



EDUCAÇÃO FISCAL PARA LEGITIMAÇÃO DA DEMOCRACIA

WAJSMAN, Ana Cristina Zuccaro¹

RESUMO

O presente trabalho advém de inquietações da autora sobre a evolução do processo democrático brasileiro e de suas perspectivas futuras. Nesse sentido, apresenta constatações de estudos que demonstraram a fragilidade da democracia brasileira, traz discussões de opções para o seu fortalecimento e, sobretudo, questionamentos que visam incitar pesquisas mais aprofundadas instrumentos que alicercem a legitimação da democracia. A análise proposta limita-se ao viés da participação crítica e ativa do cidadão e cidadã nas esferas públicas. O objetivo da pesquisa é descrever e explorar a problemática posta e analisar em que medida o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF pode atuar na lacuna dos conhecimentos básicos para vivência democrática e consequente participação ativa por meio da formação cidadã integral. O trabalho baseou-se principalmente em pesquisa bibliográfica qualitativa e não entregou respostas, mas perguntas que poderão estimular novos estudos sobre o tema Educação Fiscal para a Cidadania e sua relevância para as políticas públicas, tema de pouca produção científica no Brasil. Ao se compreender os objetivos e a missão da Educação Fiscal apresenta-se a possibilidade de uma nova ordem. A assimilação deste conhecimento poderá influir diretamente na condição de vida do indivíduo e, se incorporado a este, alcançar mudanças de valores e hábitos que refletirão na coletividade.

Palavras-chaves: Democracia participativa, Cidadania Integral, Educação Fiscal.

1 INTRODUÇÃO

Pesquisas realizadas no decorrer deste estudo indicam, de um lado, a desilusão e a falta de interesse pelas questões públicas por parte da população e, de outro, o reconhecimento por vários autores do enfraquecimento do Estado. Dada a complexidade do atual estágio econômico, social, político e fiscal no Brasil, trazendo incertezas para sociedade civil, servidores públicos e políticos, a participação ativa nas questões públicas deveria ser uma busca social, a gestão participativa não poderia mais se omitir.

¹ Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil. Graduada em Economia, PUCSP; Especialista em Direito Processual Tributário, UNB e em Educação Fiscal para Cidadania, ESAF-DF. E-mail: ana.zuccaro@receita.fazenda.gov.br



Observa-se a necessidade de um Estado aberto, dinâmico e democrático que estimule e acolha a participação no sentido de promover as condições necessárias para que as comunidades se autogovernem, se emancipem e exerçam controle social sobre as administrações públicas. O constatado revela que estamos distantes desse ideal.

O presente trabalho traz o resultado de dois estudos que apresentam conclusões semelhantes entre si: que a falta de cidadania fiscal fragiliza a democracia e seus fundamentos. Buscando uma contraposição, trazemos à discussão o papel dos conteúdos básicos da Educação Fiscal para a Cidadania para a compreensão e a vivência da democracia.

Cabe ressaltar que a Portaria conjunta dos Ministérios da Fazenda e da Educação nº 413, de 31 de dezembro de 2002, definiu a estrutura para a implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Com várias instituições participantes, o programa visa à “construção de uma consciência voltada ao exercício da cidadania, objetivando e propiciando a participação do cidadão no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle social e fiscal do Estado” (PNEF, 2017, p.6).

O desafio de como transformar o direito à cidadania ativa em exercício da cidadania é o cerne da discussão que demonstra caminhos possíveis, mas deixa várias perguntas de como percorre-lo.

2 METODOLOGIA

A metodologia aplicada ao trabalho consistiu em revisão de literatura, através de pesquisa bibliográfica qualitativa limitada sobre a cidadania fiscal e sua relação com a democracia, analisada em conjunto com pesquisa participante baseada na interação da autora no decorrer de 15 anos de atuação na organização e na instrução em seminários, congressos, palestras e oficinas de Educação Fiscal para a Cidadania que tiveram como público alvo, dentre outros, docentes e discentes do ensino básico e superior dos estados de São Paulo e Paraná.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Num mundo onde as transformações ocorrem em velocidade cada vez maior, com sociedades de relações complexas, há um desafio de nos situarmos em um novo



paradigma e rediscutirmos nossa democracia hodierna. Nesse sentido, a compreensão da dialética Estado e sociedade civil – bem como a assimilação de seus conceitos por uma massa crítica da população – parece tornar-se essencial não apenas pela teoria que a sustenta ou pelo entendimento da realidade em que se vive, mas para dar sentido ao sistema político democrático que se fundamente na equidade e justiça social, econômica e fiscal.

As teorias que abordam esse amplo tema, por diversas vertentes, convergem no sentido de a participação ser condição *sine qua non* para renovação dos discursos sobre democracia (PATEMAN, 1992; NOBRE, 2004; NOGUEIRA, 2005).

A Educação Fiscal, um instrumento de conscientização e estímulo à participação social e a ética, parece ser uma proposta para o fortalecimento da democracia. Estudos indicam que a falta dela pode nos levar diametralmente a outra situação. Mais que isso, que o não conhecimento desses temas poderá levar o País a uma nova ditadura, de forma pacífica. O relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD de 2004 intitulado “A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadão” apontou a fragilidade da democracia na América do Sul e Caribe e indicou como um dos motivos mais relevantes a falta de Cidadania Fiscal ou o desconhecimento do montante de tributos que o cidadão efetivamente contribui em relação à sua renda e das normativas para seu uso. O relatório ilustra a importância do aprofundamento democrático e da participação no avanço da cidadania na região (PNUD, 2004).

O estudo promovido pelo PNUD, por meio de um grupo de especialistas independentes, traz informações que permitem analisar as condições de desenvolvimento da democracia na região e demonstra a necessidade de agir na expansão da cidadania ativa como meio de enfrentar o déficit democrático existente. Os pesquisadores participantes do estudo consideraram altamente preocupante a falta de cidadania social na América Latina, em especial por avaliarem que os grupos mais excluídos dessa cidadania são os mesmos que sofrem as carências sociais.

Em 2009 o Observatório da Equidade² publica o Relatório de Observação nº 1 intitulado “Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional”. A conclusão

² Vinculado ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). O relatório em questão foi



apresentada no relatório infere que o Sistema Tributário Nacional é injusto e tende a perpetuar a desigualdade social. Segundo relatório, isso ocorre devido a cinco macroproblemas, dentre eles a falta de Cidadania Tributária: “O sistema é injusto porque não se verificam as condições adequadas para o exercício da cidadania tributária” (BRASIL, 2009, p.22).

Em essência, ambos demonstram que a falta de conhecimento em relação aos conteúdos de que a Educação Fiscal trata, conseqüente desinteresse pela política e a falta de confiança na democracia e em suas instituições perpetua o quadro de desigualdades sociais além de representar risco para a manutenção do próprio sistema democrático. Os avanços obtidos desde os citados estudos foram tímidos e fragmentados, insuficientes para mudança de postura.

4 RESULTADOS

A atuação da autora em projetos de Educação Fiscal, durante 15 anos, pesquisando resultados de mudança de comportamento em docentes e discentes participantes dos estudos (WAJSMAN 2010), somado às pesquisas do presente trabalho, leva a apresentar a hipótese de que três vertentes, baseadas no Programa de Educação Fiscal, poderiam ser propulsoras para o fortalecimento da democracia: a ampliação da massa crítica da sociedade que compreenda a estrutura política, econômica, fiscal e social, incentivando a participação democrática, o controle social e expansão de espaços públicos de debates; a aproximação Estado-sociedade por meio da abertura das portas das instituições públicas à sociedade, demonstrando suas estruturas operacionais, objetivos estratégicos e compartilhando os seus desafios e, finalmente, servidores públicos engajados na conscientização da sociedade em relação aos temas finalísticos de sua instituição de lotação.

Contudo, não se vê interesse do Estado na propagação efetiva e em larga escala do PNEF. Além disso, ao buscar referenciais teóricos sobre a Educação Fiscal constata-se que há pouquíssima produção de conhecimento específico no tema. Além de escassos trabalhos de conclusão de curso, artigos e monografias, resta a produção de cartilhas e

elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório (composto por IPEA, IBGE, DIEESE e SEDES) e uma ampla rede de especialistas e instituições.



apostilas para cursos promovidos por Instituições públicas. Eloisa Maia Vidal, doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará organizou a obra Educação Fiscal e Cidadania, lançada em 2010, contando com a participação de 16 autores. Outra exceção na temática é o livro Educação Tributária para a construção da Cidadania, lançado em 2018 por Rogério Teles.

Embora ambas as obras visem a consolidação da Cidadania Fiscal, Vidal (2010) constrói a sua obra a partir da origem do programa de Educação Fiscal que emergiu com processo de redemocratização do País. Pautada na ética e cidadania, a obra apresenta as conquistas e desafios, a evolução do Estado Constitucional brasileiro e dos direitos humanos, para só então abordar a realidade do nosso sistema tributário até alcançar o entendimento da relevância da gestão democrática dos recursos públicos.

Teles (2018) prioriza o conceito de Estado e as formas de financiamento discorrendo sobre cada tributo em vigor. Ambos dão suporte ao material didático-pedagógico produzido pelo PNEF. Há ainda produções não organizadas ou publicadas como a utilizada para a disciplina de Educação Fiscal para Cidadania na Universidade de São Paulo – USP elaborada pelo Grupo de Educação Fiscal daquele estado. Para que a Educação Fiscal atinja uma massa crítica, faz-se necessário a ampliação de forma sistemática e científica desse conhecimento.

5 CONCLUSÕES

Foram várias as inquietações que motivaram a pesquisa, afinal, como se participa efetivamente de um sistema que de fato não se conhece ou compreende? Como ampliar espaços políticos se não há entendimento do que é o papel da política *latu sensu*? Somente votar basta para dar legitimidade à democracia? Como o Estado poderia efetivamente democratizar a sociedade?

Nesse sentido, deduz-se que o estudo realizado não resultou em respostas ou conclusões, mas em perguntas que intencionam incitar debates, pesquisas, experimentos e, quiçá, avanços efetivos na participação social democrática. E, dentre as várias dúvidas, resta perguntar: como tornar os temas que trata a Educação Fiscal assimilados, refletidos e vivenciados pela sociedade? Isso seria suficiente para nos tornarmos uma sociedade politizada, capaz de ter a criticidade quanto à real situação social, econômica e fiscal do



País? Possibilitaria que cada brasileiro realizasse uma análise do passado, do presente e perspectivasse qual sistema político-econômico é o ideal para a atual realidade dos brasileiros e brasileiras? Nos levaria a médio prazo para uma democracia forte e patamares mais evoluídos socialmente?

Somos capazes de formar cientistas, filósofos, cirurgiões, teólogos, contadores, engenheiros, mas nos parece difícil formar cidadãos. Cidadãos como indivíduos que pensem, critiquem, participem, deixem de ser meros espectadores para passarem a ser agentes de transformação. Este é o foco do Programa Nacional de Educação Fiscal ao se dispor ser instrumento auxiliar na formação de cidadania e ética para o país. Como efetivá-lo?

6 PRINCIPAIS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional: Relatório de Observação nº 1. Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

ESAF, Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal. Documento Base 2017. Disponível em: http://educacaofiscal.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/DOC-BASE-PNEF-2017_revisado2.pdf. Acesso em: 13 out. 2018.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. São Paulo: LM&X, 2004.

TELES, Rogério. Educação Tributária para construção da cidadania. São Paulo: Baraúna, 2018.

VIDAL, Eloisa Maia. Educação Fiscal e Cidadania. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2010.