

Painel: Etica como instrumento de gestão

## **Etica na gestão fiscal–cidadania: experiência do Programa Nacional de Educação Fiscal, Brasil**

**João Gomes Gonçalves**

### **INTRODUÇÃO**

Toda abordagem da Reforma do Estado e da Administração Pública tem focado preferencialmente modelos, estrutura, quadros de missões e forma de atuação, dando pouca ênfase ao componente humano e, ainda assim, apenas quando servidor público.

Essa discussão pode constituir muito mais uma teorização do que propriamente uma busca efetiva de solução para os principais problemas e impasses da sociedade, uma vez que o componente humano não seria priorizado.

Em realidade, podemos e devemos reformar prioritariamente a composição humana da máquina administrativa, como uma das faces do Estado, pois todos os aspectos citados acima e foco das discussões atuais, não se referem propriamente ao modelo, mas fundamentalmente aos resultados e rendimento da máquina administrativa. E, nesse ponto, novamente devemos enfatizar a não concentração só na estrutura da Administração Pública, mas sim na sua composição humana, já que o homem é quem propõe, aprova e preenche os cargos do arcabouço administrativo e é ele quem dá a verdadeira feição do Estado, além de constituir o lado mais importante do processo, como parte integrante da sociedade.

É claro e evidente que uma estrutura mais adequada e um posicionamento mais moderno, aliados a um quadro de gestores profissionalizados e atualizados com as recentes teorias organizacionais, são fatores convergentes que podem redirecionar a atuação do Estado e da Administração Pública.

Mas essa reforma não estará completa e nem deve produzir todos os frutos potenciais porque a visão é apenas parcial de todo o contexto a ser reformado. O Estado nunca foi nem nunca será suficiente, apesar de insubstituível. Hoje está provado que outras faces da sociedade têm de complementar a ação do Estado, principalmente o setor privado e, agora, mais recentemente o chamado Terceiro Setor, conforme veremos no desenvolvimento deste trabalho.

A parte complementar do Estado é a sociedade, composta dos seres humanos, que também precisa participar das reformas e transformações, depois de capacitado, por via do acesso a informações e conhecimento, por meio da educação.

É preciso ter em mente que os quadros da Administração Pública são provenientes da sociedade e que é preciso preparar adequadamente todos os seus cidadãos para assumir funções no Estado ou de participar de ações coletivas de controle social sobre o mesmo, exigindo maior eficiência e melhores resultados.

Essa participação, para ser admitida como símbolo real da cidadania, também exige dotar o cidadão de condições reais de percepção e de reflexão sobre sua realidade social e sua capacidade de oportunizar ações de construção e realização.

Nessa proposição de mudarmos o homem devemos nos ater aos diversos segmentos sociais, os servidores públicos, enquanto funcionários do Estado, as crianças como futuros cidadãos e os adultos em geral, pois as mudanças dependem de uma série de ações promovidas pela sociedade e todos têm o direito e o dever de delas participar.

As mudanças no homem devem ser implementadas, principalmente por meio

da educação, pois a relação conflituosa entre Estado/cidadão, um dos fatores inibidores do melhor desempenho do Poder Público, tem uma parte de sua origem na incapacidade de uma grande parcela dos seres humanos de compreenderem seu verdadeiro papel, direitos e deveres, quando membros da sociedade a que pertencem.

A simples reforma do Estado e da Administração Pública não elimina obrigatoriamente a desarmonia que existe em sua relação com a sociedade e que retira uma grande parcela da capacidade dos mesmos cumprirem com eficiência suas missões.

Assim, este trabalho tem como objetivo elevar nossa capacidade e disposição de refletir adequada e proativamente sobre a realidade da conflituosa relação entre o Estado e o Cidadão, principalmente nos países em desenvolvimento. Em sua estrutura é abordada com certa ênfase a cidadania e a ética como fortes pontos referenciais de qualquer projeto de reforma do Estado e da Administração Pública, pois a quase totalidade dos focos de conflito dessa relação, estão relacionados com ambas. Como complemento do trabalho, é apresentado o Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF, uma prática social coletiva na busca da transformação não só do Estado e da Administração Pública, como também da própria sociedade, já com cinco anos de implementação e com resultados efetivos, no Brasil.

Sem a pretensão de um diagnóstico profundo das causas do conflito existente, procuramos estimular a reflexão sobre a insustentabilidade da defesa e permanência da atual situação, para que o cidadão amplie sua capacidade de compreensão do quadro de soluções possíveis. Esta abordagem consta dos itens I, II e III.

No item seguinte são analisadas a ética e a cidadania como fontes principais da desarmonia entre o Estado e a sociedade, pois ambas centralizam todas as críticas e soluções em relação ao impasse atual.

Os itens V e VI tratam das mudanças possíveis na relação Estado/Cidadão, inclusive enfatizando que as ações coletivas são o melhor remédio para a obtenção de um ganho significativo na qualidade do relacionamento.

Nos últimos itens detalhamos a experiência exitosa que está sendo implementada no Brasil, o Programa Nacional de Educação Fiscal, já com cinco anos de aplicação nas escolas públicas de primeiro e segundo graus, com resultados bastante auspiciosos, além de algumas incursões nos segmentos dos funcionários públicos, das universidades e da sociedade em geral.

Neste trabalho são realçados aspectos de elevada significância social que acabam sendo evidenciados com a implantação do PNEF, fortalecendo as condições básicas para o exercício pleno da cidadania e de valores éticos, principalmente na administração fiscal. Essas mudanças contribuem diretamente para maior harmonização na relação da sociedade com o Estado e vice-versa, aproximando-os, aumentando o respeito mútuo e elevando a potencialidade de construção de uma sociedade melhor. Também outros resultados e efeitos benéficos podem ser esperados dessas transformações, sempre no sentido de que a construção da realidade seja otimizada e o bem-estar social realçado.

Um outro objetivo deste trabalho é demonstrar que a participação social na Administração Pública não tem de ser obrigatoriamente conquistada por meio de revoluções, movimentos básicos ou soluções mais drásticas; também pode ser oferecida por iniciativas do governo e dos governantes, como é o caso do PNEF, no Brasil, cujos resultados iniciais confirmam o acerto dessa ação coletiva.

Esses resultados ultrapassam a expectativa inicial da concepção do Programa, criando condições até mesmo para resgate de uma parcela da elevada dívida social com uma grande maioria da população, excluída dos benefícios do desenvolvimento econômico-social do País. Temos certeza de que a ampliação da consciência social, a participação popular, a elevação das condições de exercitar a cidadania para uma grande parcela da

população, hoje excluída, a ênfase na ética nas práticas sociais e o maior controle da sociedade sobre as ações públicas devem ensejar o fortalecimento das reformas do Estado e da Administração Pública.

## 1 – RELAÇÃO CONFLITUOSA ENTRE ESTADO E CIDADÃO

A relação conflituosa entre Estado e Cidadão parece constituir-se numa característica própria de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, conforme podemos concluir da realidade analisada e percebida de diversas regiões, nas mais variadas partes do mundo. Mesmo excluindo-se aqueles países onde as hostilidades entre Estado e sociedade chegam ao estágio absurdo da subversão e do conflito armado, ainda assim existem variadas formas de desarmonia, de manifestações e de comportamentos conflitantes, conforme podemos tomar conhecimento nos jornais, revistas, rádio e televisão, diariamente.

O mais grave desse relacionamento cheio de conflitos, de desconfiças e de contestações é a dispersão de energias que deveriam estar sendo canalizadas para a ação conjunta do Estado e do cidadão na busca da melhoria do bem-estar de todos.

Esse comportamento nefasto retira do Estado parte de sua capacidade de buscar soluções para os problemas sociais que afligem a sociedade, enquanto o homem dispersa sua energia num modelo mental negativo e negativista, contestando tudo e todos os atos do governo, quando deveria canalizar seu esforço para ajudar a encontrar o melhor caminho de resolver as questões pendentes.

Segundo Peter M. Senge, em seu livro *A Quinta Disciplina*, publicado pela Editora Best Seller, em 1999,

*"modelos mentais são pressupostos profundamente arraigados generalizações ou mesmo imagens que influenciam nossa forma de ver o mundo e de agir. Muitas vezes, não estamos conscientes de nossos modelos mentais ou de seus efeitos sobre o nosso comportamento...."*

*"Acreditamos cada vez mais que as causas destes insucessos não são intenções medíocres, propósitos excitantes ou mesmo o pensamento não-sistêmico, mas sim os modelos mentais. Mais especificamente, os novos insights não chegam a ser colocados em prática porque conflitam com imagens internas profundamente arraigadas sobre o funcionamento do mundo, imagens que nos limitam a formas bem conhecidas de pensar e agir."*

Um exemplo simples de nossa postura antagônica em relação ao Estado nos é oferecido por José Olimpio Filho, em seu livro *Senhor Cidadão, Você é o Patrão*:

*"Temos tendência a repudiar aquilo que nos incomoda e então, nos limitamos a reclamar, sem nada fazer para que a situação mude. Mas, é normal ao ser humano essa acomodação. Resta uma atitude a quem consegue enxergar tudo isso. Atitude essa que não deve restringir-se à indignação, mas, à vontade de transformar essa realidade."*

Nossa postura frente aos modelos mentais e à acomodação não pode restringir-

se a ter a vontade de mudar, mas muito mais que isso, temos de agir efetivamente para transformar.

Esse conjunto de desencontros é que fortalece o antagonismo existente, enfraquecendo as potencialidades de melhoria no bem-estar da sociedade, um verdadeiro círculo vicioso, que pode e deve ser transformado em círculo virtuoso.

## **2 – O PARADOXO DO CONFLITO ESTADO/CIDADÃO**

Quando procuramos analisar o conflito que existe nas relações entre o Estado e o Cidadão logo nos deparamos com o paradoxo que representa , pois basta entendermos as razões de nossas existências, para concluirmos que estamos equivocados em nossa forma de convivência social.

O ser humano tem como essência de sua vida a busca da felicidade, com o aumento de seu bem-estar. O ser humano, desde os primeiros anos de vida, descobre sua incompletude, suas carências e suas necessidades. Por outro lado, também começa a perceber que ele tem uma certa potencialidade para resolver e suprir suas necessidades e que essa busca constante é que movimenta o mundo, a sociedade e todos os seres humanos.

Nessa busca da completude, em seu processo de realização humana, o homem também descobre que não está sozinho no mundo, que existem inúmeras circunstâncias interferindo em sua vida, alterando as condições de realização e podendo sofrer a interferência do homem. Essas circunstâncias são os outros homens, os animais, a natureza, as organizações, dentre elas o Estado, e o mundo.

Uma outra descoberta é que o Estado, mesmo não sendo a principal circunstância, acaba se transformando na maior interferência na vida do homem, com uma série de ações , regulamentos, normas, leis e decisões, fazendo parte intensiva da vida do ser humano, em quase todos os momentos de sua vida.

Mas, afinal, para que existe o Estado ?

O Estado é uma organização idealizada pelo homem, criado para assegurar as condições mínimas para a realização humana, em direção ao bem-estar almejado pela sociedade. Ao Estado caberia a missão de organizar a vida em sociedade e oferecer segurança para que todos pudessem trabalhar em prol da felicidade humana, assegurando as oportunidades mínimas de acesso e de inclusão social.

Em síntese, o Estado também tem como objetivo principal o bem-estar do cidadão e nisto estamos todos envolvidos nos mesmos propósitos. Ora, se o Estado e o cidadão tem em comum as mesmas proposições, então somos parceiros e não haveriam razões para nos tratarmos como adversários.

## **3 – A COMPLEXIDADE DO DIAGNÓSTICO**

A identificação das causas da complexidade e dos conflitos no relacionamento dos cidadãos com o Estado é uma tarefa difícil, já que não existiriam motivos aparentes para tanta divergência e tanta irracionalidade.

Do lado do cidadão, o problema principal está no desconhecimento quase total do que seja o Estado, sua finalidade, missão e responsabilidade, sua estrutura e funcionamento. Diríamos até que o ser humano, principalmente nos países em desenvolvimento, não dispõe de igualdade de oportunidade para aprender a perceber melhor sua realidade, suas circunstâncias e potencialidades de realização. A exclusão do

acesso à educação afasta a grande maioria da população da capacidade de ampliar sua percepção e de poder refletir mais adequadamente sobre seu contexto. Se ele não percebe corretamente também não pode descobrir as oportunidades de realizar algo, de participar do processo de construção da realidade social a que pertence ou deveria pertencer.

Paulo Freire, em seu livro *Educação e Mudança*, afirma:

*"Não é possível fazer uma reflexão sobre o que é a educação sem refletir sobre o próprio homem.*

*Por isso, é preciso fazer um estudo filosófico-antropológico. Começemos por pensar sobre nós mesmo e tratemos de encontrar, na natureza do homem, algo que possa constituir o núcleo fundamental onde se sustente o processo de educação.*

*Este núcleo seria o inacabamento ou a inconclusão do homem.*

...

*Quando o homem compreende sua realidade, pode levantar hipóteses sobre o desafio dessa realidade e procurar soluções. Assim, pode transformá-la e com seu trabalho pode criar um mundo próprio: seu eu e suas circunstâncias".*

Essas considerações são necessárias para entendermos que a condição básica para o homem entender bem este paradoxo é o acesso ao conhecimento, por meio da educação, sem o qual não terá condições de avaliar corretamente sua realidade e sua capacidade de mudar e de transformar, inclusive o Estado.

Da parte do Estado, diríamos que os governantes são os maiores responsáveis pelo distanciamento social do ser humano, ao lado de uma Administração Pública na maior parte das vezes insensível e pouco respeitosa com aqueles que são a própria razão da existência do Poder Público.

A administração do Estado não é transparente, não costuma prestar contas à população, não tem a tradição de ser eficiente, não tem a responsabilidade de obter resultados sociais desejados e, enfim, não corresponde à confiança que deveria merecer. Por outro lado, há uma ausência de confiança na ética e na honestidade do homem público.

Ao lado disso, interfere fortemente na vida do cidadão, requer cada vez maiores somas de recursos sobre a forma de tributos e contribuições, não oferece serviços de boa qualidade e nem na quantidade e necessidade esperadas pela população.

A falta de confiança e de esperança acabam transformando o cidadão num ser sem vontade e sem responsabilidade social, inclusive votando de qualquer forma, sem a menor preocupação quanto às conseqüências de uma eleição sem sucesso. Em seguida, o cidadão passa a isentar-se de qualquer responsabilidade pelo voto inconseqüente, coloca toda a culpa de todos os males no governo, não se preocupa com a preservação do bem público, ironiza em relação à corrupção e à sonegação, como se nada disso lhe dissesse respeito.

E o ambiente social tende a deteriorar-se cada vez mais, num círculo vicioso, que precisa ser transformado num círculo virtuoso.

#### **4 – A ÉTICA E A CIDADANIA COMO BASE DA REFLEXÃO**

Antes de analisarmos este tópico, apresentemos algumas reflexões e definições de ética e cidadania.

Antônio Raimundo dos Santos, em seu livro *Ética - Caminhos da Realização Humana*, publicado pela Editora Ave Maria, em 1997, fala sobre a ética:

*"Ética é a reflexão humana, para extrair dela o conjunto excelente de ações.*

*É uma ciência (reflexão), que tem por objeto a moral e a lei (referencial da ação humana), e pretende aprimorar as "atividades realizadoras de si" desenvolvidas pelos indivíduos, em busca do excelente. A excelência de uma ação é julgada em função do conteúdo de justiça a que pode dar oportunidade. Por isso, ética não impõe moral e lei, mas propõe rumos possíveis para o aperfeiçoamento de ambas."*

Já Gilberto Dimenstein, em seu livro *"Cidadão de Papel"* abordando a cidadania, apresenta:

*"É muito importante entender bem o que é cidadania. É uma palavra usada todos os dias e tem vários sentidos. Mas hoje significa, em essência, o direito de viver decentemente....*

*Cidadania é o direito de ter uma idéia e poder expressá-la. É poder votar em quem quiser sem constrangimento. É processar um médico que cometa um erro. É devolver um produto estragado e receber o dinheiro de volta. É o direito de ser negro sem ser discriminado, de praticar uma religião sem ser perseguido."*

Nessa mesma linha, Maria das Graças Rua, em seu trabalho *"O contexto Contemporâneo de Atuação do Estado"*, apresentado em curso na Escola de Administração Fazendária - ESAF, apresenta:

*"Até aqui, o centro da discussão tem sido o Estado. Cabe agora passar ao outro lado:*

*o cidadão. Para isto, é útil começar discutindo o que é cidadania - um conceito bastante antigo, originado na cidade-Estado grega.*

*Embora tenha passado por numerosas e profundas mudanças, a idéia básica do conceito de cidadania permanece a mesma. Cidadania significa a efetiva possibilidade do indivíduo tomar parte, por vias diretas ou indiretas, nas decisões coletivas que afetam a sua vida e o seu destino. Em outras palavras, significa o direito e a capacidade dos membros de uma sociedade de interferirem no próprio Direito - ou seja, na formulação e execução das leis - e de interferir na gestão governamental. Em troca deste direito, o indivíduo se compromete a contribuir, de alguma forma, para com o bem-estar da sociedade.*

*Isso quer dizer que a cidadania é uma relação de direitos e deveres. Relação com quem? Com o conjunto de cidadãos e das pessoas jurídicas por eles instituídas. Isto quer dizer que a cidadania é, por um lado, uma relação de direitos que são assegurados ao indivíduo nas suas interações com outros indivíduos da mesma natureza e também na suas relações com o Estado; e por outro lado, uma relação de deveres, aos quais o indivíduo está obrigado nas suas interações com indivíduos da mesma natureza e também nas suas relações com o Estado."*

Se procurarmos analisar o quadro resumido das principais causas da relação conflituosa Estado/cidadão, certamente deveremos convergir nossa atenção para um foco diferente do imaginável, a ética e a cidadania como fonte principal de todas as insatisfações, conflitos e desarmonia no relacionamento do cidadão com o Estado.

Em realidade, o que mais se espera dos governantes e dos administradores públicos são práticas sociais carregadas de valores éticos que devem marcar a atuação do Estado, uma ação responsável dos governantes, o compromisso com os resultados sociais previstos na missão da Administração Pública, o comprometimento com a sociedade e com a maior eficiência nos gastos e nos investimentos governamentais, a responsabilidade para com os cidadãos, prestando contas de sua atuação. Enfim, uma postura ética, responsável e cidadã.

Da parte do cidadão, espera-se também uma atitude ética para com as coisas do Estado e com suas práticas sociais responsáveis, marcadas por condutas recomendáveis e relações com os demais cidadãos, sempre voltadas para o bem-estar de todos. Essa atitude responsável em suas relações sociais representa a cidadania, aqui entendida em sua plenitude e não só na relação do ser humano com o Estado.

Segundo Maria das Graças Rua, em seu trabalho já citado, *"a grande mudança atual e que coincide com uma ampliação do conceito de cidadania é a descoberta de que o cidadão pode influir também na Administração Pública"*, uma visão até há pouco tempo inconcebível.

O que se conclui, quando refletimos sobre a realidade desejada para um país, é que a base do conflito entre o Estado e o cidadão é a ausência do exercício pleno da cidadania e da ética por parte dos governantes e da população como um todo.

Toda a postura crítica da sociedade se concentra na falta de ética dos governantes, na malversação dos recursos públicos, na prática da corrupção e de privilégios, na ocultação da verdade sobre as contas do Estado, na ganância impositiva sobre os contribuintes etc. Tudo afinal, vinculado à ausência de valores éticos nas práticas sociais dos homens que compõem a Administração Pública.

Da parte da avaliação da sociedade por parte dos governantes, o cidadão é geralmente sonegador, não confia e nem quer participar da Administração Pública, é permanentemente crítico etc. Tudo isso pode ser sintetizado como ausência de exercício da cidadania verdadeira, por opção ou por falta de capacidade de percepção correta das coisas.

## **5 – AS MUDANÇAS POSSÍVEIS**

As grandes transformações por que passa o mundo, principalmente a partir da revolução na tecnologia da informação, tornando os fatos quase instantâneos para o mundo inteiro, aceleram a percepção das perspectivas de novas mudanças e diminuem a distância entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Aquela distância antigamente existente, fazendo com que mudanças só se deslocassem geograficamente algumas dezenas de anos depois, já não existe mais. Hoje toma-se conhecimento quase imediato dos fatos, entra-se em contato instantâneo com as análises e avaliações e as soluções encontradas são expostas também quase ao mesmo tempo.)

O mesmo acontece em relação aos problemas e conseqüências da relação

desarmoniosa entre o Estado e o cidadão. Algo tem de ser feito para mudar essa situação e os países mais desenvolvidos já conseguiram implementar algumas políticas que aumentaram a proatividade da ação conjunta e convergente Estado/cidadão.

Quanto ao Estado não resta muito a mudar, pois discute-se muito seu tamanho mais adequado, o custo operacional, o grau de eficiência, a amplitude de sua missão e interferência na sociedade, na economia e na vida dos cidadãos. Esses aspectos, se bem analisados, não dizem muito respeito ao modelo ou a estrutura do Estado. O Estado como organização social não tem vida própria, a não ser pelos seres humanos que nele trabalham, que o dirigem e que o fazem movimentar-se. Nesse sentido, devemos citar duas afirmações já consagradas: “o Estado não muda sozinho” e “o Estado é insuficiente, mas insubstituível”.

Em realidade, é o ser humano que determina o tamanho, a capacidade, o alcance da ação do Estado e os rumos que o mesmo toma diante da sociedade.

Então temos de mudar o ser humano, suas atitudes e práticas sociais, tanto daqueles que votam, como daqueles que são votados e eleitos, tanto daqueles que servem ao público, quando funcionários, como dos que devem ser servidos.

A primeira grande mudança deve provir daqueles que detém os poderes político, econômico e do conhecimento, geralmente uma pequena minoria, quando comparada com a grande massa de excluídos ou deserdados, discrepância própria dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Esses poderes foram alcançados por meio do acesso à educação, oportunidade negada ou não universalizada para a grande maioria dos cidadãos pobres e hoje excluídos.

Poderíamos dizer que a esses deserdados estamos negando o direito à própria cidadania, pois o ser humano que não tem acesso à educação não aprende a aprender, portanto não tem condições de perceber sua realidade e nem de perceber-se como participante ativo do contexto da sociedade, um cidadão cheio de direitos e deveres e de potencialidades de realização humana.

É preciso implementar políticas públicas que possibilite, universalize e estimule o acesso à educação, para que todos possam sentir-se atores e agentes sociais efetivos. Segundo Pedro Demo, em sua obra já citada, “não se pode ter um Estado melhor do que a cidadania que está por trás “. Em, suma não se pode contar com um país melhor, se a média de sua população não estiver capacitada para isso.

O homem também precisa mudar suas atitudes diante do Estado, passando a vê-lo como um grande condomínio de todos os bens e haveres da sociedade, que tem de serem administrados, conservados e preservados para o bem-estar de toda a sociedade. Os governantes devem ser considerados como síndicos desse grande condomínio, escolhidos para preservar e valorar os bens e haveres de todos os condôminos, inclusive dos próprios governantes.

Nós elegemos nossos governantes e está implícito que delegamos a eles competências e responsabilidades, mas não podemos nos omitir de participar, de cooperar e de nos sentirmos co-responsáveis pela exploração de toda potencialidade de resultados positivos.

Enfim, é fundamental exercermos o controle social sobre a ação de nossos governantes, para que deles tenhamos ética, dignidade, integridade e eficiência.

Todo cidadão deve cuidar e refletir para que suas práticas sociais e a dos homens públicos tenham a marca permanente dos valores éticos.

O valor do voto também tem de ser reavaliado pelo cidadão, pois os governantes são eleitos por aprovação da maioria e a qualidade de sua escolha é fundamental para o futuro da sociedade e do Estado.



## 6 – AÇÕES COLETIVAS COMO SOLUÇÃO

A grande indagação que se faz, tão logo surge a proposta de se exercer o controle social sobre as ações do Estado, é como participar, o que fazer, como obter representatividade e força para atuar e obter resultados.

Em realidade, a concepção do modelo e organização do Estado, a representatividade política, a distribuição dos poderes e funções, tudo levaria a acreditarmos num equilíbrio perfeito e na segurança de que o interesse social coletivo estivesse assegurado. Na realidade, grupos de interesses variados atuam deliberadamente na condução e direcionamento das ações do Estado, fazendo prevalecer determinadas decisões em detrimento do interesse social geral, o que leva a uma descrença generalizada sobre a eficiência e honestidade dos princípios praticados pelos governantes, acirrando ainda mais a desarmonia na relação com a sociedade e um distanciamento crescente dos parceiros que deveriam trabalhar num mesmo sentido positivo.

Essa imperfeição nos dispositivos de controle do equilíbrio acaba levando a sociedade a se organizar coletivamente, como a melhor forma para assegurar correção na conduta dos governantes e do Estado como um todo, principalmente dos políticos eleitos para representar o povo. Essa atitude mais imediata torna-se um imperativo, pois aguardar uma nova eleição para obter melhor representatividade política pode ser uma solução lenta e tardia.

Essa organização deve ser coletiva, buscando a maior representatividade possível uma vez que vozes e iniciativas isoladas dificilmente seriam ouvidas, tendo em vista que os dispositivos de representação existentes, capitaneados pelos ocupantes de seus cargos de direção, sentem e agem como auto-suficientes, dificultando o acesso e a manifestação individual.

Durante as alternâncias na prevalência do Estado e do mercado, como pólos hegemônicos na condução e ou orientação das ações sociais e dos rumos da sociedade, acabou ficando provado que ambos, juntos ou isolados, não são suficientes o bastante para garantir a melhoria da vida dos seres humanos.

Assim, estamos assistindo a um recente e crescente movimento de organização social, com iniciativas das mais variadas origens, demonstrando que se eleva a consciência da sociedade quanto à necessidade de se complementar as ações do Estado e do setor privado, ou seja do mercado, para acelerar as correções de rumo e a recuperação das oportunidades perdidas, na busca do aumento do bem-estar social.

De um lado vemos os cidadãos se fortalecendo através de sindicatos, associações, clubes de serviços, organizações profissionais, participando mais e exigindo maior ação e comprometimento de seus dirigentes na defesa das causas sociais e de políticas públicas com o mesmo sentido.

Também é grande a movimentação dos cidadãos na criação de organizações não governamentais, numa proliferação nunca antes imaginada, e que hoje já aparece no cenário nacional com forte atuação na área social do País, muitas vezes atuando em conjunto com outras entidades representativas de segmentos profissionais, já consolidadas na vida brasileira. É o chamado Terceiro Setor.

Talvez a mais importante manifestação desse novo movimento social a que estamos assistindo nos últimos dez anos seja a opção de engajamento de grupos empresariais, nacionais e estrangeiros, em projetos de ação social, nitidamente de complementação ao que deveria ser, segundo a opinião geral vigente até há alguns anos atrás, de responsabilidade do Estado. Conforme levantamento recente, cerca de 59% das

empresas de médio e grande portes, no Brasil, estão envolvidas com projetos de caráter puramente social. É claro que, algumas dessas empresas, agora pleiteando o título de “empresas cidadãs”, em realidade estariam muito interessadas em conseguir um diferencial competitivo no mercado, mas o resultado benéfico para a sociedade é inegável. Esses empresários têm trabalhado geralmente criando fundações, financiando projetos específicos, patrocinando promoções sociais, se envolvendo pessoalmente em instituições já consagradas e, até mesmo, implantando programas de educação corporativa em suas empresas, ações que, ao final, acabam redundando em aumento das oportunidades, chances de correção de injustiças e recuperação de possibilidades de inclusão social, anteriormente perdidas.

Enfim, todo esse movimento representa o surgimento de um forte Terceiro Setor, além do Público e do Privado, cuja atuação complementar, mas nem por isso de menor importância, já apresenta resultados importantes, que deverão ser mais significativos a partir de agora.

Segundo Claudia Cavalcante, em seu artigo *"O papel social do setor privado"*,

*"O Estado, que deve agir como remediador desses males (desigualdades sociais) através de políticas públicas voltadas para o lado social, tem-se mostrado insuficiente como provedor de soluções para a complexidade dessas questões. Daí a necessidade do engajamento também do setor privado, para que daqui a alguns anos possamos ter um país com altas taxas de crescimento e menos disparidades sociais. ... Ao contrário do que muitos pensam, o setor em crescimento no século XXI em países desenvolvidos não será o de "negócios", isto é, em atividades econômicas organizadas. Estudos confirmam que será o setor social sem fins lucrativos, o chamado Terceiro Setor, no qual a estratégia de atuação deverá incorporar os princípios e a teoria do gerenciamento sistemático para produzir os maiores resultados com maior rapidez. É preciso que esse crescimento ocorra também no Brasil".*

Em artigo de Rodrigo M. Pires de Amorim, *"Uma carência legal"*, *"Cerca de meio milhão de organizações sem fins lucrativos compõem atualmente, no Brasil, o chamado Terceiro Setor, definido como mobilização de recursos privados em prol do interesse público"*

Não podemos esquecer que toda essa transformação, com muito maior consciência e participação da sociedade, está forçando a aparecer uma nova postura do Estado, que começa a ser insistentemente cobrado por maior eficiência, transparência e resultados. É nítida a reação do Setor Público, com muitas organizações buscando atuar em prol da cidadania, com muito maior preocupação com as práticas sociais, com os valores éticos, muitas vezes extrapolando sua própria missão institucional, além de melhorar seu desempenho e o atendimento ao cidadão.

## **7 – O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL - PNEF**

### **Uma prática social transformadora – Experiência Brasileira**

O Brasil vive momento ímpar de sua história, caracterizado sobretudo pela consolidação do Estado de Direito e pelo fortalecimento da democracia. Dentre as manifestações representativas desse estágio evolutivo, destacam-se a plenitude da liberdade de expressão e o avanço significativo do controle social, seja este visto sob a perspectiva da

conscientização de sua importância por parte da população, seja considerado quanto aos meios disponíveis para o exercício da cidadania.

Não obstante esse inquestionável progresso, acelerado especialmente na última década, persiste na sociedade brasileira indesejável dicotomia entre o Estado e o cidadão. A relação Estado/cidadão, não raro, chega ao limite do antagonismo, conceitualmente algo inaceitável e inconsistente. Essa antagonismo sobrevive sombrio e corrosivo em nosso tecido social, e sua sucumbência tem-se mostrado resistente a medidas extemporâneas e superficiais. Segundo Thomas Hobbes, autor da teoria de um contrato social como forma de organizar e reger a vida do cidadão, idéia que deu origem à Constituição, a “função do Estado é, sobretudo, promover a segurança e o direito de vida de seus membros para que todos possam progredir em paz”. Nessa perspectiva, objetivos e interesses do Estado e do cidadão são reciprocamente convergentes, devendo o Estado ser instrumento de cidadania.

No entanto, a relação Estado/cidadão no Brasil apresenta-se ainda conflituosa, recrudescendo à medida que, de um lado, o Estado amplia seu poder tributário e intensifica seu esforço de arrecadação e, de outro, o cidadão não percebe, em proporção análoga, a evolução qualitativa e o aumento da oferta de bens e serviços públicos. Afora esse ponto, de caráter geral, é bem verdade que a relação Estado/cidadão se deteriora a cada fato novo de denúncia e de comprovação do mau uso de recursos públicos, trazendo desgastes não só para os diretamente envolvidos, mas com repercussão danosa também para as instituições.

Essa relação conflituosa sempre inibiu a convergência das energias coletivas para a melhoria da vida social, com grande perda e desperdício de oportunidades que melhor viabilizassem soluções para aumentar o bem-estar de toda a sociedade.

O Brasil já vivenciou alguns programas de educação tributária, sempre de caráter de campanha, portanto transitórios, sempre voltados para uma melhoria da relação Estado/contribuinte, buscando melhorar a compreensão da ação impositiva e conseguir aumentar a arrecadação de tributos, com um cumprimento menos resistente do compromisso tributário. Essas iniciativas isoladas partiam da Secretaria da Receita Federal, das Secretarias de Fazenda dos Estados e de alguns municípios maiores.

Essas vivências e o contato com experiências bem sucedidas em países mais avançados, levaram técnicos fazendários de alguns Estados brasileiros a submeterem aos Secretários de Fazenda dos Estados, reunidos como componentes do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, em Fortaleza, Ceará, em maio de 1996, a idéia de um Programa de caráter nacional, que privilegiasse a obtenção das condições mínimas para o exercício pleno da cidadania para a grande maioria da população brasileira.

Em reunião de 25 de julho de 1997, o CONFAZ aprovou a criação de um Grupo de Educação Fiscal – GEF, de âmbito nacional, composto inicialmente de técnicos das Secretarias de Fazenda dos Estados brasileiros, para a formulação e implementação de um Programa Nacional que propiciasse melhores condições para o exercício pleno da cidadania, baseado num conjunto de diretrizes que o tornasse mais eficiente do que as experiências anteriores. Gradativamente passaram a fazer parte também representantes da Secretaria da Receita Federal e educadores das Secretarias de Educação dos Estados.

Esse grupo desenvolveu seu trabalho, com a proposta final contemplando algumas diretrizes bastante diferenciadoras das experiências vivenciadas anteriormente:

- programa seria de âmbito nacional, envolvendo os três níveis de governo;
- não teria o caráter de campanha e passaria a ser permanente, com seu lastro fundamentalmente na educação, como mecanismo de transformação, abandonando a abordagem apenas tributária e assumindo um aspecto mais amplo de educação fiscal, envolvendo todos os elementos do Estado,

receitas, despesas, orçamentos, funções, qualidade dos gastos, responsabilidade social e fiscal;

- ênfase na participação , organização, mobilização e controle social; e
- fortalecimento do exercício da cidadania.

Desse trabalho surgiu o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, projetado inicialmente para implantação experimental nos Estados do Rio Grande do Norte e Mato Grosso, no ano de 1998, mas que acabou sendo implantado também no Ceará, naquele mesmo ano. Nos anos seguintes e até hoje o PNEF teve seus projetos estaduais aprovados e implementados em todas as unidades da Unidades da Federação, com exceção do Rio Grande do Sul, por opção daquele Estado.

O PNEF vem sendo implantado nos Estados por meio de uma parceria altamente construtiva entre as Secretarias de Estado da Fazenda e da Educação e da Secretaria da Receita Federal, constituindo o Grupo de Educação Fiscal Estadual - GEFE, num trabalho incansável de elaboração de material, de capacitação de disseminadores e de professores, de realização de eventos, de monitoramento e avaliação dos projetos estaduais. Aliás o envolvimento e o apoio dos dois Secretários de Estado tem sido fundamental para o sucesso do trabalho.

Com abrangência nacional, o Programa de Educação Fiscal focaliza, prioritariamente, alunos e professores das escolas de ensino fundamental e das escolas de ensino médio, desenvolvendo conteúdos e práticas sobre direitos e deveres recíprocos na relação Estado – cidadão. Por intermédio do Programa, alunos e professores passam a ter melhor entendimento da estrutura e do funcionamento da Administração Pública em seus três níveis de Governo – federal, estadual e municipal, da função socioeconômica dos tributos, da aplicação dos recursos públicos, das estratégias e dos meios para o exercício do controle social. Vale ressaltar que, ao se difundir esses conceitos junto aos professores, contribui-se para que eles, naturais formadores de opinião, possam realizar seu papel de modo cada vez mais consciente e responsável; e, para cada aluno que integra o Programa, têm-se duas promissoras perspectivas: que os conteúdos e práticas internalizados sejam disseminados, sobretudo pelos exemplos, no seio de sua família e, também, que essas crianças e adolescentes, pela formação diferenciada, sejam pessoas determinadas a construir e manter relacionamento harmonioso entre o Estado e o cidadão, num futuro não muito distante.

O Programa foi concebido em cinco módulos, de forma que todos os brasileiros tenham a chance de vivenciá-lo, em qualquer estágio de sua vida. O Módulo I destina-se às crianças do ensino fundamental, de forma que da 1ª à 8ª série elas possam conhecer gradativamente os conceitos ligados à Educação Fiscal; o Módulo II envolve os adolescentes do 2º grau, com aprofundamento maior dos assuntos; o Módulo III é para os servidores públicos, num processo de sensibilização e envolvimento no Programa, buscando a estruturação de apoio interno, adesões e divulgação, além de fortalecer a cidadania e estimular mudanças internas na Administração Pública ; o Módulo IV está voltado para os universitários, portanto acompanhando o cidadão em toda sua vida estudantil; e, finalmente, o Módulo V para a sociedade em geral, para abranger aqueles que não teriam a chance de voltar mais aos bancos escolares, utilizando-se de preferência as organizações a que pertencem, como empresas, associações, sindicatos, clubes de serviço, Organizações não governamentais , etc.

Dos cinco módulos, o I está mais adiantado, já com resultados bastante expressivos, o II e III vêm logo em seguida, com ações efetivas em quase todos os Estados. O IV e V estão sendo formatados e desenvolvidos de uma maneira mais estruturada, já contando com ações de sensibilização em quase todas as regiões, incluindo projetos de final

de cursos universitários, de monografias de pós-graduação e tese de doutorado, palestras, seminários e workshop.

## **8 – A GESTÃO DA IMPLANTAÇÃO DO PNEF NO BRASIL**

O modelo de gestão adotado para o Programa Nacional de Educação Fiscal foi desenhado pelo próprio Grupo de Educação Fiscal, tendo em vista a inexistência de uma subordinação hierárquica entre os diferentes níveis de governo envolvidos e a dificuldade de se estabelecer até mesmo as relações internas de uma mesma entidade federada.

Os Estados têm a liberdade de elaborar e implementar seus projetos, segundo suas condições, definindo módulos prioritários e ritmo próprio, porém, obedecendo às diretrizes do Programa Nacional, proposto e aprovado pelo próprio grupo de representantes estaduais.

A ESAF, que tem atuado intensamente junto aos Estados, com apoio direto do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, foi designada como Coordenadora do PNEF, sediando e dando-lhe sustentação estruturada.

Os Estados têm financiado as atividades de seu projeto com recursos do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Administração Fiscal dos Estados Brasileiros- PNAFE, financiado pelo BID, com prazo de expiração em março de 2003. Algumas unidades da Federação já conseguiram incluir dotações em seus próprios orçamentos anuais, para assegurar a permanência de seus projetos.

Recentemente foi aprovado o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Administração Fiscal dos Municípios – PNAFM, também com recursos do BID, que tem como uma de suas ações essenciais e obrigatórias para os municípios aderentes, a implantação da Educação Fiscal em seu território, incluindo assim toda a rede municipal de ensino.

E agora, acaba de ser incluído como um dos programas do PPA 2000/2003, Plano Plurianual do Governo Federal, onde estão todos os grandes programas nacionais.

Essa ampliação da abrangência do PNEF, com a inclusão dos municípios e o crescimento previsto para a ação dos Estados exigem um fortalecimento da coordenação do Programa, no sentido de manter orientação e rumos seguros para a melhor consecução dos resultados desejados. A produção de material uniforme de interesse nacional, a formação consistente e balizadora de dezenas de milhares de disseminadores em todo o País, a divulgação para a sensibilização e mobilização da sociedade dependem da ação central da coordenação do Programa, para a preservação de sua integridade. O fortalecimento da coordenação, da orientação e do próprio Programa dependem de sua institucionalização em todos os Estados e de recursos financeiros mínimos para as ações de caráter nacional.

O PNEF é sem dúvida um dos programas de maior importância e sucesso em nosso País, pois ele reúne um conjunto de pontos altamente positivos em sua concepção, implementação e resultados:

- é uma atividade concebida para ser permanente, acompanhando a criança desde o início escolar até a idade adulta, reúne os sistemas fazendário e educacional de cada Estado e já produz resultados positivos durante os últimos cinco anos de sua implantação;
- Para os adultos, o Programa mantém módulos específicos destinados aos universitários, aos funcionários públicos e à sociedade em geral, fazendo com que todos possam ter acesso e participação em suas atividades;
- representa uma atitude inédita e inovadora do Estado, oferecendo condições

- e convidando os cidadãos a participarem mais da administração da coisa pública e a exercerem um maior controle social sobre as ações do Governo;
- além dos objetivos de fortalecer o exercício pleno da cidadania, a ação do PNEF possibilita a inserção social de uma grande parcela da população que não conhece e nem exercita plenamente seus direitos e deveres.
  - É impressionante a aceitação do PNEF pelos professores, alunos e todos os demais segmentos da sociedade, despertando enorme interesse em participar do Programa.
  - Diretores e professores das escolas onde o Programa já foi implantado, são unânimes em afirmar que o próprio comportamento das crianças tem mudado, com o entendimento de bem público, de como financiá-los e mantê-los, qual a função sócio-econômica do tributo.
  - Para se ter uma idéia do alcance e do vulto do PNEF, basta dizer que ele pretende atingir 36 milhões de alunos do ensino fundamental, nove milhões de estudantes do ensino médio e cinco milhões de universitários.

A seguir, na próxima página, apresentamos dois quadros, com os resultados alcançados junto às escolas do ensino fundamental e médio de todo o País, como síntese das atividades do Programa até março de 2002.

## **9 – OS PRIMEIROS RESULTADOS**

O Programa ainda está em processo inicial de avaliação de seus primeiros resultados, mas desde o início de sua implantação foram estabelecidos alguns parâmetros a serem registrados, como forma de acompanhamento.

Quanto às escolas do ensino fundamental e médio, são registrados os números de alunos instruídos, de professores capacitados, de escolas abrangidas e de municípios alcançados.

Nos demais módulos do Programa também são acompanhados os números das reuniões de sensibilização, de palestras junto às Universidades e para o público em geral.

Neste ano de 2002 está sendo aplicado pela primeira vez um modelo de monitoramento e avaliação do Programa, idealizado e construído a partir de um convênio com o UNICEF, que financiou sua realização.

Ainda está em fase de idealização um modelo de avaliação de impacto que abrangeria os diversos módulos do Programa, principalmente nas escolas de ensinos fundamental e médio, buscando avaliar quais os impactos conseguidos junto aos diretores, professores e alunos, além de obter informações também junto às famílias dos estudantes.

Nestes primeiros cinco anos do Programa, foi investido muito tempo com o processo de sensibilização das autoridades, renovado a cada frequente mudança de Secretários de Estado, planejamento, testes, formação de capacitadores e disseminadores, capacitação dos professores e elaboração de material didático, mas de agora em diante o ritmo de implementação será bem mais rápido.

No momento temos disponíveis os resultados numéricos a seguir:

**Resultados alcançados pelos Estados**

Estados	Escolas	Professores	Alunos	Municípios
ALAGOAS	8	150	500	1
AMAPA	69	129	28.074	15
AMAZONAS	276	6.100	237.333	13
CEARÁ	2.360	11.475	325.832	172
ESPIRITO SANTO	321	1.314	65.700	55
GOIÁS	177	1.444	123.432	19
MARANHÃO	18	360	13.550	3
MATO GROSSO DO SUL	15	57	18.821	2
MATO GROSSO	912	16.068	275.092	26
PARÁ	23	729	51.610	3
PARANA	26	395	1.736	14
PARAÍBA	288	2.396	119.800	119
PERNAMBUCO	180	1.102	149.090	92
RIO GRANDE DO NORTE	312	3.487	48.010	18
RIO DE JANEIRO	224	673	45.000	92
RONDÔNIA	3	4	0	1
RORAIMA	13	53	1.951	1
SANTA CATARINA	1.796	10.000	756.961	298
SÃO PAULO	7.530	4.716	83.862	347
SERGIPE	128	900	125.000	48
TOCANTINS	163	3.062	89.630	66
TOTAL	14.842	64.614	2.560.984	1.405

FONTE: GRUPO DE EDUCAÇÃO FISCAL

**Evolução anual dos resultados globais**

RESULTADOS	1998	1999	2000	2001	2002
Número de alunos instruídos	371.162	545.502	907.472	1.691.651	2.560.984
Número de escolas abrangidas	1.841	2.139	2.702	5.048	14.842
Número de professores capacitados	10.426	12.198	14.412	10.931	64614
Número de municípios participantes	191	256	337	859	1405

FONTE: GRUPO DE EDUCAÇÃO FISCAL

## **10 – SIGNIFICADOS E EFEITOS AMPLIADOS DO PROGRAMA**

O PNEF foi concebido, idealizado, aprovado e implementado pelo Grupo de Educação Fiscal, segundo os objetivos enunciados acima, mas após a implantação foi possível avaliar melhor o impacto e efeitos ampliados que o Programa estaria alcançando, conforme abordaremos a seguir. Esses significados e efeitos não podem ser mensurados fisicamente, mas podem ser percebidos naturalmente junto ao público-alvo envolvido.

O fato é que há um ambiente de mudança, o PNEF se propõe a acelerar o surgimento de uma consciência crítica, esta traz a reflexão e o saber e estes a transformação que, após iniciada, amplia nossos horizontes e nos conduz a novos caminhos de buscas e mudanças.

### **10.1 – Construir o Estado que queremos**

Passamos nossa vida inteira criticando o Estado e propondo mudanças e, agora, é chegada a hora, após o desenvolvimento de uma consciência crítica, de construção de melhor conhecimento sobre tudo o que diz respeito ao Setor Público e de aquisição de um poder de reflexão mais adequado de nossa realidade.

Mas o Estado não muda sozinho. O ser humano é que tem de buscar construir o Estado que queremos.

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

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

Precisamos de um Estado que restabeleça o pacto federativo, que reduza o grau de regulação e limite sua atuação às áreas de concessões e monitoramento do mercado.

O Estado deve ser empreendedor, com as vistas voltadas para o futuro, buscando identificar vocações e novas oportunidades para o crescimento econômico e conquistas avanços em direção à melhoria do bem-estar.

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

O Estado tem de ser competente e eficiente na administração e gestão dos recursos públicos, e atuar como indutor de mudanças na sociedade.

### **10.2 – Explorar melhor o ambiente apropriado de mudança**

É indiscutível o atual momento de mudanças no mundo inteiro, e, principalmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, onde havia uma certa defasagem em relação aos mais avançados, necessitando agora de uma razoável aceleração nas suas transformações sociais.

Essas mudanças já são visíveis nas relações sociais atuais, mas as condições anteriormente existentes, marcadas pelas desigualdades de oportunidades e de capacidades, forçam hoje um ritmo diferenciado na sua absorção e no aparecimento dos primeiros resultados.

Nessas condições, são necessárias ações coletivas de aceleração e correções



de base, para que o impacto das mudanças possa ser percebido e melhor aproveitado pela grande maioria da população. Caso contrário, os benefícios dessas mudanças continuarão a ser desfrutados pela mesma minoria de sempre, que são os únicos que teriam preparo para exercer plenamente a cidadania.

Por esta razão, o impacto do Programa Nacional de Educação Fiscal passa a ser mais estratégico e definitivo, por atuar na base da compreensão da realidade social, ampliando gradativamente o contingente de pessoas que passam a ter uma percepção mais apropriada de seu mundo, permitindo que elas avaliem adequadamente as oportunidades de sua atuação e participação nas transformações em andamento. O fato de o cidadão descobrir que ele pode e deve ser ator e agente dessas mudanças, fortalece o movimento e acelera sua implementação.

### **10.3 – Fortalecer a Educação como mecanismo de transformação**

Um dos erros mais comuns nos países mais atrasados tem sido de vender a imagem de que é possível estabelecer-se mudanças sociais por meio de campanhas de impacto, geralmente de curta duração e sem a presença consciente da grande maioria da população. Essas campanhas dão a impressão de que o povo está participando, de que as coisas estão mudando, mas não subsistem porque estão baseadas em premissas falsas e sem embasamento profundo.

A mudança de comportamento do cidadão, para que daí advenha a reforma do Estado, requer uma transformação profunda da forma de ser e de agir e esta depende de ações mais consistentes do que simples campanhas. Exige consciência e capacidade de refletir corretamente sobre a realidade e saber como atuar para sua mudança e adequação ao mundo que se deseja para todos.

O homem tem de aprender a aprender e somente uma educação construtivista pode proporcionar essa forma de desenvolvimento do ser humano. Não se deve esperar transformação se não mudarmos nossa forma de educação, saindo da simples transmissão de conhecimento, para a ressignificação das coisas e do próprio conhecimento.

Segundo o Prof. Vasco Moretto, em seu livro *Construtivismo - a produção do conhecimento em aula*, “aprender é construir significados” e “ensinar é oportunizar essa construção”. A grande maioria da população dos países em desenvolvimento nunca tiveram a oportunidade de aprender, de dar significado a sua vida e às coisas que são construídas por eles e pelos outros, portanto não tendo possibilidade de participar de qualquer transformação e de mudanças que interessem ao bem-estar da sociedade.

A Educação Fiscal tem em si a proposta de transformação e a educação é o único caminho para conseguir as mudanças que desejamos, pois quando oportunizamos o aprendizado, estamos oferecendo ao ser humano a capacidade de realização humana, exercendo plenamente a cidadania, uma conquista que ninguém lhe poderá roubar, por ser conquista permanente.

### **10.4 – Desenvolver a consciência crítica da sociedade**

Uma das maiores práticas da sociedade brasileira tem sido a crítica generalizada a tudo, principalmente sobre as decisões provenientes dos governantes, adotando permanentemente um modelo mental negativo, negando toda e qualquer possibilidade de acerto, optando sempre pela desconfiança sobre qualquer possibilidade

positiva, arranjando sempre as piores intenções para justificar a proposição apresentada pelos representantes do Estado. Essa postura aniquila toda e qualquer possibilidade de uma avaliação correta da realidade e de sua potencialidade de, pelo menos, ser corrigida.

Segundo Demo, em sua obra já citada,

*"o processo inicial de formação da consciência crítica e autocrítica na comunidade, através do qual se elabora o conhecimento adequado dos problemas que afetam o grupo, mas sobretudo a visão de que a pobreza é injustiça; trata-se de saber interpretar, entender, postar diante de si e diante do mundo; muitos chamam esta fase de autodiagnóstico através do qual a comunidade formula, com seu saber e em consórcio com o saber técnico, um posicionamento crítico diante da realidade;"*

Com a proposta de aprender a aprender seguida pela Educação Fiscal, aumenta-se a capacidade de reflexão dos cidadãos, possibilitando seja feita uma avaliação mais ponderada e próxima da realidade, mesmo que a conclusão final não coincida com o embasamento oferecido pelo Poder Público. O fundamental é ampliar a capacidade de reflexão, destituindo de qualquer posicionamento político ou irresponsabilidade a avaliação feita da realidade.

O objetivo é conseguir dotar todos de um *"pensamento sistêmico"*, conforme defende Peter Senge, em seu livro já citado, que acaba ampliando o poder de análise e reflexão do ser humano, ao invés das limitações que oferece o modelo mental negativo. O pensamento sistêmico exercita o pensar em tudo, em todos os impactos e mudanças que uma alteração possa trazer, pois o objetivo ideal de qualquer proposição é o de gerar o máximo de resultados positivos possível.

### **10.5 – Compartilhar o conhecimento sobre a gestão pública**

O Estado e seus componentes, Administração Pública, sua estrutura e os governantes têm de possibilitar o acesso do cidadão comum a toda sua concepção e funcionalidade, para que se faça uma avaliação adequada de sua propriedade, possibilidade de mudanças e potencialidades.

Até agora, nem mesmo os cidadãos mais capacitados têm conhecimento suficiente para poder compreender adequadamente o Estado e avaliar o que deixa e o que pode ser feito.

Então, a proposta deste Programa Nacional de Educação Fiscal é compartilhar o conhecimento sobre a gestão pública, o que é o Estado, o que o Estado faz, porque ele existe, porque é exigido o orçamento público, quais são e por que a existência de três poderes, convivência desses poderes, como se originam, se aplicam e se destinam os recursos arrecadados, como são eleitas as prioridades para a sociedade, como são elaboradas as políticas públicas, como são avaliados os projetos e os resultados e de que maneira se comporta a gestão das finanças do Setor Público. Essa consciência somente será formada com o conhecimento, pois não se pode avaliar e nem criticar aquilo que não se conhece.

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

## 10.6 – Reforçar a noção de bem público

É impressionante a percepção errônea da maior parte da população sobre a propriedade dos bens públicos, administrados pelo Estado, razão provável da baixa preservação e grande depredação a que estão sujeitos os prédios, construções, instalações e equipamentos a cargo da gestão pública.

A relação entre a sociedade e o Estado tem sido tão ruim, que bens públicos deixam de ser preservados e são até destruídos, porque uma boa parcela da sociedade acredita tratar-se de propriedade do governo, fora de nossa área de interesse, e com o qual tem uma relação antagônica.

É que há um enorme desconhecimento da origem dos recursos públicos e de sua destinação, não se estabelecendo para o cidadão comum um nexó entre quem efetivamente contribui para os investimentos e a quem eles são destinados.

Essa dúvida sobre quem é realmente o contribuinte deriva da não explicitação na nota ou documento fiscal do valor do imposto cobrado ao consumidor, ficando embutido no preço total do produto ou serviço e não permitindo o seu reconhecimento por quem efetivamente paga o tributo.

O reconhecimento de que todos os que pagam por produtos ou serviços são contribuintes e, portanto, também proprietários dos bens públicos contribui efetivamente para a consciência e para a necessidade de preservação dos mesmos.

O Programa Nacional de Educação Fiscal tem recolhido uma série de depoimentos de diretores de escolas, onde após serem ministrados os ensinamentos a respeito da verdadeira propriedade dos bens públicos e de quem vem o financiamento da construção e preservação do mesmo, o nível de depredação tem apresentado significativa redução.

## 10.7 – Aumentar a participação e o controle social

A participação social também parece ser um sinal de evolução, pois ela envolve uma consciência da realidade e esta, por sua vez, depende de um mínimo de conhecimento e de capacidade de reflexão e percepção por parte do indivíduo, condições mínimas para ser considerado cidadão. E todos sabemos que as regiões menos desenvolvidas possuem um elevado contingente de pessoas que nunca tiveram acesso à educação, portanto sem condições de serem considerados aptos para o exercício pleno da cidadania, portanto sem o acesso ao direito de ser cidadão.

Também não podemos considerar participação em seu sentido mais restrito, movimentos de massa em que os participantes não tenham a real noção de seu papel e de sua capacidade de percepção do conteúdo de sua ação. Esses movimentos geralmente dependem de apenas uma pessoa ou de um pequeno grupo de líderes, que comandam a massa, sem se preocupar em gerar para os participantes uma consciência do que está acontecendo e do alcance daquela ação.

Segundo Pedro Demo, em seu livro *Participação é Conquista*,

*"Dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo.*

*Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Participação que se imagina completa, nisto começa*

*a regredir....*

*Nestes termos, participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual".*

Ainda segundo Demo, os diversos canais de participação são: *"organização da sociedade civil, planejamento participativo, educação como formação à cidadania, cultura como processo de identificação comunitária, processo de conquista de direitos".*

Na opinião de Maria das Graças Rua, no trabalho mencionado anteriormente,

*"As relações do Estado com cidadãos em geral passaram por um significativo processo de transformação cujo foco é o exercício da cidadania ativa.*

*Nesse sentido, não apenas os cidadãos são percebidos como portadores de direitos e também de deveres, mas também co-responsáveis pela efetividade dos bens públicos.*

*Essa co-responsabilidade resulta, de um lado, da inclusão dos cidadãos nos processos de controle social. E, de outro lado, na sua participação ativa na escolha dos dirigentes das organizações, na formulação das suas políticas e na avaliação dos serviços. Implica, portanto, novas relações onde a ênfase recai sobre a participação política, a transparência e "accountability". Esta última significa a existência e o eficiente funcionamento de mecanismos de prestação de contas, que vão além da simples prestação de contas de natureza contábil e atingem os critérios e a qualidade dos resultados obtidos com as atividades e o uso dos recursos públicos".*

A participação efetiva tem a proposição de gerar uma consciência crítica e auto-crítica no participante, daí sua vinculação estreita com a cidadania, a certeza e o exercício de direitos e deveres, que pressupõe a ética como base definitiva para essas práticas sociais.

Mas a participação, tendo como canais a organização da sociedade civil, o planejamento participativo e a educação como formação à cidadania, acaba por propiciar e fortalecer o exercício do controle social sobre as ações e as políticas públicas do Estado, principalmente as de caráter social.

A burocracia estatal não pode voltar-se para si mesma, pois tende a ficar emperrada e distante da sua responsabilidade de prestar serviços à comunidade e a população tem de exercer o controle social exigindo eficiência, bom atendimento e resultados.

Maria das Graças Rua, no mesmo trabalho já citado, enfatiza sobre o que seria o quarto dever de cidadania :

*O quarto - mas não menos importante - dever de cidadania diz respeito ao controle social. Durante o século XX foi se tornando claro que, à medida que crescia o montante de recursos compreendidos como "coisa pública", crescia a cobiça dos grupos de interesses particulares e a sua capacidade de se apropriar privadamente desses bens. Começou a se tornar evidente que a cidadania só atingiria a sua plenitude quando os cidadãos se tornassem conscientes do interesse público.*

*Ou seja, para além dos seus direitos de usufruto particular, os cidadãos*

*serão tanto mais cidadãos, quanto menos forem simples espectadores e maior for o seu compromisso para com o bem público. Com isso, começou a se estabelecer a noção de um dever cívico de controle social que se exerce não apenas sobre as agências, serviços e servidores públicos, mas também sobre as empresas, instituições e agentes privados.*

*Na realidade, o controle social consiste em uma mistura, um híbrido de dever e direito - como a rejeição, a denúncia e o combate à corrupção e ao nepotismo, aos privilégios corporativos, às transferências ilegítimas (ainda que legais) de recursos públicos, à exclusão social, à violação dos direitos humanos, à baixa qualidade de bens e serviços oferecidos à população, etc."*

### **10.8 – Aumentar a eficiência e transparência do Estado**

A eficiência e a transparência têm muito a ver entre si e com as dúvidas e desconfianças da população em relação ao Estado. Entre si porque a eficiência do Estado dificilmente será percebida pelos cidadãos se não houver transparência e publicidade dos atos e dos resultados das ações para a sociedade.

O fato é que a maioria atribui à Administração Pública uma baixa eficiência e ainda reclama da falta de informações, de dados sobre a atuação do Estado, que acaba se constituindo numa verdadeira "caixa preta", até mesmo para o cidadão de nível mediano.

O primeiro grande equívoco na postura e atitudes do Estado é esquecer o sentido do título do livro de José Olimpio Bastos, "*Senhor Cidadão, Você é o Patrão*", obra já citada, e que restabelece a ordem natural das coisas. O Estado foi criado para servir e ajudar o cidadão na busca da realização humana e da felicidade.

O fundamental no novo posicionamento exigido do Estado diz respeito à "accountability", termo ainda sem tradução para o português, cujo conceito foi explicitado no subcapítulo 10.7. Essa exigência implica em o Estado dispor de eficiente funcionamento dos mecanismos de prestação de contas, incluindo aí critérios e qualidade dos resultados obtidos com as atividades e o uso de recursos públicos.

Os principais requisitos da accountability são: crença da sociedade sobre a importância do controle social, vontade política dos governos, responsabilidade comunitária do cidadão, canais de participação abertos e legitimidade e competência técnica.

Esse conceito de accountability envolve o compromisso com a prestação de contas e a responsabilidade com os resultados, cujos números devem ser disponibilizados sempre ao cidadão, interessado final nas coisas públicas.

### **10.9 – Aumentar a responsabilidade fiscal**

Uma das maiores transformações ocorridas em nosso País foi sem dúvida o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar no. 101, aprovada e implantada em 4 de maio de 2000, hoje já com resultados auspiciosos e um engajamento social impensável alguns anos antes. Até pouco tempo atrás, a Administração Pública no Brasil demonstrava um exercício divergente de responsabilidade na geração, uso e aplicação dos recursos públicos, fazendo com que os resultados ao final do exercício fossem sempre uma surpresa para todos. Enquanto um nível de governo exercitava todo o controle e rigidez nos gastos públicos, procurando fazer com que houvesse um superavit fiscal para fazer

frente às responsabilidades pelo ônus das dívidas públicas, interna e externa, outros níveis trabalhavam em total divergência e dissonância com o primeiro. Enquanto um ou dois níveis de governo gerava superavit fiscal, outro se encarregava de promover gastos supérfluos e inoportunos, geralmente eleitores, capazes de sacrificar os ganhos dos esforços dos demais.

A concepção, a amplitude e o alcance da Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser facilmente entendidos no parágrafo primeiro, do artigo primeiro, da Lei Complementar no. 101:

*"A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar"*

Essa Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe à luz um conjunto de regras de controle, limites de gastos, de endividamento e de prestação frequente de contas, capazes de propiciar ao País o tão almejado equilíbrio fiscal, gerando recursos suficientes para a manutenção do Estado, para o desempenho adequado de suas funções e uma sobra crescente que tem propiciado investimentos públicos em setores carentes, em atenuação das desigualdades sociais e na aceleração da conquista do bem-estar desejado.

O mais surpreendente é que a população tem participado ativamente da divulgação e da exigência da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituindo-se no momento na mais importante lei do País. E quem esperava que aquela Lei não fosse ser rigorosamente aplicada enganou-se totalmente, pois os governantes a estão respeitando com uma exemplaridade invejável, com uma grande maioria dos governos estaduais e municipais já conseguindo o enquadramento no primeiro ano de sua aplicação, enquanto uma pequena minoria estão se utilizando dos prazos concedidos para sua adequação às condições exigidas.

O Programa Nacional de Educação Fiscal tem aproveitado este momento favorável para difundir bastante a Lei de Responsabilidade Fiscal junto a todos os segmentos da sociedade, começando pelas crianças nas escolas, demonstrando todos os benefícios dela advindos e a importância de se exercer o controle social sobre sua aplicabilidade.

### **10.10 – Fortalecer a ética na Administração Pública**

Corremos um certo risco nos dias atuais, pois a ênfase que se tem dado à ética, principalmente na Administração Pública, pode gerar a imagem de que esse conceito é mais um modismo, algo que esteja fora de nós e que podemos incorporar ou não ao nosso dia a dia. Esse é um defeito que podemos atribuir às deficiências de nossa formação familiar e escolar, uma vez que o tema não tem sido devidamente abordado e praticado na vida normal da sociedade.

Ocorre que as práticas sociais diárias deveriam valorizar a prática de valores éticos em todas nossas atitudes e posturas, fazendo com que a ética fosse incorporada em nossa vida diária e que não precisássemos de tantos códigos, comissões, disciplinas e

regras para nos enquadrarmos numa conduta recomendável para uma sociedade mais feliz.

No entanto, as avaliações que a sociedade faz da Administração Pública brasileira não tem sido elogiosa, concentrando suas críticas na má gestão dos recursos públicos, no desperdício, nos desvios de dinheiro, na criação de privilégios e benefícios para grupos e por uma série outra de descaminhos. Sintetizando todas essas críticas, vamos encontrar um palavra e um conceito chave na postura dos homens públicos: ausência de Ética.

O ser humano quando aceita o convite para ingressar na Administração Pública deveria também assinar um contrato com um único compromisso pessoal e permanente, com a ética.

Como infelizmente a ética não parece estar internalizada igualmente em todos os cidadãos, temos de implementar ações coletivas, como o Programa Nacional de Educação Fiscal, para que os valores éticos sejam incorporados e passem a ser parte permanente de todos, em suas práticas sociais diárias.

E nesse contexto, o controle social é estratégico, sustentando a existência de uma eterna vigilância.

### **10.11 – Melhorar o perfil do homem público**

Conforme relatamos em parte anterior deste trabalho, sobre comportamentos inadequados, vimos que há uma baixíssima consciência do cidadão em relação às coisas do Estado. O cidadão não é ouvido, ele não tem acesso às informações, ele não tem condições de participar, mas todas as vezes em que nos deparamos com uma iniciativa de governantes, de qualquer nível de governo, chamando a sociedade para que venha participar da administração, quer seja numa iniciativa de orçamento participativo, quer seja numa definição de plano de governo, quer seja numa avaliação dos balanços dos gastos públicos, há sempre uma disposição latente, há uma predisposição a participar.

No entanto, essas experiências têm sido ora truncadas por mudanças e substituições de governantes, ora por falta de persistência ou de ambiente propício a essa participação.

Mas em todas as experiências que temos presenciado temos sentido uma vontade de participar, uma abertura para um novo chamamento. E o mais interessante é que o cidadão tem criatividade e predisposição para buscar e encontrar soluções. A energia que ele gastaria criticando o governo e os governantes, seria utilizada na criatividade, na busca de soluções para os problemas sociais, essenciais na busca do bem-estar, na busca da evolução de nossa sociedade.

Em realidade, essa participação que é uma conquista do cidadão, deve possibilitar que a sociedade interaja com o governo, como se fosse um quarto poder. Como se, além dos três poderes fundamentais da estrutura do Estado, houvesse uma sociedade atenta e participativa, que acompanha a ação do Estado e que, por isso mesmo, pode avaliar, pode controlar a vida dos governantes no sentido de que seja sempre uma presença marcante. De um lado, o Estado sabe que a sociedade está atenta, está observando, está acompanhando. De outro, o cidadão também avalia o comportamento, avalia a eficiência do Estado, analisa a postura adequada do governante e tem condições de participar inclusive do sucesso da Administração Pública.

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

## 10.12 – Reduzir a corrupção

A corrupção também parece ser uma marca acentuada nos países em desenvolvimento, constituindo-se numa das maiores injustiças sociais para com as camadas mais pobres da população. Diríamos que a corrupção, juntamente com a inflação e o analfabetismo, constituem os flagelos mais perversos para os mais pobres, impondo-lhes um castigo incalculável, por subtrair dos menos favorecidos recursos que muito bem poderiam ser bem aplicados em projetos de grande alcance social.

Uma abordagem muito apropriada sobre o significado da corrupção pode ser encontrada em artigo de Gustavo Béliz e Jorge Srur, publicado na revista Aportes - para el Estado y la administracion gubernamental, página 69:

*"Eliminado el impuesto inflacionario, sin embargo, se empezó a percibir otro tributo oculto que se apropiaba de los bienes de la gente. Um impuesto tan distorsivo e inequitativo como el inflacionario. Que también se cobraba a todos, pero com uma tasa más alta a los más pobres: el impuesto de la corrupción.*

*No era um imposto nuevo, pero sí distinto desde la reforma del Estado. Más regressivo y focalizado sobre los recursos de los pobres, licuó gran parte de los beneficios redistributivos que la estabilidad podía brindar. Estudiar la pobreza em estos tiempos exige atender al fenómeno de la corrupción. Entender su lógica, analizar cómo impacta sobre la sociedade idear mecanismos para enfrentarla"*

O Brasil, segundo dados da Transparência Internacional, organização que acompanha os índices de corrupção em 91 diferentes países, ocupa uma posição intermediária dentre os mesmos, no que se refere à classificação, partindo dos mais para os menos corruptos, sem apresentar perspectivas de piora em seus indicadores nos próximos anos. Apesar de abalado por uma recente onda de descobertas de corrupção, sua classificação não tem piorado, pois é fato sabido que a liberdade de imprensa e as transformações no comportamento de nossa sociedade, mais atenta, mais cobradora e mais controladora, tem possibilitado descobrir ações de desvios de recursos públicos ocorridas há muitos anos. Pelo contrário, vivemos momentos de razoável tranquilidade atualmente, sem grandes abalos e sustos quanto a novos focos de corrupção.

É de se prever que o aumento da participação do cidadão, o maior controle social e o advento e aplicação da recente Lei de Responsabilidade Fiscal deverão contribuir para um cerceamento à facilidade de desvio de recursos públicos, como sempre tivemos, desde os tempos da origem do País.

Já se nota indícios fortes de que a corrupção por parte dos governantes e políticos apresenta uma evolução declinante e, certamente, nos próximos anos o País apresentará avanços nos indicadores da Transparência Internacional.

## 10.13 – Reduzir o custo-cidadão

Este é um conceito novo que estamos procurando desenvolver e avaliar em nosso País, uma vez que a disponibilização de maiores informações sobre valores estimados de diversas práticas sociais, possibilitam calcular os prejuízos causados ao cidadão comum, por uma significativa soma de recursos que deveria ser canalizada para o orçamento público



e, daí, a projetos sociais, mas são desviados para outros caminhos.

Em nossa realidade, todos somos chamados a contribuir, proporcionalmente à nossa capacidade, para a manutenção do Estado, sua operacionalização, prestação de serviços ao público e investimentos de interesse social. Acontece que uma série de dispositivos oficiais e práticas sociais negativas acabam retirando ou consumindo significativa parcela daqueles recursos, sacrificando mais acentuadamente a parte que deveria ser destinada aos investimentos e que mais poderia beneficiar a grande parcela de pobres do País.

Na composição desse custo-cidadão podemos incluir a sonegação fiscal, a corrupção, o desperdício, a má aplicação dos recursos públicos, as isenções, a elisão e os incentivos fiscais, as dívidas tributárias não cobradas, o contrabando e o descaminho. Basta tomarmos alguns desses itens mais fáceis de serem mensurados, para avaliarmos que no Brasil essa renúncia à receita social supera os US\$50 bilhões por ano.

É fácil avaliar que esses valores deveriam reforçar os benefícios ao cidadão comum, mas acabam beneficiando apenas a uma reduzidíssima minoria.

#### **10.14 – Refletir mais sobre nossas práticas sociais**

A inércia e a inaptidão dos cidadãos, geradas pelo desencanto com o Estado e seus governantes, levam a uma insensibilidade sobre o real sentido das coisas, das atitudes e de nossas próprias vidas, fazendo com que se perca o significado de práticas sociais que podem representar muito para nós e para toda a sociedade.

Entre os professores e os pais então a situação é mais grave, pois suas posturas interferem fortemente sobre a formação das crianças e dos adolescentes, causando deformações de difícil correção no futuro. Os pais não avaliam o impacto de exemplos e práticas sociais negativas. Os professores, em grande parte absorvidos por outras práticas políticas, com os problemas enfrentados pelo sistema educacional, perdem uma parcela de sua capacidade de exemplaridade e reduzem o impacto positivo de sua ação.

Os formadores de opinião, autores, intelectuais e detentores do enorme poder da comunicação, têm de ter a consciência da importância de suas posturas, de suas opiniões, de suas avaliações e análises, pois poderão levar a tomada de decisões muito sérias.

Uma primeira questão que deveria ser anunciada por esses cidadãos de grande capacidade de influenciar pessoas, seria o que é que eu tenho feito para mudar a situação social atual e o que é que eu tenho contribuído para esse estado de coisas conturbado de nossa atualidade.

A proposição da Educação Fiscal é que todos tenhamos consciência da importância de nossas posições e práticas, da responsabilidade de nossa atuação social, para termos a certeza de que estamos sendo coerentes com nosso discurso e nossa postura.

#### **10.15 – Harmonizar a relação Estado/cidadão**

O cidadão e o Estado devem retornar ao tempo em que este último foi criado, para lembrar a essência da razão de sua criação e assim entender porque a Administração Pública e a sociedade devem ser parceiros, numa relação muito harmoniosa e produtiva, no sentido de se atingir o bem-estar social pretendido.

A experiência até agora tem demonstrado que a conduta dos cidadãos e dos governantes, onde prevalece quase sempre o antagonismo, não será o caminho indicado para a solução de nossos problemas. Pelo contrário, os resultados acabam sendo pífios e aumentam o conflito.

Nos países mais avançados o relacionamento é mais proativo e os resultados positivos são muito mais visíveis. Ao contrário, nos países mais atrasados a relação é menos cordial e amigável e os problemas sociais são muito mais críticos. É possível afirmar que há uma correlação entre o nível de desenvolvimento e a qualidade da relação Estado/cidadão, e, conseqüentemente, aumenta-se a eficiência e o avanço social, deixando os países em desenvolvimento ainda mais distantes.

### **10.16 – Melhorar o cumprimento voluntário**

A própria história dos tributos já nos mostra que sua origem prejudica a disposição de um cumprimento voluntário do compromisso tributário por parte dos cidadãos. Além disso, a antropologia também pode contribuir para explicar essa enorme resistência a contribuir.

Além desse primeiro grande entrave, a indisposição do cidadão em relação à Administração Pública também representa um grande obstáculo ao entendimento e à compreensão da necessidade de se contribuir para a manutenção do Estado e de seus compromissos com a sociedade.

Também contribuem para incentivar essa resistência a elevada carga tributária, o baixo retorno em forma de serviços, a má aplicação dos recursos, os privilégios e, até mesmo, erros da administração tributária.

Esse também é um círculo vicioso, que tem de ser transformado em círculo virtuoso.

A sociedade deve organizar-se para exigir do Estado mais eficiência, mais coerência, melhores resultados e uma relação mais apropriada entre o montante de recursos exigidos e o correspondente benefício social oferecido.

Só assim, a população estará mais disposta a contribuir voluntariamente com o Estado e esse é um dos objetivos finais do Programa Nacional de Educação Fiscal.

### **10.17 – Assegurar o equilíbrio fiscal no longo prazo**

Os governos dos países em desenvolvimento enfrentam uma situação muito difícil para gerir as finanças públicas, pois o próprio nível de desenvolvimento já implica em reduções no potencial das fontes de receitas orçamentárias, a sociedade não oferece uma vasta ou inesgotável base geradora de recursos e o Tesouro geralmente enfrenta enormes encargos de dívidas, interna e externa. Uma boa parcela dos recursos destinados à amortização das dívidas, bem que poderia ser destinada a investimentos de longo alcance social, não fossem os compromissos assumidos em tempos anteriores.

Esse círculo vicioso reduz a capacidade de investimentos sociais dos governos, as desigualdades deixam de ser combatidas pela escassez de recursos e as finanças públicas deixam de receber reforço de caixa porque a economia não gera contribuições em nível compatível com as necessidades do Estado. E o Estado acaba prisioneiro de sua própria situação. É preciso romper com esse fatalismo, daí a urgência de um programa de ajuste fiscal e de um esforço por maior eficiência do Estado, para reverter esse quadro.

O caminho é um esforço conjunto do governo e da sociedade, numa ação coletiva de parceria, mesmo que essa decisão implique num aumento do sacrifício já imposto à população, para que se estabeleça o círculo virtuoso. E isto só será conseguido com a obtenção do equilíbrio fiscal, quando o Estado disporá de menor volume de dívida, maior capacidade de investimentos sociais e, certamente maior desenvolvimento e maior arrecadação orçamentária.

Maior consciência cidadã e um bom controle social deverão ser decisivos para a obtenção desse equilíbrio fiscal.

### **10.18 – Saldar parte da enorme dívida social**

A história da humanidade nos mostra que todas as tentativas anteriores de mudanças no Estado, modelo, tamanho e nível de intervenção no domínio econômico, alternando-se como polo hegemônico com o mercado, não resolveram adequadamente os enormes problemas sociais e, muitas vezes, só aumentaram a diferença entre ricos e pobres do mundo.

O Estado, ao falhar em suas tentativas de minorar aqueles problemas, deixava ao sabor do mercado a busca dessas soluções, sem contudo resolvê-las. O mercado também tem demonstrado fragilidade para corrigir as desigualdades sociais.

A realidade é que os governos foram acumulando enorme dívida social com os mais pobres e os excluídos, muitas vezes buscando soluções paternalistas que nunca resolveram as questões sociais mais graves, além do agravamento dessas disparidades por investimentos errôneos, gastos supérfluos, dívidas enormes e que impunham juros também enormes.

Mas o mais grave da dívida social foi a não universalização do acesso à educação, mantendo uma enorme parcela da população alienada das conquistas, que só serviam a poucos.

Esse é o caminho proposto pelo Programa Nacional de Educação Fiscal, que pressentiu a necessidade de uma ação coletiva para proporcionar, àqueles inicialmente excluídos, o acesso ao conhecimento, principalmente ao aprender a aprender, de forma que desenvolva a consciência de sua realidade, de seu papel na sociedade, de que pode participar da construção e da modificação dessa realidade.

Essa consciência deve representar para o novo cidadão uma redescoberta da vida, permitindo sua atuação como agente e como ator dessa sua realidade, compreendendo-a mais adequadamente e situando-se melhor.

### **10.19 – Que não sejamos apenas cidadãos de papel**

A expressão "Cidadão de Papel" é o título do livro de Gilberto Dimenstein, jornalista brasileiro, publicado pela Editora Ática, em 1993, onde ele relata a discrepância entre a evolução dos direitos humanos e a violência a esses mesmos direitos praticada em todos os momentos.

As sociedades dos países em desenvolvimento apresentam como um de suas características enormes desigualdades sociais, exatamente quando o Estado precisaria dispor de maior capacidade de investimentos em projetos e programas de grande repercussão social positiva.

No entanto, o Estado em nossos países se apresenta com enorme deficits

fiscais, principalmente em decorrência das elevadas dívidas e encargos correspondentes, o que lhe retira uma grande parte da capacidade financeira de investir em projetos sociais.

Segundo Gilberto Dimenstein,

*"o direito de ter direitos é uma conquista da humanidade... Foi uma conquista dura. Muita gente lutou e morreu para que tivéssemos o direito de votar... Em 1948, surgiu a Declaração Universal dos Direitos do Homem, .... Atualmente, cada vez mais se aprimoram os direitos das crianças, os seres mais frágeis e desprotegidos. O primeiro passo foi dado em 1959, quando a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou uma declaração de dez pontos"*

Um conjunto de direitos foram recentemente conquistados e se analisarmos a diversidade de resoluções, de códigos e de normas, além dos frequentes discursos, poderíamos imaginar que estamos nos melhores dos mundos e que cidadania é uma prática institucionalizada e incorporada em nossa vida diária.

No entanto, quando avaliamos os inúmeros indicadores sociais e práticas absurdas daqueles que detêm o poder, econômico ou político, veremos que possuímos um conjunto de documentos e de normas lindos, mas que não asseguram a aplicação de seu conteúdo em nosso cotidiano.

Desrespeito aos mínimos direitos do cidadão e exploração de segmentos da sociedade são muito comuns.

É preciso lutar para assegurar que todos esses documentos sejam respeitados e aplicados e só assim deixaremos de ser cidadãos de papel.

## **10.20 – Tornar a cidadania permanente**

A cidadania, a exemplo do que ocorre com a ética, também está sujeita ao julgamento de que poderia ser mais um modismo ou um adereço que o cidadão pudesse agregar ao seu uso diário.

Da mesma maneira, a cidadania também sofre os efeitos da falta de consciência por parte de uma grande parcela da sociedade, pois só os mais privilegiados têm acesso a uma boa educação, à agregação de novos conhecimentos e efetivamente participar e beneficiar-se das inovações sociais emergentes.

Não existe cidadania para aqueles que não têm acesso, conhecimento e participação da realidade, com consciência de suas necessidades e do que pode ajudar a construir como soluções e bem-estar para todos.

É necessário que a educação seja universalizada, para que toda a sociedade tenha o direito à consciência e à cidadania.

A reconstrução da cidadania, segundo o trabalho de Julio Nabais, *Função Pública e Cidadania*, capítulo do livro *A reinvenção da função pública*, publicado pelo INA - Instituto Nacional de Administração, Portugal, prevê três pilares fundamentais:

*“1° - reformar o Estado, repensar, redefinir e clarear suas missões, a sua estrutura e organização e o seu relacionamento com o espaço geográfico e institucional envolvente;*

*2° - melhorar a qualidade da democracia, inovar e desenvolver mecanismos de participação ativa e ampla, que envolvam cada vez mais os*

*cidadãos na definição das políticas e no acompanhamento e avaliação de sua execução, ultrapassando a atual de “participação intermitente” (esporádicas) segundo os ciclos eleitorais e permitindo a existência de clareiras incontroladas dentro do Estado e na sua administração; e*

*3º - dar eficácia ao Estado e promover e assegurar o exercício quotidiano da democracia. Uma Administração Pública que seja de todos, com todos e para todos é o sonho e natural ambição de qualquer governo democrático”.*

Enfim, o cidadão deve desenvolver essa consciência, incorporá-la em suas práticas sociais diárias e vivenciá-la naturalmente, independente do ambiente político existente e em caráter permanente.

## **11 – CONCLUSÕES**

A proposição de reforma do Estado e da Administração Pública por si só contém um enorme significado, ou seja, um razoável componente de insatisfação comprovada quanto ao cumprimento de suas missões, que por sua vez está atrelada à qualidade de seu desempenho e dos resultados obtidos até o momento dessa proposta.

Ao diagnosticar esse desempenho insatisfatório, logo salta aos olhos como uma de suas causas principais o desperdício de energia e dispersão de forças geradas pelo paradoxo da relação conflituosa Estado/Cidadão, exatamente entre criatura e criador. O homem concebeu o Estado para propiciar ambiente e condições apropriados para a realização humana, ou seja obtenção do bem-estar social que, em última análise significa a felicidade do ser humano. Portanto, ambos deveriam viver em harmonia, como parceiros voltados para o mesmo objetivo, o bem-estar social, trabalhando de mãos dadas.

A solução seria a harmonização dessa relação e esta depende de transformações nas atuais condições de vida, de postura, de hábitos e práticas sociais dos cidadãos, que é o componente humano da Administração Pública e da sociedade como um todo.

Essas mudanças têm de envolver toda a sociedade, numa ação coletiva de longo alcance, propiciando as condições para que todo ser humano seja um cidadão de verdade, nos mais variados momentos de sua vida, exercendo plenamente seus direitos e deveres para com todos os demais cidadãos e com a vida em geral.

Essa postura correta de respeito, de amor e de construção de uma sociedade bem concebida exige a internalização e a prática de valores éticos em todos os momentos da vida do homem, que deve ter a ética como parte de seu próprio ser.

O homem ético passaria então a exercer funções públicas e sociais com dignidade, integridade e respeito, preenchendo o Estado de componente humano preparado ou praticando suas ações sociais diariamente com esses mesmos valores, conjugando esforços e criatividade para melhorar a vida da sociedade. Então, o Estado seria melhor e a sociedade também, eliminando-se assim todos os males, flagelos e obstáculos para a obtenção do bem-estar para todos.

Essa eliminação desses obstáculos exige a construção de uma consciência, que por sua vez depende do aprendizado, do conhecimento e do saber. Estes, por suas vezes, estão embasados numa única solução redentora, que é a educação para todos, sem preconceitos e sem restrições ao seu acesso.

Baseado nessa constatação e em experiências de países mais avançados, o Brasil resolveu desenvolver e implementar um Programa Nacional de Educação Fiscal, que

pretende levar, por meio da educação permanente e continuada, a oportunidade de universalizarmos a consciência a toda sociedade brasileira, iniciando pela escola fundamental e acompanhando o cidadão em toda sua vida de formação e desenvolvimento.

Os resultados colhidos até agora, que serão melhor compreendidos com o sistema de monitoramento e avaliação em implantação e com os dados da avaliação de impacto, em fase de formulação, já possibilitam ter a convicção de que estamos no caminho certo. Algumas mudanças sociais e políticas já começam a aparecer.

Com isso esperamos complementar a reforma do Estado e da Administração Pública, com a participação efetiva da sociedade e com resultados positivos para todos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM, Rodrigo M. Pires de. *Uma tendência legal*. Jornal O GLOBO. Rio de Janeiro:opinião, pag. 7, 11.06.02
- ARANHA, Maria L. de Arruda; MARTINS, Maria H. Pires. *Filosofando: Introdução à Filosofia*. São Paulo: Editora Moderna, 1992
- BÉLIZ, Gustavo; SRUR, Jorge. *La corrupcion como impuesto a la pobreza*. In : Aportes: para el Estado y la Administracion Gubernamental, año 7, numero 16 . Buenos Aires : 2000.
- BASTOS, José Olímpio. *Senhor Cidadão, Você é o Patrão*. Belém : Editora Independente, 2000.
- CAVALCANTE, Claudia. *O papel social do setor privado*. Jornal O GLOBO. Rio de Janeiro: opinião, Pag. 7, 11.06.02
- DEMO , Pedro. *Participação é Conquista*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1981.
- RUA, Maria das Graças. *O contexto contemporâneo de Atuação do Estado : As novas relações Estado/sociedade*. ESAF:DGOS, 2002.
- MORETTO, Pedro Vasco. *Construtivismo: a produção do conhecimento em aula*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.
- MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Lei de Responsabilidade Fiscal: o Brasil avançando com responsabilidade*. Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de 2000.
- NABAIS, Julio. *Função Pública e Cidadania*. In INA - Instituto Nacional de Administração. A reinvenção da função pública. Lisboa. 2002.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da Política: Idéias para a reforma democrática do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1998.
- SANTOS, Antonio Raimundo dos. *Ética : caminhos da realização humana*. São Paulo: Editora Ave Maria, 1997.
- SENGE, Peter M. *A Quinta Disciplina*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

## **DADOS BIOGRÁFICOS**

**JOÃO GOMES GONÇALVES**, brasileiro, casado, nasceu em Lupércio, Estado de São Paulo, em 08.02.1943, formado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas de Marília, pós-graduado em Engenharia Administrativo-Econômica, pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília, 1973, e em Gestão Estratégica do Conhecimento e Inteligência Empresarial, pela Pontifícia Universidade Católica-PUC, Curitiba-PR, 2001.

- Foi contador de empresas até 1963, quando ingressou no Serviço Público.
- Na Secretaria da Receita Federal foi Exator Federal até 1970, Técnico de Tributação até 1975 e Auditor Fiscal do Tesouro Nacional até 1990.
- De 1971 a 1974 foi Assessor Econômico do Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Neto
- De 1975 a 1978 foi Assessor Econômico do Ministro da Fazenda Maria H. Simonsen
- Em 1985 e 1986 foi Diretor-Executivo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça.
- De 1986 a 1990 foi Coordenador do Sistema de Arrecadação da Secretaria da Receita Federal, quando então se aposentou.
- De 1991 a 1997 foi Diretor de Empresa privada.
- De 1998 até esta data é Diretor-Geral Adjunto da Escola de Administração da Fazenda - ESAF.

### **JOÃO GOMES GONÇALVES**

Diretor-Geral Adjunto  
Escola de Administração Fazendária  
Estrada Brasília – Unai Km 04 – BR 251  
Brasília – DF  
CEP: 71686-900  
Brasil

Tel: (00 55) (61) 412 6100

Fax: (0055) (61) 412 6022