1995, p. 145), compreender a cidadania do ponto de vista formal é caracterizá-la como aquele elemento de uma comunidade política onde os indivíduos possuem direitos assegurados por uma norma jurídica. Segundo o autor, “os direitos configuram a cidadania ao mesmo tempo em que tornam os indivíduos cidadãos, no marco de um conjunto de instituições que garantam a sua efetivação”.

Nesta perspectiva, a cidadania fica limitada a um conjunto de atributos assegurados em lei e o igual reconhecimento de direitos comuns, que restringe e condiciona as possibilidades e o alcance da ação cidadã. A compreensão da cidadania numa dimensão formal termina por circunscrever a condição de cidadão ao âmbito restrito da lei e à obrigação por respeitá-la. Recorrer aos indivíduos nessa condição terá o sentido de reportar-se aos direitos a eles inerentes e não a uma conduta, obrigações ou atitudes a serem tomadas (GENTILI, 1995, p. 145).

O programa afirma, ainda, que a cidadania não pode ter a sua compreensão limitada ao conceito de nacionalidade e precisa ser pensada em nível mundial, já que todos pertencemos a um mesmo planeta. Apesar desta visão de cidadania ser uma das mais atuais e defendida por estudiosos como Norberto Bobbio (2004) e Adela Cortina (2005), o programa faz uma afirmação muito frágil ao apresentar como principal motivação para o surgimento desta concepção de cidadania a formação dos blocos econômicos no mundo, sem realizar uma contextualização histórica apropriada dos fatos e do que teria motivado o seu surgimento.

É óbvio que a formação dos blocos econômicos contribuiu com esta concepção de cidadania (cosmopolita), mas ela não é única e nem a principal ou mais importante. O programa esqueceu de apontar alguns aspectos primordiais, inclusive históricos. Como foi visto no Capítulo 2 desta tese, esta visão cosmopolita e planetária de cidadania teve início a partir de um sentimento que havia surgido no mundo logo após a Segunda Guerra, tendo em vista as diversas atrocidades cometidas durante aquele episódio. Com o fim da guerra, novos direitos entram na pauta de discussão das nações (sob o comando da ONU), todos alinhados com a

defesa da paz mundial e o respeito à dignidade da pessoa humana. A observância e a defesa dos direitos e liberdades fundamentais se tornariam uma preocupação universal (ou seja, do ser humano) e não mais uma preocupação restrita aos limites territoriais de cada Estado ou nação (do ser nacional) (BOBBIO, 2004, p. 30).

Outro detalhe importante a ser considerado nesta análise diz respeito ao fato de que o programa não aborda com clareza as contribuições que o desenvolvimento científico e os avanços tecnológicos deram a esta visão ampliada de cidadania. É importante lembrar o que Gilmar Bendin (2011, p. 11) discorreu sobre isso. Para o autor, as mudanças que a sociedade contemporânea experimentou com a modernidade e o desenvolvimento tecnológico, sobretudo o processamento e uso da informação, envolveram o homem num ambiente de inevitável interação mundial.

Com novas relações culturais, políticas e econômicas sendo construídas no mundo, os direitos do cidadão, que por séculos se mostraram dependentes do poder estatal, tiveram diante de si um Estado em “processo de fragilização”, com sua soberania relativizada e sem condições de garantir direitos fundamentais de um novo tipo de cidadão, o cidadão do mundo (BEDIN, 2001, p. 149). Como vimos em Oliveira (2002, p. 284), a evolução da tecnologia e o desenvolvimento das telecomunicações, a mudança nos modos de produção e a repercussão com que os fatos passaram a ocorrer mundo afora, provocando o que a autora chama de “sociedade rede”, a compreensão de cidadania não tinha mais como ficar restrita ao espaço territorial do Estado, como se os acontecimentos e suas consequências ficassem presos a um só lugar ou a questões de nacionalidade.

Outro ponto a ser destacado, é a defesa que o programa faz quanto à cidadania como um conceito histórico. De forma muito superficial o programa aborda alguns poucos aspectos relacionados à Grécia antiga para explicar as primeiras noções sobre o instituto da cidadania. Muito embora a abordagem utilizada esteja coerente com o que ensina Cortina (2005, p. 17), a discussão se fragiliza um pouco quando o programa não menciona o fato de que, na Grécia antiga, a cidadania era excludente, e acaba passando uma visão totalmente positiva sobre aquela época.

Como já tivemos a oportunidade de tratar no Capítulo 2, na Grécia antiga, somente o homem livre e proprietário de terras poderia ser cidadão, o que não ocorria com as mulheres, estrangeiros e escravos que não tinham direitos e, por isso, não eram considerados cidadãos (CORTINA, 2005, p. 35). Vale destacar,

também, que não houve por parte do programa qualquer menção aos aspectos históricos da cidadania em Roma, primeira cidade-Estado na Antiguidade a instituir o conceito jurídico de cidadania (*status civitatis*) e que, diferente da Grécia, não tinha suas decisões tomadas diretamente pelo povo, mas, sim, pela aristocracia romana.

Outro aspecto que merece destaque em nossa avaliação diz respeito à forma como o programa abordou os fatos em torno da Revolução Francesa sem estabelecer qualquer crítica ou comentário a certas intenções da burguesia que, se utilizando da palavra cidadania, construiu, mais tarde, um patrimônio ideológico que lhe deu poder e ao restante do povo apenas a ilusão de serem iguais (MARTINEZ, 1996, p. 16). A partir do instante em que a burguesia derruba a monarquia absolutista e se apodera do poder político e econômico, ela perde o interesse em manter, na prática, a universalidade dos princípios filosóficos que motivaram a sua revolta e só de maneira formal os sustenta, generalizando os ideais e princípios que lhe interessavam como ideais e princípios comuns a toda a sociedade.

Como produto da Revolução Francesa veio a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, tratada pelo programa como um marco da cidadania moderna. Embora concordemos com esta afirmação, não foi mencionado pelo programa que a referida Declaração abordou muito mais a questão da liberdade do que, por exemplo, a questão da igualdade. Para Trindade (2002, p. 54), há na Declaração uma “ausência memorável” em relação à igualdade. E embora ela tenha sido mencionada na Declaração, não se figurou entre os direitos “naturais e imprescindíveis” e muito menos foi elevada ao patamar de “sagrada e inviolável” como fizeram com outros direitos, como o direito de propriedade.

Quando tratada na Declaração, a igualdade adquire sentido apenas formal, ou seja, os homens são iguais, mas “perante a lei” (art. 6º) e “perante o fisco” (art. 13). Ela cuidaria somente da igualdade civil, sem estendê-la ao “terreno social” ou condenar a desigualdade econômica real que aumentava a olhos vistos em toda a França da época. Pela Declaração de Direitos, o homem era considerado igual, mas sem levar em conta a sua inserção em grupos, na família ou na vida econômica. Surgia, dessa forma, a figura do cidadão como um indivíduo desvinculado da realidade da vida, imerso numa crescente e fatídica desigualdade.

É importante ressaltar ainda, dentro desta análise histórica de cidadania, que o programa não soube fazer uma abordagem adequada da relação entre o surgimento

dos direitos sociais e a Revolução Industrial. Este fato histórico é apenas citado nos cadernos do programa. Como vimos em Trindade (2002, p. 85), as consequências da Revolução Industrial no campo social foram demasiadamente sombrias, pois multiplicou a riqueza e o poder econômico da burguesia e desestruturou o modo tradicional de vida, tornando-o “permanentemente instável” e provocando um crescimento dramático das desigualdades sociais e do desemprego, tendo em vista a inserção da máquina nos processos de produção.

E será nessa época, mesmo com a forte repressão capitalista, que irão surgir os primeiros movimentos sindicais e a greve, tornando, esta última, uma forma de luta largamente empregada pela classe trabalhadora mundo afora. Diante da exploração e das precárias condições de vida e de trabalho, o proletariado deveria se unir e participar da luta pelo poder político. Em meio a estes acontecimentos, surge uma nova forma de se compreender o papel do Estado e de como ele deveria se portar face aos problemas próprios do desenvolvimento das relações de produção e dos novos direitos que irão caracterizar a sociedade industrial-desenvolvimentista, a exemplo dos direitos trabalhistas e previdenciários.

Por meio dessa nova concepção de Estado, o Estado social, foi possível encontrar, segundo o que discorre Bernardo Morais (1996, p. 73), “um conjunto de garantias e prestações positivas que se referem à busca de um equilíbrio não atingido pela sociedade liberal”. A liberdade do homem perante o Estado, tratada como base do pensamento liberal e que significava a existência de indivíduos igualmente livres para cuidarem de seus próprios interesses, avançaria para uma proposta mais ampliada na formação da vontade estatal pelo estabelecimento de direitos que fossem, a partir daquele momento, coletivos e não apenas individuais.

Outro ponto importante a ser considerado em nossa avaliação diz respeito ao fato de que o programa não aprofunda a discussão sobre direitos civis e políticos. Embora exista uma abordagem sobre cada um destes direitos, o que há, no caso dos direitos civis, é uma discussão superficial sobre o exercício da liberdade e da igualdade. Quanto aos direitos políticos, esta discussão fica concentrada na participação do cidadão na gestão pública e em uma condição de colaborador e controlador do Estado (controle social). Não há por parte do programa, por exemplo, a preocupação no sentido de incentivar as pessoas a se envolverem nas questões políticas de forma direta. Neste aspecto, o cidadão é visto apenas como aquele

indivíduo que vota, mas não como aquele que pode ser votado; como aquele indivíduo que fiscaliza as ações de seus governantes, mas não como aquele que pode governar e assim ser fiscalizado. Não há um incentivo ao envolvimento sindical ou o estímulo às diversas formas de manifestação ou demonstrações políticas.

Ainda dentro dos direitos políticos, o programa não fala com profundidade sobre mobilização ou reivindicação e, quando fala, relaciona sempre o exercício de cada uma delas às ações dos governantes, ou seja, mobilizar e reivindicar para ter melhores bens e serviços públicos, como resultado de uma visão contratual da relação entre Estado e sociedade motivada pelo pagamento do tributo. Criticamos esta forma de abordagem, pois acreditamos que a mobilização e a reivindicação por parte do cidadão em relação ao Estado não podem ser compreendidas somente porque ele (cidadão) paga impostos e tributos. O programa se esquece, também, de que a mobilização e a reivindicação não se restringem apenas à relação entre Estado e cidadão, mas, também, à relação entre o cidadão e a iniciativa privada como ocorre, por exemplo, nos casos das demandas trabalhistas.

Porém, ao contrário do pouco aprofundamento quanto aos direitos civis e políticos, o programa explora demasiadamente os direitos sociais. E por causa disso acaba criando um desequilíbrio na apresentação do conceito de cidadania baseado no conjunto dos direitos civis, políticos e sociais e presente em seu material didático. Há, como dissemos, um esforço em disseminar uma concepção de cidadania vinculada muito mais a questões sociais e este esforço está inserido na estratégia de justificar a cobrança do tributo para o financiamento das políticas públicas.

Para o programa, as políticas públicas são instrumentos de ação e intervenção do Estado na sociedade para o combate e minimização da desigualdade social, mas que precisam de recursos financeiros para serem viabilizadas. Em função disso, a defesa de que o tributo é um instrumento de efetivação de direitos e da própria cidadania parece ser a justificativa (ou estratégia) mais apropriada aos olhos do programa para incentivar o cidadão a cumprir com suas obrigações tributárias, uma justificativa totalmente vinculada à ideia de contraprestação.

Em nossa opinião, o uso desta estratégia por parte do programa, baseada numa defesa muito maior dos direitos sociais e do tributo pode repercutir numa compreensão um tanto quanto limitada de cidadania por parte de quem lê o material do PNEF, fazendo com que um cidadão menos crítico se convença de que a

cidadania corresponda, somente, à fruição de direitos e cuja responsabilidade pela promoção e efetivação de cada direito ficará a cargo do Estado e dos governos. Esta visão minimiza o desenvolvimento da autonomia e da capacidade do cidadão de ser ele mesmo um agente transformador da realidade e um fomentador de direitos, estimulando o surgimento de indivíduos cada vez mais dependentes do Estado.

Neste aspecto, chamamos a atenção para o que foi mencionado por Gregório Robles (2005, p. 123 e 124) no Capítulo 2 desta tese. Segundo o autor, “a dignidade do ser humano não consiste em cada um exigir seus direitos e que tudo lhe pareça pouco para afirmar sua personalidade”. Essa dignidade vai corresponder, sobretudo, “em cada um assumir seus deveres como pessoa e como cidadão e exigir de si mesmo seu cumprimento permanente”. Para Robles, há na sociedade um esquecimento generalizado do dever que, para boa parte das pessoas, será sempre dos outros e, principalmente, do Estado. “Com isso se cai em outra contradição, a mais grave de nosso tempo no terreno ético: a contradição que surge da combinação da exigência exaltada dos direitos com o esquecimento dos deveres”. E para que haja uma sociedade justa é essencial o equilíbrio entre direitos e deveres.

Nesta mesma linha, é importante citar Adela Cortina (2002, p. 64) quando faz críticas à atuação do Estado enquanto instituição viabilizadora de direitos sociais. Para a autora, essa forma de atuação, em alguns casos, pode gerar um cidadão dependente, “critiqueiro” (em vez de crítico), apático, medíocre e com uma passividade que o distancia quase sempre de qualquer pensamento de livre iniciativa e empreendedorismo criador. Um cidadão “que prefere ser um funcionário a ser um empresário”, que prefere a segurança do Estado ao risco de sua autonomia.

Vale lembrar, também, o que discurremos sobre Habermas (1997, p. 326, v. 1), quando tratou sobre paradigma liberal, paradigma social e a distribuição desigual da riqueza. Segundo Habermas, diante de uma realidade marcada pela desigualdade social é necessário que o Estado se aproxime para reparar as injustiças, utilizando-se das políticas públicas para restabelecer a igualdade necessária no âmbito da democracia. Entretanto, o autor alerta que a implementação dessas políticas, sobretudo as de natureza compensatória, nunca será o caminho mais adequado para a solução ou minimização da desigualdade social, pois apesar de alguns resultados socialmente positivos, elas contribuem com o surgimento de relações paternalistas, transformando aquelas pessoas alcançadas em indivíduos cada vez

mais passivos e dependentes do Estado. Esta situação fere a liberdade e ameaça a autonomia das pessoas economicamente desfavorecidas.

6.1.2 Avaliação da abordagem conceitual de educação para a cidadania

Do mesmo modo como ocorreu com a cidadania, esta parte do capítulo compõe-se da apresentação dos principais pontos abordados sobre educação para a cidadania no material didático do programa; da narrativa conceitual sobre educação para a cidadania e da avaliação dessa narrativa sobre educação para a cidadania considerando a base teórica utilizada no Capítulo 3 desta tese.

Principais pontos abordados sobre educação para a cidadania

Esta seção tem por objetivo trazer uma compreensão sistematizada do que o PNEF tem discutido e ensinado aos professores sobre o tema educação para a cidadania. É importante ressaltar que os tópicos listados na sequência foram elaborados pelo pesquisador por meio do recorte de frases ou afirmações sobre educação para a cidadania presentes no material didático do PNEF e que nem todos eles foram objetos de uma discussão aprofundada por parte do programa.

No Caderno 1 (Educação Fiscal no Contexto Social) o PNEF fala sobre:

- A educação como um fenômeno social e a importância da escola;
- A escola como espaço de convivência e produção de conhecimento;
- A inclusão social como uma questão fundamental da educação;
- A escola e a valorização da cultura popular e das raízes locais;
- A educação para a cidadania e o respeito às normas democráticas;
- A escola e a formação de hábitos e atitudes coletivas;
- A escola e o desenvolvimento da autonomia;
- A escola e sua contribuição para a transformação da realidade;

- A escola e o enfrentamento dos problemas sociais;
- A importância do currículo escolar e sua democratização;
- A escola como espaço social de diálogo;
- A concepção obsoleta de educação (transmissão de conteúdos);
- A escola como centro de formação para a cidadania.

No Caderno 2 (Relação Estado e Sociedade) o PNEF fala sobre:

- A educação como um direito social;
- A educação como condição para a expansão de outros direitos.

No Caderno 3 (Função Social do Tributo) o PNEF fala sobre:

- O papel da escola no processo de capacitação do cidadão;
- A informação como pressuposto para a participação qualitativa;
- A escola e sua contribuição ao exercício do controle social.

No Caderno 4 (Gestão Democrática de Recursos Públicos) o PNEF fala sobre:

- O papel da escola na compreensão das informações governamentais;
- A importância da democratização da gestão escolar;
- A educação e a sensibilização quanto função social do tributo;
- A educação e a sensibilização quanto ao controle social;
- A escola e a participação na gestão governamental.

Narrativa de educação para a cidadania no material didático do PNEF

A primeira manifestação do PNEF em relação à educação fica por conta de uma pequena abordagem histórica constante do Caderno 1 (Educação Fiscal no Contexto Social). Nela o programa discorre que, no passado, a educação era adquirida por meio da família e da comunidade, onde os costumes, os hábitos, os conhecimentos, as crenças, as habilidades e a organização social e do trabalho eram transmitidos e compartilhados entre os diferentes sujeitos por meio da troca de experiências. Somente com o passar do tempo e com o crescimento da

complexidade das estruturas sociais é que a sociedade percebeu que era preciso criar instituições que assumissem a responsabilidade de dar continuidade à produção do conhecimento e transmiti-lo às novas gerações (ESAF, 2009a, p. 17).

Uma discussão importante sobre educação é feita quando o programa afirma que a formação do homem não se restringe ao desenvolvimento daquilo que chama de “conhecimento acadêmico”. Para o PNEF, a formação humana extrapola esse plano intelectual e chega ao social por meio da necessidade de valorização das relações humanas. Segundo o programa, sendo o homem um ser social, ele precisa viver em sociedade e para que essa vivência ocorra de maneira equilibrada é preciso que ele aprenda¹⁰⁵ e coloque em prática uma infinidade de regras. E a escola¹⁰⁶, como uma instituição responsável pela formação humana, não pode ser omissa em relação a este fato¹⁰⁷ e quando se preocupa com os aspectos que envolvem o homem em sua convivência em sociedade, ela se assume como uma instituição onde se pode aprender sobre cidadania (ESAF, 2009a, p. 17).

De acordo com o PNEF, a ação de educar para a cidadania vai corresponder ao processo educativo que tem por finalidade a formação do ser humano para a vida em sociedade (ESAF, 2009a, p. 17). E dentro deste contexto, o programa discorre sobre como a escola deve se portar nesta formação, destacando quatro pontos que, no nosso entender, integram a sua concepção de educação para a cidadania, a saber, uma educação que promova o desenvolvimento da autonomia, da inclusão social, da participação e do envolvimento em questões de interesse coletivo.

Sobre o papel da escola no desenvolvimento da autonomia, o programa se utiliza de alguns apontamentos de Moacir Gadotti (1999) e, com base no autor, defende a ideia de que todo processo educativo realizado pela escola deve priorizar a formação para o exercício da autonomia, ou seja, para o desenvolvimento da capacidade humana de se autogovernar e de escolher, por conta própria e segundo as suas convicções, o que entende como melhor para si. Alega, inclusive, que um

¹⁰⁵ O PNEF destaca a existência de três dimensões do aprender: o “aprender a aprender” (assimilação e construção de conteúdos das diversas áreas do conhecimento), o “aprender a fazer” (para o enfrentamento das mais variadas situações no âmbito social e do trabalho) e o “aprender a ser” (desenvolvimento da autonomia do sujeito) (ESAF, 2009a, p. 18 e 19).

¹⁰⁶ Para o PNEF a escola é um espaço onde o homem aprenda a conviver, a ser, a fazer, a conhecer e a propiciar a troca, a imaginação, a interação, a investigação e a partilha (ESAF, 2009a, p. 18).

¹⁰⁷ Citando o educador Paulo Freire (2000), afirma que “ler o mundo é um ato anterior à leitura da palavra” (ESAF, 2009a, p.18).

processo educativo só será realmente autônomo quando for capaz de preparar cidadãos críticos, conscientes e responsáveis, dotados das condições que lhes permitam compreender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos para intervir na realidade social excludente (ESAF, 2009a, p. 22).

Além do incentivo ao desenvolvimento da autonomia, a escola precisa, segundo o PNEF, promover a integração e a inclusão social. Neste aspecto cabe destacar as diversas tentativas do programa em afirmar que a escola deve incentivar no seu aluno o respeito à diversidade, às opções ou orientações de cada indivíduo, às diferentes formas de expressão da cultura e da arte¹⁰⁸, da linguagem e dos saberes e à valorização das relações interpessoais. Fazer emergir as histórias de cada pessoa é a proposta de um trabalho educativo com o multiculturalismo. Para o PNEF, é preciso que a escola desenvolva um olhar para aquilo que ele chama de “cultura democrática” e não para uma cultura “pronta e acabada”, mas resgatando a memória coletiva e a heterogeneidade cultural (ESAF, 2009a, p. 19).

No que se refere à participação, o programa aborda, num primeiro momento, a democratização da gestão escolar, que inclui a ampla participação dos diferentes segmentos da escola (direção, professores, funcionários, pais e alunos) nas decisões e ações administrativo-pedagógicas que serão desenvolvidas. O PNEF evidencia que essa forma de gestão (a gestão democrática) influencia positivamente a qualidade do ensino e das relações entre escola e comunidade, servindo como um importante instrumento de exercício da educação para a cidadania. Entretanto, não menos importante do que o incentivo à participação na gestão escolar, a escola deve incentivar a participação na gestão governamental (ESAF, 2009a, p. 18).

Embora a complexidade quanto à natureza das informações seja muito maior quando a participação esta relacionada à gestão governamental, o programa entende que a escola não pode deixar de instruir o aluno a compreender o financiamento e o funcionamento do Estado. A defesa desta proposta está baseada no fato de que, quanto mais informações o aluno tiver sobre a sua relação com o

¹⁰⁸ Neste aspecto, o material faz um destaque quanto ao reconhecimento da cultura popular local e das raízes, da necessidade de enaltecimento do lugar onde estamos e como somos. Afirma ser importante conhecer o artista local, sua obra, a linguagem que utiliza em sua arte, o caminho histórico-social por ele percorrido. Destaca a importância do saber e da memória nacional preservados nos museus, nos livros, nas obras de arte, nos monumentos e nos arquivos, nos “lugares de memória”, segundo Pierre Nona (1976) (ESAF, 2009a, p. 19).

Estado, maiores serão as chances desse aluno se interessar em participar do planejamento, do acompanhamento e da fiscalização das ações de seus governantes. E quem ganha com isso, assegura o PNEF, é a própria sociedade. Na medida em que a sociedade se envolve na gestão pública esta postura trará uma série de benefícios à coletividade, tais como a minimização da corrupção e a adequação dos gastos aos interesses da população (ESAF, 2009a, p. 18).

Há, por fim, a defesa de que a escola precisa andar em sintonia com o seu tempo e lugar. E isto passa pela atenção que deve dispensar aos problemas, demandas ou questões sociais que envolvem a comunidade onde está inserida, com o objetivo de buscar alternativas que minimizem cada um deles¹⁰⁹. Porém, para estar sintonizada com seu tempo e lugar é preciso que a escola mantenha um diálogo permanente com o seu público para descobrir os seus problemas, angústias, desejos ou preferências. Este diálogo irá permitir que a escola programe atividades produtivas e significativas, que despertem o interesse do aluno, inclusive o interesse dele pela própria escola. Quando a escola deixa de manter o diálogo com a comunidade sem se identificar com o que ocorre do lado de fora de seus muros, a escola deixa de ser cidadã, pois “o espaço da sala de aula não é o único onde se constrói o conhecimento e se aprende sobre cidadania” (ESAF, 2009a, p. 18 e 31).

Diante desses desafios impostos à escola, uma discussão é levantada pelo programa sobre a importância do currículo para a efetivação dessa concepção de educação para a cidadania. E um dos mecanismos apontados pelo PNEF para isto é a colocação em prática dos chamados Temas Transversais. E em oposição ao que chama de “currículo prescritivo”¹¹⁰, o PNEF defende a existência de um “currículo democrático”, como “um conjunto de ações que cooperam para a formação humana em suas múltiplas dimensões constitutivas”, permitindo que todas as dimensões formativas do indivíduo sejam contempladas. É imprescindível que o currículo trate, além dos conhecimentos pertinentes ao desenvolvimento intelectual, de outros temas sociais contemporâneos como a fome, a violência, a pobreza, a saúde, a

¹⁰⁹ A educação é vista como instrumento que permite o homem modificar a sua realidade. Essa mudança, porém, deve avançar para dentro do campo econômico (ESAF, 2009a, p. 22 e 24).

¹¹⁰ Visão de currículo como um conjunto de conhecimentos pré-determinados, que se enquadram em disciplinas “cientificamente” pré-definidas e delimitadoras de tudo que será ou não vivido por alunos e professores, num dado espaço e tempo igualmente rígidos (ESAF, 2009a, p. 32)

diversidade de gênero, classes, etnias, opções religiosas, o corpo, a relação com o fisco e com os impostos e a sua aplicação (ESAF, 2009a, p. 32-34).

Para isso, porém, o programa acredita ser imprescindível um esforço conjunto de toda a comunidade escolar no sentido de abandonar aquela visão de educação restrita à transmissão do conhecimento e de uma aprendizagem baseada apenas no acúmulo de informações (ESAF, 2009a, p. 19-38). Do professor e de todos os que pensam e edificam o cotidiano escolar será exigido, além do conhecimento, a habilidade para articular¹¹¹ os saberes e construir um elo entre o conhecimento escolar, a necessidade social e a qualidade de vida tendo, por fim, a efetivação da aprendizagem e a promoção da cidadania (ESAF, 2009a, p. 31-34).

Avaliação da narrativa sobre educação para a cidadania

Da análise do que foi apresentado anteriormente sobre a narrativa conceitual de educação para a cidadania presente no material didático do PNEF foi possível identificar alguns pontos importantes, tanto positivos quanto negativos, no tratamento deste tema e que serão objeto de nossa análise a seguir.

O primeiro ponto que podemos destacar em nossa avaliação sobre educação diz respeito à breve abordagem histórica que faz do assunto. Como vimos, o programa afirma que a educação, no passado, era adquirida por meio da família e da comunidade, onde os costumes, os hábitos, os conhecimentos, as crenças, as habilidades e a organização social e do trabalho eram transmitidos entre os sujeitos por meio da troca de experiências. Muito embora essa discussão seja pertinente, a preocupação histórica promovida foi extremamente frágil e vaga. Uma série de fatos históricos poderia ter sido apresentada, enriquecendo e contextualizando a abordagem histórica proposta e criando uma excelente oportunidade para se discutir de forma crítica alguns episódios históricos da relação entre educação e cidadania.

Entre os diversos fatos históricos que poderiam ter sido tratados, mesmo que de forma resumida, podemos destacar alguns: a educação na Grécia e Roma antigas e a preocupação com a formação plena do homem e do cidadão para viver e

¹¹¹ Chama este processo de articulação de “ação política” (ESAF, 2009a, p. 34).

servir à *polis*; a educação face ao advento do Cristianismo durante a Idade Média, quando a Igreja Católica controlava a educação e a produção intelectual; a educação após a Revolução Francesa (1789), quando recebeu uma forte influência do pensamento iluminista e liberal e a educação na atualidade. Quanto aos aspectos históricos relacionados com a educação no Brasil, este assunto não recebeu nenhum tratamento específico no material didático do programa.

Outro ponto que chama a atenção diz respeito à pequena abordagem dada à legislação educacional brasileira como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Embora a LDB tenha sido indicada como uma das referências utilizadas, dentro dos cadernos do PNEF ela é citada apenas duas vezes e, em uma delas, para referenciar uma expressão sobre a escola (“centros de formação da cidadania”) que teria sido utilizada pela LDB, mas que não consta, de fato, da lei. O mesmo aconteceu com as Diretrizes Curriculares Nacionais que foram citadas uma única vez para destacar os princípios ético, estético e político da ação pedagógica. Quanto aos Parâmetros Curriculares Nacionais, com exceção da sua indicação como referência em um dos cadernos, eles não foram sequer citados nos textos, nem mesmo quando o programa discute a relação entre os temas transversais e a educação fiscal. Apenas a Constituição Federal recebeu um tratamento um pouco maior nos textos dos cadernos do curso de formação tendo em vista a existência do art. 205 que fala sobre a educação e o preparo para o exercício da cidadania.

Outro ponto que merece destaque foi a afirmação feita pelo PNEF de que a formação do homem não se restringe apenas ao desenvolvimento do que chama de “conhecimento acadêmico”, numa tentativa de dizer que a formação do homem não acontece apenas por meio do conhecimento intelectual produzido ou transmitido na escola, mas, extrapolando o plano intelectual (da formação intelectual), chega ao plano social. Muito embora a relevância e pertinência da discussão, que pareceu num primeiro momento caminhar na mesma direção do que tratamos no Capítulo 3, quando discorreremos sobre formação intelectual, formação moral e formação do comportamento, ela se fragiliza e se contradiz quando o programa passa a considerar a escola como a principal instituição onde o homem pode ser formado para o exercício da cidadania. Por mais que reconheçamos a importância da escola neste processo, o programa minimiza, por exemplo, o papel da família e de outras instituições onde também é possível aprender sobre cidadania.

Apesar de não fazer uma afirmação específica, a importância da família e de outras instituições como as igrejas e as associações, por exemplo, onde a formação para a cidadania também pode acontecer, fica reduzida a um segundo plano, um discurso que destoaria da defesa que faz no Caderno 1 de que “o espaço da sala de aula não é o único onde se constrói o conhecimento e se aprende sobre cidadania” (ESAF, 2009a, p. 18). Da leitura dos cadernos, toda a abordagem sobre a formação do cidadão é construída apenas em torno da escola, tanto que se utiliza da expressão “centro de formação da cidadania” para fazer referência somente a ela.

Além de tratar a escola como mais importante espaço de formação da cidadania, outro aspecto chama a atenção. Falta ao material didático do programa uma discussão específica sobre a importância da educação na formação do homem e no desenvolvimento de princípios e valores. Em momento algum há qualquer discussão que aponte a educação como alternativa para se vencer a ignorância do homem, fazendo-o tomar consciência da marginalização, dominação e discriminação que lhe são impostas qualificando-o a conceber uma história alternativa. Quando discorreremos sobre este assunto no Capítulo 3 desta tese, remetemo-nos a uma reflexão proposta por Pedro Demo (1995, p. 2) quando considera que um dos maiores e mais complexos desafios do homem não é nem tanto as suas constantes tentativas de minimização dos impactos causados pela desigualdade ou pela exclusão social, mas, sim, o de tentar resolver, primeiramente, o problema da “pobreza política” que tem a sua principal raiz na “ignorância da sociedade”.

Esta “ignorância” apontada por Pedro Demo foi interpretada por Nilda Ferreira (1993, p. 221) como “ingenuidade”, na medida em que o indivíduo ingênuo pode ser manipulado facilmente por aqueles que ocupam o poder. Percorrendo a esfera das crenças e opiniões, o indivíduo ingênuo não consegue perceber o campo de sua dominação e acaba concordando com o discurso hegemônico do interesse geral formado pelo consenso e, “no jogo político da sociedade” ele “abre mão de participar na solução dos conflitos, nas tensões sociais” e “não chega a desenvolver a prática democrática necessária nas negociações desses conflitos”. Para Ferreira (1993, p. 221), ultrapassar essa “ingenuidade” é um desafio que compete à educação e neste contexto o conhecimento adquirido (ou produzido) aparece como base para o exercício qualificado da cidadania, como um instrumento que propicia um salto qualitativo entre a “consciência ingênua” e a “consciência crítica”.

6.1.3 Avaliação da abordagem conceitual de educação fiscal

Assim como aconteceu com a cidadania e a educação para a cidadania esta parte do capítulo compõe-se da apresentação dos principais pontos abordados sobre educação fiscal no material didático do programa; da narrativa conceitual sobre educação fiscal e da avaliação dessa narrativa conceitual.

Principais pontos abordados sobre educação fiscal

Esta seção tem por objetivo trazer uma compreensão sistematizada sobre o que o PNEF tem discutido e ensinado aos professores participantes do curso de formação acerca do tema educação fiscal. Salientamos que os tópicos listados a seguir foram elaborados pelo pesquisador por meio do recorte de frases ou afirmações sobre educação fiscal presentes no material didático do PNEF e que nem todos eles foram objetos de uma discussão aprofundada pelo programa.

No Caderno 1 (Educação Fiscal no Contexto Social) o PNEF fala sobre:

- A educação fiscal como uma abordagem didático-pedagógica;
- A necessidade de financiamento do serviço público;
- A função social do tributo e do controle social pela sociedade;
- A educação fiscal e a importância da participação popular;
- A educação fiscal e o fortalecimento do ambiente democrático;
- O cidadão e o dever de contribuir solidariamente com o Estado;
- O direito de participar como contrapartida do pagamento de tributo;
- A educação fiscal como política pública através do PNEF;
- Os direitos e deveres recíprocos entre Estado e sociedade;
- O PNEF e o seu compromisso de formação para a cidadania;
- O papel da escola na discussão sobre o tributo.

No Caderno 2 (Relação Estado e Sociedade) o PNEF fala sobre:

- A relação conflituosa entre Estado e sociedade;
- A questão fiscal e a luta pelo exercício da cidadania;
- Os direitos sociais e as políticas públicas;
- As políticas públicas e a necessidade de arrecadação tributária.

No Caderno 3 (Função Social do Tributo) o PNEF fala sobre:

- A sociedade como destinatária dos recursos arrecadados;
- A história do tributo e sua relação com a cidadania;
- A importância da reivindicação por melhores bens e serviços públicos;
- O não pagamento do tributo e o seu prejuízo para a coletividade;
- O significado social do tributo;
- O tributo e o financiamento dos programas e ações sociais;
- A eliminação das desigualdades sociais como função de Estado;
- A nota fiscal como instrumento de efetivo exercício da cidadania;
- Dos crimes contra a ordem tributária;
- A importância do exercício da cidadania fiscal.

No Caderno 4 (Gestão Democrática de Recursos Públicos) o PNEF fala sobre:

- A natureza autorizativa do orçamento público;
- A importância do controle institucional e do controle social;
- O cidadão fiscal e o fortalecimento da democracia participativa;
- A importância da informação para a melhoria da participação;
- O controle do uso do dinheiro público como um direito e um dever;
- O controle social como prevenção da corrupção;
- O controle social e o fortalecimento da cidadania;
- Transparência governamental e o direito à informação.

Narrativa de educação fiscal no material didático do PNEF

O conceito de educação fiscal presente no material didático do programa está associado a duas temáticas principais e que, embora distintas, se complementam. E estas temáticas são: a função social do tributo e o exercício do controle social. A defesa de uma proposta conceitual como esta parte do princípio de que a relação existente entre Estado e sociedade é uma relação de reciprocidade¹¹². O Estado em sua função de promoção do bem comum¹¹³ e de prestação de serviços públicos tem a necessidade e o direito (por força da lei) de cobrar tributos da sociedade que tem, por sua vez, o dever pagá-los. E a sociedade, então, na medida em que cumpre com esse dever, passa a ter o direito de usufruir dos serviços prestados pelo Estado e de participar do planejamento dos gastos públicos, recebendo as informações relacionadas ao uso dos recursos arrecadados (ESAF, 2009a, p. 25).

Acontece que o exercício desta participação no planejamento dos gastos¹¹⁴ e, principalmente, o acesso e a utilização das informações prestadas pelo Estado¹¹⁵ para que as ações dos governantes sejam controladas e fiscalizadas exigem da sociedade um mínimo de conhecimento sobre como o Estado se organiza para arrecadar os tributos e gastá-los posteriormente. Toda abordagem educativa, então, que permita o cidadão compreender as “vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos” tendo em vista o desenvolvimento de competências para participar, planejar, sugerir, revidincar, acompanhar e fiscalizar o uso dos recursos públicos recebe a denominação de educação fiscal (ESAF, 2009a, p. 27).

¹¹² Alega que a relação entre Estado e sociedade vem sendo construída através da história da própria humanidade. De acordo com o PNEF, discorrer sobre a relação Estado-sociedade é tratar de uma relação na perspectiva do poder e do conflito de interesses. Diz que o Estado surgiu da necessidade de se estabelecer um acordo entre os indivíduos que viviam em comunidade, com o objetivo de dirimir os conflitos surgidos. Faz uma abordagem simplificada dos aspectos históricos relacionados ao Estado na Antiguidade, na Idade Média, Moderna e Contemporânea (ESAF, 2009b, p. 7-14). Diferencia o conceito entre Estado e governo (ESAF, 2009c, p. 8).

¹¹³ Faz menção a um pensamento de Aristóteles (384-422 a.C.) quando ele diz que o Estado existe para prover a boa qualidade de vida, não simplesmente a vida (ESAF, 2009c, p. 8).

¹¹⁴ Segundo o PNEF, esse processo de participação na gestão pública e sua consequente fiscalização é chamado de “governança social” (ESAF, 2009d, p. 26).

¹¹⁵ É tratado como transparência governamental (Princípio da Transparência). O material didático do PNEF afirma que a ampliação da divulgação das ações governamentais, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, valoriza e desenvolve as noções de cidadania. Alega que a transparência depende de alguns requisitos: respeito ao princípio da publicidade, abertura de espaços de participação popular, de canais de comunicação e diálogo, funcionamento dos conselhos e a modernização e simplificação dos processos administrativos (ESAF, 2009d, p. 57 e 63).

De acordo com o PNEF, quanto mais preparado e informado estiver o cidadão acerca do processo de financiamento e funcionamento do Estado e quanto maior for o conhecimento desenvolvido por ele sobre os diversos aspectos financeiros, orçamentários¹¹⁶ e contábeis¹¹⁷ que envolvem a prestação de contas do poder público mais qualificada será a influência deste cidadão na gestão governamental. E isto propiciará duas coisas: quanto ao planejamento, a minimização dos níveis de insatisfação do cidadão e a adequação dos gastos aos interesses da coletividade e, quanto à fiscalização, a correta aplicação dos recursos e a minimização da corrupção e do desperdício de verbas públicas (ESAF, 2009a, p. 24 e 25).

Esta postura do cidadão, encarada como uma postura ativa, favorece, segundo o programa, a efetivação da própria cidadania na medida em que ele, participando do planejamento e fiscalizando a execução dos programas e políticas públicas força, na mesma direção, a melhoria de qualidade na gestão da coisa pública¹¹⁸, inibindo o uso indevido dos recursos e minimizando a desigualdade social por meio da efetivação dos direitos sociais. Segundo o PNEF, este cidadão ativo, responsável, consciente e comprometido com os interesses sociais e da coletividade, que participa e fiscaliza os atos de seus governantes, é chamado de “cidadão fiscal”. E todo processo educativo, seja ele formal ou não, que contribua com a formação deste cidadão, será chamado de educação fiscal¹¹⁹.

Tornar um cidadão comum num cidadão fiscal é visto como um dever do Estado e um dos grandes compromissos do PNEF. A educação fiscal, por sua vez, é apresentada como condição para o exercício efetivo da cidadania e, de forma mais

¹¹⁶ Destaca que o conhecimento sobre orçamento público é primordial no processo de formação do cidadão. Afirma que a Lei Orçamentária Anual e os demais instrumentos de planejamento são documentos autorizativos e que, por isso, qualquer despesa ou investimento autorizado por meio deles não dá nenhuma garantia de realização à sociedade (ESAF, 2009d, p. 13-28). Com esse argumento explora a importância do exercício do controle institucional e social.

¹¹⁷ Deixa evidente que além dos conhecimentos sobre orçamento público, o cidadão precisa desenvolver determinadas competências na área de Contabilidade Pública. Isto porque, através dos demonstrativos contábeis que o gestor tem o dever legal de elaborar e publicar, é que o cidadão tem acesso às informações quanto ao que foi realizado (ou deixou de ser realizado) pelo governante. Destaca a importância do Balanço Orçamentário (ESAF, 2009d, 31-37). Para Borges (2012, p. 47), a Contabilidade pode colaborar enormemente neste processo fornecendo dados e informações de caráter patrimonial, financeiro e orçamentário que, utilizadas numa perspectiva avaliativa, podem facilitar a avaliação das ações do governo.

¹¹⁸ Chama essa melhoria na qualidade da gestão de “eficiência” (ESAF, 2009d, p. 47).

¹¹⁹ Segundo o PNEF, a educação fiscal possui valores (superioridade do homem sobre o Estado, liberdade, igualdade e justiça social) e uma missão (estimular a mudança e a formação de um ser humano integral) (ESAF, 2009a, p. 27).

específica, da “cidadania fiscal”, capacitando o cidadão para a participação e a fiscalização do Estado (controle social). De acordo com o PNEF, sem o domínio dos conceitos básicos pertinentes a educação fiscal, o cidadão comum não conseguirá se portar como um agente transformador da realidade (ESAF, 2009a, p. 24).

Vale ressaltar, porém, que apenas o envolvimento e a participação do cidadão no planejamento e na fiscalização dos gastos realizados pelo poder público não são vistos pelo programa como suficientes para a efetivação da cidadania. Segundo o PNEF, é preciso que o cidadão reconheça, também, a importância e o significado do tributo para a sociedade¹²⁰ e a necessidade de pagá-lo espontaneamente, uma vez que, sem recursos, o Estado não tem como financiar os diversos projetos e políticas públicas que irão beneficiar a sociedade nas mais diferentes áreas sociais como a saúde, a educação, a moradia, a segurança, a previdência, entre outras. E sem esses projetos e políticas, como garantir a minimização da desigualdade e a efetivação ou a ampliação dos direitos sociais? Daí a defesa do PNEF em dizer que a luta pela cidadania está atada à questão fiscal (ESAF, 2009b, p. 14 e 15).

Em função disso, há, no material didático do PNEF, paralelamente ao incentivo do exercício do controle social, um intenso processo de sensibilização do cidadão quanto a importância do tributo para a construção de uma sociedade mais justa e de cumprimento voluntário das obrigações tributárias instituídas legalmente¹²¹. A defesa deste discurso sobre a importância do tributo para a sociedade é complementada, ainda, com a tentativa de conscientização do cidadão sobre os prejuízos sociais advindos da prática da sonegação fiscal¹²², do contrabando¹²³, do descaminho¹²⁴ e

¹²⁰ O Caderno 3 é dedicado à discussão sobre tributo. Nele, além dos aspectos relacionados à função social do tributo, são abordados os seus aspectos históricos, sua origem etimológica e os principais dispositivos legais e constitucionais do Sistema Tributário Nacional. O material afirma, inclusive, que grande parte da sociedade, apesar de ter consciência de que paga tributo, não tem conhecimento (ou não percebe) de *quanto* e de *como* paga cada um deles. E isto se deve a uma característica dos impostos indiretos, que incidem sobre o consumo (tributo invisível). O cidadão menos instruído desenvolve a falsa impressão de que tudo o que o Estado faz por ele não é o resultado de uma contraprestação ao tributo pago e que todo serviço público é gratuito (ESAF, 2009c, p. 8 e 21).

¹²¹ Estas obrigações tributárias podem ser: *principal* (obrigação de pagar) ou *acessória* (obrigação de fazer, como emitir uma nota fiscal). Vale lembrar que a nota fiscal é vista pelo programa como instrumento de exercício da cidadania (ESAF, 2009c, p. 34).

¹²² Sonegação fiscal é um crime tributário, definido pela Lei 4.729 de 1965, que ocorre após o fato gerador do tributo. Corresponde a uma ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a informação que deveria ser prestada à autoridade tributária, com a intenção de eximir-se do pagamento do tributo (ESAF, 2009c, p. 46).

da pirataria¹²⁵, práticas estas enquadradas como crimes fiscais e passíveis de punição, que retiram dos cidadãos que mais dependem do Estado, segundo o programa, as condições mínimas de dignidade e esperança de construir um futuro melhor, com autonomia e liberdade (ESAF, 2009c, p. 46-49).

Avaliação da narrativa sobre educação fiscal

Da análise do que foi apresentado anteriormente sobre a narrativa conceitual de educação fiscal presente no material didático do PNEF foi possível identificar alguns pontos importantes, tanto positivos quanto negativos, no tratamento do tema. Com base na narrativa apresentada ficou evidente que o tributo e o controle social constituem a principal razão de ser da educação fiscal, correspondendo a uma abordagem educativa que tem por finalidade a sensibilização do cidadão sobre a importância do tributo e a sua formação para o exercício do controle social, instruindo-o nos mais diferentes assuntos relacionados ao planejamento, acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos públicos (ESAF, 2009a, p. 27).

O entendimento sobre cidadania construído em torno do tributo e do controle social é uma opção conceitual que tem o seu valor e importância. Todavia, não deve ser encarada como uma proposta completa e suficiente, uma vez que o exercício pleno da cidadania não está limitado a uma relação de direitos e deveres unicamente para com o Estado, enquanto ente representado por um governo que tem, por lei, a competência para cobrar tributos e prestar contas do que faz com os recursos arrecadados. O conceito de Estado, como observa Azambuja (1963, p. 6), não se confunde com o de governo, embora o tenha como um de seus elementos.

Quando tratamos do conceito de cidadania no Capítulo 2, prestamo-nos a discorrer sobre uma proposta conceitual bastante ampla de cidadania, que envolve não apenas a relação cidadão-governo, mas, principalmente, a relação cidadão-

¹²³ Contrabando é o comércio internacional de mercadorias proibidas por lei. É o que acontece no tráfico de drogas, de armas, de medicamentos e outros produtos que sejam considerados ilícitos, como é o caso dos produtos piratas (ESAF, 2009c, p. 47).

¹²⁴ Descaminho consiste em não pagar total ou parcialmente os impostos devidos na entrada e saída de mercadorias do país ou pelo consumo daquelas permitidas por lei (ESAF, 2009c, p. 46).

¹²⁵ Pirataria é um crime contra a propriedade industrial, ou seja, é a reprodução de uma marca ou de uma patente sem a autorização do detentor de sua propriedade (ESAF, 2009c, p. 46).

cidadão por meio da observância a determinados princípios e valores como liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. Discorreremos, ainda, no Capítulo 3, que quando o homem nasce, ele nasce livre e igual, mas nasce, também, inserido num ambiente social e cultural e, por isso, incompleto em sua formação. Desta incompletude surge a necessidade de ser preparado para a vida em sociedade, de ser instruído a conhecer, construir ou reconstruir as regras para uma convivência mais justa e equilibrada, onde os direitos de todos sejam assegurados e os deveres observados (criticamente). A partir disso, então, surge a necessidade de ser educado para a cidadania.

Como tivemos a oportunidade de tratar no Capítulo 3, a ação de educar para a cidadania vai muito além do que a simples decodificação da letra ou da palavra, ou mesmo do desenvolvimento de um saber intelectualizado como discorreu Paulo Freire (2011, p. 123). Ela envolve, também, uma ação que incentiva o indivíduo a decifrar os códigos de sua realidade, seja ela política, social, cultural e econômica e a se portar como um sujeito histórico, interferindo de maneira positiva e responsável no mundo através de suas opiniões e atitudes. Na mesma direção da cidadania, educar para a cidadania consiste em incentivar o cidadão sobre a importância de princípios e valores que dignificam o ser humano em suas relações.

A nossa crítica em relação à narrativa conceitual de educação fiscal como foi proposta pelo PNEF toma como ponto de partida a figura do cidadão enquanto sujeito ativo na sociedade e que, além de relacionar-se com os governos instituídos, também se relaciona complexamente com outros sujeitos, com a natureza e com as diversas instituições existentes. Compreendemos como inapropriada a defesa de uma proposta de educação para a cidadania baseada unicamente numa relação funcionalista entre cidadão e Estado, como se aquele tivesse de atuar como um “acionista”¹²⁶ do Estado e que tem a responsabilidade de investir e financiar a sua “organização” e, em contrapartida, ter o direito de receber algum benefício ou informação dela, esquecendo-se que as relações humanas também são essenciais.

¹²⁶ Termo utilizado pelo professor Dr. Robinson Tenório em minha banca de qualificação do doutorado em Educação realizada no dia 10 de maio de 2013.

Compreender a figura do cidadão apenas na perspectiva do “cidadão fiscal”¹²⁷ é imaginá-lo como um sujeito que só tem o governo diante de si e que só vive em função deste, indo de encontro àquela concepção de Estado¹²⁸ constituído dos elementos povo, território e governo; é imaginá-lo como um indivíduo que existe apenas para obedecer e fiscalizar o cumprimento de regras previamente estabelecidas e que, por isso, não precisa ser incentivado a se relacionar com os outros ou a pensar, criticar, reivindicar e questionar a estrutura política, social e econômica em que está inserido, inclusive a própria estrutura tributária imposta.

É evidente que o Estado necessita de recursos para financiar as suas ações e políticas públicas, mas a tentativa de convencer as pessoas de que discutir tributo é discutir (sempre) a própria cidadania, reduz enormemente o campo de compreensão sobre o exercício da cidadania. A impressão que fica por meio dessa proposição é a de que o cidadão só tem algum direito porque paga o tributo e que, tendo cumprido este dever (de forma direta ou indireta), cria-se para os governos o dever de prestar serviços e informações quanto ao uso do dinheiro arrecadado. O direito a ter direitos deixa de ser visto como o resultado de conquistas históricas do homem ao longo do tempo para se reduzir a uma relação onerosa mantida entre fisco e contribuinte.

Segundo esta visão, os direitos do cidadão acabam se equiparando a uma mercadoria cuja moeda de troca é o tributo. Uma visão, no mínimo, reducionista e funcionalista sobre cidadania, que limita o seu exercício apenas a uma relação entre os diferentes governos e o cidadão. O programa parece minimizar o fato de que o cidadão, inserido em um ambiente social e cultural, mantém, cotidianamente, uma relação muito maior e diferenciada com outros indivíduos e com a sociedade. O incentivo ao desenvolvimento de princípios e valores essenciais para uma boa e

¹²⁷ Termo utilizado nos cadernos do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal para se referir ao cidadão que acompanha e fiscaliza os atos praticados pelos gestores com o uso de recursos públicos. É um termo diretamente relacionado ao exercício do controle social.

¹²⁸ Darcy Azambuja (1963, p. 6) afirma que o Estado é uma sociedade que exerce, nos limites do território que lhe é reconhecido, a supremacia sobre todas as demais instituições. É o supremo e legal depositário da vontade social. Desta concepção de Estado figuram seus três elementos: povo (base humana), território e governo. Vale ressaltar, entretanto, que diversas teorias surgiram sobre o Estado e o seu papel na sociedade ao longo da história. Dentre elas a doutrina marxista (marxismo ou socialismo científico) de Karl Marx e Friedrich Engels. Segundo Marx e Engels, o Estado, em um estágio inicial, deveria reger e instruir quase todas as atividades da sociedade. Após o completo desenvolvimento do marxismo, a sociedade estaria em um grau tão avançado de igualdade que o Estado desapareceria, por ser completamente desnecessário. Assim, para o marxismo, o fim (escopo) do Estado é o próprio fim (término) do Estado (FUHRER; FUHRER, 2001, p. 16).

equilibrada convivência nas relações humanas, como o respeito, parece ficar ofuscado pelo que denomina de “relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão”.

O único esforço adicional a ser exigido do cidadão, segundo o programa, além do pagamento do tributo, será o de acompanhar e fiscalizar as ações dos seus governantes para se ter a certeza (garantia) de que os recursos arrecadados estão sendo aplicados nas políticas públicas elaboradas, o que denota uma visão essencialmente gerencial da relação entre Estado e sociedade, passando a impressão de que, em certos casos, a responsabilidade pela inoperância do Estado pode ser atribuída ao cidadão quando deixa de fiscalizá-lo. Daí a preocupação em promover a capacitação em questões orçamentárias, financeiras e governamentais.

É totalmente absurda a defesa que o PNEF faz de que a educação fiscal seja condição para o exercício efetivo e pleno da cidadania ou que o domínio dos conceitos básicos pertinentes a ela seja a garantia de que um cidadão se portará como um agente transformador da realidade. Reconhecemos, obviamente, a importância desses conhecimentos para o exercício da cidadania e que quanto mais preparado e informado estiver o cidadão sobre o processo de financiamento e funcionamento do Estado, mais qualificada será a influência dele na gestão pública, minimizando a insatisfação do cidadão, promovendo a adequação dos gastos aos interesses da coletividade, a correta aplicação dos recursos e a minimização da corrupção e do desperdício de verbas públicas. Esta importância, porém, não deve ser encarada como condição essencial para o pleno exercício da cidadania.

6.1.4 Avaliação da abordagem conceitual com base no modelo de análise

Quando tratamos do conceito de cidadania no Capítulo 2 desta tese, dissemos que o entendimento construído em torno dela tem acompanhado a história do homem e que as suas diversas concepções surgidas ao longo do tempo ocorreram em função dos diferentes contextos políticos, sociais, econômicos e culturais em que o homem esteve inserido. Na medida em que ele foi incorporando ao seu cotidiano novas conquistas e direitos, a sua relação com os demais membros da sociedade e com o Estado foi se modificando e provocando uma expressiva ampliação da compreensão que se tinha sobre cidadania em função dos diferentes elementos que

foram sendo incorporados. Alguns destes elementos (que constituem a base do nosso modelo de análise conceitual de cidadania) são: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade.

É pacífico o entendimento entre autores como Adela Cortina (2005), José Murilo Carvalho (2002) e Maria Lourdes Cerquier-Manzini (2010), citados em nosso trabalho, de que não se pode falar em exercício da cidadania sem liberdade e igualdade. Elas se configuram como elementos fundamentais para a cidadania e a sua compreensão começa a partir da garantia que se tem da existência de liberdade e igualdade, pois não há como existir cidadãos se estes não forem livres e gozando de direitos e deveres iguais. Porém, a liberdade e a igualdade não bastam e nem são capazes de produzir (sozinhas) os resultados esperados em direção à dignidade humana se outros elementos como o respeito, a integração, a participação, a autonomia, a reivindicação e a responsabilidade não forem observados.

E como vimos no Capítulo 3 desta tese, a educação vai assumir uma importância significativa para a cidadania na medida em que, sendo um direito do homem, tem o poder de habilitá-lo para o exercício de outros direitos, potencializando-o para o exercício pleno da cidadania e para viver, conviver e influenciar os diferentes ambientes em que esteja inserido. Vista por este prisma, a educação torna-se, pois, processo e prática que se concretizam nas relações sociais que transcendem o espaço e o tempo escolares e vai consistir num processo de socialização da cultura da vida, onde se constroem, se mantêm e se transformam saberes, conhecimentos e valores. Sendo a educação um fator primordial para o exercício da cidadania, a ação de educar para a cidadania corresponderá, no mesmo caminho, ao incentivo do exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e responsabilidade.

O que faremos, a seguir, dentro de nossa proposta de avaliação da abordagem conceitual do programa, é verificar o que o PNEF abordou sobre cada um dos elementos de nosso modelo de análise conceitual. É importante ressaltar que a abordagem sobre os elementos mencionados se encontra distribuída pelos quatro cadernos do curso de formação. Os apontamentos feitos pelo pesquisador resultaram da leitura do material didático e do recorte de frases ou afirmações identificadas neste material relacionadas a cada um dos elementos propostos.

Abordagem e avaliação sobre liberdade

Quando tratamos do conceito de liberdade como um dos elementos do nosso modelo de análise conceitual de cidadania, discorremos que a liberdade corresponde ao direito que todos têm de pensar (no campo das ideias), escolher (no campo das decisões) e expressar (no campo das realizações) alguma coisa. E posicionamo-nos, inclusive, na defesa de que não pode haver limites quanto ao que se pensa ou quanto ao que se decide fazer, muito embora o ato de realizar alguma coisa (em nome da liberdade) exija limites e limites estes orientados por questões que envolvem a oportunidade (momento), a conveniência, as consequências do que se deseja fazer, o constrangimento alheio, o respeito ao outro e ao seu patrimônio, o respeito à natureza, aos valores e aos bons costumes.

Da análise do material didático do PNEF foi possível identificar a existência de afirmações isoladas e distribuídas pelos cadernos do curso que relacionam a ideia de liberdade ao direito de expressar a opinião. De acordo com o programa, a liberdade é um dos fundamentos da democracia e o seu exercício precisa ser amplo e irrestrito, muito embora limitado ao que estiver definido em lei como proibição. O programa afirma que o reconhecimento da dignidade humana e da igualdade de direitos constitui o fundamento da liberdade e que todo cidadão que não se porta ativamente não tem como ser livre (ESAF, 2009a, 25 e 26; 2009b, 33 e 34).

Percebe-se que a narrativa sobre liberdade desenvolvida pelo programa está relacionada à *liberdade de expressão* e que, de acordo com o nosso modelo de análise, constitui apenas um dos campos conceituais da liberdade. O programa não trata, suficientemente, o exercício da *liberdade de pensamento* e da *liberdade de escolha* que, embora estejam relacionados uns aos outros (pensamento, escolha e expressão), constituem campos distintos do conceito de liberdade. Uma coisa, porém, nos chamou a atenção nas discussões sobre liberdade, quando o programa destaca a lei como único instrumento capaz de limitar o exercício da liberdade.

Muito embora concordemos que a lei seja um fator que disciplina o comportamento do cidadão, vemos nesta defesa um posicionamento totalmente legalista por parte do programa, pois ele não menciona outras questões importantes neste processo e que, independente de lei, devem ser vistas como limitadoras do

exercício da liberdade, a saber, a oportunidade, a conveniência, as consequências dos atos, o constrangimento alheio, o respeito ao outro e ao seu patrimônio, o respeito à natureza, aos valores e aos bons costumes. Outro aspecto não abordado sobre liberdade diz respeito ao desenvolvimento da capacidade de libertação interior do homem. O programa não trata sobre questões relacionadas à ignorância, superstições, tradições e crenças e que, em determinados casos, acabam aprisionando o ser humano em seu passado ou em suas convicções.

Abordagem e avaliação sobre igualdade

Quando discutimos sobre igualdade em nosso modelo de análise conceitual, discorreremos que ela corresponde àquela condição das pessoas de possuírem os mesmos direitos e deveres. Essa igualdade pode ser absoluta ou relativa, sendo que os fatores determinantes para essa diferenciação são a subjetividade, a individualidade e a justiça social. Daí o porquê da importância e essencialidade das leis e políticas públicas. No caso das leis, como forma de regular, promover ou garantir o tratamento igual aos iguais ou o tratamento desigual aos desiguais e, no caso das políticas públicas, para promover a efetivação da igualdade (social) pelo tratamento desigual aos desiguais por meio do planejamento, da ação e utilização racional dos recursos públicos oriundos dos tributos arrecadados da população.

Da análise do material didático do PNEF, a igualdade é considerada como um direito de “valor supremo” da humanidade (ESAF, 2009c, p. 19). Segundo o programa, a igualdade é um direito que só tem como existir se houver um regime democrático (condição) e se orienta pelo princípio da isonomia, ou seja, no tratamento desigual aos desiguais na medida em que cada um se desigual. Foi possível identificar no material didático a menção sobre igualdade entre homens e mulheres e sobre equidade de gênero (ESAF, 2009b, p. 45). Uma discussão mais consistente sobre igualdade foi percebida quando o programa discorre sobre igualdade formal e material, afirmando que não basta que a igualdade seja considerada apenas no âmbito da lei (igualdade formal), mas que ela seja considerada na realidade da vida, que ela seja concretizada por meio de ações e de

políticas governamentais. Neste aspecto, o programa discorre sobre a necessidade de combate à desigualdade social (ESAF, 2009b, p. 29-45; 2009c, p. 55).

Em relação à narrativa sobre igualdade feita pelo programa, percebe-se que as discussões realizadas são bastante oportunas, especialmente quando aborda a necessidade de que a igualdade seja considerada no plano material. É óbvio, porém, que esta proposição se insere numa estratégia maior do programa de relacionar o conceito de igualdade ao de igualdade social para justificar a necessidade de atuação do Estado por meio de suas políticas públicas e, conseqüentemente, sensibilizar o cidadão sobre a importância do tributo. Percebemos, por outro lado, a necessidade de uma maior abordagem sobre igualdade civil, muito embora o programa faça pequenas referências a ela quando trata da igualdade entre homens e mulheres, por exemplo. Percebemos, também, que não houve uma discussão ampliada sobre subjetividade e individualidade dentro de uma proposta maior de discussão sobre igualdade relativa e absoluta, já que o programa, ao falar que a igualdade se orienta pelo princípio da isonomia, assegura o tratamento desigual aos desiguais na medida em que cada um se desigual.

Abordagem e avaliação sobre respeito

Quando discutimos sobre o conceito de respeito, discorreremos que este elemento da cidadania corresponde ao reconhecimento e à valorização das particularidades e diferenças de cada pessoa e que o respeito é um elemento que garante o equilíbrio no exercício da liberdade e da igualdade. É certo que o exercício da liberdade sem limites pode implicar na ocorrência da desigualdade e que a igualdade dentro de uma perspectiva unicamente absoluta repercute em injustiças. Quando não existe o respeito entre as pessoas o que existe em seu lugar é a discriminação, o preconceito, o racismo, a violência, a traição, a indiferença, o abuso de poder, o vandalismo, a intolerância, a exploração e a corrupção.

De acordo com a narrativa do programa, o respeito está relacionado à valorização da dignidade humana, da diversidade e das minorias e condiciona-se ao cumprimento de regras, leis e normas (ESAF, 2009, p. 20 e 21). O programa relaciona o conceito de respeito ao processo de descoberta do outro tendo em vista

a convivência em sociedade (ESAF, 2009a, p. 18 e 19). Afirma que a diversidade, o multiculturalismo e o conflito de opinião e de ideias são coisas que se esperam num ambiente democrático e o respeito a cada um deles confere vitalidade e produtividade à democracia (ESAF, 2009a, p. 18-21; 2009b, p. 25 e 33).

Em relação à narrativa sobre respeito, do mesmo modo como ocorreu com a igualdade, percebe-se que as discussões realizadas são bastante oportunas. O programa ressalta a importância da diversidade, do multiculturalismo e do conflito de opiniões e ideias como algo necessário em um ambiente democrático. Observamos, porém, a necessidade de uma discussão ampla e crítica sobre violência, indiferença, abuso de poder, vandalismo e intolerância, que se apresentam como resultado de uma sociedade (ou de parte dela) que não tem o respeito como um princípio básico em suas relações. O programa não discute, também, o respeito relacionado a aspectos como idade (respeito aos mais velhos), crença religiosa (tolerância religiosa), de origem social, geográfica e cultural e de opção política.

Abordagem e avaliação sobre integração

Quando discorremos sobre integração em nosso modelo conceitual definimos este elemento como aquela condição que permite o indivíduo perceber-se ou sentir-se parte de um grupo de pessoas ou de uma comunidade, por razões que vão muito além dos laços familiares ou de sangue e que podem encontrar alguma explicação na mesma origem histórica ou cultural dos envolvidos; pela defesa dos mesmos princípios, ideias e crenças; pela esperança de realização dos mesmos desejos e planos, enfim, pela existência ou ocorrência de situações, sentimentos e fatos que apresentem, em certo momento, alguma semelhança ou característica comum. A integração sob estes aspectos pode ser compreendida como identidade e cumplicidade. Porém, mais do que identidade e cumplicidade, a integração significa, também, consentimento mútuo, na medida em que alguém, mesmo pensando ou sendo diferente, se sente aceito e valorizado pelos demais.

De acordo com a narrativa do programa, foi possível identificar algumas discussões relacionadas ao tema quando o programa trata sobre a necessidade do exercício da solidariedade e do trabalho em grupo, do comprometimento e defesa

dos interesses da coletividade, da vivência em sociedade na perspectiva do outro e do sentimento de pertencimento a uma comunidade (ESAF, 2009a, p. 7 e 21; 2009b, p. 41; 2009d, p. 61 e 67). Muito embora a relevância das discussões promovidas pelo programa sobre integração, a sua abordagem não foi tão explorada. O programa aborda muito superficialmente a inclusão ou exclusão social, ao contrário das discussões sobre desigualdade social. Não há uma preocupação no sentido de incentivar a criação de vínculos ou a aproximação e a interação entre as pessoas. A integração explorada pelo programa é aquela que se baseia, sobretudo, na relação entre o cidadão e o Estado e na reciprocidade de direitos e deveres.

Abordagem e avaliação sobre participação

Quando tratamos sobre participação, discorremos que ela corresponde a uma ação consciente e voluntária de um indivíduo que provoque, minimamente ou não, alguma influência nos destinos do grupo ou comunidade da qual faz parte. Esta influência pode ocorrer tanto no campo das ideias (quando envolve uma opinião, sugestão ou crítica), quanto no campo das decisões (quando envolve a escolha de um representante ou governante) ou, também, no campo das realizações (quando do envolvimento ou militância política, sindical e partidária ou da prática da solidariedade com o próximo ou da reivindicação). Porém, seja qual for a situação, a participação, muito além de um conceito, é um direito que precisa ser exercido de forma qualificada pelos cidadãos e o acesso a informação contribui neste processo.

De acordo com a narrativa do programa, embora a participação não tenha recebido uma definição, há a afirmação de que ela é uma conquista do ser humano e que não se constrói um Estado Democrático de Direito sem a participação da sociedade (ESAF, 2009a, p. 25). O principal discurso sobre participação presente no material didático está baseado na participação do cidadão na gestão pública, no processo de controle social (o programa chama de participação ativa). Esta participação está relacionada ao envolvimento no planejamento (adequação de políticas públicas), na cobrança (efetivação de políticas públicas) e na fiscalização (controle de políticas públicas). O programa afirma que a participação está ligada ao acesso à informação e diz que, quanto maior for este acesso, melhores serão as

condições de participação do cidadão na gestão pública. O programa discorre que a participação é um direito que o cidadão não pode abrir mão (ESAF, 2009a, p. 25-30; 2009b, p. 34 e 44; 2009c, p. 8 e 19; 2009d, p. 25-27, 40 e 50).

Muito embora a relevância e a oportunidade das discussões sobre participação, nossa crítica baseia-se no fato de que a participação defendida pelo programa é tratada apenas sob o ponto de vista da gestão dos gastos públicos, no âmbito do planejamento e da fiscalização destes gastos, ou seja, do controle social (participação do cidadão fiscal). Não há o estímulo ou o incentivo à participação política de forma ampla e que envolva, por exemplo, a participação direta em outras instâncias (associações e sindicatos) ou da própria atividade pública pelo exercício de cargos eletivos. A participação é vista apenas como um instrumento de acompanhamento e fiscalização das atividades do Estado, dentro de uma proposta funcionalista de cidadania, ou seja, a participação como um direito do cidadão em virtude do pagamento de tributos ao Estado e da necessidade de adequação dos gastos públicos aos interesses da sociedade.

Abordagem e avaliação sobre autonomia

Quando tratamos sobre autonomia em nosso modelo conceitual, dissemos que ela, no mesmo caminho da liberdade, corresponde ao direito que cada pessoa tem de pensar, escolher e expressar alguma coisa. Acontece, porém, que a autonomia, diferentemente da liberdade (mais ampla), vai corresponder à capacidade desenvolvida por alguém de pensar, escolher e expressar com base em suas próprias convicções, motivações e interesses. Muito embora a autonomia imponha a defesa de uma postura de independência, isto não pode implicar na defesa de uma postura individualista ou de abdicação do espírito de equipe e de colaboração.

De acordo com a narrativa do programa, a autonomia está diretamente relacionada à ideia de democracia e de república (ESAF, 2009b, p. 44). Afirma, também, que a autonomia surge quando o cidadão se sente autor de sua própria história (sujeito histórico), quando sabe pensar por conta própria, intervindo e modificando a realidade excludente em que vive. Para o programa, o cidadão passivo não tem condições de ser um cidadão autônomo (ESAF, 2009a, p. 21-35).

Muito embora a pertinência do conceito dado sobre autonomia (quando trata do sujeito histórico), vemos uma contradição no discurso apresentado pelo programa. E esta contradição está relacionada à ideia de cumprimento de deveres (deveres fiscais) por parte do cidadão que o programa aborda em todo o seu material. Por mais que o programa aponte o senso crítico como uma das características do sujeito autônomo, não há por parte do programa o incentivo à crítica ou ao questionamento da estrutura de deveres fiscais imposta ao cidadão. O cidadão é levado a entender que para ele existe um dever (o dever fiscal) e este dever precisa ser cumprido. O programa, inclusive, ao tratar sobre a relação entre o Estado e o cidadão, impõe, como condição para que haja alguma harmonia entre eles, o cumprimento das obrigações fiscais estabelecidas em lei.

Vale dizer, também, que, quando defende uma visão de cidadania baseada com um forte apelo às questões sociais ou na fruição de direitos sociais, isto acaba contribuindo para uma compreensão um tanto quanto limitada de cidadania, fazendo com que o cidadão menos crítico se convença de que a cidadania corresponda, somente, à fruição de direitos e cuja responsabilidade pela promoção e efetivação desses direitos fique sempre a cargo do Estado. Esta visão minimiza o desenvolvimento da autonomia e da capacidade do cidadão de ser ele mesmo um agente transformador da realidade e um fomentador de direitos, estimulando o surgimento de indivíduos cada vez mais dependentes das ações do Estado.

Abordagem e avaliação sobre reivindicação

Quando tratamos sobre o conceito de reivindicação, discorreremos que ela corresponde uma ação consciente praticada por uma ou mais pessoas diante de situações e fatos que prejudiquem ou contrariem o exercício e a fruição de direitos e cujo objetivo será, sobretudo, o de cobrar ou exigir de outra pessoa o cumprimento ou a efetivação de direitos ou o seu reconhecimento através de lei. Em função disso, o exercício da reivindicação pode ser analisado de duas formas diferentes: a da *reivindicação como cobrança*, quando envolver algum compromisso firmado com alguém e que não tenha sido cumprido (ou honrado) e a da *reivindicação como exigência*, quando envolver a ausência ou falta de promoção, efetivação ou mesmo de reconhecimento de um direito ou um conjunto de direitos.

De acordo com a narrativa do programa, o conceito de reivindicação está diretamente relacionado à ideia de cobrança por melhores bens e serviços prestados pelo Estado com o uso de recursos públicos. Afirma que a reivindicação resulta da insatisfação de cidadãos e, especificamente, da insatisfação com a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado. Outro aspecto diz respeito à mobilização, vista como um elemento da reivindicação. De acordo com o programa, quando não existe mobilização, a reivindicação perde a capacidade de produzir os resultados esperados por quem faz a reivindicação (ESAF, 2009c, p. 8, 9 e 15; 2009d, p. 47).

Da análise da narrativa sobre reivindicação, percebe-se que o programa explora o conceito de reivindicação apenas sob a perspectiva da cobrança, uma visão de reivindicação baseada numa relação funcionalista e gerencial (contratual) entre cidadão e Estado, onde o primeiro se apresenta como usuário de serviços públicos e, o segundo, como um prestador. Muito embora a reivindicação por melhores serviços públicos seja pertinente e necessária, uma vez que os recursos utilizados pelo Estado pertencem à sociedade, a crítica que fazemos ao programa está relacionada à ausência de uma discussão sobre reivindicação dentro de uma perspectiva de exigência quanto à promoção, à efetivação ou ao reconhecimento de direito ou direitos por parte do Estado. E mais, compreendemos que o conceito de reivindicação transcende à relação entre Estado e cidadão. O programa se esquece de que a reivindicação deve ser exercida nas relações privadas.

Abordagem e avaliação sobre responsabilidade

Quando tratamos sobre responsabilidade, discorremos que ela significa, sobretudo, compromisso. Destacamos, inclusive, sobre a responsabilidade daquelas pessoas que se encontram, segundo os costumes, tradições e leis, em uma condição de autoridade sobre outras pessoas ou sobre bens ou funções (correspondendo ao compromisso de cuidar, de zelar, de honrar, proteger ou dar assistência a essas pessoas, bens ou funções) e a responsabilidade resultante da condição de igualdade do ser humano que, em função das relações que precisam ser mantidas, a necessidade de assumir compromissos e de cumprir determinadas regras ou normas torna-se uma exigência fundamental para uma convivência mais justa e equilibrada, em prol do bem comum e do interesse da coletividade.

De acordo com a narrativa do programa, a responsabilidade está relacionada à ideia de compromisso do cidadão com o desenvolvimento da sociedade e a promoção do bem comum. Ela é vista como sinônimo de compromisso do cidadão com a promoção da igualdade e justiça sociais (ESAF, 2009a, p. 15 e 21; 2009b, p. 42; 2009c, p. 53; 2009d, p. 67). Acontece, porém, que esta responsabilidade é tratada pelo programa como uma espécie de compromisso compartilhado entre cidadão e Estado. Em outras palavras, a responsabilidade do cidadão para com a igualdade e a justiça social está relacionada ao seu compromisso de cumprir com as obrigações tributárias instituídas (pagamento de tributos) e de fiscalizar as ações do Estado para que este cumpra com a sua parte no processo, dando efetividade às políticas públicas. Mais uma vez, uma visão de cidadania (e de seus elementos) dentro de uma perspectiva funcionalista da relação entre cidadão e Estado.

Considerações sobre educação fiscal e modelo de análise conceitual

Diante dos aspectos que envolvem a cidadania e a educação para a cidadania, será que podemos compreender a educação fiscal como uma proposta educativa de incentivo à cidadania? Haveria, por meio dela, alguma possibilidade real de incentivo ao exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade? Sendo positivas as respostas, quando, como e através de que estas possibilidades podem, de fato, serem efetivadas? Acreditamos que as respostas a estas questões contribuirão enormemente para a minimização de possíveis dúvidas que cercam a compreensão da educação fiscal como uma proposta educativa de incentivo à cidadania.

A educação fiscal poderá incentivar o exercício da **liberdade** a partir do instante em que, abrindo espaços para uma discussão sobre finanças públicas, tributo, planejamento e acompanhamento dos gastos públicos, abra espaços, também, para uma reflexão crítica do cidadão sobre o nível de comprometimento de seus governantes para com a sociedade e sobre o uso correto dos recursos públicos. Estas reflexões se apresentam como uma grande oportunidade para que o cidadão se conscientize do poder (e a liberdade) que ele tem em suas mãos para mudar, por meio do voto, aquele governante que, porventura, não esteja

comprometido com os interesses da sociedade. A mudança, como já dissemos, é um direito do cidadão livre, e este direito se estende ao processo de escolha (e mudança) daqueles que o governa.

O incentivo ao exercício da **igualdade**, por sua vez, é perfeitamente possível e está relacionado ao tratamento de duas vertentes básicas acerca da igualdade, a saber, a igualdade civil e a igualdade social. Não se pode negar, porém, que dentro da educação fiscal o tratamento dispensado à igualdade social tem um apelo muito mais forte do aquele que poderia ser dispensado à igualdade civil. E a explicação para isto se baseia nas discussões que ela promove sobre o tributo como instrumento de viabilidade financeira do Estado para a realização das políticas públicas e sociais criadas para a minimização da desigualdade social.

Partindo-se dessa premissa, a educação fiscal pode ser utilizada como uma proposta educativa de incentivo ao exercício da igualdade na medida em que discute o problema da desigualdade social existente no país, mesmo que essa discussão seja utilizada, em determinados casos, para justificar a necessidade de arrecadação de tributos e impostos. O importante nesta relação estabelecida entre desigualdade social e tributo, é que o cidadão, ao discutir o problema da desigualdade social, seja provocado a refletir sobre as suas causas e consequências; sobre a importância de acompanhar e fiscalizar as ações de seus governantes para que as políticas públicas criadas para o combate à desigualdade sejam efetivadas e sobre a proposição de novos caminhos e alternativas em busca da igualdade e equidade.

O incentivo ao exercício do **respeito** por parte da educação fiscal está diretamente relacionado ao incentivo da liberdade e da igualdade. No caso da liberdade, quando se abre espaços para que o cidadão (seja ele quem for) expresse ou manifeste a sua opinião quanto a algum assunto ou problema, esta ação tem a capacidade de estimular nos envolvidos o exercício do respeito pelo que o outro pensa ou expressa. Quanto à igualdade, discutir o problema da desigualdade social para que sejam propostas mudanças em direção a uma sociedade mais justa pode significar, entre outras coisas, o incentivo ao reconhecimento e a valorização das particularidades e diferenças de cada pessoa ou grupo que tenha sofrido ou esteja sofrendo alguma discriminação, preconceito, racismo, violência ou abuso.

A **integração**, por sua vez, é possível na medida em que a educação fiscal incentiva, no mesmo caminho do respeito, o exercício da liberdade e da igualdade.

Ao abrir espaços para que o cidadão expresse e manifeste a sua opinião ou discuta sobre a realidade e a desigualdade social em que está inserido, isso faz com que as pessoas envolvidas tenham condições de compartilhar os seus problemas e, compartilhando-os, se identificarem umas com as outras e poderem, assim, propor alternativas para a melhoria das condições de vida da coletividade e a minimização dos problemas apontados. Uma importante oportunidade se abre, então, para a reflexão sobre a realidade do outro e do grupo e para a troca de experiências, o que favorece enormemente a criação de vínculos, o desenvolvimento da visão de grupo, da ideia de pertencimento, do espírito colaborativo e da solidariedade, fatores estes essenciais para num processo de integração.

De maneira bem específica, a educação fiscal pode incentivar o exercício da **participação** quando procura sensibilizar o cidadão sobre a importância do pagamento do tributo e do exercício do controle social. No caso do tributo, não há como dizer que o seu pagamento não seja uma forma de participação. O tributo é, sim, uma forma de participação, muito embora com um alcance limitado por envolver aspectos estritamente financeiros. Quanto ao controle social, ao incentivar o interesse do cidadão pelo planejamento, acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos arrecadados, ele é levado a influenciar, direta ou indiretamente, os destinos de sua comunidade. Vale chamar a atenção que a formação promovida pela educação fiscal neste aspecto pode significar um importante instrumento de qualificação do cidadão para atuar no complexo processo de participação política¹²⁹.

Quanto mais o cidadão conhecer as regras e instrumentos legais relacionados ao correto planejamento e uso dos recursos públicos; quanto mais ele estiver informado acerca da conduta de seus governantes e representantes políticos e quanto mais ele se envolver com a gestão pública, apresentando demandas, sugerindo projetos ou leis, reivindicando a presença do Estado em setores menos

¹²⁹ Participar politicamente significa tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião e vê-la ser levada em consideração. Trata-se de uma meta ainda a ser atingida, pois nenhuma sociedade possibilitou a plena participação política de todos os seus cidadãos (SAMPAIO, 2005, p. 47). O processo participativo, porém, recebe algumas críticas. De acordo com Sánchez (2002, p. 52-55), as principais críticas em relação à participação são: (1) que a participação aumenta os custos e a lentidão na tomada de decisão em função dos diferentes pontos de vista; (2) não incorpora valor agregado às decisões, na medida em que boa parte dos que participam são pessoas leigas ou pouco informadas; (3) provoca o excesso de particularismos, uma vez que as demandas se originam de problemas particulares ou estritamente localizados; (4) levam em conta muito mais os problemas de curto prazo do que os de médio ou longo prazos; (5) provoca a erosão das instituições públicas.

favorecidos, denunciando a corrupção, o desperdício e o desvio de recursos públicos, maior será a garantia de uma gestão pública transparente e de uma melhor adequação dos gastos e investimentos públicos aos interesses da sociedade.

A educação fiscal pode contribuir com o exercício da **autonomia** quando, por meio do incentivo ao controle social, incentiva, também, o exercício da participação e da reivindicação. Tanto a participação como a reivindicação se apresentam como dimensões da cidadania que, para serem exercidas, exigem a livre manifestação da opinião, da sugestão, da crítica ou da cobrança. O que há de interessante nessas diferentes formas de manifestação em relação à autonomia é a necessidade de se levar em conta a vontade e o interesse de opinar, sugerir, criticar e cobrar.

É óbvio que a simples manifestação da opinião, da sugestão, da crítica e da cobrança não é a garantia de que existe autonomia, mas pode sinalizar a existência de um indivíduo que, diferente de outros, está propenso a pensar e a agir segundo a sua própria vontade e interesse (independência). E isso se apresenta como uma excelente oportunidade para seja incentivado a exercer a sua autonomia. Quando a manifestação da opinião, da sugestão, da crítica ou da cobrança não são motivadas pelo interesse de quem opina, sugere, critica ou cobra alguma coisa, a autonomia não tem como existir e a participação e a reivindicação perdem o seu sentido.

Um momento importante em que a educação fiscal pode incentivar o exercício da **reivindicação** é a partir da discussão feita em torno do controle social. Há no controle social momentos específicos relacionados ao planejamento e ao acompanhamento do uso dos recursos públicos. Na medida em que o indivíduo é sensibilizado a participar desse processo, seja por meio da apresentação de demandas, da sugestão de leis ou políticas públicas, da cobrança ou da fiscalização das ações de seus governantes, a educação fiscal pode contribuir para que o cidadão reflita sobre a realidade em que está inserido e reconheça a importância da reivindicação como um extraordinário instrumento de adequação dos recursos públicos às necessidades da sociedade e, sobretudo, da efetivação de direitos e da conquista de novos, inclusive nas relações privadas (entre cidadão e cidadão). O incentivo da reivindicação assegura uma vida menos passiva e dependente.

O incentivo ao exercício da **responsabilidade** por meio da educação fiscal tem a seu favor, num primeiro momento, todas as discussões pertinentes aos impositivos legais que envolvem a cobrança e o pagamento do tributo. É importante ressaltar,

entretanto, que o tratamento dado a este tipo de responsabilidade, mesmo que seja necessário sob o ponto de vista das finanças públicas, tem uma limitação, pois restringe o seu alcance unicamente à relação mantida entre cidadão e Estado na condição de sujeitos passivo e ativo da obrigação tributária, respectivamente.

Uma oportunidade que a educação fiscal tem para incentivar o exercício da responsabilidade de forma ampla, que se aproxime de uma compreensão mais humanística de exercício da cidadania, poderá ocorrer quando da discussão das implicações sociais que o não pagamento do tributo ou o mau gerenciamento dos recursos arrecadados podem trazer para a sociedade, para a efetivação de direitos e a promoção da justiça e da igualdade social. O interessante nesta discussão é a possibilidade que se abre para que o cidadão seja incentivado a desenvolver uma concepção de responsabilidade muito mais próxima da ideia de compromisso com o interesse da coletividade e com o bem comum, incentivando-o a uma postura menos indiferente e mais participativa enquanto cidadão que vive em sociedade.

Diante do que foi exposto e em resposta ao questionamento feito inicialmente, não há dúvida de que a educação fiscal pode ser compreendida como uma abordagem educativa de formação para a cidadania. Com base nos modelos de análise conceitual de cidadania e de educação para a cidadania apresentados nos capítulos 2 e 3 e pelo que foi dito anteriormente sobre educação fiscal, por meio dela é perfeitamente possível incentivar o cidadão quanto ao exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade. Para isso, porém, é preciso que as discussões em torno do tributo e do controle social (temáticas que dão identidade a esta abordagem educativa) sejam utilizadas como meio para que se alcance um fim (o incentivo ao exercício da cidadania) e não como um fim em si mesmo.

Quando o tributo e o controle social são utilizados como meio para que o exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade sejam incentivados, teremos, neste caso, uma educação fiscal como formação educativa para o exercício da cidadania. Quando, porém, o discurso em torno do tributo e do controle social forem utilizados apenas como um instrumento para a melhoria da arrecadação e da correta gestão orçamentária e financeira dos gastos públicos, não se pode falar em exercício pleno da cidadania, pois não há, nesta concepção, o incentivo quanto ao

exercício daqueles elementos que integram uma compreensão mais humanística de cidadania, pela valorização das relações entre os cidadãos. Quando o tributo e o controle social são vistos apenas como um fim em si mesmo, prevalece aquela visão funcionalista de cidadania (a cidadania fiscal), que pouco contribuirá para a consolidação de uma vida mais digna, justa e solidária.

O que está em jogo na compreensão da educação fiscal como uma proposta educativa de incentivo ao exercício pleno da cidadania é o olhar com o qual se enxerga o cidadão: se em sua condição de contribuinte (financiador do Estado) ou se em sua condição de ser humano, que se relaciona complexa e cotidianamente com outras pessoas, com a natureza, com as instituições, com os governos e com o próprio Estado. A educação fiscal pode, sim, ser compreendida como uma abordagem educativa de formação do cidadão, desde que enxergue esse cidadão muito além do contribuinte, tendo no tributo e no controle social a oportunidade de instruí-lo para o exercício da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade.

6.2 Avaliação de resultados do PNEF no Estado da Bahia

Esta seção do capítulo está dividida em cinco partes.

Em primeiro lugar, será mostrado o alcance do PNEF em todo o Estado da Bahia e isso inclui o seu alcance pelas sete regiões do Estado conforme divisão realizada pelo IBGE (Centro-Norte, Centro-Sul, Extremo-Oeste, Metropolitana de Salvador, Nordeste, Sul e Vale do São Francisco), assim como o seu alcance pelos diversos municípios e escolas (estaduais e municipais) e a distribuição dos professores capacitados em cada região, município e escola.

Em segundo lugar, será realizada a caracterização do perfil do professor que participou da pesquisa respondendo ao questionário enviado por correio eletrônico (professor respondente). Essa caracterização inclui a identificação do seu perfil quanto ao sexo, idade, cor da pele, nível de instrução, exercício da docência e renda familiar. Ao final, será feita uma síntese desse perfil com o objetivo de identificar quem é, de fato, o professor que tem participado do curso de formação do PNEF.

Em terceiro lugar, dando cumprimento à avaliação de resultados propriamente dita, será feita uma avaliação sobre a sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo em atendimento ao quarto objetivo específico da tese, a saber, **verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF foi sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo**. De acordo com o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o PNEF tem como primeiro objetivo específico “**sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo**”.

Na sequência será feita uma avaliação relacionada ao acesso por parte do professor quanto a conhecimentos sobre administração pública. Esta parte do capítulo dá cumprimento ao quinto objetivo específico da tese: **verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF teve acesso a conhecimentos sobre administração pública**. Conforme o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, ficou estabelecido como segundo objetivo específico do PNEF o seguinte: “**levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública**”.

Em quinto lugar, dando cumprimento ao sexto objetivo específico desta tese, a saber, **verificar em que medida o PNEF criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor, enquanto cidadão**. De acordo com o art. 1º da Portaria nº 413/2002, o PNEF tem como terceiro e último objetivo “**criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão**”.

6.2.1 Dados do alcance do PNEF no Estado da Bahia

Como já tivemos a oportunidade de mencionar no capítulo destinado à Metodologia, o PNEF é um programa do governo federal que funciona de forma descentralizada. Todos os entes envolvidos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) têm autonomia para implementar o programa de acordo com suas peculiaridades econômicas, sociais e culturais e disponibilidades orçamentárias, desde que as diretrizes nacionais sejam observadas. Vale ressaltar, porém, que cabe às unidades gestoras da União prover os recursos orçamentários destinados à edição de materiais em âmbito nacional como forma de conferir identidade ao programa. Na esfera federal, o PNEF conta com uma ação própria dentro do

orçamento da União denominada de “Promoção da Educação Fiscal”, onde o Ministério da Fazenda, por intermédio da ESAF, gerencia a sua utilização.

Atualmente, os 26 estados da federação e o Distrito Federal desenvolvem programas estaduais de educação fiscal. De acordo com dados fornecidos¹³⁰ pela ESAF (2010), desde o ano de 2004, quando teve início as primeiras turmas do PNEF, mais de 70 mil participantes, em todo o país, entre professores e servidores públicos, foram capacitados como disseminadores de educação fiscal. Os estados que mais capacitaram nos cursos de formação oferecidos pelo PNEF foram: Paraná (com 9.386 capacitados), São Paulo (com 6.775), Goiás (com 4.889), Rio Grande do Sul (com 4.800), Minas Gerais (com 4.568) e Santa Catarina (com 4.275). O estado com menor número de pessoas capacitadas foi o de Roraima com 480 participantes.

No caso do Estado da Bahia¹³¹, que até 2010 ocupava a 12ª posição no ranking dos estados da federação, segundo dados fornecidos pela ESAF e pela coordenação estadual do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, desde 2004 até 2013, foram capacitadas 1.734 pessoas¹³². Ao se excluir os anos de 2004 e 2005¹³³, percebeu-se que de 2006 a 2013 foram capacitadas 1.542 pessoas e deste total 1.147 (74,38%) eram professores e 395 (25,62%) eram servidores e funcionários públicos (não docentes). A Tabela 1, a seguir, apresenta a evolução do quantitativo de participantes no curso de formação no período de 2004 a 2013.

¹³⁰ Os dados do PNEF em âmbito nacional constantes do sítio da ESAF não estão atualizados. Os dados disponibilizados sobre o número total de participantes nos estados são de 2010.

¹³¹ Vale informar que o governo do Estado da Bahia, no ano de 1998, por força da Portaria nº 35/98 do Ministério da Fazenda, criou o Programa de Educação Tributária (PET) através da Lei Estadual nº 7.438, de 18 de janeiro de 1999. Dentro desse programa foram desenvolvidos quatro diferentes projetos: o projeto Sua Nota é um Show; o projeto Sua Nota é um Show de Solidariedade; o projeto Faz Universitário e, a partir de 2005, o Projeto Educação Fiscal nas Escolas (CAMPANHA e TENÓRIO, 2012, p. 211). Em 11 de outubro de 2012, por força do Decreto nº 14.178, do governo do Estado da Bahia, o Programa de Educação Tributária teve alterada a sua nomenclatura, passando a se chamar Programa de Educação Fiscal do Estado da Bahia - PEF BAHIA (BAHIA/SEFAZ, 2012).

¹³² Até 2010, há uma incompatibilidade entre os dados fornecidos pela ESAF e os fornecidos pela coordenação do PNEF na Bahia. A ESAF informa 2.124 pessoas e a coordenação, 1.490. Tendo em vista atualização recente (2014) feita pela coordenação do PNEF, optamos pelo uso dos dados desta.

¹³³ A motivação para a exclusão dos anos de 2004 e 2005 se deve às limitações encontradas pelo pesquisador nos dados fornecidos pela ESAF e pela coordenação do PNEF no Estado da Bahia. Os dados constantes dos respectivos relatórios estavam incompletos, sem a indicação dos nomes de todos os participantes, sem a menção dos seus respectivos vínculos institucionais e sem os contatos telefônicos ou correios eletrônicos.

Tabela 1 – Quantidade de participantes no curso de formação (2004 a 2013)

Ano de realização do curso de formação	Quantidade de participantes	Quantidade de professores	Quantidade de servidores
2004	52*	<i>nd</i>	<i>Nd</i>
2005	140	<i>nd</i>	<i>Nd</i>
2006	183	155	28
2007	314	295	19
2008	641	410	231
2009	163	147	16
2010	49	36	13
2011	48	29	19
2012	45	24	21
2013	99	51	48
Total	1734	1147	395

Fonte: ESAF (2010)* e SEFAZ (2014)

Sobre os dados da Tabela 1, percebe-se que houve de 2004 para 2008 um crescimento significativo do número de pessoas capacitadas pelo programa no Estado da Bahia, o que não ocorreu de 2008 para 2009, quando houve uma queda expressiva de 74,57%. Essa tendência de queda, embora não sendo na mesma proporção, permaneceu até 2012 quando, em 2013, apresentou uma pequena elevação. Vale chamar a atenção que a queda observada entre 2008 e 2009 apresentou um comportamento diferente entre professores e servidores: entre professores ela foi de 64,14% e entre servidores ela foi de 93,07%. É importante dizer que em nenhum dos anos no período pesquisado o número de professores foi menor do que o de servidores públicos, deixando evidente que houve um maior interesse por parte dos docentes pelo curso de formação em educação fiscal.

Ao se investigar a distribuição desses professores pelos municípios do Estado da Bahia, foi possível constatar que, dos 417 municípios baianos, apenas 80 foram representados no curso de formação, um percentual equivalente a 19,18%. Quando estendemos essa verificação considerando as regiões indicadas pelo IBGE, que divide o Estado da Bahia em 7 grandes regiões (ou mesorregiões), a saber, Centro-Norte, Centro-Sul, Extremo-Oeste, Metropolitana de Salvador, Nordeste, Sul e Vale do São Francisco, temos uma situação bastante particular entre as regiões. Antes, porém, é interessante identificarmos cada uma delas no mapa da Bahia.

Figura 4 – Regiões do Estado da Bahia

Fonte: IBGE (2014).

De acordo com os dados fornecidos pela coordenação do curso de formação do PNEF, as quatro regiões que tiveram o maior número de municípios participando do curso de formação foram as regiões Sul, Metropolitana, Centro-Norte e Centro-Sul. Por outro lado, as três que apresentaram o menor número de municípios foram as regiões Nordeste, a do Vale do São Francisco e a Extremo-Oeste.

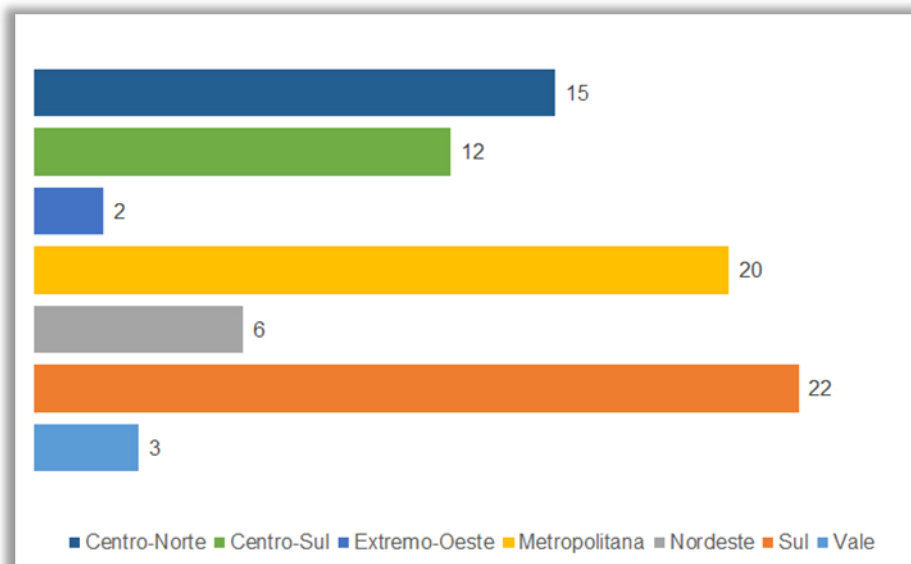
Tabela 2 – Quantidade de municípios alcançados por região e ano

REGIÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL (sem repetição)
Centro-Norte	-	3	2	2	-	6	2	6	15
Centro-Sul	-	2	2	4	4	-	1	2	12
Extremo-Oeste	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Metropolitana	1	2	8	12	7	2	3	2	20
Nordeste	-	1	1	2	-	1	-	1	6
Sul	-	11	10	3	-	-	1	2	22
Vale	-	2	1	-	-	-	2	1	3
TOTAL (com repetição)	1	22	25	23	11	9	9	14	80

Fonte: PEF/Bahia (2014).

O Gráfico 1, a seguir, permite uma melhor visualização da distribuição dos municípios participantes por região do Estado da Bahia no período pesquisado.

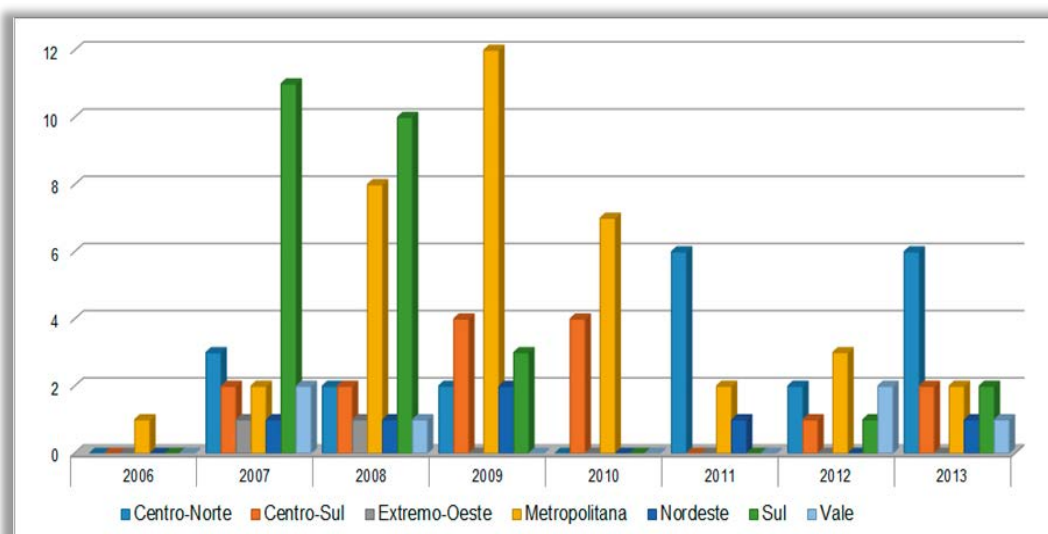
Gráfico 1 – Quantidade total de municípios alcançados por região



Fonte: PEF/Bahia (2014).

O Gráfico 2 amplia um pouco mais essa visão, apresentando a distribuição dos municípios alcançados pelo PNEF por região e por ano no Estado da Bahia.

Gráfico 2 – Quantidade de municípios alcançados por região e ano



Fonte: PEF/Bahia (2014).

Tomando como base o Gráfico 2, merecem destaque a região Sul (no ano de 2007 e 2008) e a região Metropolitana (no ano de 2009). No ano de 2007 e 2008, o programa alcançou na região Sul da Bahia um total de 11 e 10 municípios, respectivamente e, no ano de 2009, na região Metropolitana, esse número foi de 12, o maior número registrado até então em um único ano. Chamamos atenção para a região Centro-Norte nos anos de 2011 e 2013, quando teve uma representatividade maior do que todas as outras regiões, passando, inclusive da região Metropolitana de Salvador que, historicamente, sempre teve um desempenho superior a todas as outras. A seguir, apresentamos a relação dos municípios alcançados pelo PNEF no período de 2006 a 2013 separados por suas respectivas regiões.

Região Centro-Norte: Baixa Grande, Campo Formoso, Feira de Santana, Iará, Itaberaba, Jacobina, Mairi, Mundo Novo, Ouroândia, Pindobaçu, Piritiba, Rafael Jambeiro, Santo Estevão, Tapiramutá e Várzea da Roça.

Região Centro-Sul: Belo Campo, Botuporã, Caculé, Caetité, Guanambi, Iramaia, Ituruçu, Jaguaquara, Jequié, Livramento de Nossa Senhora, Piripá e Vitória da Conquista.

Região Extremo-Oeste: Barreiras e Santa Maria da Vitória.

Região Metropolitana: Amélia Rodrigues, Cabaceiras do Paraguaçu, Camaçari, Candeias, Cruz das Almas, Dias D'Ávila, Governador Mangabeira, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Muniz Ferreira, Nazaré, Salvador, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara, Simões Filho e Vera Cruz.

Região Nordeste: Alagoinhas, Aramari, Conceição do Coité, Entre Rios, Teofilândia e Valente.

Região Sul: Camamu, Canavieiras, Coaraci, Eunapolis, Ibicarai, Ibirapitanga, Igrapiuna, Itabuna, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itamari, Ituberá, Maraú, Nilo Peçanha, Piraí do Norte, Porto Seguro, Presidente Tancredo Neves, São José da Vitória, Taperoá, Teixeira de Freitas, Una, Valença.

Região do Vale do São Francisco: Juazeiro, Morpará e Paulo Afonso.

Ao estendermos a nossa análise para as escolas alcançadas pelo PNEF no Estado da Bahia, de acordo com os dados coletados da coordenação do Curso de

Disseminadores de Educação Fiscal, esse número chegou a 356 escolas no período de 2006 a 2013 (já excluídas as repetições). Deste total, 107 escolas são da rede pública municipal, 249 são da rede pública estadual e apenas uma única escola da rede particular de ensino. As quatro regiões que tiveram o maior número de escolas alcançadas foram as regiões Metropolitana, Sul, Centro-Sul e Centro-Norte. Por outro lado, as três regiões que apresentaram o menor número foram a Nordeste, a do Vale do São Francisco e a Extremo-Oeste. A Tabela 3 apresenta a distribuição da quantidade de escolas alcançadas pelo PNEF por região e por ano.

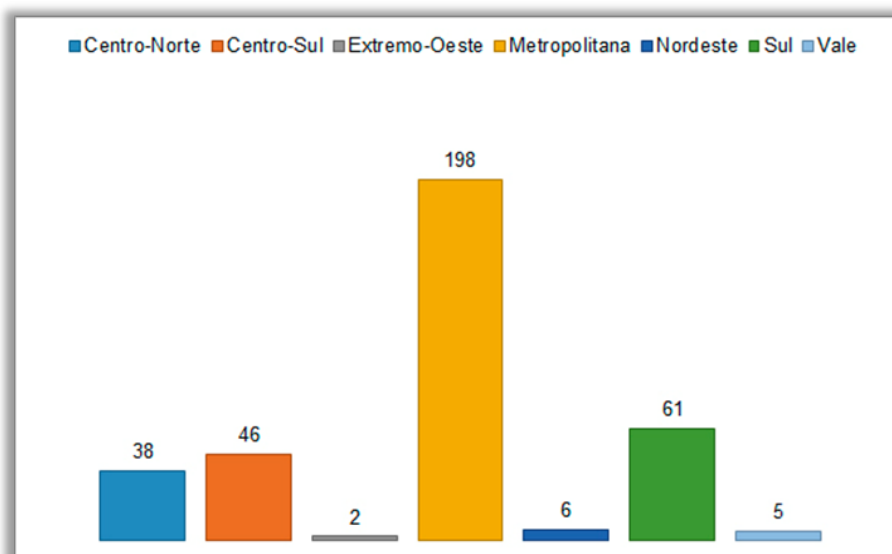
Tabela 3 – Quantidade de escolas alcançadas por região e ano

REGIÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL (sem repetição)
Centro-Norte	-	3	15	2	-	9	2	7	38
Centro-Sul	-	2	31	6	4	-	1	4	46
Extremo-Oeste	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Metropolitana	10	35	92	70	17	10	11	14	198
Nordeste	-	1	1	2	-	1	-	1	6
Sul	-	25	31	5	-	-	1	2	61
Vale	-	2	1	-	-	-	2	1	5
TOTAL (com repetição)	10	69	172	85	21	20	17	29	356

Fonte: PEF/Bahia (2014).

O Gráfico 3, a seguir, permite ter uma melhor visualização da distribuição das escolas alcançadas pelo PNEF por região no período pesquisado (2006 a 2013).

Gráfico 3 – Quantidade total de escolas alcançadas por região



Fonte: PEF/Bahia (2014).

Ainda de acordo com a Tabela 3, é possível verificar a quantidade de escolas participantes no decorrer dos anos. Sem levar em consideração as suas regiões, percebe-se que o ano de 2008 apresentou a maior quantidade com 172 escolas alcançadas, seguido dos anos de 2009 (com 85) e 2007 (com 69). E do mesmo modo como ocorreu com os municípios, a partir de 2010 houve uma redução expressiva do número de escolas alcançadas, caindo de 85, em 2009, para apenas 21, em 2010, uma queda de 75,29%. Nos anos de 2011 (com 20) e 2012 (com 17) uma tendência de queda persistiu. Em 2013, no entanto, há um crescimento em relação aos três anos anteriores, chegando a 29 escolas.

Em todo o período pesquisado, merece destaque a região Metropolitana que, durante os anos de 2006 a 2013, superou todas as outras regiões. Chama a atenção o ano de 2008 quando, das 172 escolas alcançadas, 92 pertenciam a região Metropolitana, um percentual equivalente a 53,48% do total no ano. Em 2009, da mesma forma, a referida região também mereceu destaque. Das 85 escolas alcançadas, 70 eram da região Metropolitana que, em termos percentuais representou 82,35% do total de escolas naquele ano, um percentual bem acima do que 2008. Outras duas regiões também deram uma contribuição significativa, a saber, a região Sul (nos anos de 2007 e 2008) e a região Centro-Sul (em 2008).

Dentre os municípios participantes, o município de Salvador contribuiu com o maior número de escolas. De um total de 198 escolas na região Metropolitana (já excluídas as repetições), Salvador apresentou um quantitativo de 152 escolas, o que representa 76,76% de todas aquelas alcançadas na região e 42,69% do total alcançado no Estado no período de 2006 a 2013. Além de Salvador, no interior da Bahia, outros quatro municípios ganham destaque: Vitória da Conquista (com 32 escolas) na região Centro-Sul, Feira de Santana (com 17) na região Centro-Norte, Itabuna (com 12) na região Sul e Cruz das Almas (com 9) na região Metropolitana.

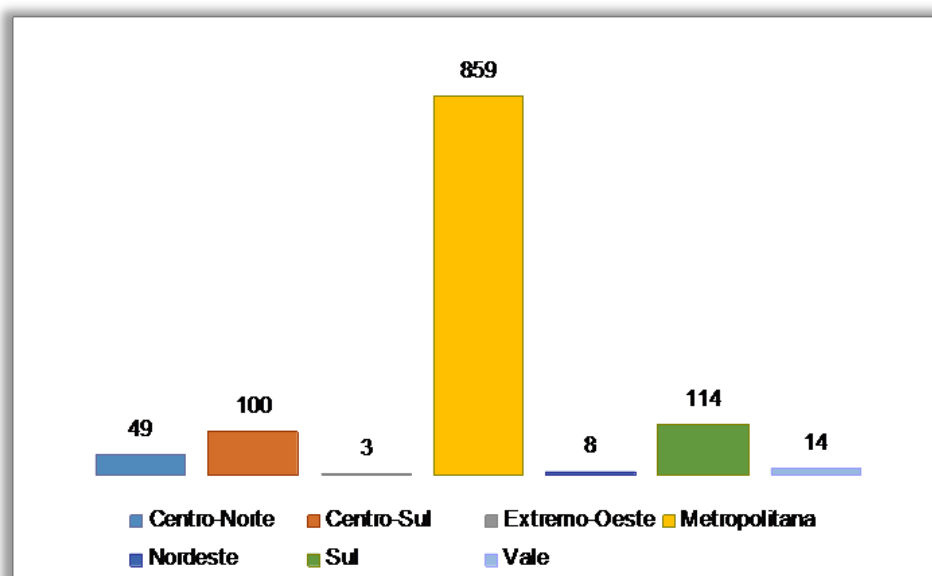
Quanto ao número de professores alcançados pelo PNEF no Estado da Bahia, os dados fornecidos pela coordenação estadual do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal revelam que, durante os anos de 2006 a 2013, o curso de formação capacitou 1.147 professores. A Tabela 4, a seguir, apresenta a distribuição desses professores por região em todo o período pesquisado.

Tabela 4 – Quantidade de professores capacitados por região e ano

REGIÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Centro-Norte	-	3	19	2	-	14	2	9	49
Centro-Sul	-	2	75	6	5	-	2	10	100
Extremo-Oeste	-	1	2	-	-	-	-	-	3
Metropolitana	155	254	239	131	31	13	16	20	859
Nordeste	-	1	1	3	-	2	-	1	8
Sul	-	32	73	5	-	-	1	3	114
Vale	-	2	1	-	-	-	3	8	14
TOTAL	155	295	410	147	36	29	24	51	1147

Fonte: PEF/Bahia (2014).

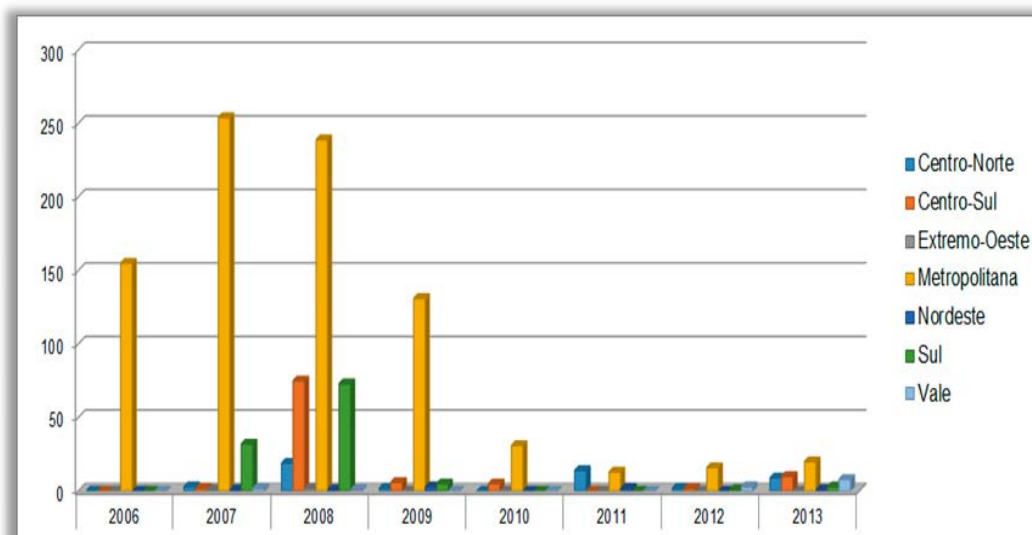
De acordo com a Tabela 4, as quatro regiões que tiveram o maior número de professores capacitados foram a Metropolitana com 859 professores (74,89%), a Sul com 114 (9,93%), a Centro-Sul com 100 (8,71%) e a Centro-Norte com 49 (4,27%). Por outro lado, as três regiões que apresentaram o menor número foram as regiões do Vale do São Francisco com 14 professores, a do Nordeste com 8 e a Extremo-Oeste com apenas 3. Somados os percentuais de cada uma dessas três últimas regiões eles totalizam 2,17%. O Gráfico 4, a seguir, apresenta uma melhor visualização da distribuição dos professores capacitados pelo PNEF por região.

Gráfico 4 – Quantidade total de professores capacitados por região

Fonte: PEF/Bahia (2014).

Quando analisamos o quantitativo de professores capacitados por ano, percebe-se que há um número extremamente significativo de professores entre 2006 e 2008. O ano de 2008, mais uma vez, se destaca em relação aos demais apresentando um total de 410 professores capacitados. A tendência de crescimento identificada de 2006 para 2008 se contrasta com uma queda significativa de 2008 para 2009, saindo de 410, em 2008, para 147, em 2009. E do mesmo modo como ocorreu com os municípios e as escolas, a partir de 2010 essa tendência de queda persistiu de forma significativa, com 36 professores em 2010, seguido de 29 professores em 2011 e 24 em 2012. O Gráfico 5 apresenta melhor a distribuição dos docentes capacitados por região e por ano.

Gráfico 5 – Quantidade de professores capacitados por região e ano



Fonte: PEF/Bahia (2014).

Da leitura do Gráfico 5, mais uma vez a região Metropolitana se destaca. Com exceção do ano de 2011, quando ficou abaixo da região Centro-Norte, em todos os outros anos a região Metropolitana manteve-se à frente das demais regiões. Chama atenção o ano de 2008 quando, dos 410 professores capacitados, 239 pertenceram àquela região, representando 58,29% do total daquele ano. Esta representatividade, porém, foi maior em 2007 quando, dos 295 professores capacitados, a região Metropolitana contribuiu com 86,10% (com 254 docentes).

Embora sem a mesma representatividade, outras duas regiões também deram uma boa contribuição quanto ao número de professores capacitados no ano de 2008, a saber, a região Centro-Sul com 75 professores e a região Sul com 73. E

com exceção de 2008, nenhum outro ano contou com uma participação significativa das regiões Centro-Norte, Centro-Sul, Extremo-Oeste, Nordeste, Sul e Vale do São Francisco, o que revela um pequeno interesse dessas regiões no processo de formação em educação fiscal. Reforça este posicionamento o comportamento identificado na região Extremo-Oeste. Em todo o período (2006 a 2013), essa região só teve a participação de 3 professores e em apenas dois anos: 2007 e 2008.

Ampliando a análise dos professores capacitados em relação aos municípios, mais uma vez o município de Salvador contribuiu com o maior número. Do total de 1.147 professores capacitados, Salvador apresentou um quantitativo de 753 docentes que, em termos percentuais, representa 65,64% do total de professores em todo o período, um percentual bastante significativo levando-se em conta o total de 80 municípios participantes. Além de Salvador, no interior do Estado, outros quatro municípios se destacam: Vitória da Conquista (com 77 professores) na região Centro-Sul, Cruz das Almas (com 31) na região Metropolitana, Itabuna (com 30) na região Sul e Feira de Santana (com 21) na região Centro-Norte.

Quando relacionamos esses professores com suas respectivas escolas com o objetivo de identificar aquelas que, tanto na capital quanto no interior do Estado, apresentaram os maiores números de docentes capacitados pelo curso de formação do PNEF, chegamos aos dados que se seguem. Vale ressaltar que foram listados os nomes de apenas cinco escolas da capital baiana e três do interior que apresentaram a melhor colocação em termos quantitativos. Estas escolas são:

Na capital (Salvador):

1ª - Colégio Estadual Landolfo Alves (com 73 professores);

2ª - Colégio Estadual Rafael Serravalle (com 50);

3ª - Colégio Estadual Manoel Novais (com 43);

4ª - Colégio Estadual Rotary (com 24);

5ª - Colégio Estadual Carneiro Ribeiro (com 20);

5ª - Colégio Estadual Dr. João Pedro dos Santos (com 20);

5ª - Colégio Estadual Gov. Roberto Santos (com 20).

No interior do Estado:

- 1ª - Instituto de Educação Euclides Dantas (com 11), em Conquista;
- 2ª - Colégio da Polícia Militar (com 10), em Itabuna;
- 3ª - Escola Municipal Antônia Cavalcanti Silva (com 9), em Conquista;
- 3ª - Colégio Estadual Lomanto Júnior (com 9), em Juazeiro;
- 3ª - Escola Landulfo Alves de Almeida (com 9), em Cruz das Almas.

6.2.2 Perfil dos professores respondentes

De acordo com o que foi visto no capítulo destinado à Metodologia, na seção dos procedimentos para a avaliação de resultados, dos 1.147 professores capacitados pelo PNEF no período de 2006 a 2013, foram considerados aptos a participarem da aplicação do questionário um total de 1.113 professores uma vez que, segundo o banco de dados fornecidos pela coordenação estadual do PNEF, 34 desses docentes não possuíam a informação relativa aos seus correios eletrônicos. Posteriormente, desses 1.113 professores, outros 133 tiveram seus nomes retirados da lista, ou por terem participado do teste-piloto ou porque seus correios eletrônicos foram invalidados pelo sistema de coleta utilizado (“SurveyMonkey”). Em função dessas ocorrências, chegou-se a um número final de 980 professores.

Levando-se em consideração uma margem de erro de 5% e conforme memória de cálculo apresentada no capítulo da Metodologia obtivemos uma amostra de 284 professores. Durante a aplicação dos questionários, porém, foi possível contar com a participação de um total de 309 professores, aumentando ainda mais a margem de confiança e a representatividade dos dados coletados. Vale lembrar que 3 pessoas foram retiradas da lista de 980 professores (população), 2 por alegarem não serem professores e 1 por dizer que não havia feito o curso.

Com o objetivo de trazer uma melhor visualização do perfil dos professores respondentes, foram realizadas algumas análises comparativas da relação entre eles e o número efetivo de professores que participaram do curso de formação no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013. Esta análise comparativa envolveu, primeiramente, os dados relacionados às regiões, aos municípios e às escolas as quais pertencem os professores e o seu quantitativo em cada região e por ano. Na

sequência do estudo, foi feita a identificação do perfil dos respondentes quanto ao sexo, idade, cor, nível de instrução, exercício da docência e renda familiar.

Como já tivemos a oportunidade de informar, o PNEF alcançou durante os anos de 2006 a 2013 um total de 80 municípios em todo o Estado da Bahia, um número equivalente a 19,18% dos 417 municípios baianos. Durante a aplicação do questionário foi possível identificar que 54 municípios se fizeram representar na amostra, um número equivalente a 67,5% dos 80 municípios alcançados. A Tabela 5 apresenta dados entre os municípios alcançados e aqueles identificados na amostra.

Tabela 5 – Quantidade de municípios alcançados/representados na amostra

REGIÃO	Municípios alcançados	Municípios representados
Centro-Norte	15	11
Centro-Sul	12	6
Extremo-Oeste	2	-
Metropolitana	20	16
Nordeste	6	3
Sul	22	15
Vale	3	3
TOTAL	80	54

Fonte: PEF/Bahia (2014) e pesquisa de campo (2014).

De acordo com a Tabela 5, dentre as sete regiões baianas pesquisadas, apenas três apresentaram um resultado que merecesse destaque. Em primeiro lugar, a região Metropolitana que apresentou na amostra um total de 16 municípios (29,62% dos 54 da amostra). Em segundo lugar, a região Sul com 15 municípios (27,77%) e em terceiro a região Centro-Norte com 11 (20,37%). O Extremo-Oeste não contou com nenhum município na amostra. A seguir a relação dos municípios representados e não representados na amostra coletada separados por região.

Região Centro-Norte:

Municípios representados: Baixa Grande, Campo Formoso, Feira de Santana, Mairi, Mundo Novo, Ouroândia, Pindobaçu, Piritiba, Rafael Jambeiro, Tapiramutá e Várzea da Roça;

Municípios não representados: Irará, Itaberaba, Jacobina e Santo Estevão.

Região Centro-Sul:

Municípios representados: Belo Campo, Botuporã, Caetité, Iramaia, Jaguaquara e Vitória da Conquista.

Municípios não representados: Caculé, Guanambi, Itiruçu, Jequié, Livramento de Nossa Senhora e Piripá.

Região Extremo-Oeste: Nenhum município foi representado.

Região Metropolitana:

Municípios representados: Cabaceiras do Paraguaçu, Camaçari, Candeias, Cruz das Almas, Dias D'Ávila, Governador Mangabeira, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Francisco do Conde, Sapeaçu, Saubara, Simões Filho e Vera Cruz.

Municípios não representados: Amélia Rodrigues, Muniz Ferreira, Nazaré e São Sebastião do Passé.

Região Nordeste:

Municípios representados: Entre Rios, Teofilândia e Valente.

Municípios não representados: Alagoinhas, Aramari e Conceição do Coité.

Região Sul:

Municípios representados: Camamu, Canavieiras, Coaraci, Eunápolis, Ibicaraí, Igrapiúna, Itabuna, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itamari, Maraú, Porto Seguro, São José da Vitória, Una e Valença.

Municípios não representados: Ibirapitanga, Ituberá, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá e Teixeira de Freitas.

Região do Vale do São Francisco (3 municípios):

Todos foram representados (Juazeiro, Morpará e Paulo Afonso).

Quando estendemos a análise comparativa para as escolas que se fizeram representadas no curso de formação e na amostra coletada pelo pesquisador, a situação fica identificada conforme a Tabela 6, a seguir.

Tabela 6 – Quantidade de escolas alcançadas/representadas na amostra

REGIÃO	Escolas alcançadas	Escolas representadas
Centro-Norte	38	17
Centro-Sul	46	21
Extremo-Oeste	2	-
Metropolitana	198	108
Nordeste	6	3
Sul	61	26
Vale	5	4
TOTAL	356	179

Fonte: PEF/Bahia (2014) e pesquisa de campo (2014).

Seguindo o mesmo raciocínio aplicado na análise dos municípios, das 356 escolas representadas no curso de formação do PNEF, 179 escolas constaram da amostra, um percentual equivalente a 50,28%. Mais uma vez, as regiões Metropolitana e Sul ocuparam, respectivamente, a primeira e a segunda posições assim como ocorreu na análise dos municípios. O grande destaque no quesito quantidade de escolas ficou por conta da região Metropolitana com suas 108 escolas, um número equivalente a mais da metade (60,33%) das 179 escolas que integraram a amostra, contra apenas 14,52% da região Sul. Outra região que merece destaque conforme a Tabela 6 é a região Centro-Sul que ocupou a terceira posição com um quantitativo de 21 escolas (11,73%), colocando a região Centro-Norte, que possuía quase o dobro de municípios na análise anterior, na quarta posição. É oportuno informar, inclusive, que do total de 179 escolas representadas na amostra, 37 eram municipais, 141 estaduais e apenas 1 particular.

Quando comparamos o número de escolas representadas na amostra com o número efetivo de escolas alcançadas pelo curso de formação em cada região a situação se modifica. Assume a primeira posição a região do Vale do São Francisco com 80% das escolas alcançadas pelo PNEF representadas na amostra. Em seguida vem a região Metropolitana com 54,54%, a Nordeste com 50%, a Centro-Sul com 45,65%, a Centro-Norte com 44,73% e a Sul com 42,62%. Vale ressaltar que a região Extremo-Oeste não teve nenhuma escola representada na amostra.

Quanto aos professores respondentes, vale dizer que dos 1.147 participantes do curso de formação no período de 2006 a 2013, a pesquisa conseguiu manter

contato com 309 docentes, um número equivalente a 26,93% se levarmos em consideração a quantidade total de participantes. Por outro lado, ao relacionarmos o total de respondentes com todos aqueles que integraram a lista dos 977 professores que tiveram seus correios eletrônicos validados, este percentual chega a 31,62%. A Tabela 7 apresenta a quantidade destes professores por suas regiões.

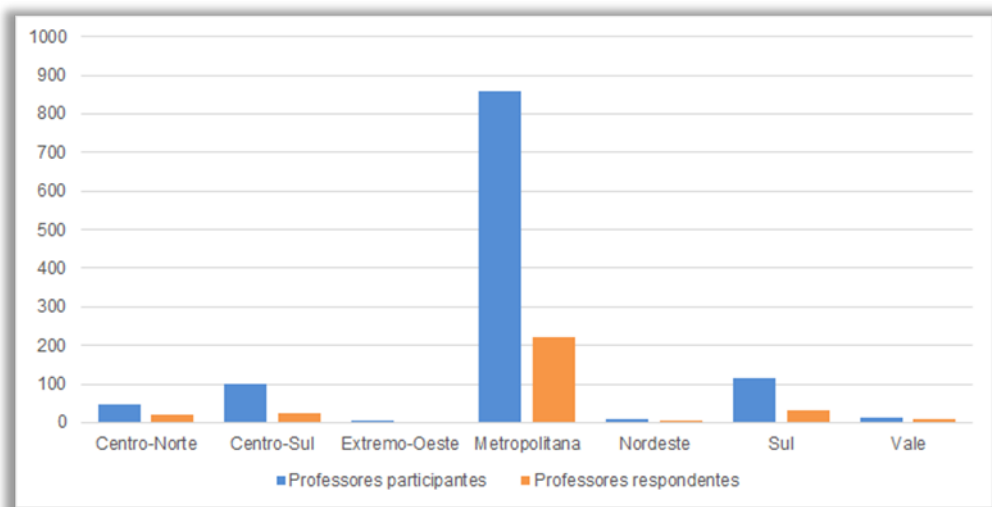
Tabela 7 – Quantidade de professores participantes e respondentes

REGIÃO	Professores participantes	Professores respondentes
Centro-Norte	49	21
Centro-Sul	100	25
Extremo-Oeste	3	-
Metropolitana	859	221
Nordeste	8	3
Sul	114	31
Vale	14	8
TOTAL	1.147	309

Fonte: PEF/Bahia (2014) e pesquisa de campo (2014).

De acordo com a Tabela 7, dos 309 professores que responderam ao questionário, 221 professores (71,52%) pertencem apenas à região Metropolitana, o que coloca a referida região em uma posição de destaque quando comparada às demais que, somadas, correspondem aos 28,47% restantes. Em uma escala bem menor, outras três regiões ocupam a segunda, terceira e quarta posições, a saber, a região Sul com 31 professores (10,03%), a Centro-Sul com 25 (8,09%) e a Centro-Norte com 21 (6,79%). Bem abaixo desses percentuais encontram-se as regiões do Vale do São Francisco e Nordeste que, juntas, alcançam 3,56% do total de respondentes. A região Extremo-Oeste não teve nenhum professor respondente.

Ao compararmos o número de professores presentes na amostra com o número efetivo de participantes do curso de formação em cada região a situação também se modifica como ocorreu com as escolas. Assume mais uma vez a primeira posição a região do Vale do São Francisco com 57,14%. Em seguida vem a região Centro-Norte com 42,85%, a Nordeste com 37,5%, a Sul com 27,19%, a Metropolitana com 25,72% e a Centro-Sul com 25%. O Gráfico 6 apresenta o comparativo entre professores participantes e respondentes por região.

Gráfico 6 – Quantidade de professores participantes e respondentes

Fonte: PEF/Bahia (2014) e pesquisa de campo (2014).

Do total dos 309 professores respondentes, apenas três municípios baianos apresentaram uma quantidade igual ou superior a 10 professores. Estes municípios foram: Salvador (com 183 professores) na região Metropolitana, Vitória da Conquista (com 16) na Centro-Sul e Cruz das Almas (com 10) na Metropolitana. É importante lembrar que estes três municípios destacados na amostra também se destacaram na relação dos cinco¹³⁴ que tiveram mais professores capacitados no curso do PNEF em todo o período conforme foi apresentado na análise da Tabela 4.

Vale informar, também, que os outros 51 municípios integrantes da amostra apresentaram uma quantidade de professores respondentes igual ou inferior a 5. Nenhum superou esta marca. Ao analisar esta mesma quantidade de respondentes pelos anos em que cada um foi capacitado pelo PNEF, sem levar em consideração a suas respectivas regiões, tem-se a distribuição conforme Tabela 8. Vale lembrar, antes disso, como foi mencionado no capítulo destinado à Metodologia, quando do cálculo da amostra, que o percentual total de professores participantes da pesquisa correspondeu a 31,62% da população ou universo de 977 professores¹³⁵.

¹³⁴ Esses cinco municípios que se destacaram no curso de formação no período entre 2006 e 2013 são: Salvador (com 753 docentes), Vitória da Conquista (com 77), Cruz das Almas (com 31), Itabuna (30) e Feira de Santana (21). Vale dizer que Feira de Santana e Itabuna não se destacaram na amostra, tendo cada um deles apresentado apenas 5 respondentes.

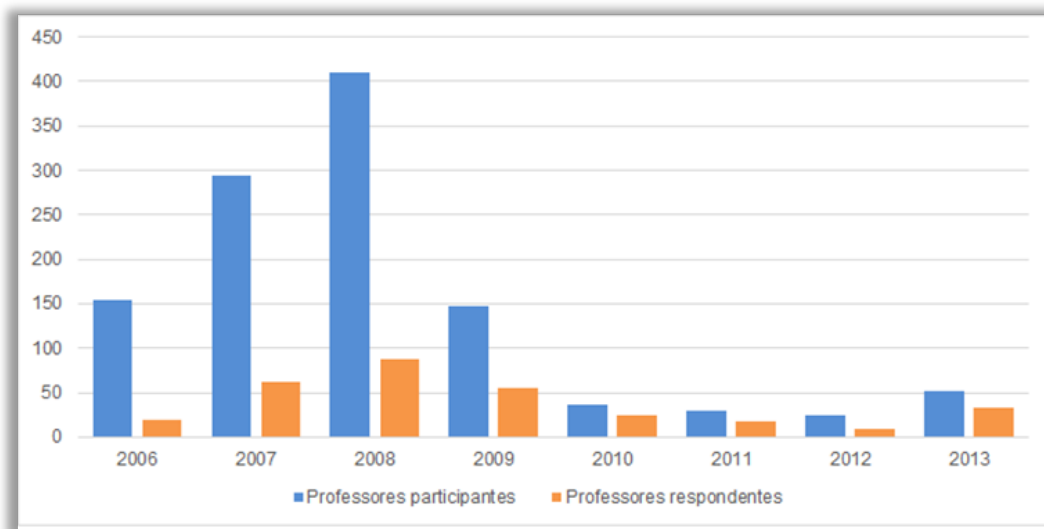
¹³⁵ Lembrando que dos 980 professores que tiveram seus correios eletrônicos validados, 3 foram excluídos: 2 por alegarem que não eram professores e 1 por alegar que não havia feito o curso.

Tabela 8 – Quantidade de professores participantes e respondentes por ano

ANO	Professores participantes	Professores respondentes	Percentual de respondentes
2006	155	19	12,25%
2007	295	63	21,35%
2008	410	88	21,46%
2009	147	55	37,41%
2010	36	24	66,67%
2011	29	17	58,62%
2012	24	10	41,66%
2013	52	33	63,46%
TOTAL	1147	309	

Fonte: PEF/Bahia (2014) e pesquisa de campo (2014).

De acordo com a Tabela 8, percebe-se que todos os anos considerados na pesquisa foram representados na amostra e que a distribuição individual de cada um deles (com exceção de 2006, 2007 e 2008) superou o percentual de 31,62% da amostra total. O pesquisador acredita que os anos 2006, 2007 e 2008 tiveram um percentual abaixo do total indicado (de 31,62%) em função do tempo de realização do curso, onde diversos professores podem ter mudado de correio eletrônico e, desta maneira, dificultado o contato por parte do pesquisador. Mesmo assim, é possível verificar que os anos de 2007 (com 63 professores) e 2008 (com 88) foram os anos que apresentaram o maior número de respondentes. O Gráfico 7, a seguir, permite uma melhor visualização da distribuição comparativa dos professores participantes do curso e respondentes do questionário no período pesquisado.

Gráfico 7 – Quantidade de professores participantes e respondentes por ano

Fonte: PEF/Bahia (2014) e pesquisa de campo (2014).

De acordo com o Gráfico 7, embora os anos de 2007, 2008 e 2009 tenham contribuído numericamente melhor do que os demais anos, proporcionalmente isso não ocorreu. Da análise do gráfico percebe-se que a relação se inverte totalmente. Os quatro anos que menos contribuíram numericamente com a amostra, sob o ponto de vista da proporcionalidade, são os que mais se destacaram, a saber, 2010 com 66,67%, 2011 com 58,62%, 2012 com 41,66% e 2013 com 63,46%. Nos demais anos essa proporção foi inferior a 40%, tendo o ano de 2009 ficado com 37,41%, 2008 com 21,46%, 2007 com 21,35% e 2006 com apenas 12,25% no comparativo.

Quando estendemos a análise dos professores respondentes para as escolas em que cada um deles estava vinculado institucionalmente, apenas 2 escolas no município de Salvador merecem destaque. São elas: o Colégio Estadual Landolfo Alves (com 14 professores respondentes)¹³⁶ e o Colégio Estadual Raphael Serravale (com 12)¹³⁷. Excetuando-se esses dois colégios, nenhuma outra da capital baiana conseguiu atingir ou superar a marca de 10 professores respondentes. No interior do Estado essa marca não chegou a atingir o quantitativo de 5 professores por escola. A maioria delas oscilou entre 1 e 3 docentes.

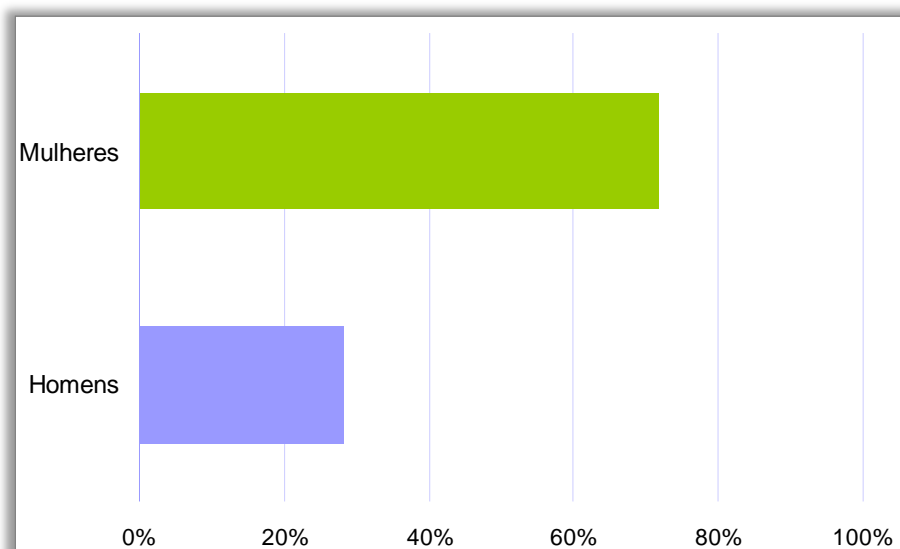
Concluída a análise dos professores respondentes na amostra quanto a sua distribuição pelas regiões, municípios e escolas no Estado da Bahia, passaremos a

¹³⁶ Com professores que se capacitaram em 2006 (11), 2007 (2) e 2008 (1).

¹³⁷ Com professores que se capacitaram em 2006 (3), 2007 (1), 2008 (3), 2009 (3) e 2013 (2).

descrever, agora, o perfil desses docentes quanto ao sexo, à idade, à cor, ao nível de instrução, ao exercício da docência e à renda familiar. De acordo com o Gráfico 8, temos a seguinte composição dos professores respondentes quanto ao sexo.

Gráfico 8 – Perfil dos professores respondentes quanto ao sexo



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Percebe-se que o perfil dos professores respondentes é composto em sua grande maioria por pessoas do sexo feminino. Enquanto estas representaram 71,84% dos docentes participantes da amostra, os homens corresponderam a apenas 28,16%. Da análise da distribuição do número de mulheres e de homens pelas regiões do Estado da Bahia é interessante destacar essa distribuição pelas regiões Metropolitana, Nordeste e do Vale do São Francisco.

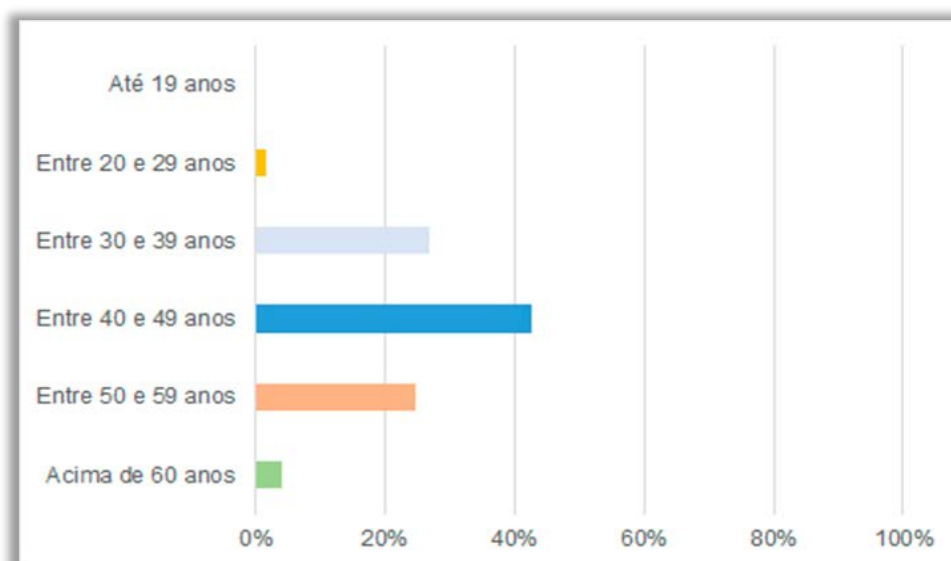
O destaque para a região Metropolitana ficou por conta do quantitativo de mulheres presente na amostra, pois das 221 pessoas que responderam ao questionário naquela região, 162 pessoas se declararam do sexo feminino e 59 do sexo masculino. Numa análise comparativa dessas 162 mulheres com o número total de mulheres participantes da pesquisa (222), somente a região Metropolitana é responsável por 72,97% do quantitativo de mulheres. O destaque para a região Nordeste fica por conta de que, nessa região, não houve a participação de nenhum homem e quanto à região do Vale do São Francisco, porque foi a única região onde o número de homens (com 5) superou o número de mulheres (com 3). A seguir, a Tabela 9 apresenta a distribuição do quantitativo de homens e mulheres por região.

Tabela 9 – Quantidade de homens e mulheres respondentes por região

REGIÃO	Homens	Mulheres	TOTAL
Centro-Norte	5	16	21
Centro-Sul	6	19	25
Extremo-Oeste	-	-	-
Metropolitana	59	162	221
Nordeste	-	3	3
Sul	12	19	31
Vale	5	3	8
TOTAL	87	222	309

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

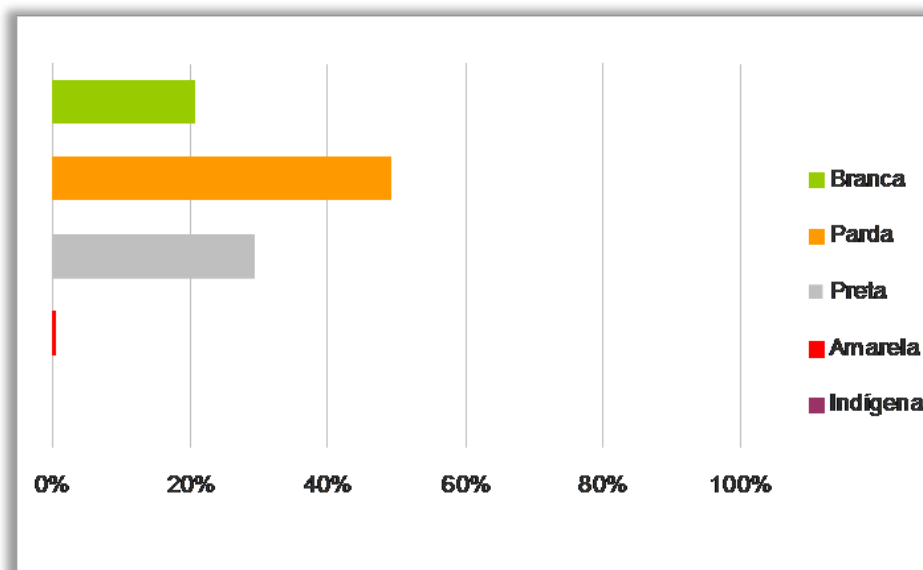
No que se refere à idade, ficou perceptível pela amostra pesquisada que a imensa maioria dos respondentes está constituída de pessoas com idade acima dos 30 anos. De acordo com o Gráfico 9, a seguir, percebe-se que o número de professores na faixa de idade entre 40 e 49 anos representa a maior parte (com 42,61%), acompanhada daqueles que tem entre 30 e 39 anos (com 26,76%) e de 50 a 59 anos (com 24,65%). Poucos foram os professores que acusaram ter idade entre 20 e 29 anos (1,76%) e acima de 60 anos (4,23%). Nenhum professor respondente acusou estar na faixa de idade até os 19 anos.

Gráfico 9 – Perfil dos professores respondentes quanto à idade

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

No quesito cor da pele, do total de respondentes, a maioria se considerou de cor parda (com 49,30%), seguida da cor preta (com 29,58%), branca (com 20,77%) e amarela (com 0,35%). Nenhum dos respondentes declarou ser indígena. Vale considerar, entretanto, que 25 pessoas não responderam a esta pergunta, um número equivalente a 8,09% do total dos 309 docentes participantes da amostra. O Gráfico 10 apresenta a distribuição dos respondentes quanto à cor da pele.

Gráfico 10 – Perfil dos professores respondentes quanto à cor da pele



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

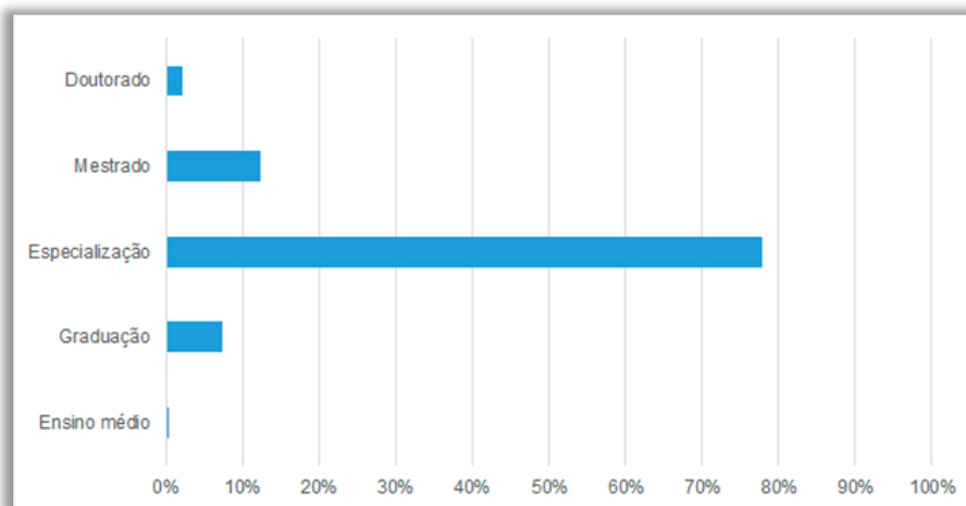
Ao realizarmos uma verificação mais apurada das respostas dadas quanto quesito cor da pele e a sua distribuição pelas regiões do Estado percebe-se que a cor parda manteve a predominância em quase todas as regiões, com exceção das regiões Centro-Sul e Nordeste onde aqueles que se declararam brancos superam os pardos e pretos. É interessante notar que ao se somar o número de pardos (com 140) e pretos (com 84) temos um número equivalente 78,88% de negros. A Tabela 10, a seguir, nos permite uma melhor visualização desta distribuição.

Tabela 10 – Perfil dos professores respondentes quanto à cor da pele

REGIÃO	Branco	Pardo	Preto	Amarelo	Indígena	TOTAL
Centro-Norte	2	12	5	-	-	19
Centro-Sul	11	10	2	1	-	24
Extremo-Oeste	-	-	-	-	-	-
Metropolitana	40	98	68	-	-	206
Nordeste	2	1	-	-	-	3
Sul	2	16	8	-	-	26
Vale	2	3	1	-	-	6
TOTAL	59	140	84	1	-	284

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando estendemos a nossa análise quanto ao nível de instrução dos professores respondentes temos a situação conforme o Gráfico 11. Entre as opções de nível de instrução dadas aos que responderam ao questionário constavam: ensino médio, graduação, especialização, mestrado e doutorado.

Gráfico 11 – Perfil dos professores respondentes quanto ao nível de instrução

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Pelo que se pode observar do Gráfico 13 apresentado acima, a maior parte dos respondentes (77,82%) declarou possuir pós-graduação em nível de especialização. Em segundo lugar foi identificado o nível de mestrado (com 12,32%) seguido de graduação (com 7,39%), doutorado (com 2,11%) e ensino médio (com 0,35%). Ao somar os percentuais de todos os professores respondentes que manifestaram possuir cursos de pós-graduação percebe-se que esse percentual chega a 92,25%,

um número altamente significativo e que revela uma elevada preocupação com a formação acadêmica por parte dos professores capacitados.

Merece destaque, entre as regiões que tiveram os melhores números relacionados ao nível de instrução, a região Metropolitana de Salvador. Dos 221 professores da amostra que responderam possuir pós-graduação em nível de especialização, 160 (72,39%) são da região Metropolitana; dos 35 que responderam ter mestrado, 29 (82,85%) também são da região Metropolitana e dos 6 que disseram ter doutorado, 4 (66,67%) são da referida região. As regiões Centro-Sul e Sul, embora tenham ficado empatadas em segundo lugar com 22 professores com pós-graduação, vale informar que a região Centro-Sul apresentou 20 especialistas, 1 mestre e 1 doutor e a região Sul apresentou 20 especialistas e 2 mestres. A região Centro-Norte ficou em terceiro lugar com 14 especialistas, 2 mestres e 1 doutor.

Quando questionados sobre quem entre os professores ainda exercia a docência, 90,49% responderam que sim e 9,51% que não. Ao serem questionados sobre qual nível de ensino que trabalhavam quando fizeram o curso de formação do PNEF, 62,68% responderam estar ensinando no ensino médio; 31,34% no ensino fundamental; 4,23% no ensino superior e apenas 1,76% na educação infantil.

Tabela 11 – Perfil dos professores respondentes quanto ao nível de instrução

REGIÃO	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	TOTAL
Centro-Norte	-	9	9	1	19
Centro-Sul	3	9	12	-	24
Extremo-Oeste	-	-	-	-	-
Metropolitana	1	60	134	11	206
Nordeste	-	2	1	-	3
Sul	1	8	17	-	26
Vale	-	-	6	-	6
TOTAL	5	88	179	12	284

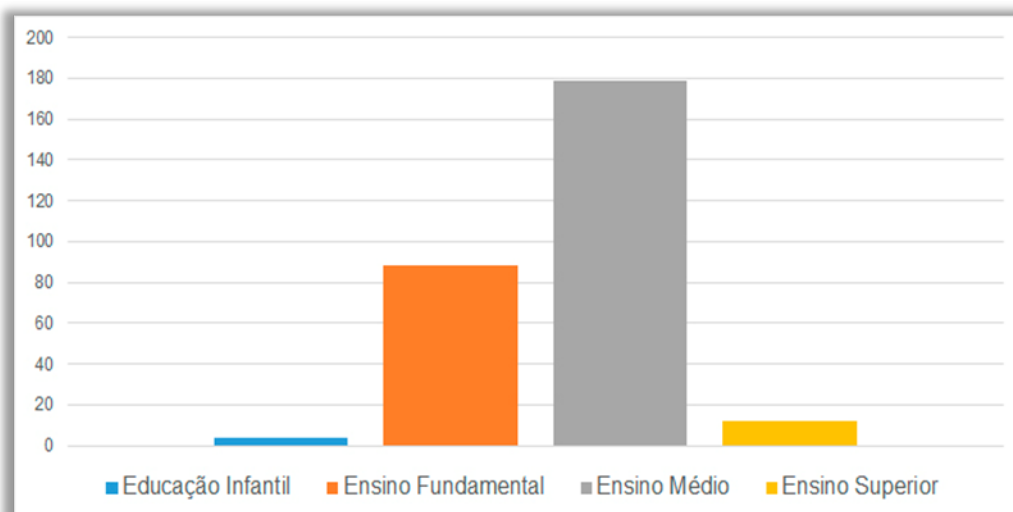
Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Com base nos dados da Tabela 11, percebe-se que o interesse no Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF teve uma aceitação bastante significativa entre os professores da educação básica. Veja que, dos 284

professores que responderam a este quesito, 271 (95,42%) exerciam suas atividades docentes na educação básica, contra 12 (4,57%) no ensino superior.

Chama a atenção dentro da educação básica a pouca representatividade de professores que exerciam as suas atividades docentes na educação infantil, já que apenas 5 docentes (1,76%) declararam estar ensinando nesse nível de ensino quando fizeram o curso do PNEF. É importante destacar, também, que a região do Vale do São Francisco apresentou professores apenas dando aula no ensino médio. O Gráfico 12, a seguir, nos permite uma melhor visualização da distribuição dos professores quanto ao nível de ensino em que exerciam a docência.

Gráfico 12 – Perfil dos professores quanto ao exercício da docência



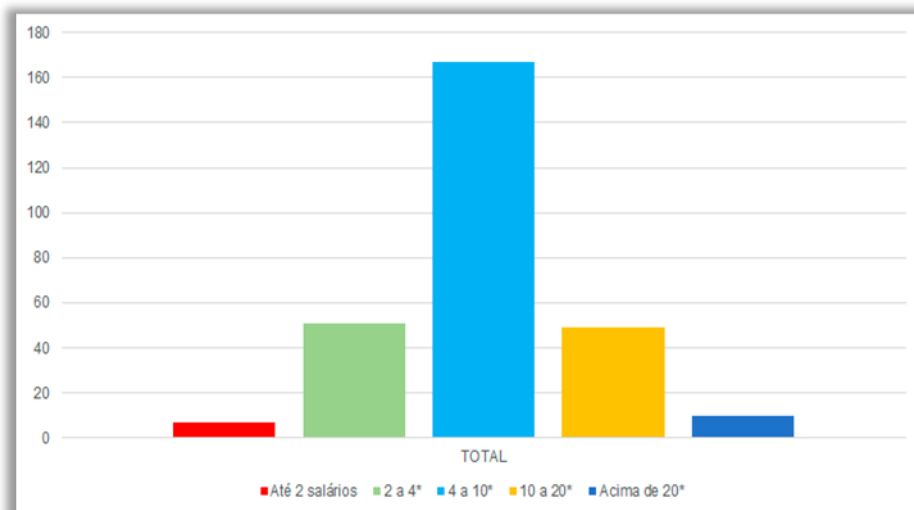
Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando estendemos a nossa análise à renda familiar dos professores respondentes temos a situação conforme Gráfico 13. Foram utilizadas cinco faixas de renda diferentes conforme critérios definidos pelo IBGE, que considera: Classe E quem recebe até 2 salários mínimos¹³⁸ (até R\$ 1.449,99); Classe D quem recebe de 2 a 4 salários (de R\$ 1.450,00 a R\$ 2.899,99); Classe C quem recebe de 4 a 10 salários (de R\$ 2.900,00 a R\$ 7.249,99); Classe B quem recebe de 10 a 20 salários (de R\$ 7.250,00 a R\$ 14.499,99) e Classe A quem recebe acima de 20 salários

¹³⁸ O valor do salário mínimo considerado na pesquisa foi de R\$ 724,00 conforme Decreto nº 8.166, de 23 de dezembro de 2013, da Presidência da República (BRASIL, 2013).

(acima de R\$ 14.500,00). O Gráfico 15 apresenta a distribuição dos respondentes quanto à renda familiar (soma da renda de todos os moradores da casa onde mora).

Gráfico 13 – Perfil dos professores respondentes quanto à renda familiar



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

De acordo com o Gráfico 13, o perfil dos professores capacitados pelo PNEF se concentra de forma bastante significativa na Classe C. Dos 284 respondentes, 167 docentes (58,80%) são de professores cuja renda familiar está na faixa entre R\$ 2.900,00 a R\$ 7.249,99. Em segundo lugar aparece a Classe D (17,95%), depois a Classe B (17,25%) e, por fim, as classes A (com 3,52%) e E (com 2,46%). A Tabela 12 apresenta o perfil quanto à renda familiar de forma mais detalhada e por região.

Tabela 12 – Perfil dos professores respondentes quanto à renda familiar

REGIÃO	Até 2 salários	2 a 4*	4 a 10*	10 a 20*	Acima de 20	TOTAL
Centro-Norte	3	7	7	2	-	19
Centro-Sul	2	5	15	2	-	24
Extremo-Oeste	-	-	-	-	-	-
Metropolitana	-	29	127	40	10	206
Nordeste	-	2	-	1	-	3
Sul	1	7	15	3	-	26
Vale	1	1	3	1	-	6
TOTAL	7	51	167	49	10	284

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Chama a atenção o fato de a região Metropolitana ter sido a única do Estado da Bahia que apresentou docentes com renda familiar acima de 20 salários mínimos e não ter apresentado (juntamente com a região Nordeste) nenhum professor com renda de até 2 salários. Considerando-se o somatório do quantitativo de professores pertencentes às classes A, B e C, dos 284 respondentes da amostra, 79,57% (226 docentes) recebem acima de 4 salários mínimos (a partir de R\$ 2.900,00) contra 20,43% de todo o restante (classes D e E) que recebe até R\$ 2.899,99.

Quando resolvemos estabelecer um comparativo entre a renda familiar dos respondentes e o sexo, a cor da pele e o nível de instrução temos a seguinte situação conforme Tabela 13 apresentada na sequência.

Tabela 13 – Perfil comparativo entre renda, sexo, cor e nível de instrução

DISCRIMINAÇÃO		Até 2 salários	2 a 4*	4 a 10*	10 a 20*	Acima de 20
Quanto ao sexo	Masculino	3	11	47	16	2
	Feminino	4	40	120	33	8
Quanto à cor da pele	Branco	2	9	25	20	3
	Pardo	4	22	87	22	5
	Preto	1	20	54	7	2
	Amarelo	-	-	1	-	-
	Indígena	-	-	-	-	-
	Médio	1	-	-	-	-
Quanto ao nível de instrução	Graduação	2	7	11	-	1
	Especialização	4	40	137	33	7
	Mestrado	-	3	17	14	1
	Doutorado	-	1	2	2	1

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Com base na Tabela 13, é possível perceber que em relação ao sexo o nível da renda familiar revelou um comportamento diferenciado. Quando somamos separadamente a quantidade de homens e mulheres distribuída entre os níveis de renda, tomando-se como ponto de partida a faixa de renda que mais apresentou respondentes na pesquisa, ou seja, entre 4 e 10 salários mínimos (S_1 : à esquerda e S_2 : à direita), percebemos que o total de respondentes em cada situação (S_1 e S_2) apresenta uma tendência diferente para ambos os sexos. Vejamos os exemplos:

No caso dos homens temos:

Quadro 3 – Faixa de renda dos homens

Faixa de renda	Até 2	2 a 4	4 a 10	10 a 20	Acima 20	TOTAL
Quantidade S ₁	3 (+)	11 (+)	47 (=)			61
Quantidade S ₂			47 (+)	16 (+)	2 (=)	65

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

No caso das mulheres temos:

Quadro 4 – Faixa de renda das mulheres

Faixa de renda	Até 2	2 a 4	4 a 10	10 a 20	Acima 20	TOTAL
Quantidade S ₁	4 (+)	40 (+)	120 (=)			164
Quantidade S ₂			120 (+)	33 (+)	8 (=)	161

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Pelos exemplos apresentados acima, nota-se que a quantidade de homens se concentrou em maior número na faixa de renda acima de 4 salários com 65 respondentes (S₂), enquanto que a quantidade de mulheres, ao contrário dos homens, se concentrou mais na faixa de renda até 10 salários, com 164 respondentes (S₁). Partindo-se deste raciocínio, podemos inferir que os professores homens respondentes estão mais concentrados em faixas salariais maiores do que as mulheres, o que pode significar uma situação econômica mais favorável àqueles.

Quando a análise da renda familiar toma como base a cor da pele dos professores respondentes, percebe-se que todos aqueles que se manifestaram ser de cor preta ocuparam (proporcionalmente) menos espaços nas faixas salariais maiores, o que não ocorreu com aqueles que disseram ser de cor branca. Do total de 59 professores que responderam ter uma renda familiar acima de 10 salários mínimos conforme a Tabela 12, com base nos dados da Tabela 13 percebemos que 38,98% (23 professores) são de cor branca, contra 15,25% (9 professores) de cor preta. Por sua vez, do total de 58 docentes que responderam ter uma renda familiar até 4 salários (ver Tabela 12), 18,96% são brancos e 36,20% são pretos.

Estendendo a comparação da renda familiar com o nível de instrução dos respondentes, nota-se que há uma maior concentração do número de professores com mestrado e com doutorado na medida em que os níveis de renda familiar vão aumentando. De acordo com a Tabela 13 é fácil perceber que, embora a quantidade

de mestres e doutores seja bem inferior ao somatório de especialistas e graduados, o número de professores com mestrado e doutorado estão mais concentrados nas faixas de renda acima de 4 salários, enquanto que a quantidade de especialistas, graduados e com nível médio estão nas faixas de renda até 10 salários.

Diante dos dados e das análises comparativas realizadas e verificando a tendência do perfil dos professores respondentes, quem é realmente o professor no Estado da Bahia que tem se mostrado interessado em participar do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF? Haveria como tipificarmos esse professor e dizermos de qual região ou de qual município do Estado ele pertence? Haveria como dizermos, por exemplo, se esse professor é de uma escola pública estadual ou municipal e qual o seu sexo, idade, cor da pele, nível de instrução e renda familiar? Com base no estudo feito sobre os dados coletados durante a pesquisa de campo, chegamos à conclusão de que o perfil deste professor é o constante do Quadro 5 apresentado a seguir:

Quadro 5 – Perfil do professor capacitado pelo PNEF

DISCRIMINAÇÃO	PERFIL IDENTIFICADO
Quanto à região	Região Metropolitana
Quanto ao município	Salvador
Quanto à escola	Escola pública estadual
Quanto ao nível de ensino	Ensino médio
Quanto ao exercício da docência	Em atividade
Quanto ao sexo	Feminino
Quanto à idade	Entre 40 e 49 anos
Quanto à cor da pele	Parda (ou negra)
Quanto ao nível de instrução	Especialista (<i>latu sensu</i>)
Quanto à renda familiar	Entre 4 e 10 salários mínimos

Fonte: Elaborado pelo pesquisador (2014).

Identificado o perfil do professor quanto a sua região, município, escola, nível de ensino, exercício da docência, sexo, idade, cor da pele, nível de instrução e renda familiar, passaremos a avaliar os resultados alcançados pelo PNEF considerando os seus objetivos específicos definidos pela Portaria Interministerial nº 413/2002: (1) sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, (2) levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e (3) criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. Lembramos que o cidadão considerado na pesquisa foi o professor capacitado pelo PNEF.

É importante lembrar, também, como foi tratado no capítulo da Metodologia, que a avaliação de resultados corresponde, segundo Bauer (2010, p. 233), à análise do alcance dos objetivos previamente estabelecidos para um programa ou política pública. É uma forma de medir o grau em que um determinado programa atinge os objetivos e as metas traçados quando de seu planejamento. Trata-se da *avaliação da eficácia*, analisando-se até que ponto estão sendo alcançados os resultados estabelecidos. Cohen e Franco (1993) complementam dizendo que a avaliação de resultados diz respeito ao grau de alcance dos objetivos e metas traçados num tempo determinado, sem depender dos custos investidos em sua implementação.

6.2.3 Sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo

De acordo com o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o PNEF tem como primeiro objetivo específico **“sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo”**. Em função disso, ficou definido como quarto objetivo específico desta tese o seguinte: **verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF foi sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo**.

Antes de partir para a análise dos resultados no que se refere a esta sensibilização, é oportuno esclarecer, primeiramente, o significado do verbo “sensibilizar” que será adotado nesta avaliação. Para Houaiss e Vilar (2001), o verbo sensibilizar significa “tornar (-se) sensível; comover (-se); emocionar; tornar-se emocionalmente consciente e compreensivo”. No mesmo caminho, Ferreira (2001) esclarece que o verbo sensibilizar “é tornar alguém sensível”, ou seja, é tornar alguém “passível de receber modificações ou de sofrer determinadas ações”. É “impressionar vivamente”, destaca Ferreira. É fazer com que alguém passe a considerar como importante um determinado tema, assunto ou acontecimento.

Segundo Moura (2004, p. 41), “sensibilizar tem um sentido de processo e reciprocidade”. E esta reciprocidade envolve tanto quem está propondo a sensibilização (o sensibilizador), quanto quem participa da sensibilização, ou seja, a pessoa a quem se pretende sensibilizar. Para a autora, a sensibilização pode ser entendida enquanto um processo educativo para tornar alguém sensível, “possibilitando uma vivência que pode construir conhecimentos não só pela

racionalidade, mas, também, a partir de sensações, intuição e sentimentos”. Moura (2004, p. 43) assegura, inclusive, que essa sensibilização tem a capacidade de despertar novos sentidos em uma pessoa quanto a um determinado assunto ou fato, possibilitando a construção de pensamentos e reflexões a partir de uma vivência e fazendo com que não só a mente participe deste processo, mas que essa construção seja feita, também, através dos sentidos e das emoções.

Diante destes esclarecimentos quanto ao significado do verbo “sensibilizar”, foi possível elaborar alguns questionamentos complementares que podem facilitar a compreensão do que se deseja avaliar como resultado: teria o PNEF conseguido tornar professores sensíveis à função socioeconômica do tributo por meio do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal? Teria o PNEF conseguido fazer com que professores capacitados no curso de formação passassem a considerar o tributo como um importante instrumento de melhoria da qualidade de vida da sociedade e do desenvolvimento econômico do país?

É válido esclarecer que a expressão “função socioeconômica” utilizada pelo PNEF faz referência a duas funções distintas do tributo, a saber, a sua *função social* e a sua *função econômica*. A *função social* está relacionada à viabilização das políticas públicas que primem pela melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo no que se refere ao atendimento de demandas sociais como saúde, educação, segurança, moradia, alimentação, entre outras. A *econômica*, por sua vez, com um alcance no campo da economia propriamente dito, está relacionada à viabilização dos diversos programas e investimentos do governo que estimulem o crescimento econômico de uma determinada região ou do país, a distribuição de renda e o desenvolvimento de setores ligados à infra-estrutura, ao transporte, à energia, à comunicação e assim por diante (GIACOMONI, 2012, p. 26).

Com o propósito de avaliar se o PNEF conseguiu promover a sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo, foram inseridas no questionário aplicado aos docentes capacitados três perguntas objetivas que envolviam questionamentos como: (1) Em sua opinião, qual o nível de importância que o curso de formação do PNEF deu ao processo de sensibilização da função socioeconômica do tributo? (2) Qual o nível de importância que você dá ao tributo como instrumento de efetivação da cidadania? (3) Após a conclusão do curso de formação, você

acredita que professores capacitados pelo PNEF passam a ficar (mais) sensibilizados quanto à função socioeconômica do tributo?

Vale ressaltar, porém, que embora o objetivo do programa mencione a função socioeconômica do tributo, da leitura do seu material didático percebeu-se que o PNEF dá prioridade à *função social* do tributo (viabilização de direitos sociais), tanto que o Caderno 3 do curso de formação recebeu o título de “**Função Social do Tributo**”, o que revela uma falha na relação entre o material didático e o primeiro objetivo específico estabelecido para o programa. E mais, embora a discussão sobre tributo seja realizada em todos os cadernos, o Caderno 3 se destaca por apresentar a abordagem mais aprofundada e, mesmo assim, com uma preocupação muito mais voltada à instrução de aspectos legais do tributo¹³⁹ do que para a sua *função social*.

E como dissemos quando da avaliação conceitual sobre cidadania e de educação fiscal, o tratamento da *função social* do tributo tem um propósito específico: o de levar o cidadão ou professor capacitado a pensar na fruição dos direitos sociais. Há um esforço em disseminar uma concepção de cidadania vinculada aos direitos sociais e este esforço está inserido numa estratégia maior que é a de justificar a cobrança e a arrecadação do tributo para o financiamento das políticas públicas. Neste sentido, a defesa de que o tributo é um instrumento de efetivação de direitos e da própria cidadania parece ser a justificativa mais lógica aos olhos do programa para convencer os professores sobre a necessidade de pagamento de tributos, uma justificativa baseada numa relação de contraprestação.

Como primeiro questionamento feito aos docentes neste processo de avaliação quanto à sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo, os professores participantes do curso foram questionados sobre a sua percepção em relação ao nível de importância que o curso de formação promovido pelo PNEF dava à função socioeconômica do tributo. Dos 309 respondentes, 39,48% responderam *elevada importância* e 52,75% responderam *bastante importância*. Aqueles que responderam

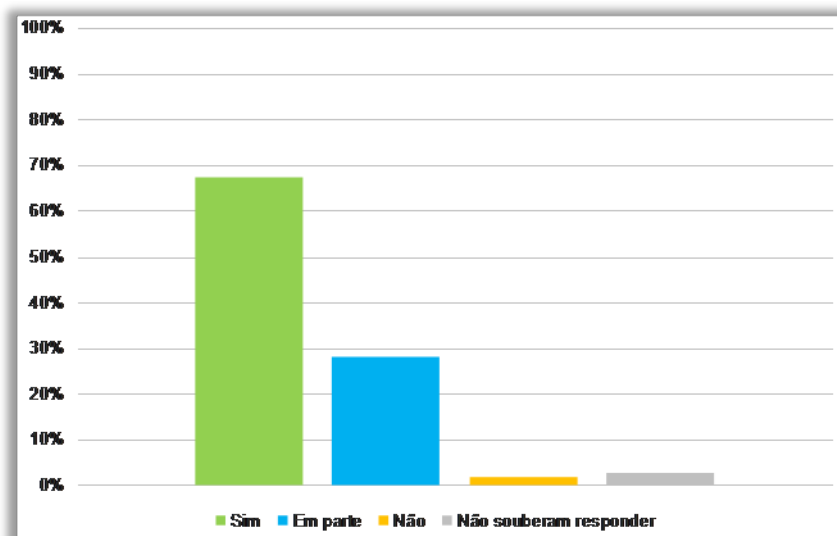
¹³⁹ Os principais assuntos tratados no Caderno 3 dizem respeito, por exemplo, ao processo de financiamento do Estado; aos aspectos históricos relacionados à origem dos tributos; à história do tributo no Brasil; do Sistema Tributário Nacional; do conceito, características, classificação e espécies dos tributos; dos elementos da obrigação tributária; da classificação dos impostos quanto ao ente tributante; da repartição das receitas tributárias; da reforma tributária; das formas legais e ilegais de se evitar o pagamento de tributos; dos documentos fiscais e da igualdade e justiça por meio dos tributos. Uma discussão relacionada à função social do tributo está presente, também, no Caderno 1, quando o programa trata de Educação Fiscal.

entre *razoável importância* (6,80%), *pouca importância* (0,65%) e *nenhuma importância* (0,32%) representaram, juntos, um percentual de 7,77%.

Quando questionados sobre o nível de importância que os professores davam ao tributo como um instrumento de efetivação da cidadania, 35,60% dos 309 professores respondentes consideraram o tributo como um instrumento de *elevada importância* para a efetivação da cidadania; 54,37% como de *bastante importância* e 8,41% como de *razoável importância*. Do total de respondentes, apenas quatro docentes, ou seja, 1,29% consideraram o tributo de *pouca importância* para a efetivação da cidadania e um único professor respondeu *sem nenhuma importância*.

As respostas dadas revelaram que a maioria dos professores se mostrou de alguma forma sensível quanto à importância do tributo para a efetivação da cidadania, uma vez que 98,38% dos docentes responderam entre *elevada*, *bastante* e *razoável* importância. Quando questionados sobre a frequência com que conversavam ou discutiam sobre tributos com amigos e familiares, 14,89% responderam que *sempre conversam*; 42,72% que *conversam frequentemente*; 33,66%, *medianamente*; 8,09% *conversam raramente* e 0,65% *não conversam*.

O grande questionamento em relação a esta avaliação, porém, era saber qual a participação do programa nesse processo de sensibilização. Ao serem questionados se após a conclusão do curso de formação os professores capacitados pelo PNEF consideravam-se sensibilizados quanto à função socioeconômica do tributo, a pesquisa mostrou que 67,31% dos professores responderam que *sim* e 28,16% responderam que *em parte*. Apenas 1,94% dos professores responderam que *não* e 2,59% não souberam responder a pergunta. O Gráfico 14, a seguir, apresenta as respostas dos professores quanto a este questionamento.

Gráfico 14 – Professores sensibilizados pelo PNEF quanto à função do tributo

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Uma observação importante a ser feita em nossa análise diz respeito aos docentes que responderam *em parte*. De acordo com depoimentos coletados, professores revelaram ter um conhecimento mais aprofundado sobre as diferenças existentes entre o que seja a *função social* e a *função econômica* do tributo a ponto de afirmarem muito enfaticamente que o programa não trata da função socioeconômica como estabelecido no art. 1º da Portaria nº 413/2002 que criou o PNEF, concordando com o que mencionamos anteriormente que o material didático do PNEF não aborda a *função econômica*, mas apenas a *função social* do tributo.

Depoimento do professor “R”:

Discordo do termo função socioeconômica que você fez referência em sua pergunta. O curso não trata de tudo isso. Até onde estudei na faculdade, a função socioeconômica do tributo tem um alcance bastante grande. E até onde me lembro, o curso não trata de aspectos relacionados à economia ou coisa desse tipo. [...] O curso fala da importância do tributo, mas como verba pra saúde, pra educação, pra segurança. E pra mim essas coisas são direitos sociais. E se o tributo é visto como recurso para esses direitos, ditos sociais, isso é tratar de função social.

Depoimento do professor “C”:

Você tem certeza que fala de função socioeconômica? Eu acho que não é bem assim. Pra mim eles só falam da parte social do tributo. É uma crítica muito particular. Uma crítica muito pessoal. Eu vejo no programa apenas a intenção de querer aumentar a arrecadação de impostos, tentando convencer a gente que pagar imposto é importante pra que a gente tenha mais educação e saúde. Isso é engabelação.

Em função do que foi levantado na aplicação dos questionários e depoimentos coletados, assim como da análise do material didático e discussões no grupo focal, entendemos que, embora 67,31% dos professores tenham afirmado que o PNEF os sensibilizou sobre a *função socioeconômica* do tributo, este percentual não revelou uma constatação correta sobre o desempenho do programa em relação ao cumprimento do seu primeiro objetivo específico e acabou favorecendo-o indevidamente. Acreditamos que, por desconhecimento quanto ao real significado da expressão “*socioeconômica*”, a maioria dos professores acabou respondendo *sim*.

E mais, acreditamos, também, que alguns professores não se atentaram para a expressão “*socioeconômica*” utilizada na pergunta e talvez a responderam baseados apenas no verbo “sensibilizar”, como se a pergunta tivesse a intenção de questionar se eles haviam sido sensibilizados ou não (pelo programa) sobre a importância do tributo para a sociedade. Em nossa análise, acreditamos que, caso os 67,31% de professores que responderam *sim* tivessem tido o mesmo cuidado (ou orientação) revelado nos depoimentos dos professores que responderam *em parte*, atentando-se para a expressão “*socioeconômica*”, o número de professores que responderam a alternativa *sim* teria diminuído consideravelmente.

Diante disso, podemos concluir que o programa não conseguiu cumprir totalmente o seu primeiro objetivo específico tendo em vista o fato de que não existiu no material didático do programa o tratamento quanto à *função econômica* do tributo conforme determinação do art. 1º da Portaria nº 413/2002 e, obviamente, se esta temática não foi abordada durante o curso não há como professores serem sensibilizados quanto a este aspecto. Por outro lado, mesmo sabendo das reais intenções por parte do programa quanto à disseminação da *função social* do tributo, a pesquisa mostrou que, quanto a esta função, houve, sim, alguma sensibilização por parte dos professores e identificada nos que responderam *sim* e *em parte*. Os

professores declararam que o PNEF contribuiu no reconhecimento do tributo como um instrumento de melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Enquanto mudanças na abordagem sobre tributos não forem realizadas no material didático do curso de formação, por meio da inclusão de temáticas ou discussões sobre a *função econômica*, o programa não terá condições de cumprir o primeiro objetivo específico em sua totalidade. O pesquisador entende que a ausência dessa abordagem no material didático, além de revelar uma falha na elaboração do material em relação ao objetivo do PNEF, prejudicou a formação dos professores quanto aos conhecimentos sobre a função econômica do tributo.

6.2.4 Disseminação de conhecimentos sobre administração pública

De acordo com o art. 1º da Portaria nº 413/2002, o PNEF tem como segundo objetivo específico **“levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública”**. Neste sentido, tendo em vista o interesse do pesquisador em avaliar os resultados alcançados pelo programa, ficou estabelecido como quinto objetivo específico desta tese: **verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF teve acesso a conhecimentos sobre administração pública**.

Vale esclarecer que a expressão “administração pública” é bastante ampla. Uma das grandes autoridades neste assunto, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 49), afirma que a administração pública deve ser compreendida sob dois aspectos principais, a saber, um em “sentido objetivo” e outro em “sentido subjetivo”, sendo este último o mais abordado e difundido. Em sentido objetivo (ou funcional), a administração pública corresponde à atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses de uma determinada sociedade. Em sentido subjetivo (ou orgânico), a administração pública corresponde ao conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas para a qual a lei atribui o exercício da função administrativa (de gestão) do Estado.

Tomando como orientação nesta avaliação o sentido subjetivo abordado por Di Pietro (2009) para examinar o material didático do PNEF quanto aos conhecimentos de administração pública disseminados, foi possível perceber que o tratamento dado pelo programa a este assunto foi bastante superficial se comparado à dimensão

conceitual e teórica apresentada por Di Pietro. Da análise de todos os quatro cadernos do curso de formação do PNEF, o programa dedica o equivalente a meia página de um de seus cadernos (Caderno 2), que trata da Relação Estado e Sociedade, para apresentar o que denomina de “Administração Pública”¹⁴⁰.

Nesta parte do material didático (ver ESAF, 2009b, p. 32), o programa aborda três assuntos muito resumidamente: do conceito de administração pública¹⁴¹, da classificação da administração pública (direta e indireta)¹⁴² e dos princípios estabelecidos pelo art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Além de um tratamento conceitual sucinto, não há qualquer indicação das referências teóricas utilizadas ou uma simples menção a qualquer autor que trate do conceito de administração pública e sua classificação.

Com o propósito de avaliar com maior profundidade o cumprimento do objetivo do PNEF de levar conhecimentos sobre administração pública aos professores matriculados no Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, além da leitura e da análise do material didático do programa, foram inseridas no questionário aplicado aos professores duas perguntas objetivas: (1) Em sua opinião, qual o nível de importância que o curso de formação do PNEF deu ao seu objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública? (2) Após a conclusão do curso de formação do PNEF você acredita que professores capacitados pelo programa passam a conhecer (mais) sobre administração pública?

Em relação ao primeiro questionamento, que trata sobre o nível de importância que o PNEF deu ao objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública ao professor, do total de respondentes, 37,58% responderam *elevada importância* e 50,98% responderam *bastante importância*. Aqueles que responderam entre

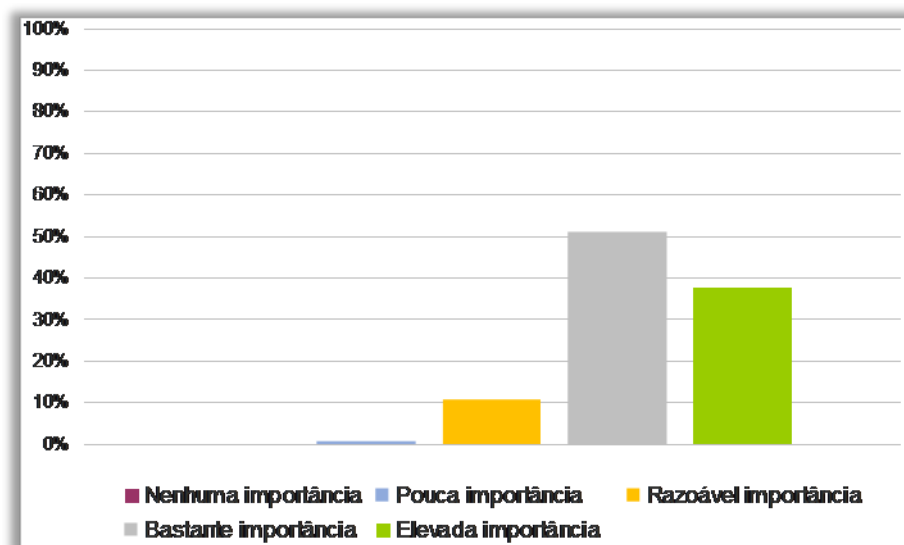
¹⁴⁰ Vale ressaltar que não foram considerados nesta análise e avaliação os conhecimentos de Orçamento Público e Contabilidade Pública tratados pelo programa, pois os mesmos estão relacionados a outras áreas de conhecimento.

¹⁴¹ De acordo com PNEF, “a administração pública compreende o conjunto de órgãos, funções e agentes públicos, com a finalidade de desenvolver atividades do Estado, visando à consecução dos interesses coletivos” (ESAF, 2009b, p. 32).

¹⁴² Celso Bandeira de Mello (2009, p. 152) esclarece que a administração direta é aquela exercida pelo próprio governo que atua diretamente por meio de seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa e que, por isso, dele não se distinguem. São órgãos despersonalizados, ou seja, que não possuem personalidade jurídica própria, não sendo capazes de contrair direitos e obrigações por si próprios. Diferentemente destes, a administração indireta possui vontade e capacidade para exercer direitos e contrair obrigações, como é o caso das Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas (MELLO, 2009, p. 161).

razoável importância (10,78%) e *pouca importância* (0,65%) representaram juntos um percentual de 11,43%. Nenhum professor se manifestou respondendo a alternativa que indicava *nenhuma importância*. O Gráfico 15, a seguir, permite uma melhor visualização do posicionamento dos professores.

Gráfico 15 - Importância dada pelo PNEF à disseminação de conhecimentos sobre administração pública



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Ao serem questionados se após a conclusão do curso de formação professores capacitados pelo PNEF passavam a conhecer (mais) sobre a administração pública, 63,73% dos professores responderam que *sim*; 0,65% responderam que *não*; 34,64% responderam *em parte* e 0,98% *não souberam responder* a pergunta. Vale destacar que nenhum dos professores justificou as suas respostas, o que criou certa dificuldade para uma análise aprofundada dos dados e a necessidade de incluir um questionamento específico no roteiro do grupo focal.

Em função dos dados apresentados acima, o pesquisador acredita que o nível de conhecimento sobre administração pública da maioria dos professores respondentes não era tão significativo quando do início do curso de formação do PNEF, uma vez que, diante de uma abordagem tão superficial e sucinta como a que foi feita no material didático, 63,73% dos professores respondentes disseram que passaram a conhecer mais sobre administração pública. Causou-nos preocupação, porém, o fato de perceber a existência de professores capacitados pelo PNEF que

acreditam que os conhecimentos sobre administração pública recebidos do programa durante o curso de formação são suficientes para a sua formação como cidadão e para o exercício do controle social.

Levando-se em consideração a verificação realizada no material didático do PNEF e os dados coletados por meio do questionário aplicado e do roteiro do grupo focal com os professores respondentes pode-se concluir que o programa, embora tenha cumprido com o objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública (quando trata sobre o seu conceito, classificação e princípios), não o cumpriu satisfatoriamente. Este conhecimento sobre administração pública foi considerado pelo pesquisador, com base na literatura da área consultada¹⁴³, bastante superficial, insuficiente, sem nenhum rigor conceitual, teórico e legal.

O pesquisador entende que a opção por parte do PNEF de tratar de forma superficial os assuntos relacionados à administração pública minimiza a importância do que propõe o art. 1º da Portaria nº 413/2002 e prejudica a formação do professor, pois conhecer a estrutura e o funcionamento da administração pública de forma aprofundada e com determinados critérios técnicos e legais constitui um importante fator de formação do professor/cidadão para o exercício da participação, do acompanhamento e da fiscalização das ações do Estado.

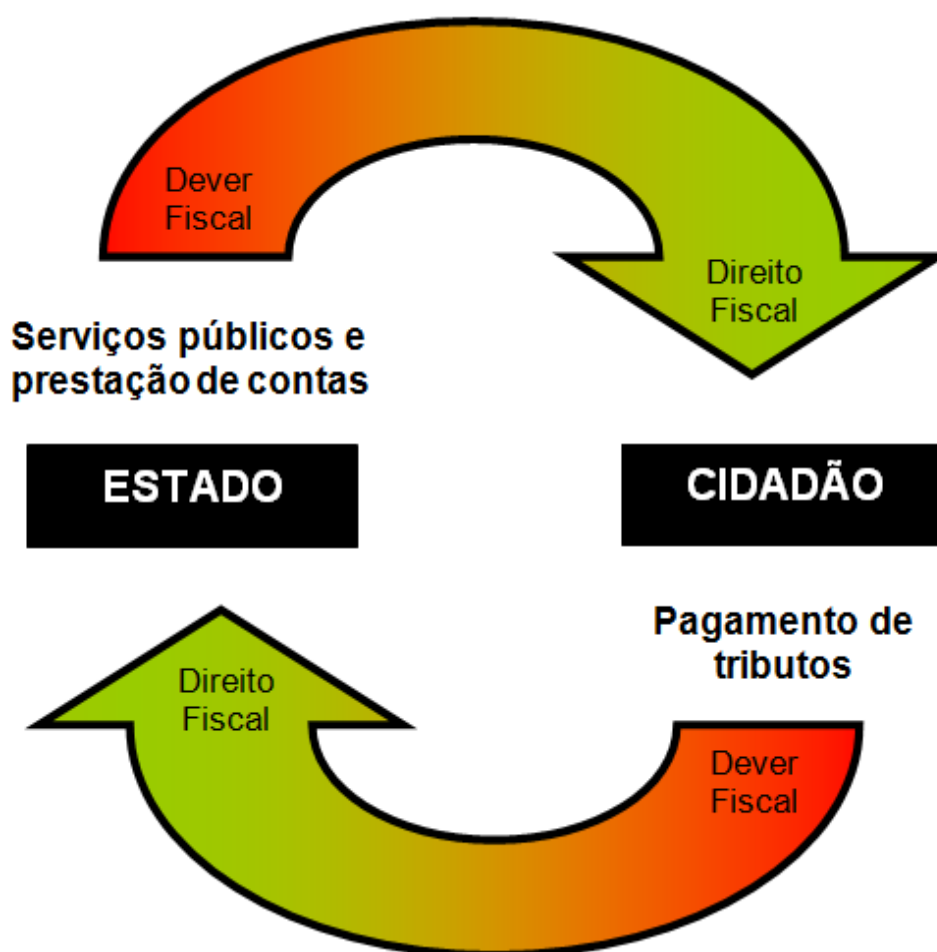
6.2.5 Criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão

De acordo com art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o PNEF tem como terceiro e último objetivo específico **“criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão”**. Neste sentido, foi estabelecido como sexto objetivo específico desta tese o seguinte: **verificar em que medida o PNEF criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor, enquanto cidadão**. Para a efetivação deste objetivo foram estabelecidos dois procedimentos para coleta de dados: (1) entrevista com os gestores do PNEF no Estado da Bahia e (2) aplicação de questionário com professores.

¹⁴³ Di Pietro (2009), Melo (2009), Carvalho Filho (2011) e Meireles (2011).

É importante esclarecer, primeiramente, qual o entendimento que o programa e os seus gestores têm quanto à expressão “relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão”. Muito embora a Portaria nº 413/2002 não explique o significado da expressão que, na visão de Lima (2008, p. 26), possui uma “alta carga de subjetividade”, foi possível identificar no material didático do curso de formação do PNEF que a necessidade da criação de condições para uma “relação harmoniosa” se justifica pelo fato de existir um conflito de interesses entre o Estado e o cidadão no que se refere ao exercício de direitos e o cumprimento de deveres fiscais por parte de cada um deles (ESAF, 2009b, p. 7). Essa relação harmoniosa de que trata a Portaria pode ser visualizada por meio da Figura 5 apresentada a seguir.

Figura 5 – A relação harmoniosa entre Estado e cidadão segundo o PNEF



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Elaborada pelo pesquisador com base nas considerações presentes no material didático do PNEF, a Figura 5 mostra que de um lado da relação existe o Estado na condição de agente arrecadador de tributos (um direito fiscal) e de prestador de serviços públicos¹⁴⁴ e informações governamentais (um dever fiscal) e, do outro, o cidadão (sociedade) na condição de agente pagador de tributos e impostos (um dever fiscal) e destinatário e fiscalizador¹⁴⁵ dos serviços públicos prestados pelo Estado (um direito fiscal). Percebe-se pela disposição dos elementos apresentados na Figura 5 que a harmonia (equilíbrio)¹⁴⁶ pretendida pelo PNEF só vai ocorrer quando cada uma das partes cumprir com o seu dever na relação, pois o dever de uma das partes corresponde ao direito da outra (ESAF, 2009a, p. 26).

Tendo em vista o interesse do pesquisador de verificar qual a compreensão dos gestores do PNEF no Estado da Bahia (representantes da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Educação do Estado) sobre a expressão “relação harmoniosa entre Estado e cidadão” foram realizadas entrevistas com cada um deles. A seguir apresentamos os depoimentos desses gestores.

Depoimento do representante da Secretaria da Receita Federal:

A minha percepção da relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão [...]. Eu entendo que o cidadão tem deveres e direitos fiscais. A harmonia é estabelecida quando o cidadão cumpre com suas obrigações tributárias através do pagamento de tributos [...] e o Estado fazendo a parte dele como contrapartida, através da prestação de serviços públicos e a formação de políticas públicas de forma a atender a demanda e a necessidade da sociedade. Acho que você cria essa harmonia na medida em que cada um assume o seu papel. E o PNEF contribui para isso na medida que dissemina essa conscientização sobre os direitos e deveres fiscais, assegura o exercício da cidadania fiscal, sendo esse o grande desafio. [...] e diga-se de passagem: está bem longe de se conseguir uma situação

¹⁴⁴ É importante esclarecer que o termo “serviço público” utilizado na Figura 5 foi tratado de forma ampla conforme explicação dada por Meirelles (1999, p. 297). Segundo o autor serviço público é todo aquele prestado pela administração pública ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado. Estes serviços podem ser classificados pela sua essencialidade, finalidade e destinatários em: públicos (propriamente ditos); próprios do Estado; de utilidade pública; impróprios do Estado; administrativos; gerais e individuais. Di Pietro (2009, p. 325), no mesmo caminho, conceitua serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as atividades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

¹⁴⁵ Esta fiscalização está condicionada à prestação de contas e informações por parte do Estado.

¹⁴⁶ Para Ferreira (2001), harmonia é uma “disposição bem ordenada entre as partes de um todo”.

ideal, harmônica. [...] Eu acho que no nosso país, temos uma baixa cultura política, onde as pessoas estão preocupadas com seus afazeres, trabalho, família e aí falta a preocupação com o que é comum. E em função disso você têm uma baixa cultura na parte fiscal, nessa questão do exercício do direito e do dever, onde você pode vê uma sonegação alta. [...] É difícil você conscientizar as pessoas que *elas* têm que pagar os seus tributos, suas obrigações e enquanto do outro lado você vê que os recursos públicos não são bem aplicados. Você vê casos de corrupção e de desvio do dinheiro público”. [...] Tomando como base as manifestações do ano passado, na época da Copa das Confederações, chegamos a uma situação em que o serviço público não estava funcionando a contento, que as políticas públicas não estavam sendo voltadas para o bem coletivo como um todo , atingindo um nível de desigualdade social, num país tão grande, onde tantas camadas são desfavorecidas, lutando por oportunidades que não vem, e outras camadas favorecidas que vêem só o seu bem-estar ameaçado com o aumento de violência, devido ao grau de exclusão que se gera. Aí só se supera essa situação se participar, se exigir do Estado, que representa esse papel, o de garantir o bem de todos. E pra isso você precisa fazer a sua parte da obrigação fiscal, pra depois poder exigir deles, pois o Estado tem vários mecanismos, hoje, para fazer isso. [...] A equação da harmonia é bem fácil, onde cada um tem que cumprir com seu papel, cidadão pagando seus tributos e suas obrigações acessórias e o Estado na contrapartida, atendendo a necessidade dos contribuintes.

Depoimento do representante da Secretaria da Fazenda do Estado:

Esse termo relação harmoniosa é muito vago. Eu não consigo enxergar ele de modo mais segmentado, [...] *mas* para ter uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão é preciso a redução do conflito entre o cidadão/contribuinte e o Estado/arrecadador. [...] e *nem todo* cidadão tem essa educação tributária ou essa educação fiscal, de que o imposto é importante *ou* de que o imposto é necessário para que se pague as contas do Estado e que serão transformados em serviços públicos, [...] Então esse conhecimento do qual falei, essa conscientização, eu acho que já ajuda a criar essa relação harmoniosa. [...] É um processo, onde você parte de um público, de uma sociedade que não tem esse conhecimento, onde não houve investimento no passado nesse sentido, então temos que sair do zero. Primeiro da informação, torná-la comum na média, essa fala sobre a importância dos tributos, a importância do Estado, se está gastando bem os recursos públicos, se está aplicando bem. Então isso é um processo que a sociedade vai se apoderando dessas informações, dessa reflexão, das discussões e, a partir daí, é começar a se envolver diretamente neste processo de cumprimento do seu dever, de exigir seus direitos, de fazer cumprir, de fazer com que os contribuintes cumpram com sua parte e fazer com que nossos governantes *também* cumpram a sua parte.

Depoimento do representante da Secretaria de Educação do Estado:

Entendemos que uma relação harmoniosa é aquela em que não há prejuízo e, sim, o benefício de ambos. Assim, a expressão evidencia a necessidade da compreensão da dinâmica de organização e funcionamento do Estado para que o exercício da cidadania se dê de forma plena, cobrando e obedecendo as regras e normas preconizadas na legislação vigente. [...] Para o estabelecimento dessa relação, se faz necessário uma série de medidas de forma constante para que essa relação seja construída. O diálogo entre os entes da federação é fundamental para construção e consolidação desse processo. [...] Principalmente a elaboração e a oferta do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, onde por meio dos conteúdos elaborados, estimulam o exercício pleno da cidadania e, conseqüentemente, a relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Associando as considerações presentes no material didático do PNEF com os depoimentos apresentados pelos gestores sobre esta relação harmoniosa, percebe-se que, quando o que ficou definido como dever fiscal não é cumprido por qualquer das partes, ou seja, quando o cidadão ou o contribuinte não paga (corretamente) seus tributos ou quando o Estado não presta (adequadamente) serviços públicos ou informações governamentais, o que ficou definido como direito da outra parte é desrespeitado. E a partir deste desrespeito (seja ele recíproco ou não) é que faz surgir o que o programa entende como conflito. A criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão estará baseada, desta maneira, na proposição de alternativas ou ações que minimizem de alguma forma este conflito e que, se não for minimizado, prejudicará a fruição de direitos por parte da sociedade e, de modo especial, a fruição dos direitos sociais garantidos em lei.

É importante ressaltar, inclusive, com base nas entrevistas realizadas, que a expressão “criar condições para uma relação harmoniosa” utilizada pela Portaria nº 413/2000, não impõe ao PNEF (como objetivo) a efetivação desta “relação harmoniosa”, até porque a ocorrência dela não depende do programa, mas, sim, de cada uma das partes envolvidas na relação. Um caminho possível de criação de condições para uma relação harmoniosa passa, então, pelo incentivo ao cumprimento dos deveres dos que integram essa relação, o Estado e o cidadão.

Percebe-se, porém, que exigir do Estado o cumprimento do seu dever de prestar (adequadamente) serviços públicos e informações governamentais não é visto pelo programa como o caminho mais apropriado, uma vez que o PNEF, por ser uma política pública, representa o Estado. Qualquer ação nesta direção será interpretada como o reconhecimento pelo próprio Estado de que ele não está cumprindo com o seu dever fiscal. A solução para esse impasse se dá, então, pela transferência para o cidadão (sociedade) da responsabilidade de exigir do Estado o cumprimento do dever. E isto ocorrerá por meio do incentivo ao acompanhamento e à fiscalização das ações do Estado, ou seja, pelo controle social¹⁴⁷. Tanto o programa quanto os gestores entrevistados entendem que o exercício do controle social pela sociedade força o Estado a cumprir o seu dever, favorecendo a harmonia e o equilíbrio pretendidos na relação (ESAF, 2009d, p. 63).

Diante disso, duas ações são identificadas no material didático do PNEF como imprescindíveis à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão e todas elas concentradas no cidadão. A primeira corresponderá à sensibilização por parte do programa quanto à função socioeconômica do tributo, como fonte de recursos para a viabilização das diversas políticas públicas e dos direitos sociais (sensibilizar para pagar ou não sonegar). A segunda corresponderá ao incentivo do cidadão para o exercício do controle social, como forma de adequação das políticas públicas aos interesses da sociedade e para que elas sejam realmente efetivadas (incentivar para fiscalizar e controlar). O material didático do PNEF e o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal são apresentados como instrumentos importantes neste processo de sensibilização do tributo e incentivo (e preparo) do cidadão para o exercício do controle social (ESAF, 2009, p. 3).

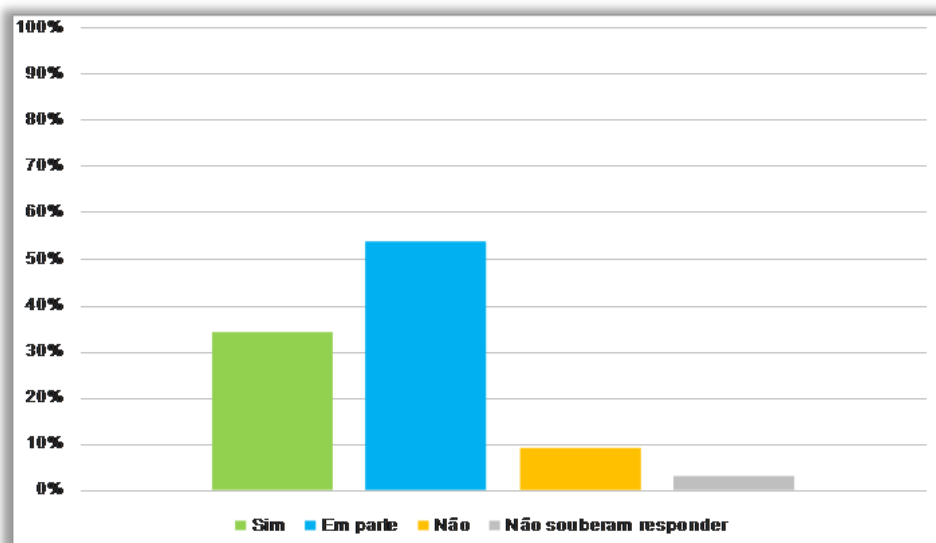
¹⁴⁷ De acordo com Chaves (2012, p. 6), controle social é o controle exercido pela sociedade sobre aqueles a quem ela delega poderes. Corresponde àquele tipo de controle realizado por alguém que não é um agente público no exercício da sua função e pode ocorrer por meio da participação direta no planejamento, no monitoramento e na fiscalização da gestão pública. Este controle pode ser exercido de forma direta, quando o próprio cidadão, individualmente, acompanha as ações de seus gestores; ou de forma colegiada, quando exercido através dos diferentes conselhos de políticas públicas. Para que esse controle ocorra é imprescindível que a sociedade tenha acesso a informações e a prestação de contas, que dependem, essencialmente, do nível de transparência governamental. Percebe-se, assim, que o principal objetivo do controle social visa contribuir com a garantia de que os recursos arrecadados pelo governo por meio dos tributos sejam utilizados na consecução de políticas públicas que atendam às demandas da sociedade, a legítima proprietária dos recursos públicos. A ausência do controle sobre a administração pública por parte da sociedade abre lacunas para a corrupção, o mau uso e o desvio de verbas públicas, condutas estas que repercutem na ineficiência da gestão governamental e contribuem para o aumento crescente das desigualdades e das injustiças sociais.

Com o propósito de verificar o posicionamento dos professores capacitados pelo PNEF para saber deles se as alternativas (ou ações) apontadas pelo programa foram realmente capazes de criar condições para a efetivação dessa relação harmoniosa entre eles (cidadãos) e o Estado, foram inseridas no questionário aplicado duas perguntas que envolveram os seguintes questionamentos: (1) Em sua opinião, qual o nível de importância que o PNEF dá à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão? (2) Após a conclusão do curso de formação você acredita que professores capacitados pelo PNEF, enquanto cidadãos, passam a ter uma relação (mais) harmoniosa com o Estado?

Em relação ao primeiro questionamento feito aos docentes, do total de respondentes, 27,78% responderam que o PNEF, por meio do curso de formação, dava uma *elevada importância* à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão; 57,84% responderam *bastante importância*, 11,76% responderam *razoável importância*, 2,29% responderam *pouca importância* e 0,33% *nenhuma importância*. A grande questão em relação a este aspecto, no entanto, era saber se, na percepção do professor respondente, o PNEF havia criado condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e os professores capacitados.

Ao serem questionados sobre este aspecto, 33,99% dos professores responderam que *sim*, que o PNEF havia criado condições para uma relação harmoniosa entre eles e o Estado e 53,92% responderam que *em parte*; 9,15% responderam que *não* e 2,94% não souberam responder. O Gráfico 16, a seguir, apresenta o posicionamento dos professores quanto a esta relação.

Gráfico 16 – Percepção dos professores quanto à criação de condições pelo PNEF para uma relação harmoniosa entre Estado e o professor



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Embora reconheçamos a importância da função do tributo para a efetivação das diversas políticas públicas (que garantem a efetivação dos direitos sociais) e o valor que o exercício do controle social tem para a melhoria da gestão pública e para o combate e à minimização da corrupção e do mau uso dos recursos públicos, vemos com ressalva essa busca pretendida pelo PNEF quanto à criação de uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. E a nossa ressalva se baseia na afirmativa do programa de que a harmonia na relação entre Estado e cidadão só tem como ocorrer quando cada uma das partes cumprir o seu dever fiscal como foi apresentado na Figura 5. E essa é a condição apresentada pelo PNEF.

Percebe-se que não há no material didático do programa, em nenhum momento sequer, uma preocupação com o incentivo ao exercício da crítica ou do questionamento de tal estrutura de deveres fiscais. O cidadão é apenas orientado a cumprir o que foi definido como dever (por meio de lei), a se portar como uma peça de uma engrenagem, cabendo a ele somente exercer a sua função. A ordem é apenas uma: cumprir com o dever que lhe foi atribuído na relação para que haja a harmonia pretendida pelo programa, uma visão totalmente funcionalista do cidadão como tratamos quando da avaliação conceitual de cidadania e de educação fiscal.

Esta defesa do cumprimento do dever por parte do PNEF faz com que o programa entre em contradição com a sua proposta conceitual de educação para a

cidadania quando afirma, por exemplo, que um processo educativo só será realmente autônomo quando for capaz de preparar cidadãos críticos, conscientes e responsáveis, dotados das condições que lhes permitam compreender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos para intervir na realidade.

6.2.6 Síntese comparativa dos resultados do PNEF

Diante do que tratamos anteriormente sobre a avaliação dos resultados do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013, ficou evidente através da pesquisa realizada que o programa não alcançou total ou satisfatoriamente os objetivos estabelecidos pela Portaria nº 413/2002, a saber, (1) sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; (2) levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e (3) criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

A Tabela 14 apresenta, resumidamente, os resultados alcançados pelo PNEF de acordo com as respostas coletadas dos professores respondentes a cada uma das categorias que compuseram a avaliação de resultados.

Tabela 14 – Comparativo dos resultados do PNEF

OBJETIVOS DO PNEF	Sim	Em parte	Não
Sensibilização sobre a função do tributo	67,31%	28,16%	1,94%
Conhecimentos sobre administração pública	63,73%	34,64%	0,65%
Criação de condições para uma relação harmoniosa	33,99%	53,92%	9,15%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando verificamos os dados constantes da Tabela 14, percebemos que os percentuais relacionados aos que responderam *sim* estão bem mais concentrados nas categorias (1) sensibilização sobre a função do tributo, com 67,31%, e (2) conhecimentos sobre administração pública, com 63,73%, enquanto que a categoria (3) criação de condições para uma relação harmoniosa apresentou um percentual bem menor do que as demais categorias (com 33,99%). Quando verificamos o percentual dos que responderam *em parte* a situação se inverte. Percebemos que a categoria (3) criação de condições para uma relação harmoniosa passa a ocupar a

primeira colocação com 53,92%, um percentual bem acima do que, por exemplo, a categoria (1) sensibilização sobre a função do tributo, terceira colocada.

Estas diferenças, porém, diminuem quando somamos os percentuais indicados nas alternativas *sim* e *em parte*: sensibilização sobre a função do tributo (com 95,47%); conhecimentos sobre administração pública (com 98,37%) e criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão (com 87,91%). É interessante observar, neste caso específico, que a categoria (2) conhecimento sobre administração pública passa a ocupar a primeira colocação, acompanhada da (1) sensibilização da função do tributo (em segundo) e da (3) criação de condições para uma relação harmoniosa.

6.3 Avaliação dos impactos do PNEF na formação de professores na Bahia

Quando tratamos sobre avaliação de impacto no capítulo destinado à Metodologia recorreremos, inicialmente, ao conceito apresentado por Baker (2000, p. 1). Segundo a autora, a avaliação de impacto corresponde à mensuração do efeito de um determinado programa ou projeto sobre determinado alvo, com o propósito de saber em que medida houve alteração em uma *situação inicial* e se as alterações percebidas podem ser atribuídas ao programa e somente a ele. Recorreremos, também, ao conceito de avaliação de impacto apresentado por Roche (2002, p. 37), no qual afirma que avaliar o impacto de um programa ou projeto significa analisar até onde o resultado de uma intervenção promoveu mudanças na vida daqueles a quem o programa pretende (ou pretendeu) beneficiar (público-alvo) ou na vida de outras pessoas que não estejam envolvidas diretamente na sua implementação.

Partindo das concepções de avaliação de impacto defendidas por Baker (2000) e Roche (2002), a avaliação de impacto que estará sendo considerada neste trabalho baseia-se na análise do nível de mudanças ocorrido em uma *situação inicial* das pessoas a quem o PNEF alcançou por meio do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal em um determinado período. Muito embora o curso de formação seja oferecido a toda a sociedade, em função do objetivo desta tese, o público-alvo considerado nesta avaliação, dentro do que propõe Baker e Roche, foram os professores capacitados, no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013.

E como tratamos, também, no capítulo destinado à Metodologia, no tópico referente à pesquisa avaliativa, a avaliação de impacto realizada neste trabalho cumpriu os seguintes procedimentos conforme orientações dadas por Bauer (2012, p. 240), a saber: (1) identificação da *situação inicial* (antes da intervenção); (2) identificação da *situação atual* (depois da intervenção); (3) identificação das mudanças ocorridas entre *situação inicial* e *situação atual* e (4) verificação das contribuições dadas pelo programa às mudanças identificadas.

Tendo em vista a abrangência que os impactos de um programa ou projeto podem causar numa determinada população ou grupo (positiva ou negativamente), como destacou Roche (2002, p. 37), coube ao pesquisador eleger seis diferentes aspectos a serem considerados na avaliação de impacto do PNEF: (1) o impacto do programa na sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo; (2) o impacto do programa nos conhecimentos adquiridos pelo professor sobre administração pública; (3) o impacto do programa na relação entre o Estado e o cidadão (professor); (4) o impacto na concepção de cidadania desenvolvida pelo professor; (5) o impacto no exercício da cidadania pelo professor e (6) o impacto na importância dada pelo professor à educação para o exercício da cidadania.

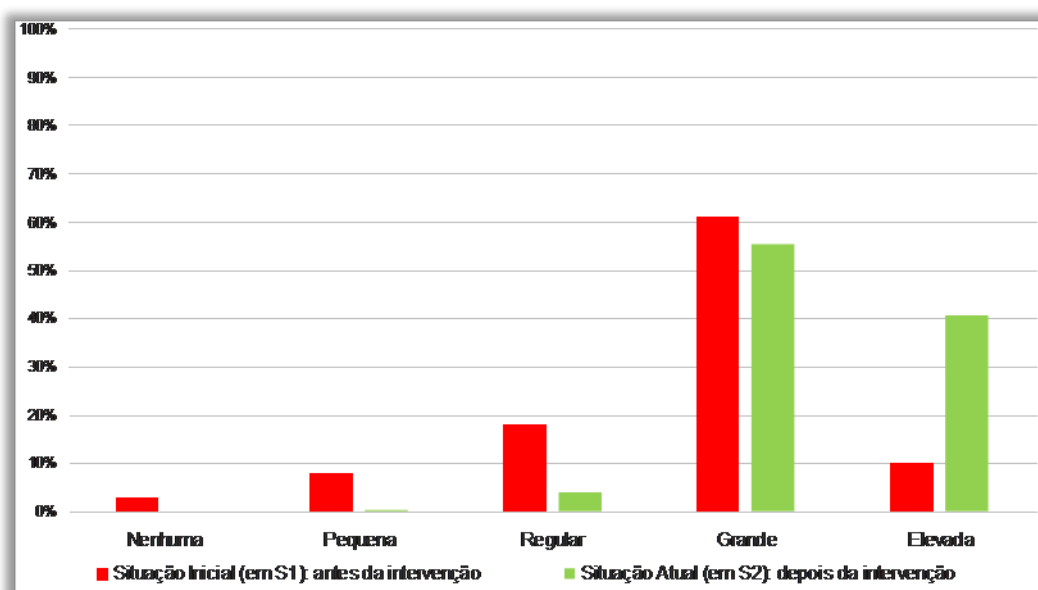
É importante lembrar, também, como foi explicado na Metodologia, que os procedimentos estabelecidos para a coleta de dados e para a verificação e análise do impacto do PNEF na formação dos professores envolveram a aplicação de questionário e grupo focal. Os questionamentos feitos aos professores estavam relacionados aos seis aspectos listados acima, considerando a orientação de Bauer (2012) no que se refere a identificação de uma *situação inicial* (S_1) e uma *situação atual* (S_2) e de como o programa contribuiu no alcance da *situação atual*.

É importante ressaltar que a identificação da situação *inicial* (S_1) e *atual* (S_2) foi possível porque a intervenção realizada pelo PNEF na vida do professor inscrito no Curso de Disseminadores de Educação Fiscal possui um prazo determinado no tempo (geralmente 3 meses), enquanto uma turma, em um determinado ano, estiver sendo capacitada. Desta forma, embora o PNEF seja um programa que esteja em pleno funcionamento desde quando foi criado pela Portaria Interministerial nº 413, para o professor que foi capacitado pelo programa a intervenção realizada em sua vida tem um início e um fim, o que permitiu ao pesquisador a identificação de uma *situação inicial* (antes do curso) e uma *situação atual* (depois do curso).

Em cada ano, como acabamos de mencionar, é formada uma única turma de disseminadores de educação fiscal, geralmente no segundo semestre. Levando-se em consideração o interesse do pesquisador em avaliar os impactos do PNEF na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013, foram identificadas na amostra de respondentes oito turmas de professores capacitados, uma em cada ano, o que significa dizer que todos os anos relacionados à pesquisa foram devidamente representados na amostra. Vale dizer que, dos 309 professores que responderam ao questionário aplicado, foi possível identificar a seguinte distribuição: 2006 (com 19 professores), 2007 (com 63), 2008 (com 88), 2009 (com 55), 2010 (com 24), 2011 (com 17), 2012 (com 10), 2013 (com 33).

Antes de iniciarmos a avaliação de impacto, porém, consideramos como uma informação relevante a identificação do grau de expectativa e de satisfação que os professores respondentes tiveram em relação ao curso oferecido pelo PNEF. Ao serem questionados sobre qual era a **expectativa** de cada um deles antes do início do curso, 10,03% dos professores responderam que era *elevada*; 61,17% responderam *grande*; 18,12% responderam *regular*; 7,77% responderam *pequena* e 2,91% responderam *nenhuma*. Quando questionados sobre a sua **satisfação** após a realização do curso de formação, 40,45% responderam *elevada*; 55,34% responderam *grande*; 3,88% responderam *regular* e 0,32% responderam *pequena*.

Gráfico 17 – Comparativo entre expectativa e satisfação com o curso do PNEF



Fonte: Elaborada pelo pesquisador.

Da comparação dos dados coletados, é possível perceber que o curso de formação do PNEF conseguiu exercer uma impressão bastante positiva no professor após a sua conclusão. A pesquisa mostra que o percentual de professores que se consideraram plenamente satisfeitos com o curso (40,45%), ou seja, com o máximo de satisfação, superou, e muito, as expectativas, uma vez que apenas 10,03% declararam ter uma expectativa elevada antes de iniciar o curso de formação.

Quando questionados sobre como eles haviam conhecido o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, duas respostas foram comuns entre os respondentes: por meio de divulgação feita entre colegas de escola (professores) e por meio da internet (curiosidade). Quando questionados sobre o que teria motivado a realizarem o curso, algumas respostas foram identificadas: curiosidade em relação ao tema; aquisição de certificado (carga horária) e a influência de colegas. Por outro lado, foi possível perceber, quando da aplicação dos questionários (nos depoimentos), que alguns professores revelaram uma motivação diferente para a inscrição no curso e esta motivação estava relacionada à sua afinidade com o tema antes mesmo da realização do curso, em função do exercício, além da docência, de outras funções ligadas à gestão pública e a tribunais de contas.

É importante dizer que alguns professores apontaram a organização do curso, a qualidade do material distribuído, o conteúdo trabalhado, o acompanhamento realizado pelos tutores e as temáticas discutidas nos fóruns como os principais fatores que influenciaram a superação das expectativas. Essa satisfação, inclusive, levou 44,01% dos professores a responderem que o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal foi *excelente* e 51,46% que o curso foi *bom*. Apenas 3,38% dos professores responderam que foi *regular*, 0,32%, *ruim* e 0,32%, *péssimo*.

A seguir, apresentamos depoimentos dados pelos professores respondentes em relação ao curso de formação do PNEF. Vale destacar que, embora 4,02% dos professores tenham considerado o curso como *regular* (3,38%), *ruim* (0,32%) e *péssimo* (0,32%), todos os depoimentos coletados foram de elogio ao curso.

Depoimento da professora “J” (elogia e sugere que o curso seja presencial):

Eu gostei da qualidade do curso, já faz um bom tempo que fiz. No entanto, acho que o curso seria mais útil se fosse ministrado para professores em sala de aula, assim poderia ser passado para os/as

estudantes. Como eu não estava em sala de aula, não utilizei para multiplicar o conhecimento e perdeu-se um pouco.

Depoimento da professora “L” (elogia e alega dificuldades na efetivação):

No contexto escolar, a minha atuação/disseminação em relação aos tributos não se faz com maior ênfase em função da estrutura com que se organiza o trabalho pedagógico. Muitas vezes não *há* espaço para se trabalhar determinados conteúdos que contribuem para o fortalecimento da cidadania, porém, quando a formação ou capacitação do professor tem qualidade, naturalmente, isso chega até o aluno. Por isso, o curso foi muito importante.

Depoimento da professora “M” (elogia e sugere uma formação continuada):

O curso de Disseminadores de Educação Fiscal foi efetivamente mais um meio de conhecimento para essa temática, tive o incentivo a partir desse curso para trabalhar em sala de aula de modo contextualizado despertando no aluno-cidadão a importância de conhecer os tributos e como são utilizados para a melhoria da cidadania. Esse curso contribuiu para que *eu* escrevesse uma monografia sobre Tecnologia e Educação Fiscal: ampliação da aprendizagem sobre cidadania. Enfim, gostei muito, só tenho a dizer que deveria ter formação continuada sobre o assunto. Aproveitando a oportunidade gostaria de saber como poderia convidar palestrante dos órgãos responsáveis para dá palestra no colégio. Abraços!

Depoimento da professora “B” (elogia e sugere inclusão na matriz curricular):

Na verdade, um curso tão bom e essencial como este deveria fazer parte da grade curricular do ensino médio. Toma-se um curso de tamanha importância para a formação cidadã do educando, entretanto, por razões outras, sua aplicabilidade é pequena. Não há como trabalhar, se o governo não disponibiliza o material para o alunado. É lamentável!

Adiante, apresentamos a avaliação dos impactos do PNEF na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013. Abordaremos os seus impactos no que se refere (1) à sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo; (2) o acesso por parte do professor a conhecimentos

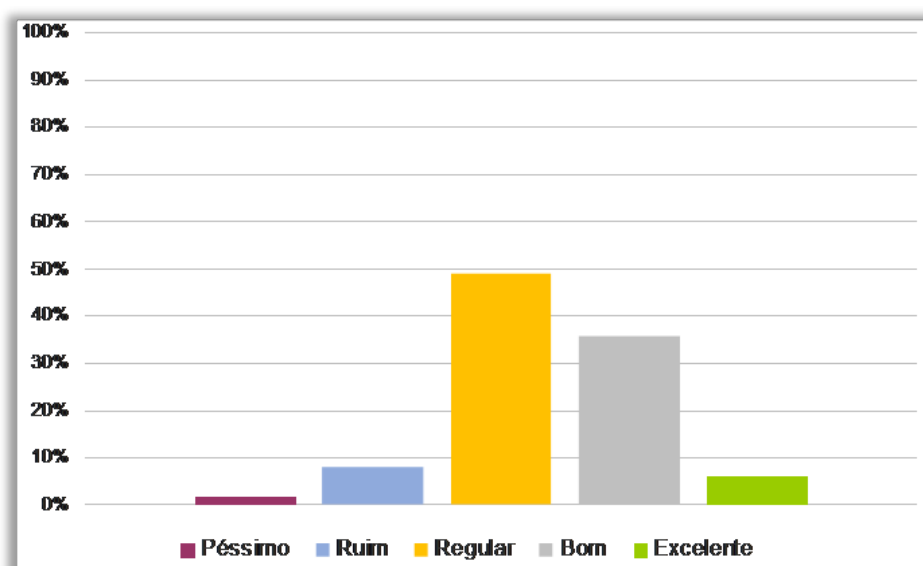
sobre administração pública; (3) à relação entre o Estado e o professor, enquanto cidadão; (4) à compreensão do conceito de cidadania; (5) o exercício da cidadania e (6) à importância da educação para o exercício pleno da cidadania.

6.3.1 Quanto à sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo

Com o propósito de avaliar os impactos do PNEF no que se refere ao processo de sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo foram inseridas no questionário enviado aos professores três perguntas: (1) **Antes** de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia o seu nível de sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo? (2) **Atualmente**, como você avalia a sua sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo? (3) **Em que medida** o PNEF, por meio do curso de formação, contribuiu com o seu atual nível de sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo?

Em relação ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* (antes da intervenção) quanto à sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo, 6,15% dos professores responderam que era *excelente*; 35,60% responderam que era *bom*; 48,87% responderam *regular*, 7,77%, *ruim* e 1,62%, *péssimo*. O Gráfico 18, a seguir, apresenta este posicionamento.

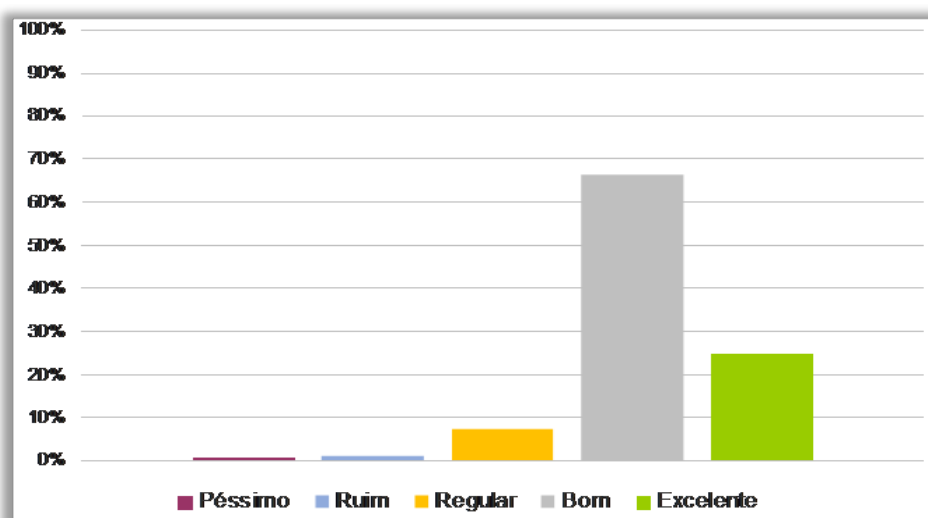
Gráfico 18 – Sensibilização sobre a função do tributo (situação inicial)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Em relação ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual* (depois da intervenção), 24,92% dos professores responderam *excelente*; 66,34% responderam *bom*; 7,12% responderam *regular*; 0,97% responderam *ruim* e 0,65% responderam *péssimo*. O Gráfico 19, a seguir, apresenta o atual grau de sensibilização declarado pelos professores respondentes.

Gráfico 19 – Sensibilização sobre a função do tributo (situação atual)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando comparamos a *situação inicial* (S_1) com a *situação atual* (S_2) sobre a sensibilização dos professores respondentes quanto à função socioeconômica do tributo para identificarmos a existência de mudanças nesse processo, temos:

Tabela 15 – Comparativo da sensibilização sobre a função do tributo ($S_1 \times S_2$)

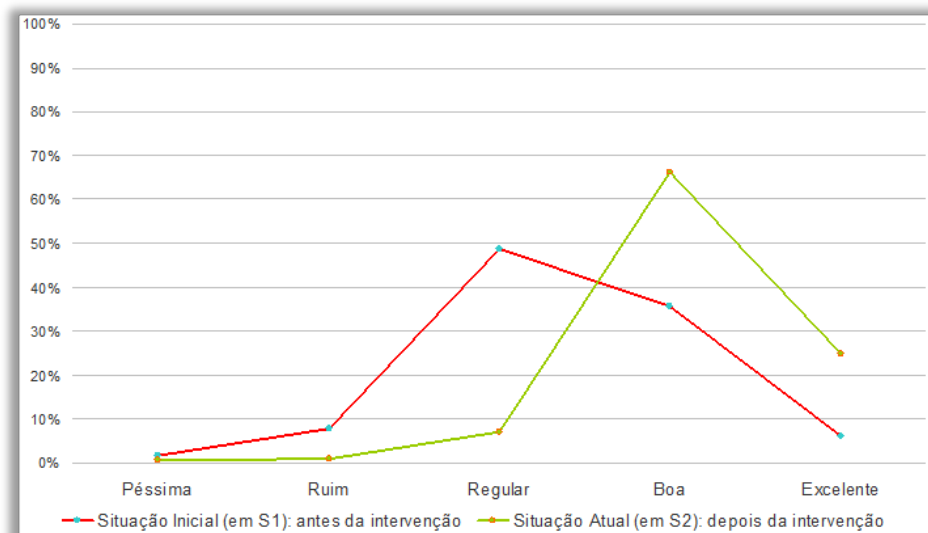
SITUAÇÃO	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Excelente
Situação Inicial (S_1) (antes)	1,62%	7,77%	48,87%	35,60%	6,15%
Situação Atual (S_2) (depois)	0,65%	0,97%	7,12%	66,34%	24,92%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da verificação dos dados da Tabela 15, percebe-se que ocorreram mudanças significativas no processo de sensibilização dos professores sobre a função socioeconômica do tributo no comparativo entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Chama a atenção o crescimento significativo dos que responderam *excelente*, que passou de 6,15% (em S_1) para 24,92% (em S_2) e o crescimento dos que

responderam *bom*, que passou de 35,60% (em S_1) para 66,34% (em S_2). O aumento percebido nestas categorias foi proporcionado pela redução significativa dos que responderam *regular*, que passou de 48,87% (em S_1) para 7,12% (em S_2) e pela redução dos que responderam *ruim* e *péssimo*. O Gráfico 20, a seguir, apresenta esta relação comparativa entre *situação inicial* (S_1) e *situação atual* (S_2).

Gráfico 20 – Comparativo sobre a sensibilização da função do tributo ($S_1 \times S_2$)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

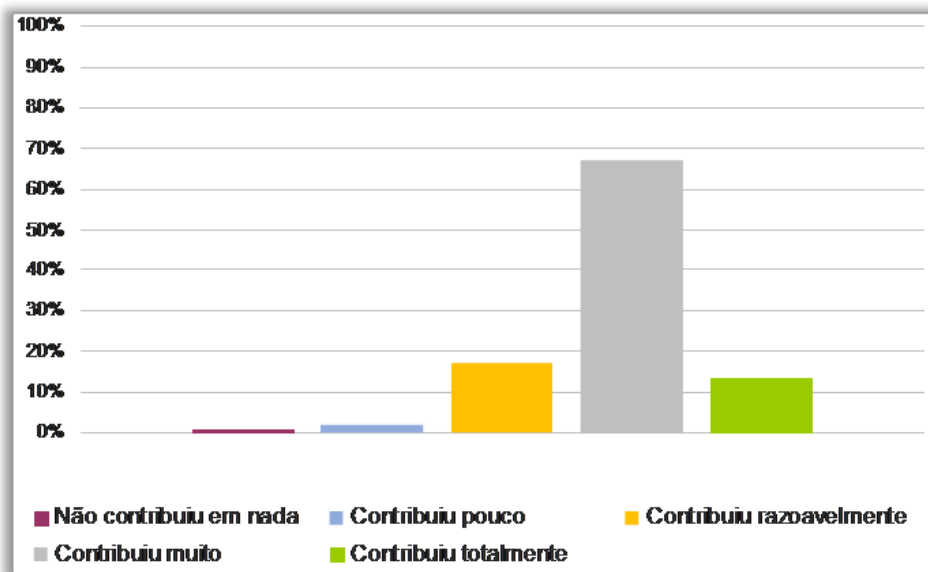
De acordo com o Gráfico 20, percebe-se que a mudança entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) é bastante significativa e com uma nítida tendência de aumento da sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo¹⁴⁸. Veja que área delimitada pela linha verde que representa a *situação atual* está bem mais concentrada entre *excelente*, *boa* e *regular*, enquanto que a área que representa a *situação inicial* está bem mais concentrada entre *boa*, *regular* e *ruim*.

Diante das mudanças identificadas quanto à sensibilização dos professores sobre a função socioeconômica do tributo e tendo em vista o fato de que, quando da avaliação de resultados, 67,31% dos professores responderam que o PNEF os havia sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo, nos interessou saber, para efeito da avaliação dos impactos do PNEF, em que medida o programa contribuiu com as mudanças identificadas entre a *situação inicial* e a *situação atual*.

¹⁴⁸ É importante considerar as observações feitas pelo pesquisador quando da avaliação de resultados no tópico 6.2.3. A pesquisa mostrou que, embora a Portaria nº 413/2002 mencione sobre a função socioeconômica do tributo, apenas a função social foi tratada no material didático.

Questionados sobre este aspecto, dos 309 professores respondentes, 13,27% disseram que o PNEF havia *contribuído totalmente*; 66,99% disseram que o PNEF havia *contribuído muito*; 17,15% *contribuído razoavelmente*; 1,94% que o PNEF *contribuiu pouco* e 0,65% disseram que o PNEF *não havia contribuído em nada*.

Gráfico 21 – Contribuições do PNEF à sensibilização da função do tributo



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da leitura do Gráfico 21, embora o PNEF tenha contribuído de alguma maneira com as mudanças ou alterações no atual nível de sensibilização dos professores quanto à função socioeconômica do tributo, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela maioria dos professores (86,08%), alegando que as mudanças que levaram ao seu atual nível de sensibilização se deram, também, por outros fatores, como a leitura de livros, de revistas e jornais e a realização de cursos e palestras, alguns cursos e palestras realizados, inclusive, antes do curso de formação oferecido pelo PNEF. Quando questionados se a leitura dos livros, revistas e jornais e se os cursos e palestras realizados **durante** ou **após** o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal teriam sido influenciados pelo PNEF (impacto indireto), os professores disseram que o PNEF havia influenciado de alguma maneira, muito embora não soubessem descrever o quanto ou como teria ocorrido esta influência. “É bastante complicado falar sobre este tipo de coisa, sinceramente eu não sei”, declarou um professor. Vale destacar, também, o seguinte depoimento:

Depoimento do professor "A":

A gente nem precisa fazer muito esforço para entender que o tributo é importante. É só olhar na nossa volta, o tanto de pobreza e de miséria. O tanto de crianças abandonadas nas ruas da cidade. O tanto de gente com fome e marginalizada. Se o governo não agir a nossa sociedade pode acabar. E o governo só pode agir se tiver dinheiro. E o dinheiro vai vir de onde? Se imprimir dinheiro, os economistas dizem que a inflação aumenta. Tem de vir dos impostos que pagamos, então. Só discordo do tanto de imposto que pagamos, porque é muito pesado. Mas precisamos pagar. O curso me ajudou a entender um pouco mais sobre isso, principalmente sobre aquelas divisões dos tributos, embora já tivesse algum conhecimento. Mas em relação a função do tributo, tem horas que nem precisamos de curso. É só olhar ao nosso redor e ver a miséria e a desigualdade do povo. E essa visão eu já tinha bem antes. É essa a minha opinião, pois foi isso o que aconteceu comigo e creio que vários professores pensam assim.

A constatação de que o PNEF contribuiu com as mudanças ocorridas na sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo nos leva a refletir sobre o que Baker (2000, p. 1) discorreu sobre a avaliação de impacto e a concluir que as suas considerações não se aplicam inteiramente ao nosso caso, pois para Baker, os impactos provocados por um programa (projeto) estão condicionados às modificações atribuídas a ele **e somente a ele** (impacto exclusivo).

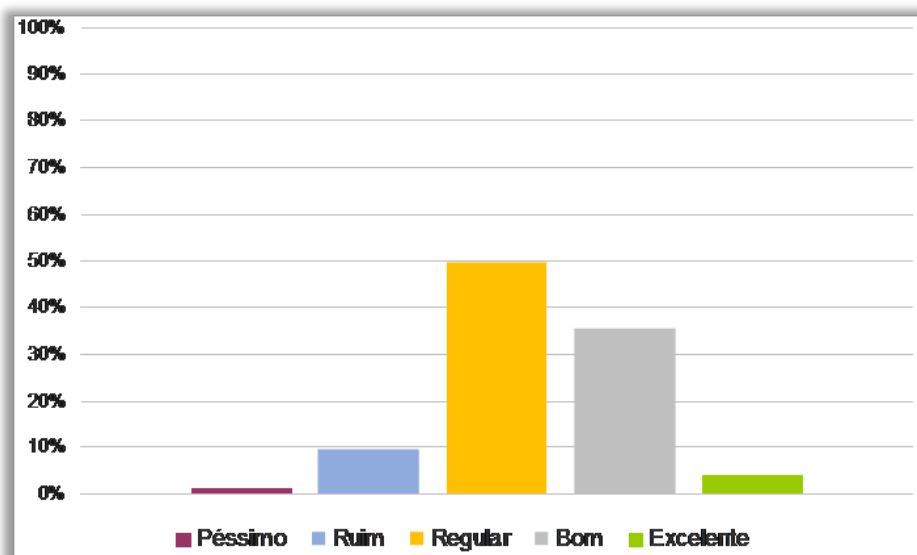
Entendemos que as mudanças identificadas na sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo, no comparativo entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2), sofreram impactos do PNEF, porém, estes impactos não foram exclusivos. O teor dos depoimentos coletados permitiu ao pesquisador identificar que estes impactos (não exclusivos) foram diretos e indiretos. Vale destacar, inclusive, que não foi possível medir os impactos diretos do programa nas mudanças ou alterações identificadas, nem mesmo daqueles que haviam respondido que o PNEF contribuiu totalmente (13,27%) com o seu atual grau de sensibilização, uma vez que a temática abordada (sobre tributo) integra o cotidiano da vida dos professores, influenciando-os, por diversas vias e meios, como foi declarado pelos professores nos depoimentos.

6.3.2 Quanto aos conhecimentos adquiridos sobre administração pública

Com o objetivo de avaliar os impactos do PNEF no que se refere ao processo de aquisição de conhecimentos sobre administração pública foram inseridas no questionário enviado aos professores capacitados três perguntas que envolveram os seguintes questionamentos: (1) **Antes** de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia o seu nível de conhecimento sobre administração pública? (2) **Atualmente**, como você avalia o seu conhecimento sobre administração pública? (3) **Em que medida** o PNEF contribuiu, por meio do curso de formação, com o seu atual nível de conhecimento sobre administração pública?

Em relação ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* (antes da intervenção) quanto ao nível de conhecimento sobre administração pública dos professores capacitados, 4,25% responderam que era *excelente*; 35,29% responderam que era *bom*; 49,67% responderam que era *regular*; 9,48% responderam *ruim* e 1,31% dos professores responderam *péssimo*. O Gráfico 22, a seguir, apresenta este posicionamento.

Gráfico 22 – Conhecimento sobre administração pública (situação inicial)

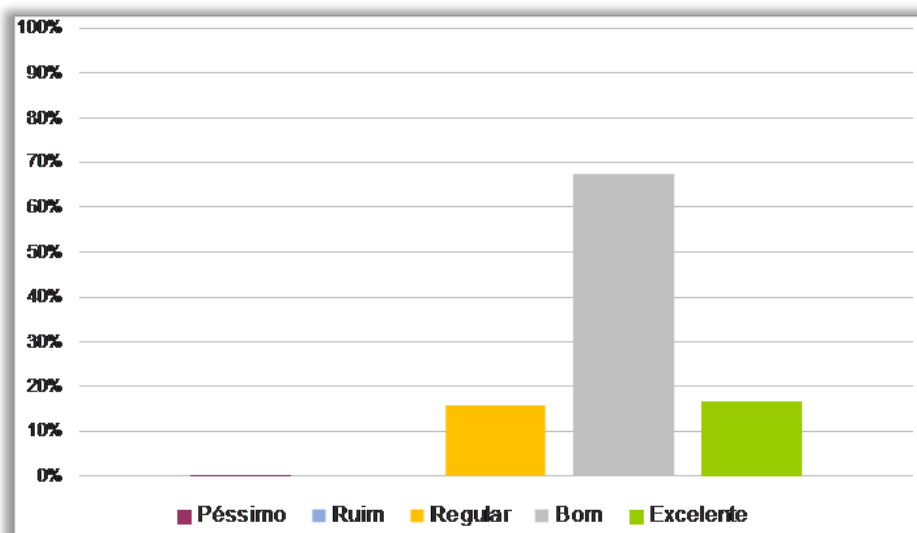


Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Em relação ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual* (depois da intervenção), 16,67% dos professores

responderam *excelente*; 67,32% responderam *bom*; 15,69% responderam *regular*; nenhum professor respondeu *ruim* e 0,33% responderam *péssimo*. O Gráfico 23 apresenta o atual grau de conhecimento sobre administração pública declarado pelos professores que participaram da aplicação do questionário.

Gráfico 23 - Conhecimento sobre administração pública (situação atual)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando comparamos a *situação inicial* (S₁) com a *situação atual* (S₂) sobre o nível de conhecimento sobre administração pública declarado pelos professores para identificarmos as possíveis mudanças ocorridas nesse processo, temos:

Tabela 16 - Comparativo sobre conhecimento de administração pública (S₁xS₂)

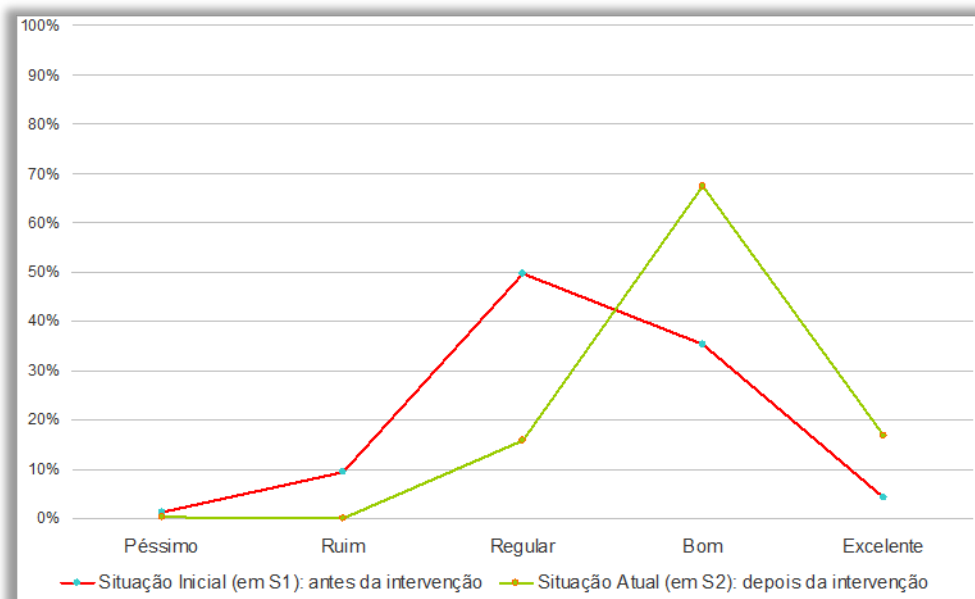
SITUAÇÃO	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Excelente
Situação Inicial (S ₁) (antes)	1,31%	9,48%	49,67%	35,29%	4,25%
Situação Atual (S ₂) (depois)	0,33%	-	15,69%	67,32%	16,67%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Analisando os dados da Tabela 16, percebe-se a ocorrência de mudanças no nível de conhecimento sobre administração pública declarado pelo professores no comparativo entre *situação inicial* e *situação atual*. Chama a atenção o crescimento dos que responderam *excelente*, que passou de 4,25% (em S₁) para 16,67% (em S₂) e o crescimento dos que responderam *bom*, que passou de 35,29% (em S₁) para 67,32% (em S₂). O aumento percebido nestas categorias foi motivado pela redução

significativa dos que responderam *regular* (de 49,67% em S_1 para 15,69% em S_2) e pela redução dos que responderam *ruim* e *péssimo*. Vale destacar que na *situação atual* nenhum dos professores respondeu *ruim*. O Gráfico 24, a seguir, apresenta esta relação comparativa entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2).

Gráfico 24 – Comparativo do conhecimento de administração pública ($S_1 \times S_2$)



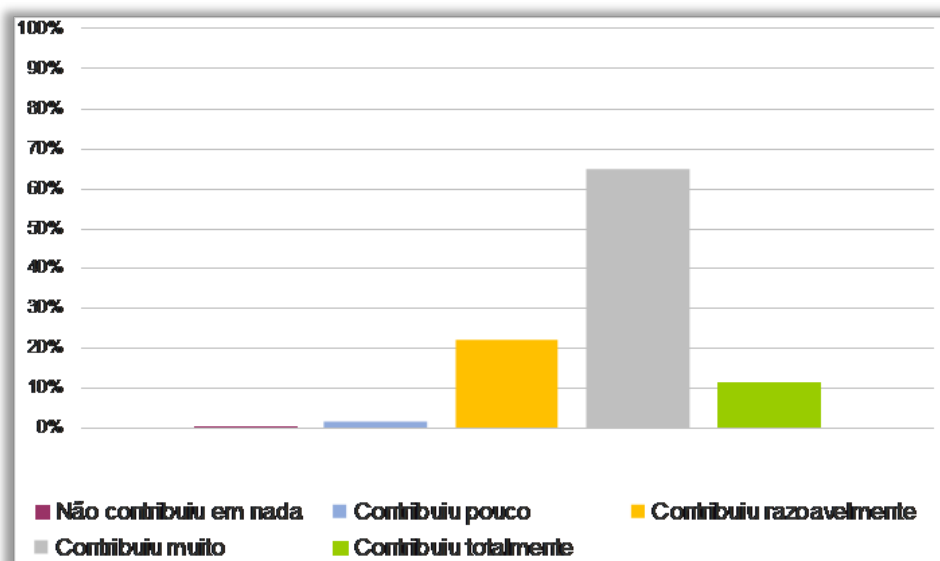
Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Conforme o Gráfico 24, percebe-se que a mudança entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) é bastante significativa e com uma nítida tendência de aumento dos conhecimentos adquiridos sobre administração pública, uma tendência muito semelhante, inclusive, àquela apresentada quanto à sensibilização da função socioeconômica do tributo. Percebe-se que a área delimitada pela linha verde que representa a *situação atual* (S_2) está muito mais concentrada entre *excelente*, *bom* e *regular*, enquanto que a área que representa a *situação inicial* (S_1) está bem mais concentrada entre as categorias de *bom*, *regular* e *ruim*.

Em função das mudanças identificadas na *situação atual* (S_2) quanto ao grau de conhecimento sobre administração pública declarado pelos professores e tendo em vista o fato de que, quando da avaliação de resultados, 63,73% dos professores responderam que o PNEF havia levado até o professor conhecimentos sobre administração pública, nos interessou saber, para efeito da avaliação dos seus impactos, em que medida o PNEF contribuiu com as mudanças identificadas.

Questionados sobre este aspecto, do total de professores respondentes, 11,44% deles disseram que o PNEF *havia contribuído totalmente* com o seu atual grau de conhecimento sobre administração pública; 64,71% disseram que o PNEF *havia contribuído muito*; 21,90% *razoavelmente*; 1,63% *pouco* e 0,33% disseram que o programa *não havia contribuído em nada* em relação a este aspecto.

Gráfico 25 – Contribuições do PNEF aos conhecimentos adquiridos sobre administração pública



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da leitura do Gráfico 25, embora o PNEF tenha contribuído de alguma maneira com as mudanças ou alterações no atual grau de conhecimento sobre administração pública declarado pelos professores respondentes, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF por 88,24% dos professores (que respondeu *muito*, *razoavelmente* e *pouco*) que alegaram que a melhora do seu conhecimento sobre administração pública se deu, também, por outros fatores, principalmente pelo interesse pessoal na leitura de livros, na realização de cursos de graduação ou capacitação ou pelo exercício de atividade profissional vinculada à administração pública. Alguns dos professores declararam ser especialistas em administração pública e que a opção pela realização dos respectivos cursos de especialização não teve nenhuma influência do PNEF.

E do mesmo modo como fizemos em relação à sensibilização quanto à função socioeconômica do tributo, questionamos se a leitura dos livros e se a realização

dos cursos de graduação ou capacitação realizados **durante e após** o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal teriam sido influenciadas pelo PNEF (impacto indireto), os professores responderam da mesma maneira, dizendo que o PNEF havia influenciado, muito embora não soubessem dizer o quanto e como ocorreu.

A constatação de que o PNEF contribuiu de alguma maneira com as mudanças ocorridas no grau de conhecimento sobre administração pública dos professores respondentes nos leva a refletir, mais uma vez, sobre o que Baker (2000, p. 1) discorreu sobre avaliação de impacto e a concluir, do mesmo modo como na avaliação dos impactos quanto à sensibilização da função do tributo, que as suas considerações não se aplicam inteiramente ao nosso estudo, uma vez que, para Baker, os impactos provocados por um programa estão sempre condicionados às modificações atribuídas a ele **e somente a ele** (impacto exclusivo).

Entendemos que as mudanças identificadas no grau de conhecimento sobre administração pública dos professores capacitados pelo programa, no comparativo entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2), sofreram impactos do PNEF, porém, estes impactos não foram exclusivos. O teor dos depoimentos coletados nos questionários permitiu ao pesquisador identificar que estes impactos (não exclusivos) foram diretos e indiretos. Vale destacar, também, que não foi possível medir os impactos diretos do programa nas mudanças ou alterações identificadas, embora se saiba que este tipo de impacto tenha efetivamente ocorrido.

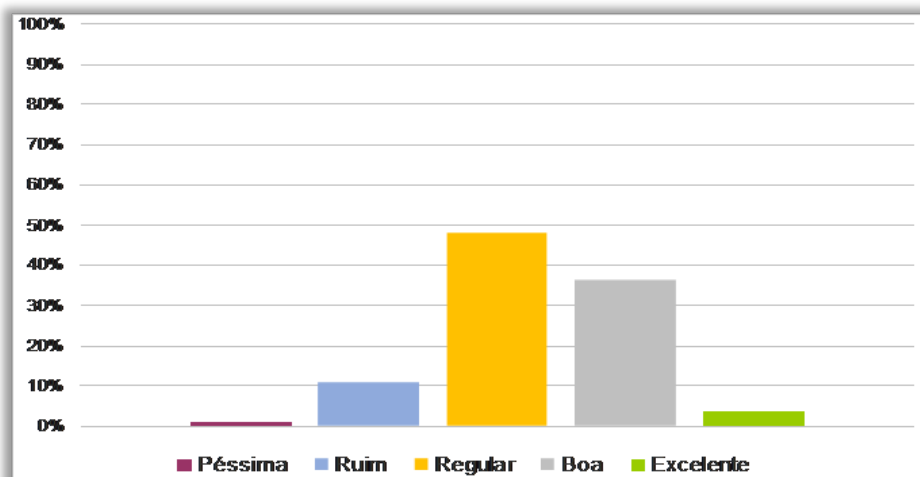
6.3.3 Quanto à relação entre o Estado e o professor

Com o propósito de avaliar os impactos do PNEF na relação entre o Estado e o professor (enquanto cidadão), foram inseridas no questionário enviado aos professores capacitados pelo programa três perguntas que envolviam os seguintes questionamentos: (1) **Antes** de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia a sua relação com o Estado? (2) **Atualmente**, como você avalia a sua relação com o Estado? (3) **Em que medida** o PNEF, por meio do curso de formação, contribuiu com a sua atual relação com o Estado?

No que se refere ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* (antes da intervenção) quanto à percepção dos

professores sobre a sua relação com o Estado, 3,92% dos professores responderam que era *excelente*; 36,27% responderam que era *boa*; 48,04% responderam *regular*; 10,78% *ruim* e 0,98% *péssima*. O Gráfico 26, a seguir, apresenta esta percepção.

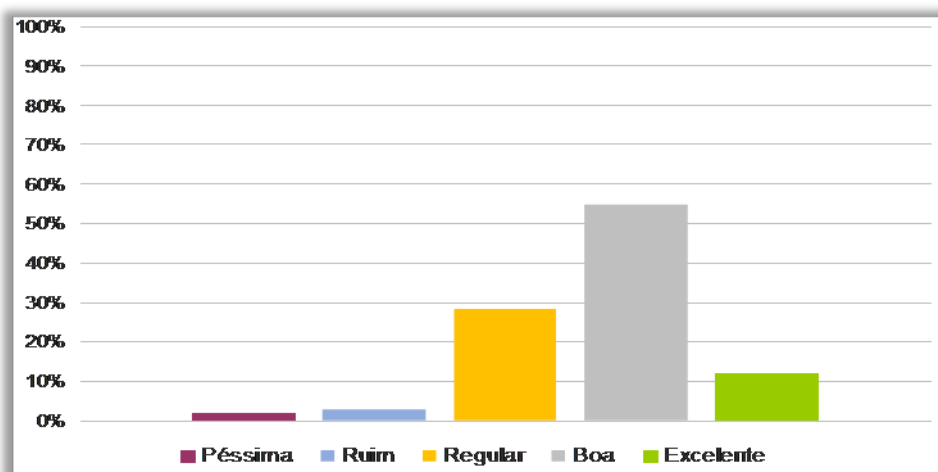
Gráfico 26 – Relação entre Estado e professor (situação inicial)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quanto ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual* (depois da intervenção), 12,09% dos professores responderam *excelente*; 54,58% responderam que era *boa*; 28,43% responderam *regular*; 2,94% responderam *ruim* e 1,96% responderam *péssima*. O Gráfico 27 apresenta a percepção dos professores quanto a sua atual relação com o Estado.

Gráfico 27 - Relação entre Estado e professor (situação atual)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando comparamos a *situação inicial* (S_1) com a *situação atual* (S_2) sobre a percepção dos professores quanto a sua relação com o Estado para identificarmos as possíveis mudanças ocorridas nesse processo, temos:

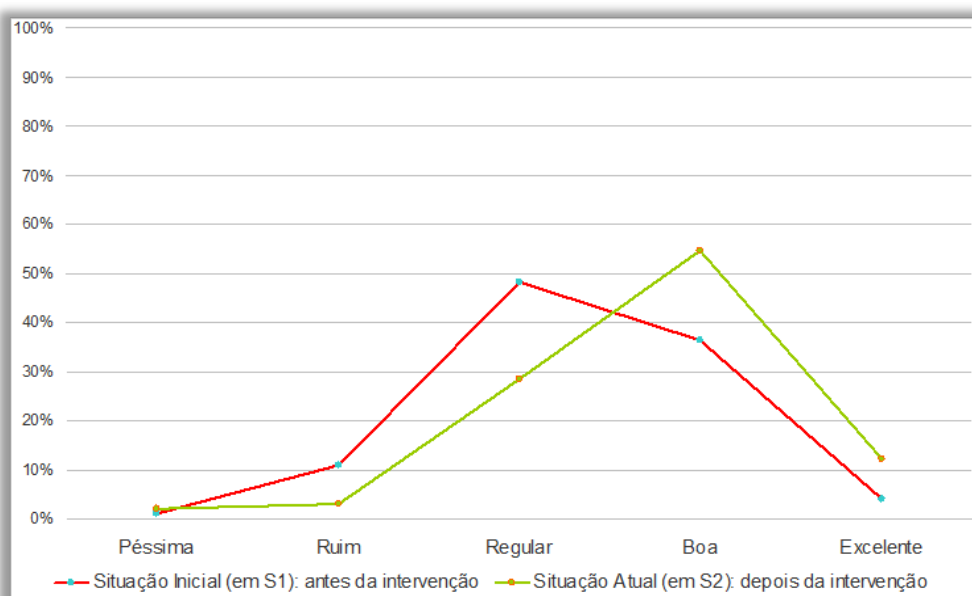
Tabela 17 – Comparativo da relação entre Estado e professor ($S_1 \times S_2$)

SITUAÇÃO	Péssima	Ruim	Regular	Boa	Excelente
Situação Inicial (S_1) (antes)	0,98%	10,78%	48,04%	36,27%	3,92%
Situação Atual (S_2) (depois)	1,96%	2,94%	28,43%	54,58%	12,09%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Analisando a Tabela 17, percebe-se que ocorreram mudanças na percepção dos professores quanto a sua relação com o Estado no comparativo entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Vale destacar o crescimento dos que responderam *excelente*, passando de 3,92% (em S_1) para 12,09% (em S_2) e o crescimento dos que responderam *boa*, passando de 36,27% (em S_1) para 54,58% (em S_2). O aumento percebido nestas categorias também foi motivado pela redução dos que responderam *regular*, que passou de 48,04% (em S_1) para 28,43% (em S_2) e pela redução dos que declararam *ruim* e *péssima*. O Gráfico 28, a seguir, apresenta o comparativo entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) da percepção dos professores quanto a sua relação com o Estado.

Gráfico 28 – Comparativo da relação entre Estado e professor ($S_1 \times S_2$)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Nota-se, através do Gráfico 28, que a mudança entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2), embora tenha sido significativa e com uma tendência de melhora da percepção do professor quanto a sua relação com o Estado, não ocorreu com a mesma intensidade das mudanças identificadas nos casos da sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo e dos conhecimentos de administração pública tratados nos tópicos anteriores. Percebe-se que a área delimitada pela linha verde, que representa a *situação atual* (S_2), está mais concentrada entre *boa* (principalmente) e *regular*, enquanto que a área que representa a *situação inicial* (S_1), está bem mais concentrada entre *boa* e *regular* (principalmente).

De acordo com alguns dos professores participantes da pesquisa, essa mudança menos expressiva na percepção da relação entre o Estado e o professor se deve, principalmente, ao ambiente de desconfiança e descrédito nas autoridades e instituições públicas vivido historicamente em nosso país, em função dos constantes casos de corrupção, gastos excessivos e desvio de recursos públicos.

Depoimento da professora “C”:

Apesar de ter tido bastante esclarecimento sobre administração pública, das dificuldades enfrentadas em relação à arrecadação de tributos e da falta de conservação dos bens públicos, minha relação com o Estado ainda não é boa, por achar que muito mais poderia ser feito em relação à melhoria dos bens e serviços públicos, principalmente na educação e na saúde, num país onde os tributos são considerados os mais *altos* do mundo.

Depoimento da professora “D”:

Passei a ter consciência do meu dever enquanto cidadã em pagar os tributos, porém me sinto insatisfeita com a falta de retorno do Estado em relação aos serviços na área da saúde, educação e segurança pública. As verbas são mal administradas e temos muitas notícias de desvios das mesmas. Isso prejudica a credibilidade das pessoas para com o Estado.

Depoimento da professora “E”:

Aprendemos tudo que é ideal para a aplicação dos tributos e ficaríamos, enquanto cidadãos, felizes com essa contribuição se no cotidiano possuíssemos bons serviços públicos, porém, percebemos que apesar da alta carga tributária que temos, vivemos num país *onde* tem de tudo, mas falta qualidade nesse ter. Como ter uma boa relação com este Estado de corrupção e má administração dos bens públicos?

Depoimento do professor “F”:

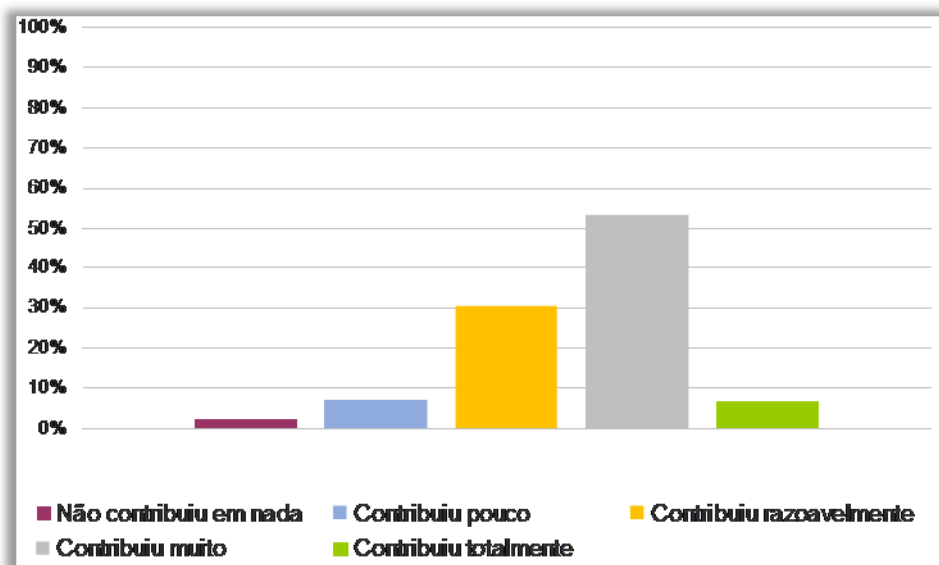
O curso esclarece como deve ser a nossa relação com o Estado, porém o Estado se mantém fechado para o cidadão através das barreiras burocráticas do sistema, de modo que, na prática, não existe um canal direto para o cidadão levar a sua necessidade para o poder executivo. As audiências públicas não acontecem e quando acontecem não são divulgadas.

Depoimento do professor “G”:

Infelizmente vivemos em um país que cobra muito do cidadão e oferece muito pouco em troca. Para o Estado não somos cidadãos e sim contribuintes, os quais, cada dia mais ele almeja usurpar o fruto do nosso trabalho. O Brasil é um Estado perdulário.

Diante das mudanças identificadas quanto à percepção dos professores sobre a sua relação com o Estado e tendo em vista o fato de que, quando da avaliação de resultados, 33,99% dos docentes responderam que o PNEF havia criado condições para uma relação harmoniosa entre eles e o Estado, nos interessou saber, para efeito da avaliação dos impactos do PNEF, em que medida o programa contribuiu com as mudanças identificadas entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2).

Quando questionados sobre em que medida o PNEF contribuiu com a sua atual relação com Estado, do total de professores respondentes, 6,86% disseram que o PNEF *havia contribuído totalmente*; 53,27% que o PNEF *havia contribuído muito*; 30,39% responderam *razoavelmente*; 7,19% responderam *pouco* e 2,29% que o PNEF *não havia contribuído em nada* em sua atual relação com o Estado.

Gráfico 29 – Contribuições do PNEF à relação entre Estado e professor

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

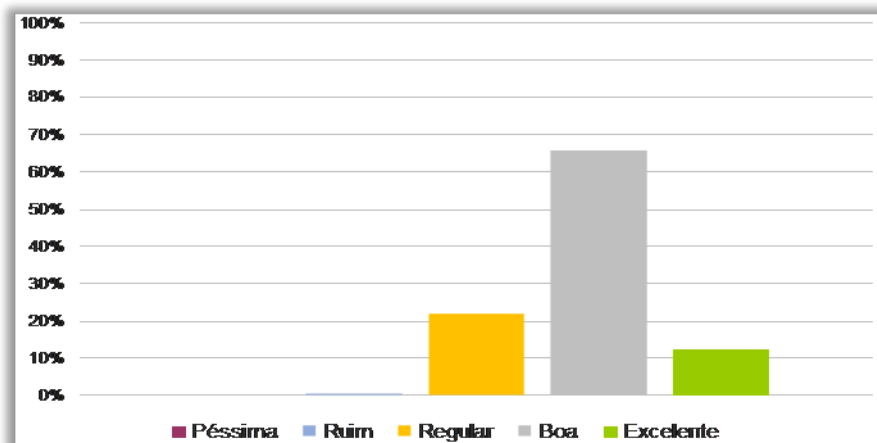
Analisando o Gráfico 29, embora o PNEF tenha contribuído de alguma maneira com mudanças na percepção do professor sobre a sua atual relação com Estado, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela maioria dos professores (90,85%) que respondeu *muito*, *razoavelmente* e *pouco*. Nenhum deles soube ou quis responder o que teria contribuído, além do PNEF, com a sua atual relação com o Estado, dificultando a análise do pesquisador. Vale considerar, ainda, a visão desenvolvida pelos professores capacitados da relação entre Estado e cidadão ou a sociedade. Ficou perceptível por meio dos depoimentos dos professores uma visão bastante funcionalista dessa relação, onde o Estado deve se portar como prestador de serviços públicos e de informações, uma visão que se assemelha com aquela apresentada pelo PNEF em seu material didático.

6.3.4 Quanto à compreensão do conceito de cidadania

Para avaliar os impactos do PNEF no que se refere à compreensão do conceito de cidadania por parte dos professores foram inseridas no questionário enviado três perguntas: (1) **Antes** de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia a sua compreensão sobre o conceito de cidadania? (2) **Atualmente**, como você avalia a sua compreensão sobre o conceito de cidadania? (3) **Em que medida** o PNEF, por meio do curso de formação, contribuiu com a sua atual compreensão sobre cidadania?

Em relação ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* (antes da intervenção) quanto à compreensão do conceito de cidadania, 12,28% dos professores responderam que era *excelente*; 65,61% responderam que era *boa*; 21,75% responderam *regular*; 0,35% *ruim*. Nenhum professor respondeu *péssima*. O Gráfico 30 apresenta esta distribuição.

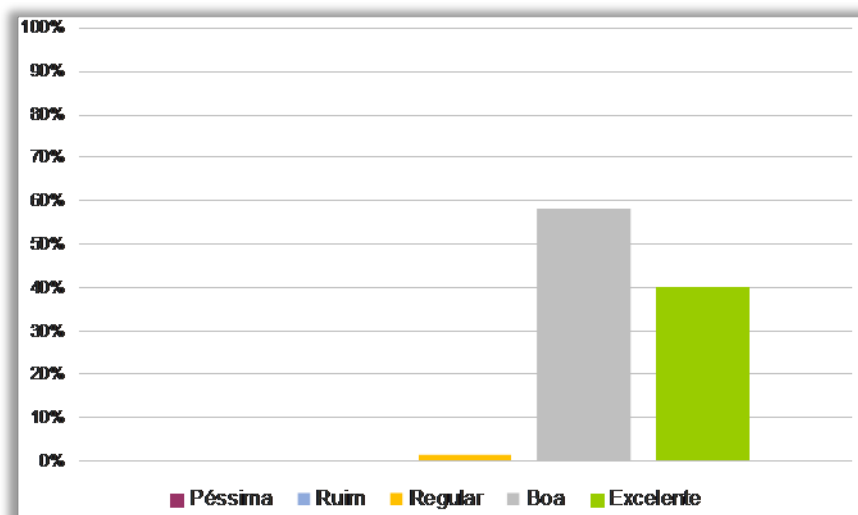
Gráfico 30 - Compreensão do conceito de cidadania (situação inicial)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Em relação ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual* (depois da intervenção), 40,35% dos professores responderam *excelente*; 58,25% responderam que era *boa* e 1,40% responderam *regular*. Nenhum dos professores respondeu *ruim* ou *péssima*. O Gráfico 31 apresenta a posição dos professores sobre a sua atual compreensão de cidadania.

Gráfico 31 - Compreensão do conceito de cidadania (situação atual)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando comparamos a *situação inicial* (S_1) com a *situação atual* (S_2) sobre a compreensão do conceito de cidadania por parte dos professores capacitados para identificarmos as possíveis mudanças ocorridas nesse processo, temos:

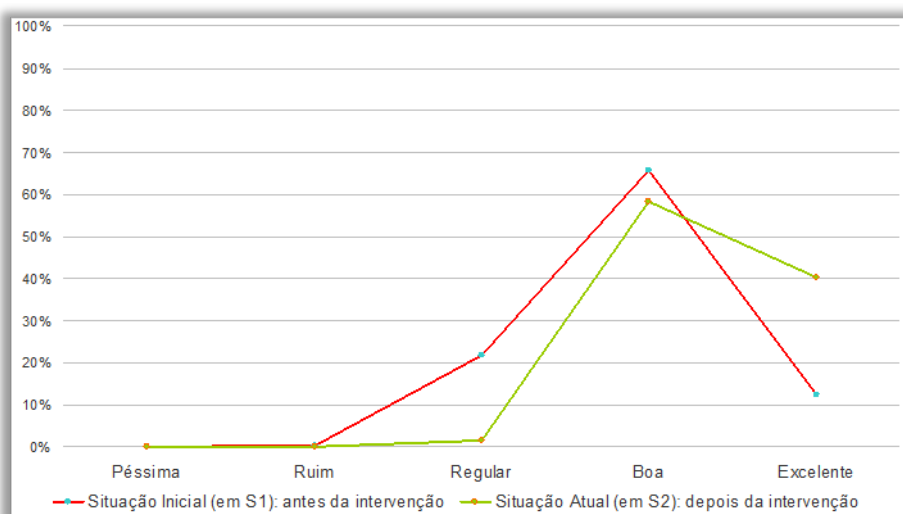
Tabela 18 - Comparativo da compreensão conceitual de cidadania ($S_1 \times S_2$)

SITUAÇÃO	Péssima	Ruim	Regular	Boa	Excelente
Situação Inicial (S_1) (antes)	-	0,35%	21,75%	65,61%	12,28%
Situação Atual (S_2) (depois)	-	-	1,40%	58,25%	40,35%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da análise dos dados da Tabela 18, percebe-se que ocorreram mudanças significativas no processo de compreensão do conceito de cidadania por parte dos professores no comparativo entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Vale destacar o crescimento significativo dos professores que responderam *excelente*, que passou de 12,28% (em S_1) para 40,35% (em S_2). Este crescimento foi proporcionado pela diminuição de todas as outras categorias: uma pequena redução registrada nos que responderam *boa*, que passou de 65,61% (em S_1) para 58,25% (em S_2) e uma expressiva redução dos que responderam *regular*, que passou de 21,75% (em S_1) para 1,40% (em S_2). O Gráfico 32, a seguir, apresenta esta relação comparativa entre *situação inicial* (S_1) e *situação atual* (S_2).

Gráfico 32 – Comparativo da compreensão de cidadania ($S_1 \times S_2$)

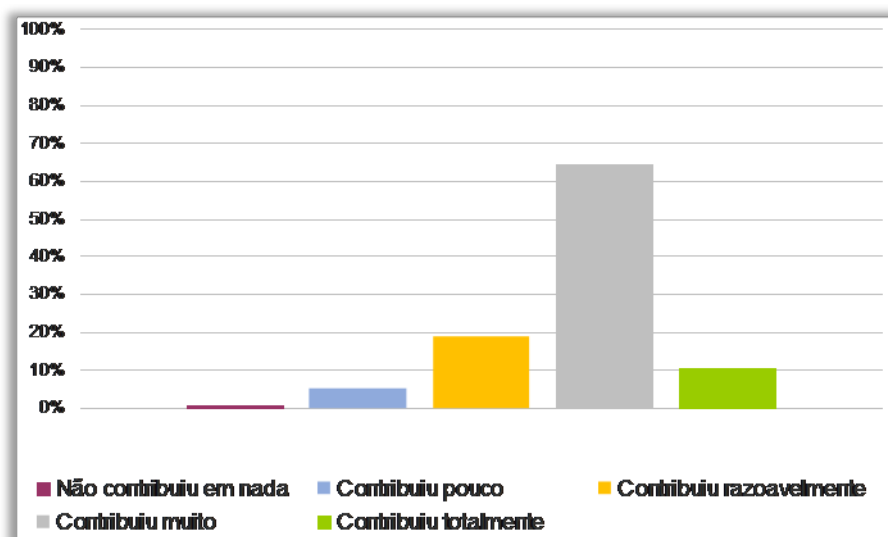


Fonte: Pesquisa de campo (2014).

De acordo com o Gráfico 32, percebe-se que as mudanças entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) são significativas e com uma nítida tendência de melhoria do nível de compreensão sobre o conceito de cidadania por parte dos professores. Veja que a área delimitada pela linha verde, que representa a *situação atual* (S_2), está bem mais concentrada entre *excelente*, *boa* e *regular*, enquanto que a área que representa a *situação inicial* (S_1) está entre *boa*, *regular* e *ruim*.

Diante das mudanças identificadas na compreensão do conceito de cidadania dos professores capacitados pelo PNEF, nos interessou saber, para efeito da avaliação dos impactos do PNEF, em que medida o programa contribuiu com as mudanças identificadas anteriormente. Questionados sobre este aspecto, 10,88% dos professores respondentes disseram que o PNEF havia *contribuído totalmente*; 64,21% disseram que o PNEF havia *contribuído muito*; 18,95% *razoavelmente*; 5,26% *contribuiu pouco* e 0,70% que o PNEF *não havia contribuído em nada*.

Gráfico 33 - Contribuições do PNEF para a compreensão de cidadania



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da análise do Gráfico 33, embora o PNEF tenha contribuído com as mudanças ou alterações na atual compreensão do conceito de cidadania desenvolvido pelos professores respondentes, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela grande maioria dos professores (88,42%) que respondeu *muito*, *razoavelmente* e *pouco*. Nenhum dos professores soube ou quis responder o que

teria contribuído, além do PNEF, com a sua atual compreensão conceitual de cidadania, dificultando a análise do pesquisador neste aspecto.

Com o objetivo de aprofundar um pouco mais a investigação acerca da atual compreensão do conceito de cidadania dos professores respondentes, foram acrescentadas ao questionário outras duas questões: (1) Qual a compreensão que você tem sobre cidadania? (2) Qual a importância para a cidadania de elementos como **liberdade**, **igualdade**, dominação, **respeito**, nacionalismo, **integração**, sinceridade, **participação**, punibilidade, individualismo, hierarquia, **autonomia**, **reivindicação**, submissão, manipulação, **responsabilidade** e exclusão?

A intenção do pesquisador por meio destas questões foi verificar, no caso da primeira, se o conceito de cidadania declarado pelos professores estava de acordo com o conceito de cidadania trabalhado nesta tese, vista como um conjunto de direitos e deveres. No caso da segunda questão, se a compreensão de cidadania estava afinada com o modelo de análise conceitual proposto pelo pesquisador baseado em elementos ou dimensões como liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. Para esta questão, foram dadas as seguintes opções: *totalmente importante; muito importante; razoavelmente importante; pouco importante e não é importante.*

Vale ressaltar que a presença, na lista apresentada, de elementos como dominação, individualismo, submissão, manipulação e exclusão, considerados pelo pesquisador como elementos contrários à compreensão do conceito de cidadania, tiveram o propósito de avaliar a atenção e o cuidado do professor ao assinalar as suas respostas, assim como, conhecer a sua posição em relação a cada um deles.

No que se refere ao primeiro questionamento, ou seja, qual a compreensão que o professor tem sobre o conceito de cidadania, foram dadas quatro opções de resposta: (1) *um conjunto de direitos*; (2) *um conjunto de deveres*; (3) *um conjunto de direitos e deveres* e (4) *não sabe responder*. Do total de respondentes, 1,40% respondeu que a cidadania corresponde a *um conjunto de direitos*; 1,05% *um conjunto de deveres* e 97,54% *um conjunto de direitos e deveres*. Nenhum dos professores assinalou a alternativa *não sabe responder*. Com base nas respostas dadas pelos professores, percebe-se que a imensa maioria dos respondentes (97,54%) possui uma compreensão afinada com o conceito trabalhado nesta tese, a saber, a cidadania como um conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) e deveres

como bem ensinaram autores como Thomas Marshall (1967), José Murilo Carvalho (2002), Adela Cortina (2005) e Maria Lourdes Cerquier-Manzini (2010).

Quanto ao segundo questionamento, que perguntou sobre a importância da **liberdade**, da **igualdade**, da dominação, do **respeito**, do nacionalismo, da **integração**, da sinceridade, da **participação**, da punibilidade, do individualismo, da hierarquia, da **autonomia**, da **reivindicação**, da submissão, da manipulação, da **responsabilidade** e da exclusão para a cidadania, a Tabela 19 mostra o posicionamento dos professores em relação a cada elemento (individualmente).

Tabela 19 - Importância de elementos para a cidadania

Elementos	Não é importante	Pouco importante	Razoavelmente importante	Muito importante	Totalmente importante
Liberdade	-	-	0,35%	37,89%	61,76%
Igualdade	-	-	-	23,16%	76,84%
Dominação	58,60%	13,68%	10,88%	11,58%	5,26%
Respeito	-	0,35%	-	10,88%	88,77%
Nacionalismo	1,75%	2,11%	15,09%	40,70%	40,35%
Integração	-	0,70%	3,16%	34,39%	61,75%
Sinceridade	0,35%	1,05%	3,86%	31,23%	63,51%
Participação	-	-	1,40%	21,05%	77,54%
Punibilidade	10,88%	11,58%	15,09%	28,42%	34,04%
Individualismo	53,33%	23,51%	13,68%	4,91%	4,56%
Hierarquia	7,37%	10,88%	31,58%	32,63%	17,54%
Autonomia	-	1,75%	5,26%	40,00%	52,98%
Reivindicação	1,05%	2,11%	4,91%	32,98%	58,95%
Submissão	73,68%	12,98%	5,96%	4,56%	2,81%
Manipulação	84,21%	7,72%	1,75%	2,81%	3,51%
Responsabilidade	-	0,35%	0,35%	12,28%	87,02%
Exclusão	85,26%	5,96%	1,40%	3,51%	3,86%

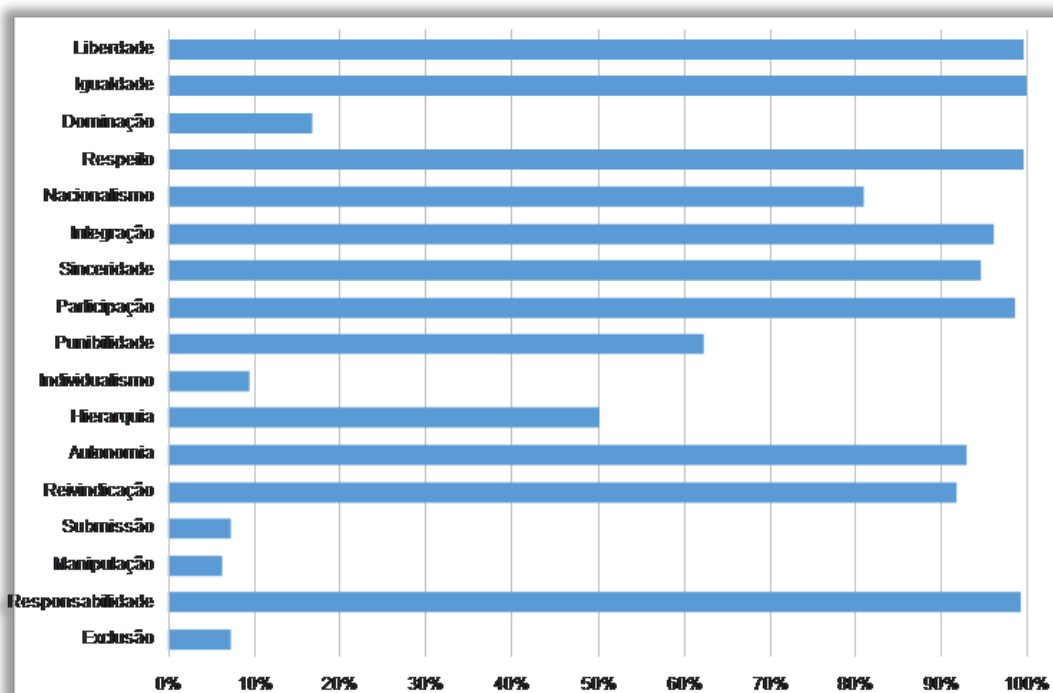
Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Para análise das respostas dadas pelos professores em relação a cada um dos elementos indicados anteriormente, consideramos na avaliação apenas os percentuais indicados nas alternativas *totalmente importante* e *muito importante*. Quando somamos os percentuais correspondentes a estas duas alternativas, temos: liberdade (99,65%)¹⁴⁹; igualdade (100%); dominação (16,84%); respeito (99,65%); nacionalismo (81,05%); integração (96,14%); sinceridade (94,74%); participação

¹⁴⁹ Em outras palavras: quando a liberdade foi analisada isoladamente na lista (sem levar em conta os demais elementos), 99,65% dos professores participantes da pesquisa responderam que ela (liberdade) é *totalmente importante* ou *muito importante* para a cidadania.

(98,59%); punibilidade (62,46%); individualismo (9,47%); hierarquia (50,17%); autonomia (92,98%); reivindicação (91,93%); submissão (7,37%); manipulação (6,32%); responsabilidade (99,30%) e exclusão (7,37%). O Gráfico 40, a seguir, apresenta esta distribuição conforme o que foi declarado pelos professores para cada elemento (considerado como *totalmente importante* e *muito importante*).

Gráfico 34 - Importância de elementos para a cidadania



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando organizamos estes mesmos elementos por ordem, segundo a soma dos percentuais alcançados, conseguimos estabelecer a seguinte classificação:

Tabela 20 – Classificação dos elementos que compõem a ideia de cidadania (continua)

Classificação	Elemento	Totalmente ou muito importante
1º	Igualdade*	100%
2º	Liberdade*	99,65%
2º	Respeito*	99,65%
4º	Responsabilidade*	99,30%
5º	Participação*	98,59%
6º	Integração*	96,14%
7º	Sinceridade	94,74%
8º	Autonomia*	92,98%

(conclusão)

Classificação	Elemento	Totalmente ou muito importante
9º	Reivindicação*	91,93%
10º	Nacionalismo	81,05%
11º	Punibilidade	62,46%
12º	Hierarquia	50,17%
13º	Dominação	16,84%
14º	Individualismo	9,47%
15º	Exclusão	7,37%
16º	Submissão	7,37%
17º	Manipulação	6,32%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Percebe-se, por meio da Tabela 20, que nem todos os oito elementos do modelo de análise conceitual de cidadania proposto pelo pesquisador aparecem entre as oito primeiras colocações. Há a ausência do elemento reivindicação. O pesquisador acredita que a forma como a questão foi elaborada, com a indicação dos elementos a serem categorizados, tenha contribuído com o fato de que a maior parte dos elementos presentes no modelo conceitual proposto tenha ocupado as primeiras oito colocações. Caso a pergunta fosse realizada de forma aberta (onde o professor indicasse, por conta própria, oito elementos de cidadania) ou caso constassem da lista outros elementos (positivos) com alguma relação com a cidadania, que pudessem ampliar as opções do professor ou confundi-los em sua resposta (na lista apresentada foram mencionados apenas dois elementos positivos além do modelo: sinceridade e nacionalismo), o pesquisador acredita que nem todos os elementos do modelo proposto teriam sido citados/assinalados pelos professores.

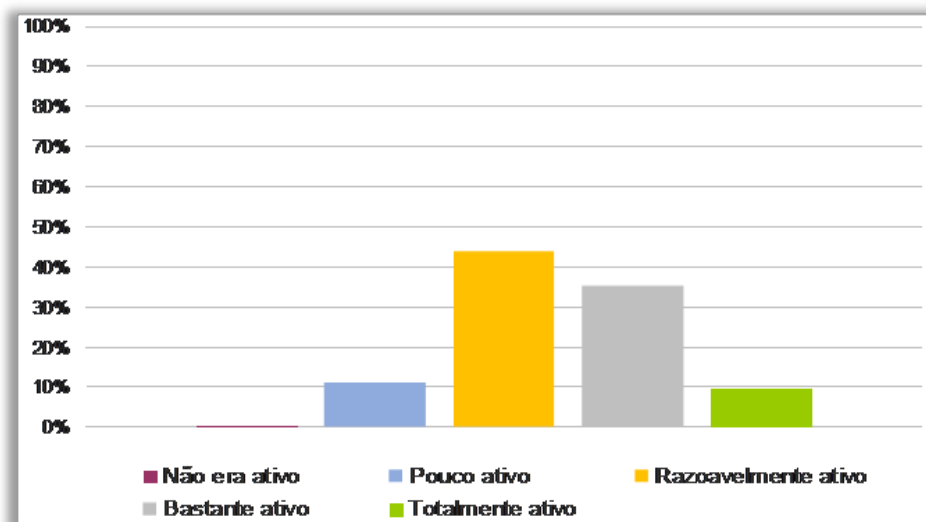
Muito embora não consideremos que nenhum dos elementos, dentre os oito citados em nosso modelo, seja mais importante ou menos importante do que qualquer outro (pois esta característica garante o equilíbrio do “Cidadão Vitruviano” tratado no Capítulo 2) e mesmo reconhecendo a existência de elementos que sejam complementares e/ou opostos entre si merecem destaque, de acordo com os professores, o elemento **igualdade**, que foi considerado por todos como *totalmente importante* ou *muito importante*, e os elementos **liberdade** e **respeito** com 99,65%, revelando, entre outros aspectos, que os professores estão atentos às questões que envolvem a sua pessoa e a sua relação os demais membros da sociedade.

Causa-nos preocupação, porém, quando percebemos na parte inferior da Tabela 20 que os elementos considerados como contrários à ideia de cidadania (negativos), a saber, dominação, individualismo, exclusão, submissão e manipulação, foram considerados por uma parte dos professores (minoria) como *totalmente importante* e *muito importante* para a cidadania: dominação (16,84%); individualismo (9,47%); exclusão (7,37%); submissão (7,37%) e manipulação (6,32%). Quando perguntamos durante o painel sobre o que teria levado professores a responderem que estes elementos são *totalmente importantes* ou *muito importantes* para a cidadania, a justificativa apresentada foi de que houve, por parte deles, a falta de atenção na hora de assinalar. Por outro lado, o pesquisador acredita que tais respostas possam representar muito mais atos falhos do que a falta de atenção ou cuidado ao responder, sendo estes atos falhos bastante reveladores.

6.3.5 Quanto ao exercício da cidadania

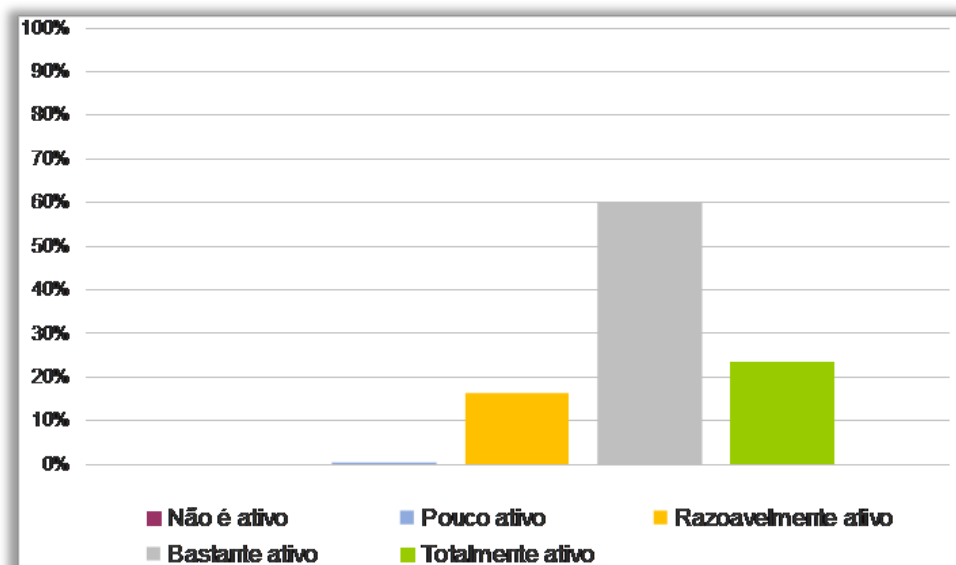
Com o propósito de avaliar os impactos do PNEF no que se refere ao exercício da cidadania por parte dos professores capacitados pelo programa foram inseridas no questionário enviado a cada um deles três perguntas: (1) **Antes** de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia o seu exercício da cidadania? (2) **Atualmente**, como você avalia o seu exercício da cidadania? (3) **Em que medida** o PNEF, por meio do curso de formação, contribuiu com o seu atual exercício da cidadania?

Em relação ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* (antes da intervenção) quanto ao exercício da cidadania, 9,82% dos professores responderam que era um cidadão *totalmente ativo*; 35,09% responderam *bastante ativo*; 43,86% responderam *razoavelmente ativo*; 10,88% *pouco ativo* e 0,35% não se consideravam um cidadão ativo. O Gráfico 35 mostra a percepção dos professores quanto ao exercício da cidadania.

Gráfico 35 – Percepção quanto ao exercício da cidadania (situação inicial)

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Em relação ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual* (depois da intervenção), 23,51% dos professores responderam ser *totalmente ativo*; 60% responderam *bastante ativo*; 16,14% responderam *razoavelmente ativo* e 0,35% responderam *pouco ativo*. Nenhum dos professores respondeu a opção *não sou um cidadão ativo*. O Gráfico 36, a seguir, apresenta a atual percepção dos professores quanto ao exercício da cidadania.

Gráfico 361 – Percepção quanto ao exercício da cidadania (situação atual)

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando comparamos a *situação inicial* (S_1) com a *situação atual* (S_2) referente ao exercício da cidadania por parte dos professores respondentes para identificarmos as possíveis mudanças ocorridas nesse processo, temos:

Tabela 21 – Comparativo referente ao exercício da cidadania ($S_1 \times S_2$)

SITUAÇÃO	Não era / é Ativo	Pouco ativo	Razoavelmente ativo	Bastante ativo	Totalmente ativo
Situação Inicial (S_1) (antes)	0,35%	10,88%	43,86%	35,09%	9,82%
Situação Atual (S_2) (depois)	-	0,35%	16,14%	60,00%	23,51%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da análise dos dados da Tabela 21, percebe-se que ocorreram mudanças significativas no que se refere ao exercício da cidadania conforme respostas dadas pelos professores no comparativo entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Chama a atenção o crescimento significativo dos que responderam *totalmente ativo*, que passou de 9,82% (em S_1) para 23,51% (em S_2) e o crescimento dos que responderam *bastante ativo*, que passou de 35,09% (em S_1) para 60% (em S_2). O aumento percebido nestas categorias foi proporcionado pela redução significativa dos que responderam *razoavelmente ativo*, que passou de 43,86% (em S_1) para 16,14% (em S_2) e pela redução dos que responderam *pouco ativo*, que passou de 10,88% (em S_1) para 0,35% (em S_2). O Gráfico 37, a seguir, apresenta de forma comparativa a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2).

Gráfico 37 – Comparativo do exercício da cidadania ($S_1 \times S_2$)

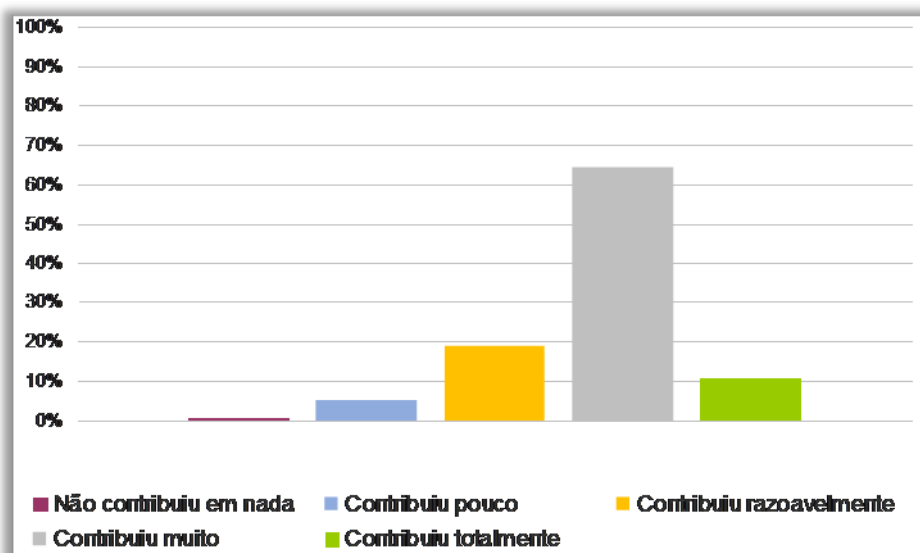


Fonte: Pesquisa de campo (2014).

De acordo com o Gráfico 37, percebe-se que as mudanças entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) são bastante significativas e com uma nítida tendência de aumento do exercício da cidadania por parte dos professores. Veja que a área delimitada pela linha verde, que representa a *situação atual* (S_2), está bem mais concentrada entre *totalmente ativo*, *bastante ativo* (principalmente) e *razoavelmente ativo*, enquanto que a área que representa a *situação inicial* (S_1) está concentrada entre *bastante*, *razoavelmente* (principalmente) e *pouco ativo*.

Diante das mudanças identificadas na *situação atual* (S_2) quanto ao exercício da cidadania por parte dos professores, nos interessa saber, para efeito da avaliação dos impactos do PNEF, em que medida o programa contribuiu com as mudanças identificadas anteriormente. Questionados sobre este aspecto, do total de respondentes, 11,93% declararam que o PNEF havia *contribuído totalmente*; 64,56% declararam que o PNEF havia *contribuído muito*; 18,60% *razoavelmente*; 4,21% *contribuiu pouco* e 0,70% que o PNEF *não havia contribuído em nada*.

Gráfico 38 – Contribuições do PNEF ao exercício da cidadania



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da leitura do Gráfico 38, embora o PNEF tenha contribuído com as mudanças ou alterações para o atual exercício da cidadania por parte dos professores, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela grande maioria deles (87,37%), que alegaram, inclusive, que o aumento identificado no exercício da cidadania se deu, também, por outros meios, como o acesso à educação formal, as

experiências e lições adquiridas durante a vida, a convivência em sociedade, a participação na comunidade e o voluntariado. Vejamos alguns depoimentos dados pelos professores participantes do curso em relação a este aspecto da pesquisa.

Depoimento do professor “A”:

Em relação a esse negócio de contribuir com o exercício da cidadania através de um curso de capacitação eu vejo com muito cuidado, pois acho que não será através de um curso que um indivíduo vai se tornar cidadão de verdade e mais ativo. De que adianta ser cheio de teoria e na hora do ‘vamos ver’ não colocar em prática o que aprendeu. Ser um cidadão ativo, pra mim, é muito mais ação do que teoria. Conheço muita gente inteligente por ai que não é cidadão ativo. Quem rouba por acaso é cidadão? Quem mata? Quem desobedece às leis de trânsito? Quem falsifica nota fiscal? Quem não respeita o próximo? Essas coisas nem sempre a leitura evita fazer, pois isso tem a ver com caráter. Para mim, ser cidadão tá muito mais na cabeça e na consciência das pessoas do que numa folha de papel. Me entenda. Eu não estou dizendo que o curso não contribuiu em nada. Contribuiu, sim! Pelo menos comigo, sim. Hoje conheço um pouco mais sobre meus direitos e sobre meus deveres. Mas só acho que isso não muda as pessoas totalmente. Mudança vem de dentro. Não é um curso que vai mudar um caráter.

Depoimento da professora “C”:

Contribuiu pouco! Porque sempre procurei exercer meus deveres e buscar meus direitos. Também orientando outros em relação a direitos e deveres, sendo solidária, fazendo trabalhos voluntários para colaborar com a minha comunidade. Sempre fui participativa, ativamente, na minha comunidade, zelando pelos nossos anseios.

Depoimento da professora “H”:

Todo curso traz informações, conhecimentos que muitas vezes passam despercebidos pelas pessoas. Sempre temos algo a aprender sobre os nossos direitos a serem adquiridos. Caso contrário, não existiria interesse pelo curso. É através desse conhecimento que o exercício da cidadania é colocado em prática. ‘A leitura é o poder do conhecimento’.

Como forma de aprofundar um pouco mais a discussão sobre o exercício da cidadania por parte dos professores respondentes, colocamos a disposição deles uma lista contendo alguns exemplos de direitos, ações ou atitudes relacionadas (ou não) ao exercício da cidadania para que eles se manifestassem em relação a cada um deles. Estes direitos, ações ou atitudes estão listados na Tabela 22. Foram dadas cinco possibilidades de resposta no que se refere ao fortalecimento da cidadania, a saber: *fortalece totalmente*; *fortalece muito*; *fortalece razoavelmente*; *fortalece pouco e não fortalece*. A Tabela 22, a seguir, mostra o posicionamento dos professores em relação a cada um dos itens listados (individualmente).

Tabela 22 – Posicionamento quanto ao fortalecimento da cidadania¹⁵⁰

(continua)

O que fortalece a cidadania?	Não Fortalece	Fortalece pouco	Fortalece razoavelmente	Fortalece muito	Fortalece totalmente
Desviar recursos públicos	96,48%	0,35%	0,35%	1,76%	1,06%
Ter liberdade de expressão e opinião	-	-	0,71%	28,27%	71,02%
Ter liberdade para ir e vir	0,70%	-	0,35%	21,75%	77,19%
Ter garantido o direito de propriedade	1,42%	3,19%	12,06%	32,62%	50,71%
Ser tratado de forma igual	0,70%	-	0,35%	14,79%	84,15%
Ter respeitada diferenças individuais	-	0,35%	0,70%	19,30%	79,65%
Ter garantida a privacidade	-	0,70%	3,87%	29,93%	65,49%
Respeitar o patrimônio do outro	0,36%	0,73%	4,36%	25,82%	68,73%
Promover a exclusão social	95,04%	0,35%	-	1,77%	2,84%
Controlar a imprensa	78,17%	8,10%	4,93%	5,63%	3,17%
Poder realizar manifestações	1,77%	3,90%	15,25%	44,33%	34,75%
Poder associar-se de forma lícita	6,34%	0,70%	7,04%	34,51%	51,41%
Poder escolher seus governantes	-	-	1,05%	17,89%	81,05%
Poder participar na gestão pública	-	0,72%	3,60%	22,30%	73,38%

¹⁵⁰ Assim como ocorreu no tópico anterior, a presença, na lista, de itens como desviar recursos públicos, promover a exclusão social, controlar a imprensa, viver num governo ditatorial e dar cestas básicas em troca de votos, consideradas pelo pesquisador como itens que não fortalecem de maneira alguma a cidadania, tiveram o propósito de avaliar a atenção e o cuidado do professor ao assinalar as suas respostas e conhecer a sua posição em relação a cada um deles.

(conclusão)

O que fortalece a cidadania?	Não Fortalece	Fortalece pouco	Fortalece razoavelmente	Fortalece muito	Fortalece totalmente
Ser militante de partido político	19,71%	18,28%	31,18%	19,35%	11,47%
Ser candidato nas eleições	26,69%	20,64%	22,78%	17,08%	12,81%
Ter acesso a informações do governo	1,42%	2,13%	4,96%	27,30%	64,18%
Fiscalizar o uso dos recursos públicos	-	0,35%	0,71%	20,21%	78,72%
Viver num governo ditatorial	92,93%	2,47%	1,06%	1,41%	2,12%
Dar cestas básicas em troca de votos	95,07%	1,06%	0,35%	1,41%	2,11%
Ter acesso à justiça	0,71%	-	2,13%	19,86%	77,30%
Ter acesso a saúde de qualidade	-	0,35%	0,35%	9,57%	89,72%
Aumentar investimentos educacionais	0,35%	0,35%	0,35%	12,32%	86,62%
Ter acesso a educação de qualidade	-	0,35%	0,35%	9,54%	89,75%
Ter escola de qualidade	-	0,36%	0,71%	10,32%	88,61%
Ter um emprego	0,70%	0,35%	3,17%	19,37%	76,41%
Ter uma melhor distribuição de renda	0,35%	0,35%	1,06%	15,19%	83,04%
Educar sobre tributo	2,11%	0,70%	4,58%	30,63%	61,97%
Ter segurança pública de qualidade	-	-	1,77%	14,89%	83,33%
Pagar tributos e impostos	1,43%	3,21%	13,93%	33,21%	48,21%
Amar a pátria	3,20%	8,19%	15,30%	30,60%	42,70%
Respeitar o patrimônio público	-	-	1,77%	27,30%	70,92%
Punir governantes corruptos	1,06%	0,71%	0,71%	13,43%	84,10%
Solicitar nota fiscal em uma loja	-	1,06%	2,47%	22,97%	73,50%
Emitir nota fiscal	0,35%	0,35%	2,46%	22,54%	74,30%
Ter consciência crítica da realidade	-	-	1,06%	16,90%	82,04%
Aplicar os recursos arrecadados	1,06%	1,06%	0,71%	14,54%	82,62%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Para análise das respostas dadas pelos professores em relação a cada um dos itens listados anteriormente em relação ao exercício da cidadania, consideramos na avaliação apenas os percentuais indicados nas alternativas *fortalece totalmente* e

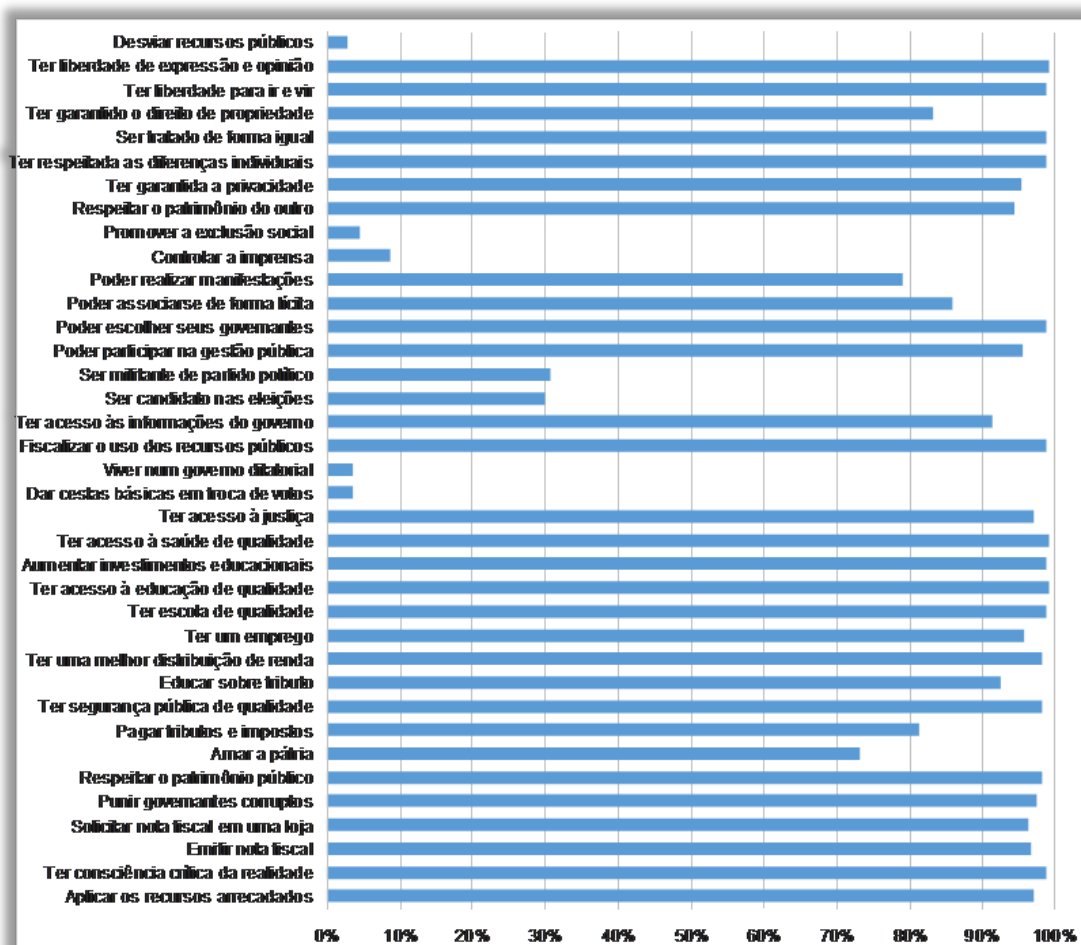
fortalece muito. Quando somamos os percentuais correspondentes a estas duas alternativas, temos a seguinte situação:

- Desviar recursos públicos (2,82%);
- Ter liberdade de expressão e opinião (99,29%);
- Ter liberdade para ir e vir (98,94%);
- Ter garantido o direito de propriedade (83,33%);
- Ser tratado de forma igual (98,94%);
- Ter respeitada as diferenças individuais (98,95%);
- Ter garantida a privacidade (95,42%);
- Respeitar o patrimônio do outro (94,55%);
- Promover a exclusão social (4,61%);
- Controlar a imprensa (8,80%);
- Poder realizar manifestações (79,08%);
- Poder associar-se de forma lícita (85,92%);
- Poder escolher seus governantes (98,94%);
- Poder participar na gestão pública (95,68%);
- Ser militante de partido político (30,82%);
- Ser candidato nas eleições (29,89%);
- Ter acesso às informações do governo (91,48%);
- Fiscalizar o uso dos recursos públicos (98,93%);
- Viver sob governo ditatorial (3,53%);
- Dar cestas básicas em troca de votos (3,52%);
- Ter acesso à justiça (97,16%);
- Ter acesso à saúde de qualidade (99,29%);
- Aumentar investimentos educacionais (98,94%);
- Ter acesso à educação de qualidade (99,29%);

- Ter escola de qualidade (98,93%);
- Ter um emprego (95,78%);
- Ter uma melhor distribuição de renda (98,23%);
- Educar sobre tributo (92,60%);
- Ter segurança pública de qualidade (98,22%);
- Pagar tributos e impostos (81,42%);
- Amar a pátria (73,30%);
- Respeitar o patrimônio público (98,22%);
- Punir governantes corruptos (97,53%);
- Solicitar nota fiscal em uma loja (96,47%);
- Emitir nota fiscal (96,84%);
- Ter consciência crítica da realidade (98,94%);
- Aplicar os recursos arrecadados (97,16%).

O Gráfico 39 apresenta todos os itens listados conforme declaração feita pelos professores, lembrando que cada um deles está indicado no gráfico pelo somatório das respostas dadas em *fortalece totalmente* e *fortalece muito*.

Gráfico 39 – Posicionamento quanto ao fortalecimento da cidadania



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando organizamos estes mesmos itens por ordem, segundo a soma dos percentuais alcançados, conseguimos ter a seguinte classificação:

Tabela 23 – Classificação quanto ao fortalecimento da cidadania

		(continua)
Classificação	Especificação	Fortalece totalmente ou muito
1ª	Ter liberdade de expressão e opinião	99,29%
1ª	Ter acesso à saúde de qualidade	99,29%
1ª	Ter acesso à educação de qualidade	99,29%
4ª	Ter respeitada as diferenças individuais	98,95%
5ª	Ter liberdade para ir e vir	98,94%
5ª	Ser tratado de forma igual	98,94%
5ª	Poder escolher seus governantes	98,94%
5ª	Ter consciência crítica da realidade	98,94%
5ª	Aumentar investimentos educacionais	98,94%
10ª	Fiscalizar o uso dos recursos públicos	98,93%

(conclusão)		
Classificação	Especificação	Fortalece totalmente ou muito
10 ^a	Ter escola de qualidade	98,93%
12 ^a	Ter uma melhor distribuição de renda	98,23%
13 ^a	Ter segurança pública de qualidade	98,22%
13 ^a	Respeitar o patrimônio público	98,22%
15 ^a	Punir governantes corruptos	97,53%
16 ^a	Ter acesso à justiça	97,16%
16 ^a	Aplicar os recursos arrecadados	97,16%
18 ^a	Emitir nota fiscal	96,84%
19 ^a	Solicitar nota fiscal em uma loja	96,47%
20 ^a	Ter um emprego	95,78%
21 ^a	Poder participar na gestão pública	95,68%
22 ^a	Ter garantida a privacidade	95,42%
23 ^a	Respeitar o patrimônio do outro	94,55%
24 ^a	Educar sobre tributo	92,60%
25 ^a	Ter acesso a informações de governo	91,48%
26 ^a	Poder associar-se de forma lícita	85,92%
27 ^a	Ter garantido o direito de propriedade	83,33%
28 ^a	Pagar tributos e impostos	81,42%
29 ^a	Poder realizar manifestações	79,08%
30 ^a	Amar a pátria	73,30%
31 ^a	Ser militante de partido político	30,82%
32 ^a	Ser candidato nas eleições	29,89%
33 ^a	Controlar a imprensa	8,80%
34 ^a	Promover a exclusão social	4,61%
35 ^a	Viver sob governo ditatorial	3,53%
36 ^a	Dar cestas básicas em troca de votos	3,52%
37 ^a	Desviar recursos públicos	2,82%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Com base nesta classificação, é possível identificar o nível de preocupação por parte dos professores respondentes quanto a uma série de questões. Percebe-se, primeiramente, uma preocupação bastante acentuada acerca de assuntos relacionados à liberdade de expressão, saúde e educação, todas elas com o mesmo nível de importância por parte dos respondentes (99,29%). Em segundo lugar, uma preocupação com o respeito às diferenças individuais (98,95%). Em seguida, vemos que a liberdade de locomoção, a igualdade, a escolha de representantes, a consciência crítica da realidade e o aumento de investimentos educacionais como uma terceira preocupação (98,94%).

Como quarta preocupação dos professores, aparece a fiscalização do uso dos recursos públicos e a existência de escolas de qualidade. Como quinta preocupação, uma melhor distribuição de renda e, como sexta, a necessidade de se

ter uma segurança pública de qualidade e o respeito ao patrimônio público. A punição aos governantes corruptos aparece como sétima preocupação. Em oitavo lugar, aparece o acesso à justiça e a correta aplicação dos recursos públicos e, em nono lugar, a emissão de notas fiscais, seguido da solicitação de notas fiscais que ficou em décima colocação. Interessante observar que preocupações como estas ficaram à frente de outras como ter um emprego (11^a), participar da gestão pública (12^a), ter garantida a privacidade (13^a), ter acesso a informações governamentais (16^a), educar sobre tributos (15^a), realizar manifestações (20^a) e amar a pátria (21^a).

Vale destacar, também, que a preocupação com questões políticas não parece integrar a agenda de prioridades ou de preocupações de boa parte dos professores. Veja que a militância político-partidária e o interesse em participar de processos eleitorais (como candidato) ocupam a 22^a e a 23^a colocações, o que significa dizer que 69,18% e 70,11% dos professores, respectivamente, declararam que estas ações *fortalecem razoavelmente, fortalecem pouco* ou *não fortalecem* a cidadania.

Esta constatação reforça o que mencionamos sobre a tímida relação entre o professor e o Estado como resultado do ambiente de desconfiança e descrédito nas autoridades e instituições públicas em função dos constantes casos de corrupção, gastos excessivos e desvios de recursos públicos, fazendo, de acordo com Silva (2000, p. 15), que ainda exista no Brasil um exercício diferenciado da cidadania, onde direitos fundamentais prescritos na Constituição Federal apareçam na forma de privilégio para alguns poucos grupos, enquanto que para a maioria da população há outra realidade, marcada por relações sociais e econômicas cada vez mais injustas e violentas e pelo distanciamento que sempre separou o direito proclamado e a sua concretização, “mesmo a despeito de o Brasil ter avançado em termos político-jurídicos dos ideais proclamados da democracia”.

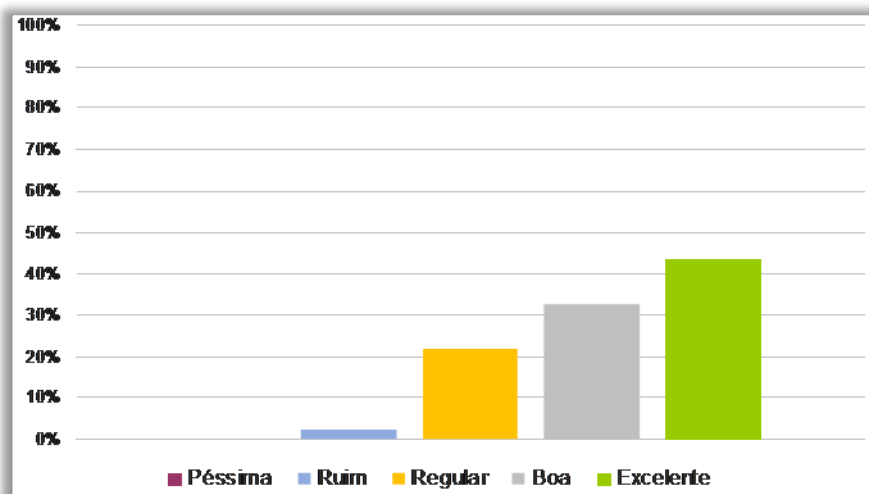
Silva (2000, p. 15) destaca, ainda, que o avanço da democracia no campo do ordenamento jurídico não foi acompanhado pelo avanço das políticas públicas e da honestidade e probidade dos políticos e governantes, de modo a assegurar à maioria da população o exercício de direitos fundamentais e, assim, fortalecer o regime democrático e a igualdade social. Essa particular situação tem feito com que a sociedade brasileira conviva com uma permanente contradição, “o desrespeito aos direitos humanos e a negação da cidadania”, inclusive pelo próprio Estado e pelos seus representantes, fazendo a sociedade se distanciar das questões políticas.

Causou-nos preocupação o fato de percebermos que, na parte de inferior da Tabela 23, determinados itens considerados como contrários à ideia de cidadania (e que não a fortalecem de maneira alguma), a saber, controlar a imprensa, promover a exclusão social, viver sob um governo ditatorial, dar cestas básicas em troca de votos e desviar recursos públicos, foram considerados por uma parte dos professores (minoridade) como ações que *fortalecem totalmente* e *fortalecem muito* a cidadania. Professores alegaram que isto pode ter ocorrido por uma falta de atenção ou cuidado por parte dos professores respondentes na hora de assinalar. Por outro lado, do mesmo modo como ocorreu no tópico anterior, o pesquisador acredita que tais respostas possam representar muito mais atos falhos do que a falta de atenção ou cuidado ao responder, sendo estes atos falhos bastante reveladores.

6.3.6 Quanto à importância da educação para o exercício da cidadania

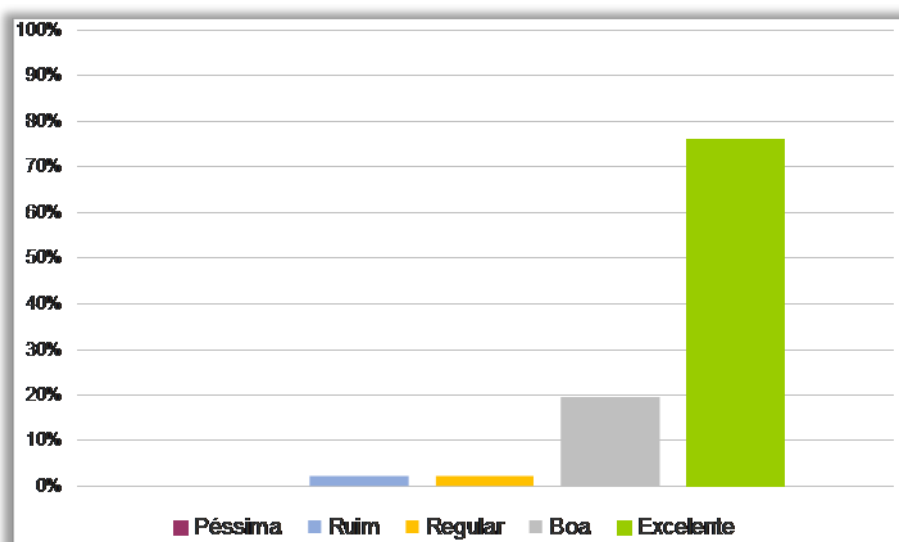
Tendo por objetivo a avaliação dos impactos do PNEF no que se refere à compreensão do professor sobre a importância da educação para o exercício da cidadania foram inseridas no questionário enviado três perguntas: (1) **Antes** de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, qual era a sua compreensão sobre a importância da educação para o exercício da cidadania? (2) **Atualmente**, como você compreende a importância da educação para o exercício da cidadania? (3) **Em que medida** o PNEF, por meio do curso de formação, contribuiu com a sua atual compreensão sobre a importância da educação para o exercício da cidadania?

Em relação ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* (antes da intervenção) quanto à compreensão por parte dos professores sobre a importância da educação para o exercício da cidadania, 43,48% responderam que era *excelente*; 32,61% responderam que era *boa*; 21,74% responderam que era *regular* e 2,17% *ruim*. Nenhum dos professores respondeu *péssima*. O Gráfico 40 apresenta o posicionamento dos professores.

Gráfico 40 – Importância da educação para a cidadania (situação inicial)

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Em relação ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual* (depois da intervenção), 76,09% dos professores responderam *excelente*; 19,57% responderam *boa*; 2,17% responderam *regular* e 2,17%, *ruim*. Nenhum deles respondeu *péssima*. O Gráfico 41 apresenta a posição atual dos professores quanto à importância da educação para a cidadania.

Gráfico 41 – Importância da educação para a cidadania (situação atual)

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando comparamos a *situação inicial* (S₁) com a *situação atual* (S₂) sobre a compreensão por parte dos professores sobre a importância da educação para o exercício da cidadania para identificarmos as mudanças nesse processo, temos:

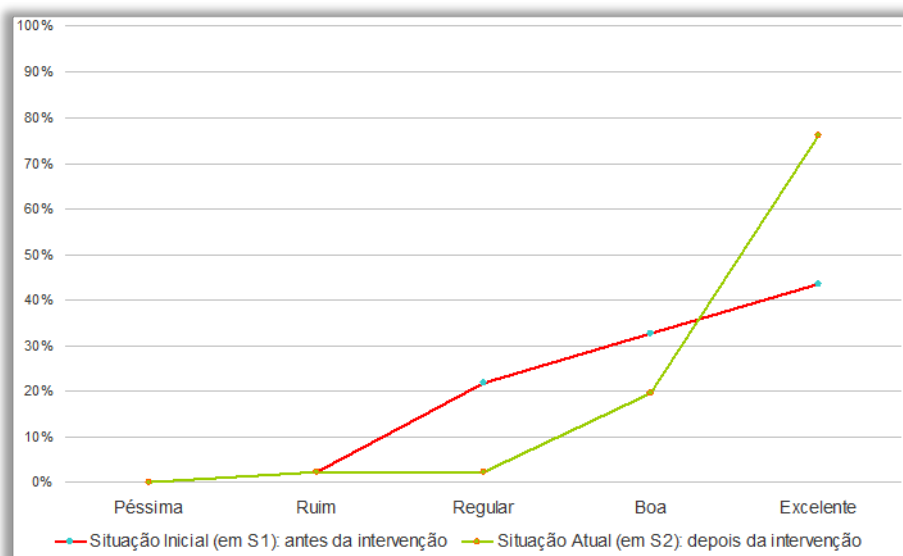
Tabela 24 – Comparativo da importância da educação para a cidadania (S₁xS₂)

SITUAÇÃO	Péssima	Ruim	Regular	Boa	Excelente
Situação Inicial (S ₁) (antes)	-	2,17%	21,74%	32,61%	43,48%
Situação Atual (S ₂) (depois)	-	2,17%	2,17%	19,57%	76,09%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da análise dos dados da Tabela 24, percebe-se que ocorreram mudanças significativas no processo de compreensão da importância da educação para o exercício da cidadania no comparativo entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Pelos dados da tabela, percebe-se que houve um crescimento dos que responderam *excelente*, que passou de 43,48% (em S₁) para 76,09% (em S₂). Este crescimento foi proporcionado pela diminuição identificada nos que responderam *boa*, que passou de 32,61% (em S₁) para 19,57% (em S₂) e na expressiva redução dos que responderam *regular*, que passou de 21,74% (em S₁) para 2,17% (em S₂). O Gráfico 42, a seguir, apresenta de forma comparativa a relação entre a *situação inicial* (S₁) e a *situação atual* (S₂) quanto à importância da educação para a cidadania.

Gráfico 42 – Comparativo da importância da educação para a cidadania (S₁xS₂)

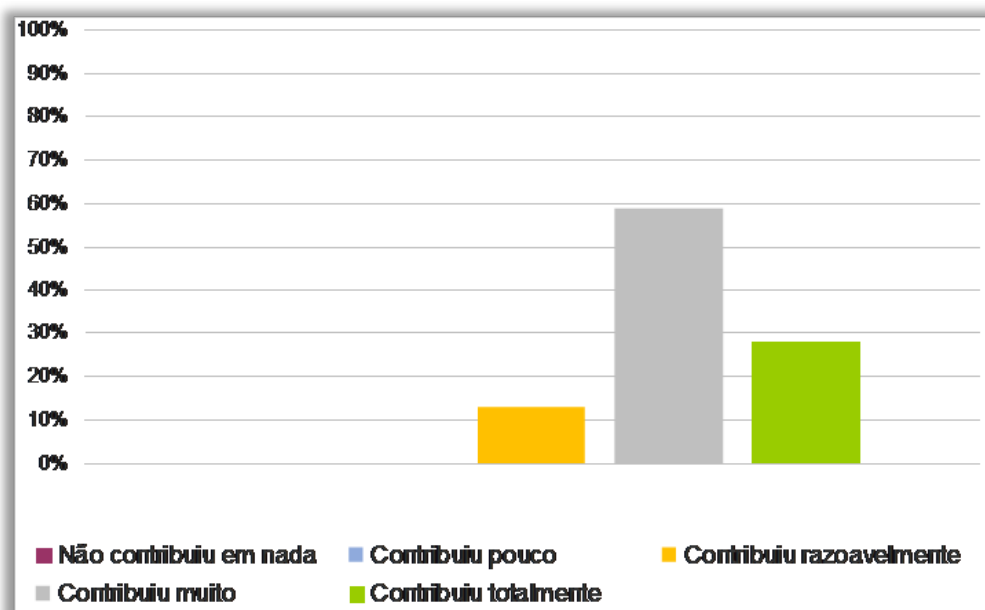


Fonte: Pesquisa de campo (2014).

De acordo com o Gráfico 42, acima, percebe-se que a mudança entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) quanto à compreensão da importância da educação para a cidadania foi bastante significativa. Veja que a área delimitada pela linha verde que representa a *situação atual* (S_2) está bem mais concentrada entre *excelente* (principalmente) e *boa*, enquanto que a área delimitada pela linha que representa a *situação inicial* (S_1) está entre *excelente*, *boa*, *regular* e *ruim*.

Diante das mudanças identificadas na *situação atual* (S_2), nos interessa saber, para efeito da avaliação dos impactos do PNEF, em que medida o programa contribuiu com essas mudanças. Questionados sobre este aspecto, 28,26% dos professores disseram que o PNEF havia *contribuído totalmente*; 58,70% disseram que o PNEF havia *contribuído muito*; 13,04% disseram *razoavelmente*. Nenhum dos professores respondeu que o PNEF *contribuiu pouco* ou *não contribuiu em nada*.

Gráfico 43 - Contribuições do PNEF para a importância dada pelo professor à educação para a cidadania



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Da leitura do Gráfico 43, embora o PNEF tenha contribuído com as mudanças na atual compreensão da importância da educação para o exercício da cidadania por parte dos professores respondentes, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela maioria dos professores (71,74%). Com exceção de um professor (cujo depoimento será apresentado a seguir), nenhum outro professor

soube/quis se manifestar sobre as motivações que, além do PNEF, teriam influenciado as mudanças na sua atual compreensão sobre a importância da educação para o exercício da cidadania. Vejamos o depoimento:

Depoimento do professor “R”:

Eu vejo que a educação é importante para a cidadania, na medida em que eu vejo os meus alunos conquistando os seus espaços por causa da educação. E é isso que me faz entender, a cada dia, como a educação é importante na vida das pessoas e para a cidadania. Como é bom assistir a uma formatura e ver ex-alunos meus se formando e conquistando seu espaço no mercado de trabalho e ganhando um bom salário, podendo ajudar a família e outras pessoas. Isso me motiva ainda mais a ser um educador e um professor. O curso que fiz de educação fiscal fala algumas coisas muito interessantes sobre a educação para o exercício da cidadania, mas confesso que ele não influenciou muito a minha posição sobre a importância da educação. Influenciou, mas não muito.

Como forma de aprofundar um pouco mais a discussão sobre a importância da educação para o exercício da cidadania, inserimos no questionário e no roteiro do grupo focal dois questionamentos referentes: (1) à relação entre o nível de escolaridade e o exercício qualificado da cidadania e (2) à postura do professor, dentro de sala de aula, quanto ao incentivo de determinadas ações e atitudes que favoreçam (ou não) o exercício da cidadania em seus alunos.

A preocupação com questões como estas que envolvem a educação em sua relação com o incentivo ao exercício da cidadania se baseia no fato de que a educação assume uma importância significativa para a cidadania na medida em que, sendo um direito do cidadão, tem a capacidade de habilitá-lo para o exercício de outros direitos. É importante lembrar que o incentivo ao exercício da cidadania por parte da educação pode ocorrer sob dois aspectos como expressou Pablo Gentilli (1995, p. 145): sob o aspecto “legal” e sob o aspecto “desejável”.

Quanto ao aspecto legal, a educação vai significar a transmissão dos direitos e deveres que formalmente são reconhecidos ao cidadão. Ela é vista como um mecanismo de difusão, de socialização e de reconhecimento dos direitos (civis, políticos e sociais) e deveres que definem o campo da cidadania dentro da lei. É uma ação pedagógica destinada ao aprendizado das leis e à transmissão dos

direitos e garantias, “de modo a permitir a consolidação e o desenvolvimento nos indivíduos da auto-percepção de sua condição de cidadãos e o respeito e a proteção do sistema democrático e de suas instituições” (GENTILLI, 1995, p. 146).

Quanto ao aspecto desejável, a educação passa a ser vista sob um enfoque eminentemente político, observa Gentili (1995, p. 147), que se preocupará em desenvolver no indivíduo uma infinidade de valores como a liberdade, a igualdade, a autonomia, a solidariedade, a tolerância, a desobediência aos poderes totalitários e o respeito à diversidade e às diferenças e identidades. A cidadania vai requerer, assim, um valor muito mais substantivo, material e radical, pois não será mais uma concepção abstrata, positivista ou formal no âmbito dos direitos e deveres definidos em lei, mas uma prática construída de forma cotidiana e social, “uma necessidade de homens concretos” como expressou Nilda Ferreira (1993, p. 23).

No que se refere à relação entre o nível de escolaridade e o exercício qualificado da cidadania (exercício dos direitos e deveres), 56,49% dos professores concordaram que, quanto maior o nível de escolaridade de uma pessoa, maior o exercício qualificado de sua cidadania; 40% concordaram parcialmente e apenas 3,51% dos professores discordaram. Vale destacar alguns depoimentos:

Depoimento da professora “E”:

Nível de escolaridade não é garantia para a honestidade, que depende do caráter de cada um, pois os ditos ‘sabidos’ são aqueles que mais burlam as leis e sonegam tributos em nosso país. Todavia o nível de escolaridade favorece e muito o conhecimento de cada cidadão sobre os seus direitos e deveres.

Depoimento da professora “F”:

Nem sempre o nível de escolaridade é determinante para o exercício dos direitos e deveres, como exemplo temos o ‘mensalão’, que é executado e organizado por pessoas com nível de escolaridade elevado.

Depoimento da professora “G”:

Vai depender muito da formação e compreensão ética de cada indivíduo. Isso apenas nada garante. O indivíduo precisa interiorizar o conhecimento para se tornar um ser consciente. A informação ajuda, mas não transforma.

Depoimento da professora “H”:

Ser culto não necessariamente é ser cidadão. Cidadania tem a ver com responsabilidade e a academia não ensina ‘o ser’ e sim ‘o saber’.

Depoimento da professora “I”:

Muitas pessoas utilizam-se do elevado nível de escolaridade para aplicar todo o conhecimento construído para burlar leis, criar fraudes e/ou cometer quaisquer outros atos ilícitos. Por outro lado, encontramos pessoas que mesmo com baixo nível de escolaridade, de forma belíssima, exercem seus direitos e deveres enquanto cidadãos.

No que se refere à postura do professor em sala de aula quanto ao incentivo de determinadas ações ou atitudes que favoreçam (ou não) o exercício da cidadania em seus alunos, foram colocadas à disposição dos professores uma lista contendo diversos itens para que eles se manifestassem em relação a cada um. Foram dadas cinco alternativas para resposta: *incentivaria totalmente*; *incentivaria muito*; *incentivaria razoavelmente*; *incentivaria pouco* e *não incentivaria*. A Tabela 25, a seguir, mostra o posicionamento dos professores em relação a cada um dos itens.

Tabela 25 – Posicionamento quanto ao incentivo dos alunos em sala de aula¹⁵¹

(continua)

O que incentivar em aula?	Não Incentivaria	Incentivaria pouco	Incentivaria razoavelmente	Incentivaria muito	Incentivaria Totalmente
Senso crítico da realidade	-	-	1,40%	18,25%	80,35%
Reconhecimento das diferenças	-	-	1,40%	18,25%	80,35%
Manifestação da opinião	-	0,70%	-	20,70%	78,60%
Liberdade de pensamento	-	-	-	21,40%	78,60%
Reivindicação de direitos	-	-	2,46%	21,05%	76,49%
Diversidade de ideias	-	-	1,75%	20,70%	77,54%
Liberdade de expressão	-	-	1,05%	21,05%	77,89%
Justiça social	0,35%	0,35%	1,40%	17,89%	80,00%
Envolvimento político-partidária	21,75%	16,84%	25,26%	17,54%	18,60%
Individualismo	69,82%	14,39%	7,37%	4,21%	4,21%
Fiscalização das ações do governo	-	0,35%	6,32%	32,28%	61,05%
Participação na gestão pública	0,70%	1,40%	11,93%	30,53%	55,44%
Equidade	0,70%	1,75%	6,67%	26,32%	64,56%
Obediência a toda e qualquer lei	9,82%	7,02%	19,65%	27,37%	36,14%
Pagamento de tributo	0,70%	2,11%	13,33%	29,82%	54,04%
Amor à pátria	2,46%	4,91%	14,04%	29,47%	49,12%
Solicitação de nota fiscal	-	0,35%	5,61%	25,26%	68,77%
Autonomia	0,70%	1,05%	2,81%	27,02%	68,42%
Sonegação fiscal	92,98%	1,40%	0,70%	1,05%	3,86%
Solidariedade e colaboração	1,40%	-	1,05%	18,25%	79,30%
Exclusão social	91,23%	2,11%	0,35%	1,75%	4,56%
Cumprimento de deveres	0,35%	0,35%	1,40%	19,65%	78,25%
Interesse por informação do governo	1,40%	1,75%	9,47%	31,93%	55,44%
Bons costumes	-	0,35%	1,75%	19,30%	78,60%
Senso de responsabilidade	-	-	0,70%	14,39%	84,91%

¹⁵¹ A presença na lista de itens como individualismo, exclusão social e sonegação fiscal, considerados pelo pesquisador como itens que não devem ser incentivados dentro de sala de aula, tiveram o propósito de avaliar a atenção e o cuidado do professor ao assinalar as suas respostas e conhecer a sua posição em relação a cada um deles.

(conclusão)

O que incentivar em aula?	Não Incentivaria	Incentivaria pouco	Incentivaria razoavelmente	Incentivaria muito	Incentivaria Totalmente
Compromisso com a comunidade	0,35%	-	1,05%	20,35%	78,25%
Proteção do patrimônio público	-	-	1,05%	17,89%	81,05%
Compromisso com a escola	-	-	1,05%	14,04%	84,91%
Respeito ao patrimônio privado	-	-	4,21%	20,70%	75,09%
Preservação da natureza	-	-	0,70%	12,28%	87,02%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

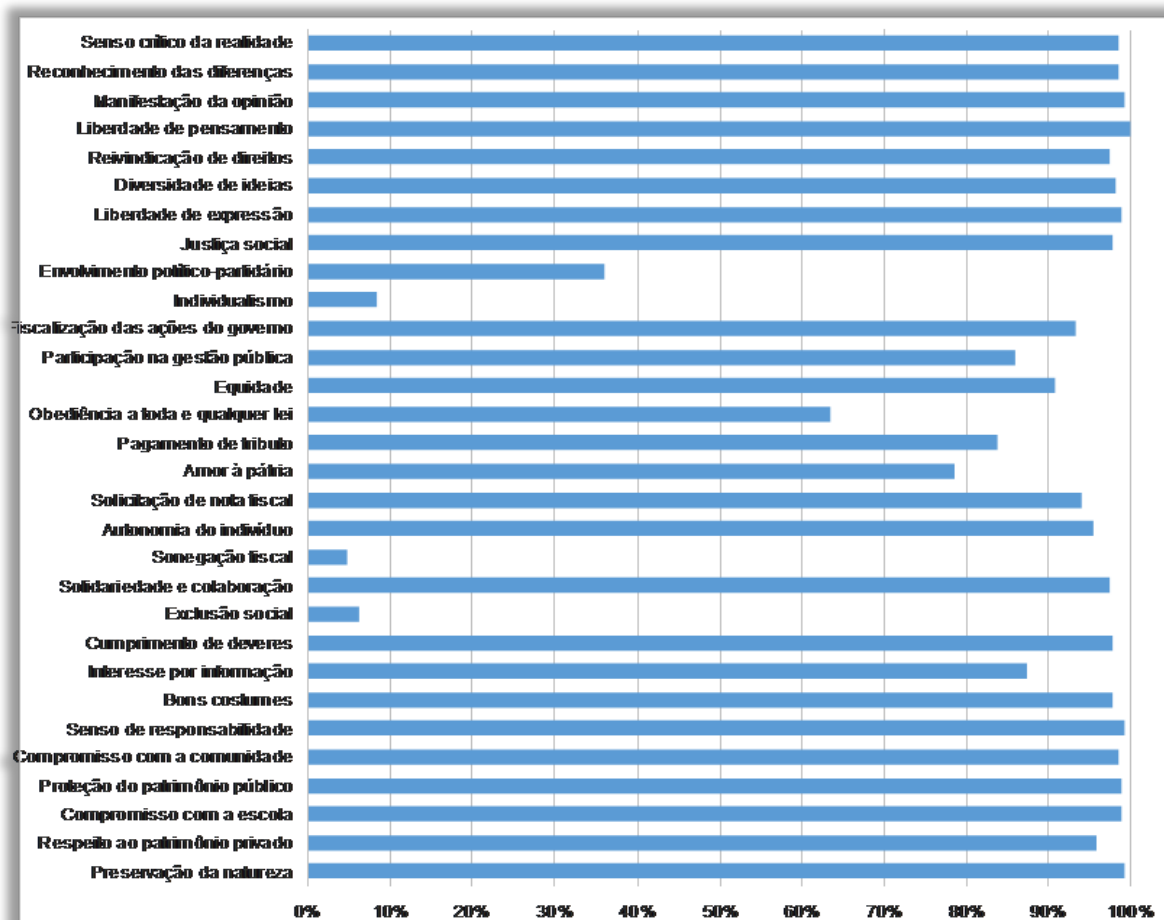
Para análise das respostas dadas pelos professores em relação a cada um dos itens listados anteriormente quanto ao incentivo dentro de sala de aula, consideramos na avaliação apenas os percentuais indicados nas alternativas *incentivaria totalmente* e *incentivaria muito*. Quando somamos os percentuais correspondentes a estas duas categorias temos a seguinte situação:

- Senso crítico da realidade (98,60%);
- Reconhecimento das diferenças individuais (98,60%);
- Manifestação da opinião (99,30%);
- Liberdade de pensamento (100%);
- Reivindicação de direitos (97,54%);
- Diversidade de ideias (98,24%);
- Liberdade de expressão (98,94%);
- Justiça social (97,89%);
- Envolvimento político-partidário (36,14%);
- Individualismo (8,42%);
- Fiscalização das ações do governo (93,33%);
- Participação na gestão pública (85,97%);
- Equidade (90,88%);

- Obediência a toda e qualquer lei (63,51%);
- Pagamento de tributo (83,86%);
- Amor à pátria (78,59%);
- Solicitação de nota fiscal (94,03);
- Autonomia (95,44%);
- Sonegação fiscal (4,91%);
- Solidariedade e colaboração (97,55%);
- Exclusão social (6,31%);
- Cumprimento de deveres (97,90%);
- Interesse por informação do governo (87,37%);
- Bons costumes (97,90%);
- Senso de responsabilidade (99,30%);
- Compromisso com a comunidade (98,60%);
- Proteção do patrimônio público (98,94%);
- Compromisso com a escola (98,95%);
- Respeito ao patrimônio privado (95,79%);
- Preservação da natureza (99,30%).

O Gráfico 44, a seguir, apresenta estes itens listados conforme o posicionamento dos professores, lembrando que cada um deles está indicado pelo somatório das respostas dadas em *incentivaria totalmente* e *incentivaria muito*.

Gráfico 44 - Posicionamento quanto ao incentivo dos alunos em sala de aula



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando organizamos estes mesmos itens por ordem, segundo a soma dos percentuais alcançados, conseguimos ter a seguinte classificação:

Tabela 26 – Classificação quanto ao incentivo em sala de aula

Classificação	Especificação	Incentivaria totalmente ou muito
1 ^a	Liberdade de pensamento	100%
2 ^a	Manifestação da opinião	99,30%
2 ^a	Senso de responsabilidade	99,30%
2 ^a	Preservação da natureza	99,30%
5 ^a	Compromisso com a escola	98,95%
6 ^a	Liberdade de expressão	98,94%
6 ^a	Proteção do patrimônio público	98,94%
8 ^a	Senso crítico da realidade	98,60%
8 ^a	Reconhecimento das diferenças	98,60%
8 ^a	Compromisso com a comunidade	98,60%
11 ^a	Diversidade de ideias	98,24%
12 ^a	Bons costumes	97,90%
12 ^a	Cumprimento de deveres	97,90%
14 ^a	Justiça social	97,89%
15 ^a	Solidariedade e colaboração	97,55%
16 ^a	Reivindicação de direitos	97,54%
17 ^a	Respeito ao patrimônio privado	95,79%
18 ^a	Autonomia	95,44%
19 ^a	Solicitação de nota fiscal	94,03%
20 ^a	Fiscalização das ações do governo	93,33%
21 ^a	Equidade	90,88%
22 ^a	Interesse por informação do governo	87,37%
23 ^a	Participação na gestão pública	85,97%
24 ^a	Pagamento de tributo	83,86%
25 ^a	Amor à pátria	78,59%
26 ^a	Obediência a toda e qualquer lei	63,51%
27 ^a	Envolvimento político-partidário	36,14%
28 ^a	Individualismo	8,42%
29 ^a	Exclusão social	6,31%
30 ^a	Sonegação fiscal	4,91%

Fonte: Pesquisa de campo (2014)

Com base nesta classificação, é possível identificar o nível de interesse dos professores quanto ao incentivo de determinadas ações ou atitudes relacionadas (ou não) ao exercício da cidadania. Vale destacar, em primeiro lugar, o fato de que a liberdade de pensamento foi considerada por todos os professores como algo a ser incentivado (*totalmente* ou *muito*) dentro de sala de aula. O incentivo à manifestação da opinião, do senso de responsabilidade e da preservação da natureza aparecem em segundo lugar com 99,30%. O interesse dos professores em incentivar o compromisso com a escola ocupou a terceira colocação (98,95%). É importante lembrar que quando falamos (no tópico anterior) sobre determinadas ações que fortalecem a cidadania, ter uma escola de qualidade foi apontada por 98,93% dos professores como algo que *fortalece totalmente* e *fortalece muito* a cidadania.

Depoimento do professor "A":

A escola é a nossa segunda casa. Temos que zelar por ela. Temos de ter compromisso com ela. E quando digo compromisso é compromisso num sentido amplo, desde cuidar da parte física e material, dos equipamentos, quanto com as atividades, com o dever de casa, com o respeito com o professor e com a direção e com um salário digno. Como falei: a escola é a nossa segunda casa. Se dentro da escola o aluno não tem compromisso com nada, lá fora ele será a mesma coisa, não terá compromisso com nada. Por isso, precisamos orientar nossos alunos a ter compromisso com a escola.

Em quarto lugar aparecem a liberdade de expressão e a proteção ao patrimônio público, seguidos, em quinto, pelo senso crítico da realidade, pelo reconhecimento das diferenças e o compromisso com a comunidade. A diversidade de ideias aparece na sexta colocação e, em sétimo lugar, os bons costumes e o cumprimento de deveres como ações e atitudes a serem incentivadas (*totalmente e muito*) dentro de sala de aula. Interessante observar que o incentivo ao cumprimento de deveres ficou à frente de outros itens a serem incentivados como, por exemplo, a justiça social (8ª), a solidariedade e a colaboração (9ª), a reivindicação de direitos (10ª) e a autonomia (12ª). Vale destacar, também, que o incentivo à solicitação de notas fiscais (13ª) e à fiscalização das ações do governo (14ª) aparecem numa posição à frente da equidade (15ª) e do amor à pátria (19ª). Mais uma vez, as questões que envolvem o exercício dos direitos políticos ocupam posições menos privilegiadas. O envolvimento político-partidário aparece na 21ª, com 63,86% dos professores declarando que incentivaria *razoavelmente, pouco* ou *não incentivaria*.

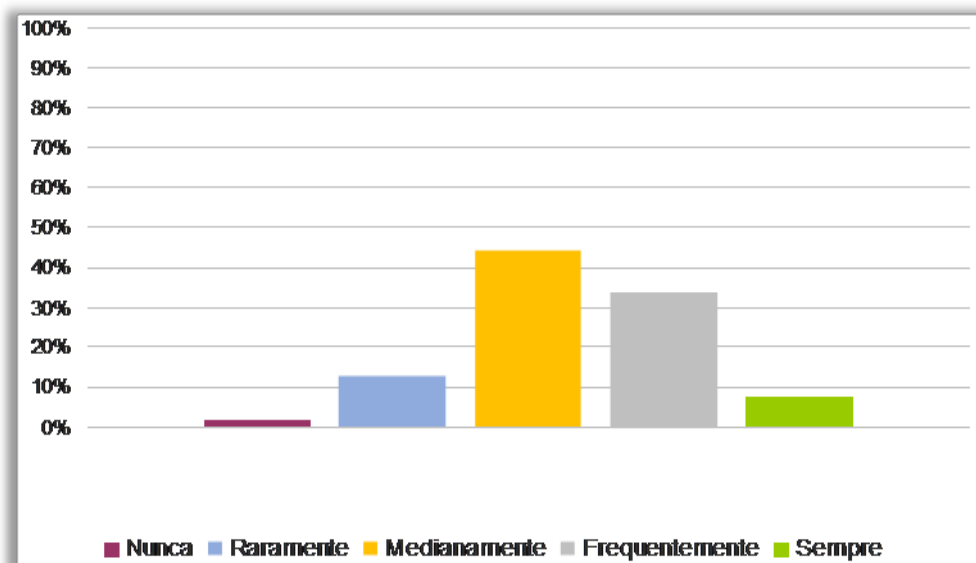
Chamou atenção a existência de professores que declararam incentivar *totalmente* ou incentivar *muito* o individualismo (8,42%), a exclusão social (6,31%) e a sonegação fiscal (4,91%). E, do mesmo modo como ocorreu quando tratamos sobre o exercício da cidadania (tópico anterior), professores alegaram que este tipo de resposta pode ter sido dado por falta de atenção dos professores respondentes na hora de marcar a alternativa, muito embora o pesquisador acredite que tais respostas possam representar muito mais atos falhos do que a falta de atenção ou cuidado ao responder. Um depoimento chamou a atenção:

Depoimento do professor “R”:

Sinceramente, pode até ser estranho esse tipo de resposta, mas eu não duvido muito não. Tem muito professor por aí que por mais que não incentive com palavras sobre individualismo, sobre exclusão, desigualdade e discriminação, essas coisas todas, muitas vezes incentiva através do que faz ou do que deixa de fazer. É muito ‘facinho’ chegar em sala de aula e ter aquele discurso bonito, falar em igualdade, em amar o próximo, em fazer o bem, em obedecer as leis, mas na hora de agir, age ao contrário, com ações que acabam excluindo e discriminando. E os alunos observam isso no professor e muitos deles, às vezes, pegam isso como exemplo.

Com o objetivo de aprofundar um pouco mais a discussão sobre a importância da educação para o exercício da cidadania e tendo em vista a temática trabalhada pelo PNEF em torno da educação fiscal, os professores foram questionados se seria realmente possível educar o aluno para o exercício da cidadania a partir de assuntos como tributo e controle social. Do total de respondentes, 65,61% declararam concordar com essa possibilidade, ou seja, de que é possível, sim, educar o aluno para o exercício da cidadania a partir de temáticas como o tributo e o controle social. Outros 33,33% dos professores declararam concordar parcialmente com essa possibilidade e 1,06% discordaram.

Embora a imensa maioria dos professores (98,94%) concordasse (*total* ou *parcialmente*) com a possibilidade de educar para a cidadania por meio de temáticas como tributo e o controle social (por meio da Educação Fiscal), foi questionada a frequência com que eles costumavam abordar essas temáticas com seus alunos em sala de aula. Dos professores respondentes, 7,72% disseram *sempre*; 33,68%, *frequentemente*; 44,21%, *medianamente*; 12,63%, *raramente* e 1,75%, *nunca*.

Gráfico 45 – Frequência de abordagem da Educação Fiscal em sala de aula

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Diante da frequência de abordagem dos professores (dentro de sala de aula) quanto à temática Educação Fiscal, foi apresentada uma lista contendo nove situações que poderiam (ou não) dificultar os professores na abordagem dessa temática em sala de aula. Esta lista continha: (1) falta de tempo durante as aulas; (2) falta de conhecimento dos temas pelo professor; (3) falta de vontade do professor para ensinar (ou tratar) sobre educação fiscal; (4) falta de preparo (didática) do professor para ensinar sobre educação fiscal; (5) falta de relação da temática Educação Fiscal com a sua disciplina; (6) falta de apoio da direção da escola; (7) falta de interesse dos alunos na temática Educação Fiscal; (8) pouco material teórico para a leitura e (9) falta de material didático para os alunos. Aos professores foram dadas as seguintes alternativas de resposta: *elevada dificuldade*; *grande dificuldade*; *razoável dificuldade*; *pequena dificuldade* e *não é uma dificuldade*. Foi dada, também, a oportunidade para que o professor se manifestasse livremente.

Tabela 27 – Dificuldades para a abordagem da Educação Fiscal em sala

O que dificulta mais?	Não é uma Dificuldade	Pequena dificuldade	Razoável dificuldade	Grande dificuldade	Elevada dificuldade
Falta de tempo durante as aulas	14,04%	14,04%	30,18%	28,42%	13,33%
Falta de conhecimento do professor	7,37%	9,47%	24,56%	36,49%	22,11%
Falta de vontade do professor	16,49%	14,74%	21,40%	24,91%	22,46%
Falta de preparo/didática do professor	8,07%	7,72%	18,25%	39,30%	26,67%
Falta de relação com a disciplina	19,65%	14,74%	23,16%	23,16%	19,30%
Falta de apoio da direção da escola	22,46%	17,89%	20,70%	24,56%	14,39%
Falta de interesse dos alunos	9,12%	15,79%	30,18%	24,91%	20,00%
Pouco material teórico para leitura	9,82%	10,53%	26,67%	30,88%	22,11%
Falta de material didático para aluno	7,72%	11,23%	22,46%	27,02%	31,58%

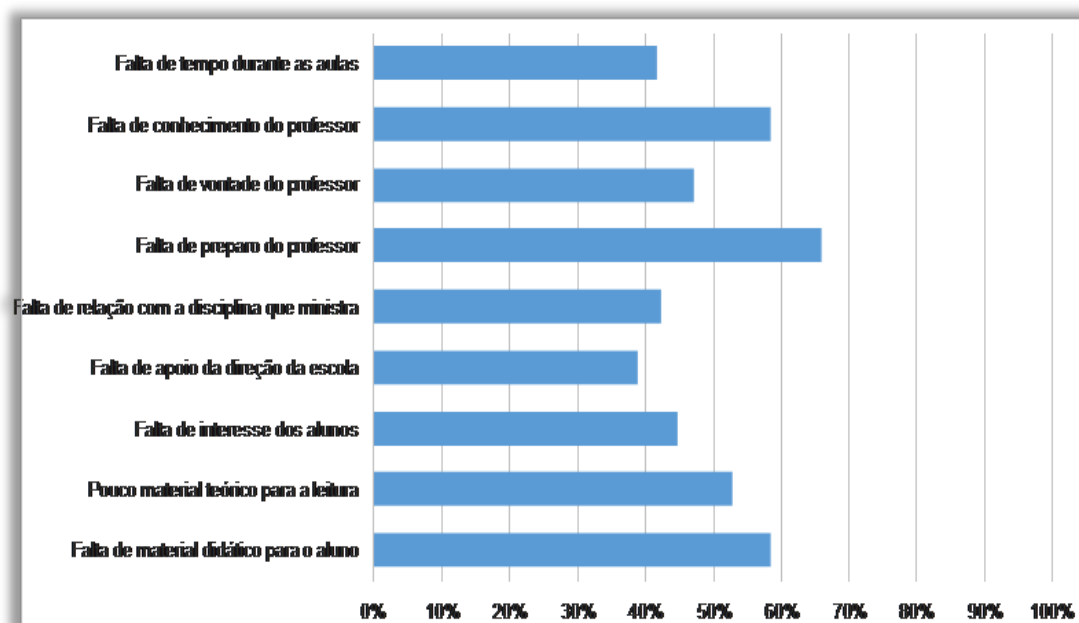
Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Para análise das respostas dadas pelos professores em relação a cada uma das dificuldades listadas quanto à abordagem da temática Educação Fiscal dentro de sala de aula, consideramos na análise apenas os percentuais indicados nas alternativas *elevada dificuldade* e *grande dificuldade*. Quando somamos os percentuais correspondentes a estas duas categorias, temos a seguinte situação:

- Falta de tempo durante as aulas (41,75%);
- Falta de conhecimento do professor (58,60%);
- Falta de vontade do professor (47,37%);
- Falta de preparo do professor (65,97%);
- Falta de relação com a disciplina que ministra (42,46%);
- Falta de apoio da direção da escola (38,95%);
- Falta de interesse dos alunos (44,91%);
- Pouco material teórico para a leitura (52,99%);
- Falta de material didático para o aluno (58,60%).

O Gráfico 46 apresenta estas dificuldades conforme posicionamento dos professores respondentes, lembrando que cada uma delas está indicada pelo somatório das respostas dadas em *elevada dificuldade* e *grande dificuldade*.

Gráfico 46 – Dificuldades para a abordagem sobre Educação Fiscal em sala



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Quando organizamos cada uma das dificuldades listas por ordem, segundo a soma dos percentuais alcançados, conseguimos ter a seguinte classificação:

Tabela 28 – Classificação das dificuldades na abordagem de Educação Fiscal

Classificação	Especificação	Elevada ou grande dificuldade
1ª	Falta de preparo do professor	65,97%
2ª	Falta de material didático para o aluno	58,60%
2ª	Falta de conhecimento do professor	58,60%
4ª	Pouco material teórico para leitura	52,99%
5ª	Falta de vontade do professor	47,37%
6ª	Falta de interesse dos alunos	44,91%
7ª	Falta de relação com a disciplina	42,46%
8ª	Falta de tempo durante as aulas	41,74%
9ª	Falta de apoio da direção da escola	38,95%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

De acordo com a Tabela 28, percebe-se que a principal dificuldade apontada pelos professores quanto à disseminação da Educação Fiscal com seus alunos se dá por conta do próprio professor. Podemos verificar que entre as alternativas a falta de preparo do professor recebeu o maior número de docentes considerando este item como de *elevada dificuldade* ou *grande dificuldade*. Na sequência, a falta de conhecimento do professor também foi apontada como uma segunda dificuldade, juntamente com a falta de material didático apropriado para o aluno. Interessante perceber que a falta de vontade do professor; a falta de relação com a disciplina ou a falta de tempo nas aulas não foram apontadas como as principais dificuldades para a disseminação da Educação Fiscal pelo professor dentro de sala de aula.

6.3.7 Síntese comparativa dos impactos do PNEF

Diante do que tratamos nos tópicos anteriores sobre os impactos do PNEF na formação dos professores capacitados no Estado da Bahia durante os anos de 2006 a 2013, ficou evidente que houve, sim, por parte do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), uma contribuição positiva em relação às mudanças verificadas entre o que chamamos de *situação inicial* (S_1) e *situação atual* (S_2). Porém, a maioria dos professores não atribuiu exclusivamente ao PNEF as mudanças identificadas.

A Tabela 29, a seguir, apresenta de forma resumida as contribuições dadas pelo PNEF, segundo os professores respondentes, a cada uma das categorias escolhidas pelo pesquisador para a avaliação dos impactos, a saber, (1) quanto à sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo; (2) quanto aos conhecimentos adquiridos de administração pública; (3) quanto à relação entre o Estado e o professor; (4) quanto à compreensão sobre cidadania; (5) quanto ao exercício da cidadania e (6) quanto à importância da educação para a cidadania.

Tabela 29 – Síntese das contribuições do PNEF às mudanças identificadas

Categorias	Não contribuiu	Contribuiu pouco	Contribuiu razoavelmente	Contribuiu muito	Contribuiu totalmente
Sensibilização da função do tributo	0,65%	1,94%	17,15%	66,99%	13,27%
Conhecimento sobre administração	0,33%	1,63%	21,90%	64,71%	11,44%
Relação com o Estado	2,29%	7,19%	30,39%	53,27%	6,86%
Compreensão sobre cidadania	0,70%	5,26%	18,95%	64,21%	10,88%
Exercício da cidadania	0,70%	4,21%	18,60%	64,56%	11,93%
Educação para a cidadania	-	-	13,04%	58,70%	28,26%

Fonte: Pesquisa de campo (2014).

Com o objetivo de analisar sobre qual das categorias escolhidas o PNEF conseguiu dar uma maior contribuição no processo de mudanças no comparativo entre uma *situação inicial* (S_1) e uma *situação atual* (S_2), percebe-se, nitidamente, que as contribuições do PNEF seguiram a seguinte ordem: (1ª) quanto à importância dada à educação para o exercício da cidadania (com 28,26%); (2ª) quanto à sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo (com 13,27%); (3ª) quanto ao exercício da cidadania (com 11,93%); (4ª) quanto aos conhecimentos adquiridos sobre administração pública (com 11,44%); (5ª) quanto à compreensão sobre o conceito de cidadania (10,88%) e (6ª) quanto à relação com o Estado (com 6,86%).

Quando somamos os percentuais relacionados às opções de resposta *contribuiu totalmente* e *contribuiu muito*, temos uma classificação idêntica: (1ª) quanto à importância da educação para a cidadania (com 86,96%); (2ª) quanto à sensibilização da função socioeconômica do tributo (80,26%); (3ª) quanto ao exercício da cidadania (76,49%); (4ª) quanto aos conhecimentos adquiridos de administração pública (76,15%); (5ª) quanto à compreensão sobre o conceito de cidadania (75,09%) e (6ª) quanto à relação com o Estado (60,13%).

Da análise das duas situações, embora a ordem ou a classificação das categorias não tenha se alterado, percebe-se que há uma alteração significativa nas diferenças identificadas entre algumas das categorias escolhidas pelo pesquisador. Vale chamar a atenção, por exemplo, para aproximação entre a primeira e a segunda colocadas, que era de 14,99% (28,26% - 13,27%) e passou para 6,7%

(86,96% - 80,26%) e o distanciamento entre a primeira e a última colocadas, que era de 21,40% (28,26% - 6,86%) e passou para 26,83% (86,96% - 60,13%).

Em função dos dados e das análises realizadas, é possível concluir que as contribuições do PNEF às mudanças identificadas entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) das diferentes categorias investigadas foram bem mais perceptíveis quanto à importância dada pelos professores à educação para o exercício da cidadania e quanto à sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo, ambas com um percentual superior a 80%, considerando, obviamente o somatório dos que responderam *contribuiu totalmente* e *contribuiu muito*.

Chama a atenção, no comparativo com as demais categorias, o baixo percentual (60,13%) identificado quanto às contribuições do PNEF à relação do professor com o Estado. E como observamos quando do tratamento desta categoria, essa mudança menos expressiva identificada na relação entre professor e Estado se deve, principalmente, como foi apontado por professores, ao ambiente de desconfiança e de descrédito nas autoridades e instituições públicas, em função dos constantes casos de corrupção, gastos excessivos e desvios de recursos públicos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Esta tese de doutorado teve como objetivo avaliar o significado das propostas conceituais de cidadania e educação para cidadania e dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores, no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013. Por sua natureza avaliativa e em função dos procedimentos adotados para a avaliação conceitual, de resultados e de impacto proposta pelo pesquisador, esta tese se caracterizou como uma pesquisa de abordagem qualitativa, quantitativa, descritiva, documental e de levantamento. Sua base teórica, tratada nos capítulos 2, 3 e 4, abordou três temáticas principais, a saber, a Cidadania, a Educação para a Cidadania e a Educação Fiscal.

Com o título “Cidadania: uma abordagem histórica e conceitual”, o Capítulo 1 abordou a evolução histórica do conceito de cidadania desde a Antiguidade até a atualidade, assim como o seu percurso histórico no Brasil. Uma abordagem conceitual sobre cidadania no que se refere ao conjunto dos direitos civis, políticos, sociais, difusos, coletivos e solidários e dos deveres do cidadão também foi realizada. Ao final do capítulo, apresentamos um modelo de análise conceitual de cidadania baseado nos seguintes elementos ou dimensões: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade.

No Capítulo 3, que recebeu o título de “Educação para a cidadania: conceitos e proposições”, coube ao pesquisador realizar uma abordagem histórica da relação entre cidadania e educação, fazendo algumas considerações sobre desigualdade e exclusão social e sobre o papel da educação como alternativa de mudança. O conceito de educação para a cidadania também foi tratado e tomou como base a formação intelectual, a formação moral e a formação do comportamento. Por fim, foi apresentado um modelo de análise conceitual de educação para a cidadania que levou em consideração o incentivo ao exercício da liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade.

Complementarmente, abordamos, no Capítulo 4, sobre “Educação fiscal e sua proposta de exercício da cidadania”. Neste capítulo, tratamos dos principais aspectos conceituais que envolvem a educação fiscal na condição de política pública e como proposta educativa de incentivo ao exercício da cidadania. Foi feita uma

abordagem histórica e legal sobre tributo e sua função social e sobre o conceito de educação fiscal, assim como, uma explanação acerca do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) destacando os seus principais antecedentes históricos, as suas diretrizes e os seus objetivos geral e específicos.

Como vimos no decorrer deste trabalho, a Educação Fiscal se consolidou no rol de políticas públicas brasileiras como resultado de um processo de adequação do país ao novo modelo econômico mundial neoliberal e o conseqüente movimento de reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, imposto por organizações internacionais de crédito tendo em vista a grave crise econômica que havia abalado toda a América Latina durante as décadas de 1970 e 1980. Com enormes dificuldades financeiras para honrar os compromissos assumidos, diversos países latino-americanos, incluindo o Brasil, tiveram que recorrer à empréstimos junto a organizações internacionais de crédito como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), tudo sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI), a quem cabia assegurar o pagamento dos juros, impondo medidas que incluíam reformas econômicas e fiscais, cortes nos gastos públicos, privatização de empresas estatais e a desregulamentação da economia.

No caso do Brasil, essas reformas receberam um tratamento especial a partir do Plano Real, em 1994, e durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso. O programa de reformas e ajustes acertado com o FMI visava, a médio e longo prazos, alterar o padrão de desenvolvimento do Brasil e modificar a forma de inserção do país na economia mundial, possibilitando, igualmente, a sobra de recursos para honrar os compromissos assumidos. Todavia, muito além dessas medidas e reformas, que tinham o propósito de garantir a sustentabilidade da dívida externa, era preciso, também, por orientação das próprias organizações internacionais de crédito, criar programas de educação tributária com o objetivo de conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância do tributo e de seu pagamento espontâneo e voluntário para o aumento da capacidade de pagamentos do país e para a viabilização de programas e políticas sociais (ESAF, 2009a, p. 26).

O momento histórico vivido pelo Brasil, anos atrás, com a queda do regime militar e o seu intenso processo de redemocratização política, serviram como uma oportunidade para que leis e políticas públicas fossem criadas com a intenção de disseminar a ideia de que o cumprimento das obrigações fiscais deveria ser

encarado pela sociedade como um ato de exercício da cidadania uma vez que, sem recursos, o país não teria condições de garantir a efetivação de direitos, sobretudo, os direitos sociais dos quais dependia grande parte da população. Mas como justificar o discurso do “dever fiscal” se a compreensão sobre cidadania se baseava no exercício de direitos e de deveres? Faltava, assim, o discurso sobre direitos, pois sem eles a proposição de determinadas políticas públicas se mostraria incompleta.

Sendo o cidadão um contribuinte do Estado e cumprindo com o seu dever fiscal, ele teria o direito de participar do planejamento, do acompanhamento e da fiscalização do uso dos recursos arrecadados. Entretanto, como exercer esses direitos sem o conhecimento mínimo necessário sobre o funcionamento do Estado e da administração pública ou sobre o processo de arrecadação e gasto do dinheiro público? Estava preparada, assim, a justificativa que o governo precisava para a proposição de uma política pública que pudesse sensibilizar o cidadão brasileiro sobre a importância do pagamento espontâneo de tributos aliando, a isto, uma proposta educativa de formação do cidadão para o exercício do controle social.

Após um intenso processo de discussões iniciadas em meados da década de 1990 e por meio da Portaria Interministerial nº 413/2002, do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação, foi criado o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) com o objetivo de “promover e institucionalizar a educação fiscal em todo o país para o pleno exercício da cidadania”. De natureza essencialmente educativa, o PNEF recebeu a missão de promover ações que contribuíssem com a formação do cidadão brasileiro, instruindo-o sobre direitos e deveres relacionados ao valor social do tributo e do controle social sobre as ações do Estado (ESAF, 2009a, p. 28).

Desde a sua criação, o PNEF tem se apresentado como uma política pública educacional de incentivo ao exercício da cidadania, capacitando professores, servidores públicos e a sociedade em geral como disseminadores de educação fiscal através de cursos de capacitação financiados com recursos públicos da União e dos estados da federação, que têm total autonomia para executar o programa de acordo com suas peculiaridades econômicas, sociais e culturais e disponibilidades orçamentárias, desde que as diretrizes nacionais sejam observadas. Segundo dados fornecidos pela ESAF (2010), desde o ano de 2004, quando teve início as primeiras turmas do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, mais de 70 mil pessoas foram capacitadas. E entre as unidades da federação participantes, o Estado da

Bahia tem se destacado neste processo, alcançando um quantitativo de 1.734 pessoas capacitadas entre os anos de 2004 a 2013. Deste quantitativo de participantes, chamou a atenção do pesquisador o expressivo número de professores (74,38%), distribuídos por diversas escolas e instituições de ensino do Estado e alcançando mais de 50 mil alunos durante todo o período (BAHIA, 2010).

Em virtude de dados como estes, que colocam o Estado da Bahia entre as principais unidades da federação onde o PNEF tem desenvolvido suas atividades, a avaliação do programa no Estado da Bahia se apresentou como um importante instrumento de diagnóstico e de levantamento de informações para compreender algumas de suas características e dimensões e subsidiar a tomada de decisão com vistas à melhoria de seus processos. E o caminho escolhido pelo pesquisador para esta atividade se baseou na avaliação das propostas conceituais e dos resultados e impactos do programa. Por esta razão, foi proposto o seguinte objetivo geral: avaliar o significado das propostas conceituais de cidadania e educação para cidadania e dos resultados e impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) na formação de professores, no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013.

Como objetivos específicos foram definidos os seguintes: (1) avaliar o conceito de cidadania proposto pelo PNEF; (2) avaliar o conceito de educação para a cidadania proposto pelo PNEF; (3) avaliar o conceito de educação fiscal proposto pelo PNEF; (4) verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF foi sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo; (5) verificar em que medida o professor capacitado pelo PNEF teve acesso a conhecimentos sobre administração pública; (6) verificar em que medida o PNEF criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor capacitado, enquanto cidadão e (7) avaliar os impactos causados pelo PNEF na formação de professores.

Para que estes objetivos fossem alcançados, coube ao pesquisador estabelecer alguns procedimentos de coleta de dados: (1) seleção e análise do material didático do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal – para a avaliação conceitual de cidadania, de educação para a cidadania e de educação fiscal; (2) aplicação de questionário numa amostra de 309 professores capacitados pelo programa – para a avaliação de resultados e de impactos; (3) realização de grupo focal (ou painel) com docentes selecionados da amostra – para a avaliação de resultados e de impactos e (4) realização de entrevistas com os gestores do PNEF

no Estado da Bahia – para a avaliação de resultados. Vale destacar que as entrevistas foram realizadas com os representantes da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ) e da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC). Concluídos os procedimentos de coleta e análise dos dados, obtivemos alguns resultados que serão apresentados, resumidamente, nas linhas que se seguem.

Quanto à avaliação conceitual, foi realizada uma análise das propostas conceituais de cidadania e de educação para a cidadania presentes no material didático do programa disponibilizado aos professores matriculados no Curso de Disseminadores de Educação Fiscal. Esta avaliação tomou como referência a base teórica constante dos capítulos 2 e 3 desta tese e os respectivos modelos de análise conceitual propostos pelo pesquisador que considerou a cidadania e a educação para a cidadania sob oito dimensões: liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade. Complementarmente, foi feita uma avaliação da proposta conceitual de educação fiscal presente no material.

Em relação à abordagem conceitual de cidadania, a pesquisa mostrou que o conceito de cidadania difundido pelo programa tem um forte apelo ao exercício dos direitos sociais, muito mais do que qualquer outro direito, fossem eles os civis ou políticos. Há um grande esforço por parte do programa em disseminar uma concepção de cidadania vinculada às questões sociais e este esforço está inserido numa estratégia muito maior que é a de justificar a cobrança do tributo para o financiamento das políticas públicas e das ações do governo, na tentativa de estimular o pagamento espontâneo e voluntário de tributos pela sociedade.

Em relação à abordagem conceitual de educação para a cidadania, a pesquisa mostrou que o conceito difundido pelo programa corresponde ao processo educativo que tem por finalidade a formação do ser humano para a vida em sociedade. Dentro desta perspectiva, o programa discorre sobre como a escola deve se portar neste processo formativo, destacando quatro pontos que integram a concepção de educação para a cidadania por parte do programa, a saber, uma educação que promova o desenvolvimento da autonomia, da inclusão social, da participação e do envolvimento em questões de interesse coletivo. Muito embora a relevância das temáticas discutidas, o programa tem o seu discurso fragilizado quando, intencionalmente ou não, minimiza a importância de outras instituições (como a

família, por exemplo) no processo de formação do cidadão. Quando o programa discorre sobre família, esta instituição é tratada apenas como um espaço onde a educação recebida na escola deve produzir os seus efeitos e resultados.

Em relação à abordagem conceitual de educação fiscal, a pesquisa também mostrou que o conceito difundido pelo programa está associado a duas temáticas principais e que, embora distintas, se complementam, a saber, a função social do tributo e o exercício do controle social. Para o PNEF, toda abordagem educativa que permita o cidadão compreender as vertentes financeiras da arrecadação dos tributos e dos gastos públicos tendo em vista o desenvolvimento de competências para a participação no planejamento, acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos públicos recebe a denominação de educação fiscal. E esta postura participativa do cidadão, encarada pelo programa como uma postura ativa, favorece a efetivação da cidadania na medida em que força a melhoria da qualidade na gestão pública, inibe o uso indevido dos recursos públicos e minimiza a desigualdade social.

O pesquisador reconhece que o Estado necessita de recursos para financiar as suas ações e políticas públicas e a importância do exercício do controle social sobre as ações do Estado pela sociedade, mas a tentativa de convencer as pessoas de que discutir sobre tributo e controle social é discutir (sempre) a própria cidadania, não é o único caminho para a formação plena do cidadão. A impressão que fica por meio desta proposição é que o cidadão só tem algum direito porque paga o tributo e que, tendo cumprido este dever (de forma direta ou indireta), cria-se para ele o direito de receber do Estado os mais diferenciados serviços públicos e informações quanto ao uso do dinheiro arrecadado. Com base nesta visão, o direito a ter direitos deixa de ser visto como o resultado de conquistas históricas do homem ao longo do tempo para se reduzir a uma relação onerosa entre fisco e contribuinte.

Compreender a figura do cidadão apenas na perspectiva do “cidadão fiscal” como pontuou o programa é imaginá-lo como um sujeito que só tem o governo diante de si e que só vive em função deste. É imaginá-lo como um indivíduo que existe apenas para obedecer e fiscalizar o cumprimento de regras previamente estabelecidas (uma visão funcionalista) e que, por isso, não precisa ser incentivado (enormemente) a se relacionar com outras pessoas; a pensar, criticar e questionar a estrutura política, social e econômica em que está inserido, inclusive a própria estrutura tributária que lhe é imposta ou a desenvolver um comportamento baseado

no exercício pleno da liberdade, da igualdade, do respeito, da integração, da participação, da autonomia, da reivindicação e da responsabilidade como tratamos em nosso modelo de análise conceitual. Vale dizer, inclusive, que todos estes elementos, embora tenham sido tratados no material didático do programa, receberam um tratamento voltado para a relação entre Estado e cidadão.

Em nossa opinião, a disseminação de uma concepção de cidadania baseada muito mais na fruição de direitos sociais pode repercutir numa compreensão um tanto quanto limitada de cidadania por parte de quem lê o material do programa, fazendo com que um cidadão menos crítico se convença de que a cidadania corresponda, somente, à fruição de direitos e cuja responsabilidade pela promoção e efetivação de cada um deles ficará sempre a cargo do Estado e dos governos. Esta visão minimiza o desenvolvimento da autonomia e da capacidade do cidadão de ser ele mesmo um agente transformador da realidade e um fomentador de direitos e estimula o surgimento de indivíduos cada vez mais dependentes do Estado.

Quanto à avaliação de resultados, considerando os objetivos do PNEF estabelecidos pela Portaria nº 413/2002, foi feita uma avaliação da sensibilização dos professores quanto à função socioeconômica do tributo; do acesso a conhecimentos sobre administração pública e da criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e o professor, na condição de cidadão. Antes disso, porém, foi preciso identificar o alcance do programa no Estado da Bahia durante os anos de 2006 a 2013 em relação às suas regiões, municípios e escolas. E como a avaliação dos resultados do programa estava ligada ao professor, o conhecimento do seu perfil constituiu algo de importância fundamental. Em função disso, foram adotados três procedimentos que integraram a avaliação de resultados: (1) a identificação do alcance do PNEF no Estado da Bahia; (2) a identificação do perfil do professor capacitado e (3) a avaliação de resultados propriamente dita.

De acordo com os dados fornecidos pela coordenação estadual do PNEF, constatou-se que, na Bahia, de todos os seus 417 municípios, apenas 80 foram representados no curso de formação no período entre 2006 e 2013. Dentre os municípios participantes, mereceu destaque o município de Salvador que se fez representar em todas as edições do curso desde o ano de 2004. No que se refere ao quantitativo de escolas, a pesquisa revelou que 356 unidades escolares, em todo o Estado da Bahia, no mesmo período, foram alcançadas pelo programa, sendo 107

delas da rede pública municipal, 249 da rede pública estadual e apenas uma escola da rede particular de ensino. Os municípios que apresentaram o maior número de escolas alcançadas pelo PNEF foram os municípios de Salvador, Vitória da Conquista, Feira de Santana, Itabuna e Cruz das Almas. Quanto ao número de professores capacitados, a pesquisa revelou que, entre os anos de 2006 e 2013, haviam sido capacitados 1.147 docentes nos cursos de formação do programa.

Tomando como base a amostra dos 309 docentes respondentes, a pesquisa mostrou que 71,84% dos participantes do curso de formação foram do sexo feminino e a maioria dos respondentes (42,61%) possuíam idade entre 40 e 49 anos. No quesito cor da pele, a pesquisa mostrou que 49,30% dos professores se consideraram de cor parda, seguida da cor preta, com 29,58%; branca, com 20,77%, e amarela com 0,35%. Quanto ao nível de instrução, a maior parte dos professores (77,82%) declarou possuir curso de pós-graduação em nível de especialização, seguido de mestrado (12,32%), graduação (7,39%), doutorado (2,11%) e ensino médio (0,35%). E quanto à renda familiar, 58,80% dos docentes respondentes declararam ter uma renda familiar entre R\$ 2.900,00 a R\$ 7.249,99.

No que se refere aos resultados do programa em relação ao processo de sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo, a pesquisa mostrou que o programa não conseguiu cumprir totalmente este objetivo tendo em vista o fato de que não existe no material didático do programa o tratamento quanto à função econômica do tributo. E embora 67,31% dos professores tenham afirmado que o PNEF os havia sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo, este percentual não revelou uma constatação correta sobre o desempenho do programa tendo em vista o desconhecimento por parte dos respondentes quanto ao real significado da expressão “função socioeconômica”. O pesquisador acredita, ainda, que outra parte dos professores respondentes não se atentou para a expressão “função socioeconômica” utilizada na pergunta e talvez respondeu baseada apenas no verbo “sensibilizar”, como se a pergunta tivesse a intenção de questionar se eles haviam sido sensibilizados de alguma forma sobre a importância do tributo.

No que se refere aos resultados do programa em relação ao acesso a conhecimentos sobre administração pública, a pesquisa mostrou que, embora o programa tenha cumprido com o objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública (quando trata do seu conceito, classificação e princípios), este

objetivo não foi cumprido satisfatoriamente. O conhecimento sobre administração pública presente no material didático do programa foi considerado pelo pesquisador, com base na literatura da área consultada, bastante superficial, insuficiente, sem rigor conceitual, teórico e legal. O pesquisador entende, inclusive, que este tratamento superficial e sem rigor conceitual, teórico e legal dos conhecimentos de administração pública minimiza a importância do que propõe o art. 1º da Portaria nº 413/2002 e prejudica a formação do professor, pois conhecer a estrutura e o funcionamento da administração pública de forma aprofundada constitui um importante fator na formação para o exercício do controle social.

Quanto aos resultados do programa relacionados à criação de condições para uma relação harmoniosa, a pesquisa revelou que 33,99% dos professores responderam que o PNEF havia criado condições para esta relação harmoniosa. Embora reconheçamos que as ações apontadas pelo programa para a criação desta relação entre o Estado e o cidadão (sensibilização sobre a importância do tributo e o incentivo ao exercício do controle social) sejam relevantes, vemos com ressalva a afirmativa de que a harmonia na relação entre Estado e cidadão só tem como ocorrer quando cada uma das partes cumpre com o seu “dever fiscal”. O pesquisador não vê, neste caso, uma preocupação com o incentivo ao exercício da crítica e do questionamento da estrutura de deveres fiscais. O cidadão é incentivado somente a cumprir seus deveres para que se tenha alguma harmonia na relação, o que vai de encontro ao discurso do próprio programa de que um processo educativo só será realmente autônomo e cidadão quando capaz de preparar cidadãos críticos.

Quanto à avaliação de impacto, tendo em vista a abrangência que os impactos de um programa podem causar numa determinada população ou grupo (positiva ou negativamente), como bem destacou Roche (2002, p. 37), coube ao pesquisador eleger seis diferentes aspectos (ou categorias) a serem considerados na avaliação de impacto do PNEF: (1) sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo; (2) acesso a conhecimentos sobre administração pública; (3) relação entre Estado e professor, na condição de cidadão; (4) concepção de cidadania desenvolvida pelo professor; (5) exercício da cidadania e (6) importância dada pelo professor à educação para o exercício da cidadania.

É importante destacar que a avaliação de impacto considerada neste trabalho procurou analisar em que medida as intervenções promovidas pelo PNEF, por meio

do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, conduziram a mudanças na vida dos professores capacitados nos anos de 2006 a 2013 em cada uma das categorias estabelecidas para a avaliação de impacto. Para isto, foi necessário cumprir alguns procedimentos conforme as orientações de Bauer (2012, p. 240): (1) identificação da *situação inicial* (antes da intervenção); (2) identificação da *situação atual* (depois da intervenção); (3) identificação das mudanças ocorridas entre *situação inicial* e *situação atual*; (4) verificação da ocorrência de contribuições por parte do programa e (5) verificação da medida em que as mudanças promovidas pelo PNEF ocorreram.

No que se refere às contribuições do PNEF no processo de sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo, a pesquisa mostrou que dos 309 professores respondentes, 13,27% disseram que o PNEF contribuiu totalmente com as mudanças; 66,99% disseram que contribuiu muito; 17,15% contribuiu razoavelmente; 1,94% que o PNEF contribuiu pouco e 0,65% disseram que o PNEF não havia contribuído em nada. A pesquisa mostrou, também, que as mudanças identificadas não foram atribuídas exclusivamente ao programa pela maioria dos docentes (86,08%). O pesquisador entende que a temática abordada (sobre tributo) integra o cotidiano da vida dos professores, influenciando-os, direta e indiretamente, e por diversos meios, como foi declarado por professores nos depoimentos.

No que se refere às contribuições do PNEF quanto à aquisição de conhecimentos sobre administração pública, a pesquisa revelou que 11,44% dos professores disseram que o PNEF contribuiu totalmente com o seu atual grau de conhecimento sobre administração pública; 64,71% disseram que o PNEF contribuiu muito; 21,90% razoavelmente; 1,63% pouco e 0,33% disseram que o programa não contribuiu em nada. Muito embora o programa tenha contribuído com as mudanças identificadas, elas não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela maioria dos docentes (88,24%). Os professores alegaram que a melhora do conhecimento sobre administração pública se deu, também, por outros fatores, entre os quais, o interesse pessoal na leitura de livros, na realização de cursos ou pelo exercício de atividade profissional vinculada à administração pública. Alguns dos professores declararam ser especialistas em administração pública e que a opção pela realização dos respectivos cursos não teve nenhuma influência do PNEF.

No que se refere à relação entre o professor e o Estado, a pesquisa revelou 6,86% dos professores disseram que o PNEF contribuiu totalmente com a sua atual

relação com o Estado; 53,27% disseram que o PNEF contribuiu muito; 30,39% responderam razoavelmente; 7,19% responderam pouco e 2,29% disseram que o PNEF não havia contribuído em nada. Percebeu-se que, embora o programa tenha contribuído de alguma maneira com mudanças na percepção do professor sobre a sua atual relação com Estado, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela maioria dos professores (90,85%).

Quanto às contribuições do PNEF para a compreensão conceitual de cidadania desenvolvida pelos professores, a pesquisa mostrou que 10,88% deles disseram que o PNEF contribuiu totalmente com a sua atual compreensão sobre cidadania; 64,21% disseram que o PNEF contribuiu muito; 18,95% razoavelmente; 5,26% contribuiu pouco e 0,70% que o PNEF não contribuiu em nada. A pesquisa mostrou, também, que as mudanças identificadas não foram atribuídas exclusivamente ao programa pela maioria dos docentes (88,42%).

No que se refere ao exercício da cidadania, 11,93% dos professores declararam que o programa contribuiu totalmente no seu atual exercício da cidadania; 64,56% declararam que o PNEF contribuiu muito; 18,60% razoavelmente; 4,21% contribuiu pouco e 0,70% que o PNEF não contribuiu em nada. E muito embora o PNEF tenha contribuído com as mudanças no atual exercício da cidadania por parte dos professores, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela maioria deles (87,37%). Professores alegaram que as mudanças identificadas no exercício de sua cidadania se deram, também, pelo acesso à educação formal, às experiências e lições adquiridas durante a vida, a convivência em sociedade, a participação na comunidade e o voluntariado.

E quanto às contribuições do PNEF em relação à importância dada pelos professores à educação para o exercício da cidadania, a pesquisa revelou que 28,26% dos respondentes disseram que o PNEF havia contribuído totalmente; 58,70% disseram que o PNEF havia contribuído muito; 13,04% disseram razoavelmente. Nenhum dos professores respondeu que o PNEF contribuiu pouco ou não contribuiu em nada. A pesquisa revelou, também, que, embora o PNEF tenha contribuído com as mudanças identificadas na importância dada pelo professor à educação para o exercício da cidadania, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao PNEF pela maioria dos professores (71,74%). Vale dizer que o incentivo à liberdade de pensamento, à manifestação da opinião, do senso de

responsabilidade, da preservação da natureza e o compromisso com a escola se apresentaram como os principais assuntos relacionados ao exercício da cidadania discutidos e incentivados pelos professores dentro de sala de aula.

Com o objetivo de aprofundar um pouco mais a discussão sobre a importância da educação para o exercício da cidadania e tendo em vista a temática trabalhada pelo PNEF em torno da educação fiscal, os professores foram questionados se seria realmente possível educar o aluno para o exercício da cidadania a partir de assuntos como o tributo e o controle social. Do total de respondentes, 65,61% declararam concordar com esta possibilidade, ou seja, de que é possível, sim, educar o aluno para o exercício da cidadania a partir de temáticas como o tributo e o controle social. Outros 33,33% dos professores declararam concordar parcialmente com essa possibilidade e 1,06% discordaram.

No que se refere à frequência de abordagem sobre educação fiscal dentro de sala, 7,72% dos professores respondentes disseram que sempre abordam; 33,68%, frequentemente; 44,21%, medianamente; 12,63%, raramente e 1,75%, nunca abordaram este assunto. A principal dificuldade apontada quanto à disseminação de assuntos relacionados à educação fiscal se dá por conta do próprio professor. A falta de preparo do professor juntamente com a falta de conhecimento por parte dele e a falta de material didático apropriado para o aluno foram apontadas como as principais dificuldades para a abordagem do tema em sala. Interessante perceber que a falta de vontade do professor; a falta de relação com a disciplina que ministra ou a falta de tempo nas aulas não foram apontadas como as principais dificuldades.

Por fim, diante do que foi identificado por meio da avaliação conceitual, de resultados e de impactos do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), no Estado da Bahia, no período de 2006 a 2013, e tendo em vista a importância que a avaliação de políticas públicas tem como instrumento de diagnóstico e levantamento de informações para subsidiar a tomada decisão e a melhoria de processos (TENÓRIO, FERREIRA e LOPES, 2012, p. 7) recomendamos:

– Atualização do sítio da Escola de Administração Fazendária (ESAF). O pesquisador constatou que boa parte das informações constantes do banco de dados da coordenação do PNEF no Estado da Bahia referentes ao Curso de Disseminadores de Educação Fiscal não coincidem com as do sítio da ESAF. Essa

incompatibilidade gera insegurança para quem tem interesse nas informações relacionadas ao curso. E mais, constam do sítio da ESAF dados até o ano de 2010;

– Acompanhamento dos professores capacitados após a conclusão do curso de formação. O pesquisador percebeu que, uma vez concluído o curso, o programa não mantém nenhum tipo de contato com os professores capacitados. Durante a pesquisa, vários docentes reclamaram da falta de acompanhamento por parte do programa. Na visão do pesquisador, essa postura minimiza os resultados esperados no processo de capacitação e contribui para que o professor não dissemine a educação fiscal entre seus alunos;

– Atualização do material didático do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal. Segundo verificação feita pelo pesquisador, a última edição dos cadernos do curso de formação foi feita no ano de 2009. De lá para cá, nenhuma atualização em seu conteúdo foi realizada. É interessante observar que algumas modificações na legislação tributária brasileira ocorreram neste período e precisam ser consideradas (atualizadas) no material. A título de exemplo, citamos as orientações dadas aos professores sobre o Simples Nacional que se encontram desatualizadas. Vale lembrar, inclusive, que os cadernos do curso de formação são disponibilizados em meio eletrônico e esta possibilidade facilita bastante a atualização do material pelo menos uma vez a cada ano;

– Abordagem sobre a função econômica do tributo no material didático. A pesquisa realizada constatou durante a avaliação de resultados que o material didático do curso dá prioridade à função social do tributo. Esta opção, além de criar dificuldades para que o programa cumpra totalmente o objetivo estabelecido pela Portaria Interministerial nº 413/2002 (que determina a sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo), prejudica, em certa medida, uma formação mais ampla dos professores matriculados no curso uma vez que os mesmos deixam de conhecer alguns aspectos importantes sobre a função econômica;

– Aprofundamento da abordagem sobre administração pública. Durante a avaliação de resultados foi possível constatar que, embora o material didático do curso de formação aborde aspectos relacionados à administração pública (quando trata sobre o seu conceito, classificação e princípios), esta abordagem foi realizada de maneira superficial e sem rigor conceitual, teórico e legal e acabou contribuindo para o não cumprimento satisfatório do objetivo estabelecido pela Portaria nº

413/2002 e prejudicando, em certa medida, a formação do professor, uma vez que o conhecimento mais aprofundado da estrutura e do funcionamento da administração pública constitui um importante fator de formação para o exercício do controle social;

– Maior divulgação do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal. O pesquisador constatou que boa parte dos professores teve conhecimento sobre a existência do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal por meio de colegas de trabalho que já haviam participado de outras edições do curso e alguns poucos por meio da internet nos sítios da ESAF e da SEFAZ. Esta reduzida divulgação do curso pode ter justificado a expressiva diminuição do número de participantes nos anos de 2009 a 2013 no Estado da Bahia. Além da internet, a realização de visitas a escolas, o envio de correios eletrônicos e a publicidade na mídia (jornal, rádio e televisão) se apresentam como uma importante medida de divulgação. É importante, inclusive, que qualquer medida adotada neste sentido seja acompanhada de dados relacionados aos resultados alcançados pelo programa num determinado período;

– Maior inserção do programa nas regiões menos alcançadas do Estado da Bahia. A pesquisa mostrou que, durante os anos de 2006 a 2013, as regiões do Vale do São Francisco, Nordeste e Extremo-Oeste foram as que menos tiveram escolas representadas e professores capacitados pelo programa. É interessante, inclusive, que a coordenação estadual (ou nacional) do PNEF realize uma pesquisa nestas regiões com o objetivo de diagnosticar as principais razões para a ocorrência de um número tão reduzido de participantes;

– Realização de atividades de aproximação com os alunos. Embora o curso tenha como princípio a formação de professores para que estes atuem como disseminadores de educação fiscal junto aos seus alunos, entendemos que esta opção pode implicar, em algumas situações, em prejuízos para o programa na medida em que não se tem certeza (garantia) de que os professores capacitados realmente atuarão como disseminadores em suas escolas e comunidades. Entendemos que a realização de atividades específicas junto aos alunos em suas escolas, como a realização de visitas, a realização de palestras e distribuição de cartilhas, se apresenta como uma importante medida de aproximação. Estas medidas, além de incentivar professores já capacitados pelo programa a atuarem como disseminadores, pode despertar o interesse de outros professores e alunos;

– Maior inserção do programa junto às escolas particulares do Estado da Bahia. De acordo com o levantamento realizado pelo pesquisador no banco de dados do PNEF, durante os anos de 2006 a 2013, apenas uma escola particular foi representada entre as 356 escolas alcançadas pelo PNEF no Estado da Bahia. Talvez a realização de atividades específicas como visitas, palestras e seminários nestas escolas, ou a realização de convites específicos para participarem do curso, possa despertar o interesse de mais professores vinculados ao ensino particular;

– Criação de espaços para atividades práticas e laboratoriais. Embora o pesquisador reconheça que a proposta do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal foi construída para a modalidade de ensino à distância (EAD), há, por parte dos professores capacitados, uma insegurança quanto ao uso de determinadas ferramentas de acompanhamento e fiscalização das ações dos governantes. Essa insegurança, na visão do pesquisador, inibe o professor de exercer este acompanhamento e fiscalização e de tentar discutir/instruir seus alunos sobre esta temática. A pesquisa revelou que a maioria dos respondentes alegou que a principal dificuldade enfrentada para o tratamento de assuntos relacionados a educação fiscal em sala de aula é a falta de preparo do professor. O pesquisador acredita que a realização de atividades práticas e laboratoriais, que ensinem os professores a lidarem com programas de acompanhamento e fiscalização do uso de recursos públicos, constitui uma boa oportunidade de desenvolvimento de competências neste aspecto. E uma oportunidade para a realização destas atividades pode acontecer através da promoção de encontros regionais e estaduais;

– Criação de núcleos de educação fiscal no Estado da Bahia. Ficou constatado por meio da pesquisa realizada que, uma vez capacitados, os professores não são incentivados a criarem núcleos de educação fiscal em suas cidades ou escolas. A criação desses núcleos, além de promover o exercício continuado da disseminação da educação fiscal entre os professores, fortalece vínculos pessoais (professor-professor e professor-coordenação) e institucionais (escola-escola e escola-coordenação). O pesquisador acredita que o fortalecimento desses vínculos favorece enormemente a melhoria dos resultados alcançados;

– Formação continuada em educação fiscal. Uma solicitação foi feita pelos professores no que se refere à continuidade dos cursos de capacitação. Embora o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal possua uma carga horária de 160

horas, a especificidade do conteúdo exige um constante aperfeiçoamento. As mudanças na legislação tributária e outras afins e a necessidade de discussão sobre temas atuais relacionados à cidadania, à educação, ao tributo, ao controle social e à gestão pública impõem ao programa a implementação de módulos complementares;

– Maior integração/interação dos órgãos envolvidos na gestão do programa. Embora o pesquisador tenha percebido que os atuais responsáveis pela gestão do programa, no Estado da Bahia, junto à Secretaria da Receita Federal, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Educação do Estado, tenham ampliado os seus esforços no sentido de realizarem uma gestão conjunta do programa, esta postura nem sempre foi percebida. Foi possível perceber, durante conversas informais com professores participantes do curso de formação, algumas reclamações quanto à tímida participação e envolvimento da Secretaria de Educação do Estado;

– Discussão mais aprofundada sobre os elementos de cidadania constantes do modelo de análise conceitual proposto pelo pesquisador. Embora o pesquisador tenha identificado que o material didático do programa abordou sobre liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade, a discussão realizada em torno destes elementos foi, em determinados aspectos, insuficiente como mostramos na avaliação conceitual;

– Revisão da abordagem conceitual de cidadania. Como foi mostrado durante a avaliação conceitual, o que chamou mais a atenção em todo o material didático do programa foi o seu esforço contínuo em disseminar uma concepção de cidadania com um forte apelo ao exercício dos direitos sociais, dentro de sua estratégia de justificar a cobrança de tributos, uma vez que estes se apresentam como a principal fonte de recursos financeiros do Estado para viabilização das políticas públicas. Como já tivemos a oportunidade de discorrer, esta concepção de cidadania pode repercutir numa compreensão limitada sobre ela, fazendo com que um cidadão menos crítico se convença de que a cidadania corresponda, somente, à fruição de direitos e cuja responsabilidade pela promoção e efetivação de cada um deles ficará sempre a cargo do Estado. Uma visão que minimiza o desenvolvimento da autonomia e da capacidade do cidadão de ser ele mesmo um agente transformador da realidade e um fomentador de direitos. É importante que a discussão sobre direitos civis e políticos seja ampliada no material didático do programa;

– Revisão da abordagem conceitual de educação para a cidadania. Como foi mostrado na pesquisa o conceito difundido por parte do programa sobre educação para a cidadania concentrou-se demasiadamente no papel da escola como centro de formação da cidadania. Muito embora a relevância da discussão, este discurso se fragiliza quando o programa deixa de tratar com profundidade a importância de outras instituições (como a família) no processo de formação do cidadão;

– Ampliação ou revisão dos objetivos específicos com vistas ao alcance do objetivo geral do programa. De acordo com a Portaria nº 413/2002, o PNEF tem como objetivo geral promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania e como objetivos específicos: (1) sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; (2) levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e (3) criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. O problema percebido entre o objetivo geral e os específicos fica por conta da expressão “pleno exercício da cidadania”. O exercício pleno da cidadania, segundo Reis (1988, p. 10), caminha na mesma direção do “desenvolvimento integral do homem”. Exercer plenamente a sua cidadania é fazer com que o homem se afirme e projete a sua vida nas mais diferentes dimensões: a física, a intelectual, a social, a moral, a religiosa, a cívica, a estética, a profissional, a política e a econômica. E isto envolve o homem em suas mais diferentes relações, sejam elas pessoais, sociais ou institucionais. O pesquisador constatou que os objetivos específicos do PNEF estão voltados para a relação entre o cidadão e o Estado, dentro de uma visão funcionalista de cidadania baseada no tributo e no controle social, não tratando de aspectos sobre a relação entre cidadão e cidadão.

Chegamos ao fim deste trabalho com a certeza de que, embora o PNEF possa ser considerado como uma política pública educacional de incentivo ao exercício da cidadania, o seu modelo de cidadania e educação para a cidadania precisa ser urgentemente revisto. O exercício pleno da cidadania, como estabeleceu a Portaria Interministerial nº 413/2002, significa muito mais do que exercer o papel de contribuinte e de fiscalizador das ações do Estado. É exercer, sobretudo, o relacionamento cotidiano com outros sujeitos, com a natureza e com as instituições, sejam elas públicas ou não, pautando o pensamento e as atitudes em valores que dignifiquem a existência do cidadão como ser humano e a de seus semelhantes, tais como a liberdade, a igualdade, o respeito, a integração, a participação, a autonomia,

a reivindicação e a responsabilidade. A educação assume, neste sentido, uma importância fundamental, na medida em que habilita o homem para o exercício de seus direitos e deveres, dotando-o das condições que lhe permita compreender, criticamente, os contextos históricos, sociais e econômicos e, assim, intervir de maneira ativa na realidade em que esteja inserido.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcos Cláudio. **Dicionário Acadêmico de Direito**. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de Serviços e Programas Sociais**. Tradução de Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

ALVAREZ, Marcos César. Cidadania e direitos num mundo globalizado. **Perspectivas. Revista de Ciências Sociais**, Universidade Estadual Paulista, n. 22, 1999. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2090/17-12>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

AMORIM, Márcio Wiliam F.; WEYNE, Walda Maria M. (org). **SEFAZ: tributo à história**. Fortaleza: Secretaria da Fazenda do Ceará, 2006.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: Do Direito aos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA. **Educação e Cidadania: quem educa o cidadão?** 11. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1963.

AZEVEDO, Janete Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BAKER, Judy. **Evaluating the impact of development projects on poverty: a handbook for practitioners**. Washington: World Bank, 2000. (Direction in development). Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=-UQpEd8YQae8C&oi=fnd&pg=PR3&dq=Evaluating+the+impact+of+development+projects++on++poverty:+a+handbook+for+practitioners&ots=2MqJ4BdvNj&sig=FZb9MmduFCGj6FTOhYyG8HxDhvQ#v=onepage&q=Evaluating%20the%20impact%20of%20development%20projects%20on%20poverty%3A%20a%20handbook%20for%20practitioners&f=false>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

BAHIA. Governo do Estado da Bahia. Decreto nº 14.178, de 11 de outubro de 2012. Altera para Programa de Educação Fiscal do Estado da Bahia – PEF BAHIA a denominação do Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET.

BAHIA, instituído pelo Decreto nº 7.505, de 18 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/contribuinte/tributacao/decreto_2012_14178.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

- BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. **Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia**. Salvador, 2010. Disponível em: <http://intranet.sefaz.ba.gov.br/scripts/noticias/noticias.asp?LCOD_NOTICIA=4219>. Acesso em: 5 fev. 2011.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda e Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET/BA. Coleção Educação Fiscal. Módulo 2: **A Educação Fiscal**. Salvador: GEFE, 2005.
- BARBETA, Pedro Alberto. **Estatística Aplicada às Ciências Sociais**. 6. ed. revisada. Editora da UFSC, 2006.
- BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.
- BARBOSA, Silvio Henrique Vieira. **Cidadania: A educação que passa pela TV brasileira**. Tese (Doutorado em Comunicação). Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2005.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **A Era dos Direitos**. 10. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BASTOS, João Batista. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. (In): BASTOS, João Batista. (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2005.
- BAUER, Adriana. Avaliação de impacto no Brasil: é possível mensurar impactos de programas de formação docente? **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. 21, n. 46, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- BEDIN, Gilmar Antonio. **A sociedade internacional e o século XXI: em busca da construção de uma ordem mundial justa e solidária**. Ijuí: UNIJUÍ, 2001.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1999.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e Democracia**. Lua Nova, São Paulo, 1994.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a cidadania e em direitos humanos. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 9, Águas de Lindóia, 1998. **Anais II: olhando a qualidade do ensino a partir da sala de aula, em entrevista concedida a José Corrêa Leite, editor do jornal "Em Tempo", Coluna Teoria e Debate, nº 39, p. 165-177, FEUSP, dez/1998. v. 1.**

BERTASO, João Martins. A cidadania moderna: a leitura de uma transformação. In: DAL RI JÚNIOR, A.; OLIVEIRA, O.M. (Org.). **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas nacionais, regionais e globais**. Ijuí: Unijuí, 2002.

BOAVENTURA, Edivaldo. M. **Metodologia da pesquisa: monografia, dissertação e tese**. São Paulo: Atlas, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. Aguiar (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BORGES, Erivan Ferreira. **Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela administração municipal**. Tese (Doutorado) – Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. UNB/UFPB/UFRN. Natal, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11144/1/Tese%20%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Fiscal%20-%20Erivan%20Ferreira%20Borges.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. Congresso. Lei 9.394. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acessado em: 25 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Conselho de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica>. Acesso em: 25 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: apresentação dos Temas Transversais e Ética. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro081.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002. Define competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/legislacao/portarias>. Acesso em: 20 jan. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 1: **Educação Fiscal no Contexto Social**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: ESAF, 2009a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 2: **A Relação Estado e Sociedade**. 4. ed. ver. e atual. Brasília: ESAF, 2009b.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 3: **Função Social dos Tributos**. 4. ed. Rev. e atual. Brasília: ESAF, 2009c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 4: **Gestão Democrática dos Recursos Públicos**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: ESAF, 2009d.

BRASIL. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial. Vol. 1, nº 12. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao-_controle/normas_auditoria>. Acesso em: 12 out. 2013.

BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jan. 2012.

BRASIL. Planalto. Decreto nº 8.166, de 23 de dezembro de 2013. Regulamenta a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e sua política de valorização de longo prazo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8166.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

BUENO, Roberto. **Manual de ciência política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BUFFA, Ester. Educação e cidadania burguesas. In: BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA. **Educação e Cidadania**: quem educa o cidadão? 11. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BUJANDA, Fernando Sainz de. Teoria de la Educacion Tributaria. **Revista de la Facultad de Derecho**, v. IX, n. 24, de la Universidad de Madrid. Madri, 1967.

Disponível em: <http://minhateca.com.br/Astrofisico/Filosofia+Geral+e+Jur*c3-*addica/Livros+para+organizar/Muitos+muitos+livros>. Acesso em: 28 out. 2014.

CAMBI, Franco. **História da pedagogia**. São Paulo: UNESP, 1999.

CAMPANHA, Alexssandro. Planejamento governamental e controle social: discussões acerca da participação popular no processo de elaboração orçamentária e prestação de contas. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, ano. 7, n. 7, jan/jun. 2009. Vitória da Conquista: Edições Uesb, 2009.

CAMPANHA, Alexssandro; TENÓRIO, Robinson Moreira. Expectativas de melhoria a partir da avaliação de políticas públicas: o Projeto Educação Fiscal nas Escolas do Governo do Estado da Bahia. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; FERREIRA, Rosilda Arruda; LOPES, Uaçai de Magalhães (Orgs.) **Avaliação e resiliência: diagnosticar, negociar e melhorar**. Salvador: EDUFBA, 2012.

CAMPANHA, Alexssandro; TENÓRIO, Robinson Moreira. Gestão educacional participativa: uma análise da eficácia do Orçamento Participativo no atendimento de demandas educacionais. **Revista Bahia Análise & Dados**, v. 19, n. 1. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2009.

CAMPÊLO, Amanda Farias. **Avaliação de Programas Sociais em ONGS: Discutindo aspectos conceituais e Levantando algumas orientações metodológicas sobre avaliação de Impacto**. 2006. Disponível em: <http://www.cereja.org.br/arquivos_upload/avaliacaoprogrsocioais_amandafcampelo.pdf>. Acesso em: 20 out. de 2014.

CANDAU, Vera Maria e SACAVINO, Suzana. Educação em direitos humanos e formação de educadores. **Revista Educação**, v. 36, n. 1. Porto Alegre: 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/12319>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

CANDAU, Vera Maria. Educação em direitos humanos: desafios para a formação de professores. **Revista Novamerica/Nuevamerica**, Rio de Janeiro, n. 78, 1998.

CANIVEZ, Patrice. **Educar o cidadão?**. Tradução Estela dos Santos Abreu, Cláudio Santoro. Campinas: Papirus, 1991.

CAPELLA, Juan Ramón. **O fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CARDOSO AL 1998. **Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas**. Proposta 77:42-53. Disponível em: <<http://www.arcusufpe.com/files/art-coisapub.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. revista, ampliada e atualizada até 31.12.2010. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2011.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa: uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1999.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. Volume II. Tradução de Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Alberes de Siqueira. **Ética e cidadania na prática educacional**. 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/codetica/abc/etica_cid_pratica_educ.PDF>. Acesso em: 10 nov. 2014.

CERQUEIRA NETO, Joaquim. **Cidadania dissonante: a difícil equação entre os direitos políticos e os direitos sociais no Brasil contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.pucRio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=15062@1>. Acesso em: 20 out. 2013.

CERQUIER-MANZINI, Maria Lourdes. **O que é cidadania**. 4. ed., São Paulo: Brasiliense, 2010.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CHAVES, Renato Santos. **Controles na Administração Pública**. 2. ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. Disponível em: <http://minhateca.com.br/DSSUZUKI/Documentos/cursos+TCU/Aula_3-Controle+Interno,35992655.pdf>. Acessado em: 20 out. 2014.

COELHO, Carolina Marra S. **Cidadania em políticas públicas voltadas para mulheres em situação de violência de gênero**. 2005. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2003.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da

cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UNIBRASIL**, São Paulo, jan./jun.2004.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação social de projetos: limitações e possibilidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito romano**. 20. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997.

D'AGOSTINI, Sandra Mári Córdova. **A cidadania no Brasil**: enfoques e tendências. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Políticas Públicas) – Universidade do vale do Itajaí. Itajaí, 2007.

DAL RI JÚNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos politico-jurídicos da cidadania. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.) et al. **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas: nacionais, regionais e globais. Ijuí: Unijuí, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), Áustria, 10 de dezembro de 1958. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 20 dez. 2013.

DELGADO, Maria L. et al. **La Educación Fiscal en España**. Madrid: IEF, 2005.

DEMO, Pedro. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

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

DEMO, Pedro. **Educação e desenvolvimento**: mito e realidade de uma relação possível e fantasiosa. Campinas: Papirus, 1999.

DEMO, Pedro. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. 10. ed., São Paulo: Cortez, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**. 19. ed. São Paulo: Ática, 2001.

ESAF. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. **Programa Nacional de Educação Fiscal**. 2014. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/home-pnef>. Acesso em: 20 jan. 2014.

FALCÃO, Amílcar. **Introdução ao Direito Tributário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar: O minidicionário da língua portuguesa**. 4. ed. revista ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA, Benedito. **História da Tributação no Brasil**. Brasília: 1986.

FERREIRA, Douglas Roberto. **Cidadania fiscal eticamente responsável e o controle na aplicação do tributo arrecadado**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília. Marília, 2008. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp064845.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5. ed., São Paulo: Cortez, 2006.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos. In: FERREIRA, Naura Syria carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5. ed., São Paulo: Cortez, 2006.

FERREIRA, Nilda Tevês. **Cidadania: uma questão para a educação**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. Disponível em: <<http://recomendeumparagrafo.blogspot.com.br/20007/11/cidadania-uma-questo-para-educao.html>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

FONSECA, Fábio do Nascimento. Parâmetros Curriculares Nacionais: possibilidades, limites e implicações. In: PENNA, Maura (coord). **É este o ensino de arte que queremos?** Uma análise das propostas dos Parâmetros Curriculares Nacionais. João Pessoa: UFPB, 2001.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. 14. ed., Ver. Atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. 5. ed., São Paulo: Cortez, 2001.

FUHRER, Maximilianus Cláudio Américo; FUHRER, Maximilianus Roberto Ernesto. **Resumo de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FUNARI, Pedro Paulo. A Cidadania entre os Romanos In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 3. ed., São Paulo: Contexto, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000a.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**: educação para e pela cidadania. 2000b. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues-/Escola_Cidada/Escola_Cid_Mov_projeto_2000.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

GADOTTI, Moacir. **Escola Cidadã**. 11. ed., revista e ampliada. São Paulo: Cortez, 2006.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995.

GENTILI, Pablo. Qual educação para qual cidadania? Reflexões sobre a formação do sujeito democrático. In: AZEVEDO, José Clóvis de, GENTILI, Pablo, KRUG, Andréa & SIMON, Cátia (Orgs.). **Utopia e Democracia na Educação Cidadã**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRS, Secretaria Municipal de Educação (SME), 2000.

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

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e educação**. 3. ed., São Paulo: Cortez, 1999.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. 3 reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-estado na Antiguidade clássica. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). **História da cidadania**. 3. ed., São Paulo: Contexto, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Traduzido por Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Vol. I e II.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Objetiva, 2001.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Sales. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 de dezembro de 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO (IBPT). **Carga tributária/PIB x IDH**. Cálculo do IRBES (Índice de retorno de bem estar à sociedade). Edição março de 2014. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/noticia/1614/Brasil-continua-desequilibrado-na-questao-arrecadacao-de-impostos-x-servicos-a-populacao>>. Acesso em: 15 set. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 8 nov. 2014.

JUNQUEIRA, Bráulio. Ignomínia aos princípios democrático e republicano. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-481-Braulio_Junqueira.pdf>. Acesso em: 13 set. 2014.

LIMA, Albertina Silva Santos de. **Uma Contribuição ao Marketing Social e a educação fiscal no Brasil**: Análise por Meio de Casos Múltiplos. Tese (doutorado). Departamento de Dirección de Empresas y Sociología da Universidad de Extremadura, 2008. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/Biblioteca/monografias/tese_albertina_portugues.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2013.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1999.

LOPES, Uaçai de Magalhães; TENÓRIO, Robinson Moreira. **Educação como fundamento da sustentabilidade**. Salvador: EDUFBA, 2011.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; LUBISCO, Sônia Chagas Vieira. **Manual de estilo acadêmico**: trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses. 5. Ed. Salvador: EDDUFBA, 2013.

LUCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**: estudos e proposições. 19. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da educação**. São Paulo: Cortez, 1993.

LUNARDI, Luthianne Perin Ferreira. **As possibilidades de efetivação de uma cidadania de natureza cosmopolita fundamentada nos direitos humanos solidários**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&o_obra=142998>. Acesso em: 20 set. 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, Nilson José. Educação: seis propostas para o próximo milênio. **Revista Pensamento e Realidade**, v. 4, 1999. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/download/8582/6380>>. Acesso em: 20 set. 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Direitos humanos: evolução histórica. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 1992.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação**: da antiguidade aos nossos dias. Tradução de Gaetano Lo Mônaco; revisão técnica da tradução e revisão geral Paolo Nosella. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINEZ, Paulo. **Direitos de cidadania**: um lugar ao sol. São Paulo: Scipione, 1996.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma Teoria do Tributo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 1999;

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

MELO, Marina Felix. A moral em Émile Durkheim. In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, Rio de Janeiro, 2009. Recife, 2009. **Anais ...** Rio de Janeiro, 2009. Recife, 2009. Disponível em: <<http://ideiaemcadeia.blogspot.com.br/2012/03/emile-durkheim-sociologia-2.html>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "DCNs (Diretrizes Curriculares Nacionais)" (verbetes). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <<http://www.educa-brasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=96>>. Acesso em: 18 set. 2014.

MENEZES, Isabel Padilha. **Habermas e a Cidadania**. 2007. Departamento de Educação. Pontifícia Universidade Católica (PUC/RIO). Disponível: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/resumos/EDU/padilha_de_menezes.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MONDAINI, Marco. Revolução Inglesa: o respeito aos direitos dos indivíduos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da cidadania**. 3. ed., São Paulo: Contexto, 2003.

MORAES, Bernardo Ribeiro de. **Compêndio de Direito Tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro, 1993.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do Direito Social aos interesses transindividuais: o Estado e o Direito na ordem contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MOTTA, Nair de Souza. **Ética e vida profissional**. Rio de Janeiro: Âmbito Cultural, 1984.

MOURA, Ana Carolina de Oliveira Salgueiro. **Sensibilização: diferentes olhares na busca dos significados**. Dissertação (Mestrado em Educação Ambiental) – Fundação Universidade Federal do Rio Grande. 2004. Disponível em: <<http://www.nema-rs.org.br/files/publicacoes/sensibilizacao.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.

MUJICA, Rosa Maria. **Educación no formal y educación en derechos humanos**. Retos, objetivos, sectores y estrategias. Lima: IPEDEHP, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A era da globalização e a emergente cidadania mundial. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.) et al. **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais, regionais e globais**. Ijuí: Unijuí, 2002.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão pública: democracia e eficiência**. São Paulo: FGV, 2012.

OLIVO, Fabíola. **A educação como condição de acesso à cidadania**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2008.

PARO, Vitor Henrique. Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 8. ed. São Paulo: Editora Método, 2012.

PINSKY, Jaime. **Cidadania e educação**. 8. ed., São Paulo: Contexto, 2003.

PINTO, Daniela Wasilewski; KOZIKOWSKI, Heitor Pacheco; PILLATI, Janinie Jurich; CHELSKI, Willian; SAMAHA, Michel Jorge. Teoria da Agência e o Controle Social da Gestão Pública. **Revista Organização Sistêmica**, v. 5, n. 3, 2014. Disponível em: <<http://www.grupouninter.com.br/revistaorganizaocaosistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/272/0>>. Acesso em: 25 out. 2014.

PIOVESAN, Flávia. Cidadania global é possível? In: PINSKY, Jaime; PINSKY. (Org.). **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri, São Paulo: Manole, 2001.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES (PISA). 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2012/11/ranking-de-qualidade-da-educacao-coloca-brasil-em-penultimo-lugar.html>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

PROGRAMA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 15 dez. 2013.

REIS, Sólton Borges dos. **Educação política: Educar para a Liberdade, Educar para a Responsabilidade**. Brasília, 1988.

RIBEIRO, Josuel Stenio da Paixão. Uma análise habermasiana da cidadania e do paternalismo no contexto da crise do Estado. **Revista Saber Acadêmico**, n. 8, dez./2009. Disponível em: <<http://www.uniesp.edu.br/revista/revista8/pdf/artigos/09.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

RIBEIRO, Vanêide Rocha Dias et al. **Manual de normalização para Relatórios de Estágio Supervisionado e Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC) para o curso de Ciências Contábeis**. Vitória da Conquista: [s.n.], 2013.

RIOS, Terezinha Azerêdo. Ver mais claro para caminha mais longe. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1999.

ROBLES, Gregório. **Os Direitos Fundamentais e a Ética na Sociedade Atual**. Traduzido por Roberto Barbosa Alves. Barueri: Manole, 2005.

ROCHA, Melina de Souza. Reflexões sobre a Cidadania e a Democracia Modernas: Pêndulos entre a Regulação e a Emancipação. **Revista de Direito do Cesusc**, nº 2, jan/jun 2007. Disponível em: <<http://virtual.cesusc.edu.br/portal/externo/revistas/-index.php/direito/article/viewFile/91/81>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs**: aprendendo a valorizar as mudanças. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas**: Conceitos Básicos. 1998. Disponível: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.territoriosdacidadania.gov.br%2Fo%2F1635738&ei=b8clVNfnG87oggT4mLLIBg&usg=AFQjCNGBLTZrOZ4spxEDEwghrZU6AbiUKw>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Crítica Marxista**, São Paulo, 2003.

SAMPAIO, Liane Ramos. Conflitos de **poder na implementação de programas de governos intersetoriais**: um estudo sobre o Projeto Sua Nota é um Show de Solidariedade. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, 2004. Disponível em: <<http://www.posugf.com.br/biblioteca/?page=15&word=Biblioteca%20Digital%20Jur%C3%ADdica%20do%20Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a%20do%20Brasil&publisher=Universidade%20Federal%20da%20Bahia>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Participação popular. In: TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves Teixeira. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. Subjectividade, Cidadania e Emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 32, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, 1991. Disponível: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/32/Boaventura%20de%20Sousa%20Santos%20-%20Subjectividade,%20Cidadania%20e%20Emancipacao.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

SAYAD, João. Observações sobre o Plano Real. **Revista Estudos Econômicos da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 25, 1995.

SCRIVEN, Michael. **Evaluation thesaurus**. California: SAGE, 1991. Disponível em: <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED214952.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SILVA, Aida Maria Monteiro. **Escola pública e a formação da cidadania**: possibilidades e limites. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e laboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a distância da UFSC, 2001.

SILVA, Imaculada Maria Vidal da. **Programa de Educação Fiscal e Escola: caminhos e descaminhos na construção da cidadania**. Dissertação (Mestrado profissional em Planejamento de Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailObraForm.do?select_action=&co_obra=155148>. Acesso em: 13 jan. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Francisco. **A educação para a cidadania fiscal: ações do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF no ensino fundamental e médio**. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP. Brasília, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5866/educacao_cidadania_silva.pdf?sequence=3>. Acesso em: 15 jan. 2012.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Mônica Apolonio da. **A cidadania em T. H. Marshall (uma contribuição à crítica da cidadania liberal)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. 1997. Disponível em: <<http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/a-Cidadania-Em-t-h-Marshall-Uma/56366.html>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

SILVEIRA, Rogério Zanon da. **Tributo, educação e cidadania**. Vitória: IHGES, 2002.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOUZA, Eneida Maria Abreu de; PURIFICAÇÃO, Márcia Souza da. Educação para a Cidadania: o jovem como cidadão do mundo. In: 2º CONGRESSO BRASILEIRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA. Área Temática: Direitos humanos. Belo Horizonte, 2004. **Anais...** Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <<https://www.ufmg.br/congext/Direitos/Direitos23.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

SOUZA, Neomésio José de. **Intervencionismo e Direito**. Rio de Janeiro, AIDE, 1984.

STANFORD UNIVERSITY. **Leonardo's vitruvian man**. 2014. Disponível em: <<http://leonardodavinci.stanford.edu/submissions/clabaugh/history/leonardo.html>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TENÓRIO, Robinson Moreira; SANTOS, Ana Cristina Olivier; LIMA, Aline Maria Peixoto. **Dicionário de avaliação educacional**. Salvador: FAPESB/SCTI; Núcleo de Avaliação/Linha Política e Gestão em Educação/PPGE-UFBA, 2010.

TENÓRIO, Robinson Moreira; FERREIRA, Rosilda Arruda; LOPES, Uaçai Magalhães. A avaliação só se completa com a melhoria do processo avaliado. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; FERREIRA, Rosilda Arruda; LOPES, Uaçai Magalhães (Orgs.). **Avaliação e Resiliência: diagnosticar, negociar e melhorar**. Salvador: EDUFBA, 2012.

TIPKE, Klaus. **Moral tributária do Estado e dos contribuintes**. Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris, 2012.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Petrópolis, 2002.

VÁSQUEZ, Adolfo Sánchez. **Ética**. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral**. São Paulo: Editora Scipione, 1997.

VIEIRA, Dinavani Dias. **O direito Tributário no Brasil e na história da Constituição Federal de 1988**. 2012. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7047/O-direito-Tributario-no-Brasil-e-na-historia-da-Constituicao-Federal-de-1988>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 7. ed., Rio de Janeiro: Record, 2004.

YUS, Rafael. **Temas transversais: em busca de uma nova escola**. Tradução Ernani F. da F. Rosa. Porto Alegre: Artmed, 1998.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; TOSI, Giuseppe. O que é educação para a cidadania? In: BUONFIGLIO, Maria Carmela (Org). **Políticas Públicas em questão: o plano de qualificação do trabalhador**. Núcleo Unitrabalho/PRAC/UFPB. João Pessoa: Manufatura Editora, 2004. Disponível em: <<http://educidadania.wordpress.com/2010/12/18/o-que-e-educacao-para-a-cidadania/>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PROFESSORES CAPACITADOS

QUESTIONÁRIO APLICADO AOS PROFESSORES CAPACITADOS

Termo de consentimento livre e esclarecido do respondente

Convido-o(a) a participar de pesquisa de avaliação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) e essa participação se dará por meio do preenchimento de questionário. Saiba que a sua participação é voluntária e que todas as informações coletadas por meio do questionário serão trabalhadas de forma agregada, ou seja, as respostas às questões serão analisadas em conjunto, preservando o sigilo das identidades e das informações dadas individualmente pelos sujeitos respondentes.

Sendo de seu desejo responder ao questionário a seguir, destacamos que não existe resposta certa ou errada. Escolha sempre a alternativa mais apropriada para você. O tempo de resposta do questionário está estimado entre 10 e 15 minutos e ao final é necessário que o questionário seja validado.

As perguntas deste questionário estão divididas em grupos principais que tratam de aspectos relacionados ao perfil do professor capacitado pelo programa, ao curso de formação, ao processo de sensibilização relacionado ao tributo e sobre sua compreensão acerca do conceito de cidadania e educação para a cidadania entre outros assuntos.

Agradecemos antecipadamente a sua colaboração. Sua participação é muito importante.

Deseja continuar?

Assinale:

Li e declaro estar ciente desta pesquisa e de minha condição voluntária de participante.

Pesquisa de avaliação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)

Sobre o curso de formação e o processo de sensibilização relacionado ao tributo

01. Antes de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF qual era a sua expectativa em relação ao curso?

- A Excelente
- B Boa
- C Regular
- D Pequena
- E Nenhuma

02. Após a realização do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal qual o seu nível de satisfação com relação ao curso?

- A Excelente
- B Bom
- C Regular
- D Pequeno
- E Nenhum

03. Como você avalia o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF?

- A Excelente
- B Bom
- C Regular
- D Ruim
- E Péssimo

04. Sabe-se que um dos objetivos do PNEF de acordo com a Portaria 413/02 é sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo. Em sua opinião, qual o nível de importância que o curso de formação promovido pelo PNEF dá a esse objetivo?

- A Elevada importância
- B Bastante importância
- C Razoável importância
- D Pouca importância
- E Nenhuma importância

05. Após a conclusão do curso de formação você acha que os professores capacitados pelo PNEF passam a ficar sensibilizados quanto a função socioeconômica do tributo?

- A Sim
- B Não
- C Em parte
- D Não sabe responder

06. Qual o nível de importância que você dá ao tributo como instrumento de efetivação da cidadania?

- A Elevada importância
- B Bastante importância
- C Razoável importância
- D Pouca importância
- E Nenhuma importância

07. Qual a frequência com que você costuma conversar sobre tributo com seus amigos?

- A Sempre
- B Frequentemente
- C Medianamente
- D Raramente
- E Não converso

08. ANTES de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF como você avalia o seu nível de sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo?

- A Excelente
- B Bom
- C Regular
- D Ruim
- E Péssimo

09. ATUALMENTE como você avalia o seu nível de sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo?

- A Excelente
- B Bom
- C Regular
- D Ruim
- E Péssimo

10. Em que medida o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal contribuiu para o seu ATUAL nível de sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo?

- A Contribuiu totalmente
- B Contribuiu muito
- C Contribuiu razoavelmente
- D Contribuiu pouco
- E Não contribuiu em nada

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

Pesquisa de avaliação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)

Sobre o conhecimento da administração pública e a relação entre Estado e cidadão

11. Sabe-se que um dos objetivos do PNEF de acordo com a Portaria 413/02 é levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública. Em sua opinião, qual o nível de importância que o curso de formação promovido pelo PNEF dá a esse objetivo?

- A Elevada importância
- B Bastante importância
- C Razoável importância
- D Pouca importância
- E Nenhuma importância

12. Após a conclusão do curso de formação você acha que os professores capacitados pelo PNEF passam a ter conhecimento sobre administração pública?

- A Sim
- B Não
- C Em parte
- D Não sabe responder

13. ANTES de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF como você avalia o seu nível de conhecimento sobre administração pública?

- A Excelente
- B Bom
- C Regular
- D Ruim
- E Péssimo

14. ATUALMENTE como você avalia o seu nível de conhecimento sobre administração pública?

- A Excelente
- B Bom
- C Regular
- D Ruim
- E Péssimo

15. Em que medida o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal contribuiu para o seu ATUAL nível de conhecimento sobre administração pública?

- A Contribuiu totalmente

- B Contribuiu muito
- C Contribuiu razoavelmente
- D Contribuiu pouco
- E Não contribuiu em nada

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

16. Sabe-se que um dos objetivos do PNEF de acordo com a Portaria 413/02 é criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. Em sua opinião, qual o nível de importância que o curso de formação promovido pelo PNEF dá a esse objetivo?

- A Elevada importância
- B Bastante importância
- C Razoável importância
- D Pouca importância
- E Nenhuma importância

17. Após a conclusão do curso de formação você acha que os professores capacitados pelo PNEF, enquanto cidadãos, passam a ter uma relação harmoniosa com o Estado?

- A Sim
- B Não
- C Em parte
- D Não sabe responder

18. ANTES de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF como você, enquanto cidadão, avalia a sua relação com o Estado?

- A Excelente
- B Boa
- C Regular
- D Ruim
- E Péssima

19. ATUALMENTE como você, enquanto cidadão, avalia a sua relação com o Estado?

- A Excelente
- B Boa
- C Regular
- D Ruim
- E Péssima

20. Em que medida o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal contribuiu para a sua ATUAL relação com o Estado?

- A Contribuiu totalmente
- B Contribuiu muito
- C Contribuiu razoavelmente
- D Contribuiu pouco
- E Não contribuiu em nada

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

Pesquisa de avaliação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)

Sobre cidadania e educação para a cidadania

21. Dos conceitos a seguir, qual deles se aplica ao conceito de cidadania?

- A Um conjunto de direitos do ser humano
 B Um conjunto de deveres do ser humano
 C Um conjunto de direitos e deveres do ser humano
 D Não sabe responder

22. ANTES de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF como você avalia o seu nível de compreensão sobre cidadania?

- A Excelente
 B Bom
 C Regular
 D Ruim
 E Péssimo

23. ATUALMENTE como você avalia o seu nível de compreensão sobre cidadania?

- A Excelente
 B Bom
 C Regular
 D Ruim
 E Péssimo

24. Em que medida o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal contribuiu para o seu ATUAL nível de compreensão sobre cidadania?

- A Contribuiu totalmente
 B Contribuiu muito
 C Contribuiu razoavelmente
 D Contribuiu pouco
 E Não contribuiu em nada

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

25. Para você, qual o nível de importância dos elementos a seguir para a EXISTÊNCIA da cidadania?

	1 Não é importante	2 Pouco importante	3 Razoavelmente importante	4 Muito importante	5 Totalmente importante
Liberdade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Igualdade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dominação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respeito	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nacionalismo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Integração	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Sinceridade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Participação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Punibilidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individualismo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hierarquia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autonomia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reivindicação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Submissão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manipulação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Responsabilidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Exclusão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

26. ANTES de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF como você se sentia em relação ao exercício de sua cidadania?

- A Um cidadão totalmente ativo
 B Um cidadão bastante ativo
 C Um cidadão razoavelmente ativo
 D Um cidadão pouco ativo
 E Não era um cidadão ativo

27. ATUALMENTE como você se sente em relação ao exercício de sua cidadania?

- A Um cidadão totalmente ativo
 B Um cidadão bastante ativo
 C Um cidadão razoavelmente ativo
 D Um cidadão pouco ativo
 E Não sou um cidadão ativo

28. Em que medida o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal contribuiu para o seu ATUAL nível de exercício da cidadania?

- A Contribuiu totalmente
 B Contribuiu muito
 C Contribuiu razoavelmente
 D Contribuiu pouco
 E Não contribuiu em nada

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

29. ANTES de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal promovido pelo PNEF como você avalia a importância da educação para o exercício da cidadania?

- A Excelente
 B Bom
 C Regular
 D Ruim
 E Péssimo

30. ATUALMENTE como você avalia a importância da educação para o exercício da cidadania?

- A Excelente
 B Bom

- C Regular
 D Ruim
 E Péssimo

31. Em que medida o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal contribuiu para o seu ATUAL nível de importância da educação para o exercício da cidadania?

- A Contribuiu totalmente
 B Contribuiu muito
 C Contribuiu razoavelmente
 D Contribuiu pouco
 E Não contribuiu em nada

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

32. Para você, qual o nível de importância dos itens a seguir para o FORTALECIMENTO da cidadania?

	1 Não fortalece	2 Fortalece pouco	3 Fortalece razoavelmente	4 Fortalece muito	5 Fortalece Totalmente
Desviar recursos públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter liberdade de expressão e opinião	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter liberdade para ir e vir	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter garantido o direito de propriedade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ser tratado de forma igual perante a lei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter respeitada as diferenças individuais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter garantido o direito à privacidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respeitar o patrimônio do outro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promover a exclusão social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Controlar a imprensa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Poder realizar manifestações e protestos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Poder associar-se de forma lícita	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Poder escolher seus governantes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Poder participar na gestão pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ser militante de um partido político	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ser um candidato nas eleições	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter acesso à informação governamental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fiscalizar o uso dos recursos públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Viver sob o comando de um governo ditatorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dar cestas básicas em troca de votos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter acesso à justiça	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter acesso a uma saúde de qualidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aumentar os investimentos em educação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter acesso a educação de qualidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter escola de qualidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter um emprego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter uma maior e melhor distribuição de renda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Educar sobre tributo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter segurança pública de qualidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pagar tributos e impostos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Amar a pátria e os símbolos nacionais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respeitar o patrimônio público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Punir os governantes corruptos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Solicitar nota fiscal numa loja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Emitir nota fiscal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ter consciência crítica da realidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aplicar os recursos arrecadados	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

33. Como você classifica o nível de importância da educação para o exercício da cidadania?

- A Elevada importância
 B Bastante importância
 C Razoável importância
 D Pouca importância
 E Nenhuma importância

34. Sobre a afirmação a seguir, posicione-se: **Quanto maior o nível de escolaridade maior é o exercício qualificado dos direitos e deveres de cidadão.**

- A Concorda
 B Concorda parcialmente
 C Discorda

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

35. Sendo você um professor, como você se comportaria em sala de aula com seus alunos quanto aos elementos listados a seguir:

	1 Não Incentivaria	2 Incentivaria pouco	3 Incentivaria razoavelmente	4 Incentivaria muito	5 Incentivaria Totalmente
Senso crítico da realidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reconhecimento do outro e de suas diferenças	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Manifestação da opinião e do pensamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liberdade de pensamento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reivindicação de direitos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diversidade de idéias	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Liberdade de expressão	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Justiça social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Envolvimento político-partidário	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individualismo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acompanhamento das ações dos governantes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Participação na gestão pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Equidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Obediência a toda e qualquer lei existente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pagamento de tributos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Amor à pátria e aos símbolos nacionais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Solicitação de nota fiscal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autonomia do indivíduo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonegação fiscal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Solidariedade e espírito colaborativo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Exclusão social	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cumprimento de deveres	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interesse por informação governamental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bons costumes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Senso de responsabilidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Compromisso com a comunidade	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Proteção ao patrimônio público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Compromisso com a escola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Respeito ao patrimônio privado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Preservação da natureza	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outro: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

36. Sobre a afirmação a seguir, posicione-se: **É possível educar uma pessoa para o exercício da cidadania falando sobre a função socioeconômica do tributo e de controle social.**

- A Concorda
 B Concorda parcialmente
 C Discorda

Se você quiser justificar a sua resposta utilize o espaço a seguir:

37. Com que frequência você costuma abordar a temática sobre Educação Fiscal com seus alunos?

- A Sempre
 B Frequentemente
 C Medianamente
 D Raramente
 E Nunca

38. Sabe-se que diversos são os fatores que podem dificultar os professores quanto a inserção do tema Educação Fiscal em sala de aula. Como você avalia o nível de dificuldade de cada um dos fatores listados a seguir nesse processo.

	1 Não é uma dificuldade	2 Pequena dificuldade	3 Razoável dificuldade	4 Grande dificuldade	5 Elevada dificuldade
Falta de tempo durante as aulas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falta de conhecimento do tema pelo professor	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falta de vontade do professor para ensinar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falta de preparação do professor para ensinar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falta de relação com a disciplina que ministra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falta de apoio da direção da escola	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falta de interesse dos alunos pelo tema	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pouco material teórico para leitura	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Falta de material didático para o aluno	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outro: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pesquisa de avaliação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF)
Sobre o professor capacitado pelo PNEF

39. Sexo:

A Masculino

B Feminino

40. Idade: Conforme pirâmide etária da população brasileira utilizada pelo IBGE

A Até 19 anos

B De 20 a 29 anos

C De 30 a 39 anos

D De 40 a 49 anos

E De 50 a 59 anos

F De 60 anos acima

41. Você se considera:

A Branco

B Pardo

C Preto

D Amarelo

E Indígena

42. Nível de instrução:

A Ensino médio

B Graduação

C Pós-graduação em nível de especialização

D Pós-graduação em nível de mestrado

E Pós-graduação em nível de doutorado

43. Ainda exerce a docência?

A Sim

B Não

44. Em qual nível de ensino você exercia a docência quando fez o curso promovido pelo PNEF?

A Educação infantil

B Ensino fundamental

C Ensino médio

D Ensino superior

45. Renda familiar (soma da renda de todos os moradores da casa onde mora):

A Até 2 salários mínimos (até R\$ 1.449,99) Classe E (conforme faixas de renda ou classes sociais definidas pelo IBGE)

B De 2 a 4 salários mínimos (de R\$ 1.450,00 a R\$ 2.899,99) Classe D

C De 4 a 10 salários mínimos (de R\$ 2.900,00 a R\$ 7.249,99) Classe C

D De 10 a 20 salários mínimos (de R\$ 7.250,00 a R\$ 14.499,99) Classe B

E Acima de 20 salários mínimos (acima de R\$ 14.500,00) Classe A

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADORES DO PNEF

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTORES DO PNEF**Entrevista com gestores do PNEF na Bahia**

1. Sabe-se que um dos objetivos do PNEF de acordo com a Portaria 413/02 é **criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão**. Qual a sua compreensão sobre a expressão “relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão” utilizada pela portaria?
2. Você acredita que durante os anos de existência do PNEF no Brasil ele realmente criou condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão? Explique.
3. Quais ações do PNEF nestes seus anos de existência podem justificar a criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão?
4. Você acredita que as ações do PNEF no Estado da Bahia têm criado condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão baiano? Explique.
5. O que o órgão onde você trabalha como um dos gestores do PNEF no Estado da Bahia tem realizado no sentido de criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão?
6. Para você, o que pode dificultar o PNEF quanto à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão?
7. Em sua opinião, o que pode favorecer o PNEF no que se refere à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão?
8. Sendo o professor o principal alvo do PNEF no processo de capacitação, você acredita que esse professor, uma vez capacitado, pode contribuir com o PNEF quanto à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o aluno enquanto cidadão? Explique.

APÊNDICE C – ROTEIRO DO GRUPO FOCAL COM PROFESSORES

ROTEIRO DE GRUPO FOCAL COM PROFESSORES

Grupo focal com professores selecionados da amostra

1. **Apresentação do pesquisador e dos objetivos da pesquisa;**
2. **Entrega do roteiro dos questionamentos (impresso);**
3. **Momento para a apresentação dos professores participantes:**
 - a. Qual o seu nome?
 - b. Quanto tempo no exercício da docência?
 - c. Como você ficou sabendo da existência do curso do PNEF?
 - d. O que o motivou a fazer o curso de formação do PNEF?
4. **Questionamentos para o grupo focal (avisar que será gravado em áudio):**
 - a. O que significa ser um cidadão ativo para vocês?
 - * Escrever no quadro a frase: Ser um cidadão ativo é:
 - * Ir anotando as principais formulações apresentadas e discutir.
 - b. Vocês acreditam que o curso de formação do PNEF incentiva valores como liberdade, igualdade, respeito, integração, participação, autonomia, reivindicação e responsabilidade? O PNEF despertou alguma coisa desse tipo em você? Que outros elementos ele despertou além desses?
 - * *Escrever no quadro todos os elementos e discutir.*
 - * *Para cada elemento escrever: Sim ou Não (fazer contagem)*
 - c. Vocês concordam com a visão de cidadania baseada no tributo e no controle social presente no material do PNEF? Justifique.
 - d. O que vocês entendem sobre relação harmoniosa entre Estado e cidadão?
 - e. Você acreditam que os conhecimentos sobre administração pública trabalhados pelo PNEF são suficientes para o exercício do controle social?
 - f. Quem é (falar nome dos professores individualmente) após a realização do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal do PNEF?
 - g. De acordo com os gráficos em anexo (sobre situação *inicial* e *situação atual*), como vocês avaliam as contribuições do PNEF em cada uma das categorias?
 - h. O que você tem a dizer de positivo e/ou de negativo quanto ao curso do PNEF?
5. **Agradecimentos e franquear a palavra para quem deseje se manifestar.**