

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Curso de Mestrado em Administração Pública Gestão de Políticas Sociais

**O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL:
os (des)caminhos de sua implementação em Minas Gerais**

Diva Maria de Castro Iannotti

Belo Horizonte

2005

Diva Maria de Castro Iannotti

**O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL:
os (des)caminhos de sua implementação em Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Laura da Veiga

Belo Horizonte

Fundação João Pinheiro

2005

Diva Maria De Castro Iannotti

**O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL:
os (des)caminhos de sua implementação em Minas Gerais**

Orientador(a): _____

Nome: Laura da Veiga
Instituição: Fundação João Pinheiro

Examinador(a): _____

Nome: Fabrício Augusto de Oliveira
Instituição: Fundação João Pinheiro

Examinador(a): _____

Nome: Maria de Fátima Junho Anastasia
Instituição: UFMG

Belo Horizonte, 09 maio de 2005

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar e principalmente, à Professora Laura da Veiga pelo desafio que me impôs. Muito obrigada.

Ruze-Robelli Vasconcelos Oliveira. Sempre solícita, disponibilizou o material do NEF para minha pesquisa. Obrigada.

Magda Aguiar Balena de Faria. Obrigada pelos momentos de “filosofia” pelos corredores da SEF. Este trabalho tem um pouco de você.

Guilhermina Torga e Maria da Consolação, do NEF. Raquel Rocha e Jacinta Julião, da UCE. Obrigada pelas valiosas informações.

Giovano, Carolina e Ronaldo, meus filhos. Gabriela, minha nora. Vocês acreditaram que eu daria conta. Obrigada.

Ian, meu neto. Mi amor, em você vejo que sempre vale a pena tentar. A vida se renova a cada novo projeto. Obrigada.

RESUMO

O exame do Programa Nacional de Educação Fiscal e a avaliação de sua implementação em Minas Gerais constituem o objeto deste trabalho. O arcabouço teórico se assenta sobre o papel do Estado como instrumento de transferência de renda, coletando impostos e destinando-os ao atendimento das necessidades coletivas. O Programa apresenta escopo amplo, dando ênfase ao exercício pleno da cidadania. Busca sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento sobre administração pública e incentivar o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. Prevê que sua operacionalização se dê nos estabelecimentos de ensino, como tema transversal, a ser desenvolvido de forma integrada aos conteúdos programáticos dos componentes curriculares. Para tanto, é fundamental que a Secretaria de Fazenda estabeleça uma parceria com a Secretaria de Educação, órgão que assume a competência de formular e assegurar o cumprimento institucional da educação no Estado.

Palavras-chave: Educação Fiscal. Tributos. Cidadania.

RESUMEN

El examen del Programa Nacional de Educación Fiscal y la evaluación de su implementación en el Estado de Minas Gerais, constituyen el objeto de este trabajo. El conjunto teórico se basa en el rol del Estado como instrumento de transferencia de renta, recolectando impuestos y usándolos en la atención de las necesidades colectivas. El Programa abarca una amplia área, con énfasis en el ejercicio pleno de la ciudadanía. Busca sensibilizar al ciudadano para la función socio-económica del tributo, llevar conocimiento sobre la administración pública e incentivar el control de la aplicación de los recursos públicos. Prevé que el uso de su operación se dé en los establecimientos de enseñanza, como tema transversal, a ser desarrollado de manera integrada con los contenidos programáticos de los componentes curriculares. Para ello, es fundamental que la Secretaría de Hacienda establezca un convenio con la Secretaría de Educación, organismo que asume la competencia de formular y asegurar el cumplimiento institucional de la educación en el Estado.

Palabras claves: Educación Fiscal. Tributos. Ciudadanía.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADIV	Caixa de Amortização da Dívida
CEFAZ	Curso de Especialização em Administração Fazendária
CEF	Caixa Econômica Federal
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
DET	Divisão de Educação Tributária
DIF	Diretoria de Fiscalização
DIMISA	Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários
ESAF	Escola de Administração Fazendária
GEF	Grupo de Trabalho de Educação Fiscal
GEFE	Grupo de Trabalho de Educação Fiscal nos Estados
GET	Grupo de Trabalho de Educação Tributária
GETE	Grupo de Trabalho de Educação Tributária nos Estados
LEMG	Loteria do Estado de Minas Gerais
MARE	Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MGI	Minas Gerais Participações S/A
NEF	Núcleo de Educação Fiscal
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PNUD	Programa Nacional das Nações Unidas

PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PRM	Programa de Reestruturação e Modernização da SEF/MG
PROLEGAL	Projeto de Aprimoramento da Base Legal
SEE	Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SLT	Superintendência de Legislação e Tributação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUTRI	Superintendência de Tributação
UCE	Unidade de Coordenação Estadual
UCP	Unidade de Coordenação do Programa

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: A avaliação de desempenho dos Estados selecionados.	49
Quadro 2 - Antecedentes da educação fiscal na Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.....	59
Quadro 3 - Componentes da Educação Fiscal x recursos destinados	75
Quadro 4 - Matriz: Capacitação	81

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - ESTADO, INFORMAÇÃO E CIDADANIA.....	14
1.1 - Função do Estado e Políticas Públicas	19
1.2 - A Educação Fiscal e a Rede Escolar	30
1.3 -Organizações, Implementação e Intersetorialidade.....	33
CAPÍTULO 2 - EDUCAÇÃO FISCAL NO ÂMBITO FEDERAL E NO ESTADO DE SANTA CATARINA	41
2.1 – O Programa Nacional de Educação Fiscal	43
2.2 – A avaliação da Escola de Administração Fazendária.....	48
2.3- A Educação Fiscal em Santa Catarina.....	51
2.4 – As dificuldades Nacionais	54
CAPÍTULO 3 - A EDUCAÇÃO FISCAL EM MINAS GERAIS.....	56
3.1 - Os antecedentes	57
3.2 – A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais	63
3.3 - O Programa Nacional de Educação Fiscal em Minas Gerais.....	72
CONCLUSÃO.....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	108

INTRODUÇÃO

O propósito deste trabalho é analisar a implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal em Minas Gerais. O fator mais importante para a escolha do tema teve origem em minha atuação profissional na Secretaria de Fazenda de Minas Gerais e, por ser esta a responsável pela coordenação do Programa, verificar o quanto ela vem contribuindo para o sucesso do mesmo. O projeto inicial prevê uma parceria entre as Secretarias de Fazenda e Educação¹ e define como resultado da implementação do Programa: “promover e institucionalizar a Educação Fiscal, para o pleno exercício da cidadania”.

Foi estabelecido ainda, como resultado a ser alcançado, criar uma consciência crítica nos alunos dos diversos níveis escolares e da sociedade civil em geral e ampliar a capacidade de refletir sobre a relação Estado-sociedade, derivando daí novas relações onde a ênfase seja a transparência, a participação e a *accountability*.

Minas Gerais já vivenciou alguns programas de educação tributária, todos com caráter de campanha, portanto, transitórios, sempre buscando a compreensão da ação impositiva do Estado e conseguir aumentar a arrecadação de tributos. O Programa, ora analisado, propõe contemplar algumas diretrizes bastante diferenciadas das experiências anteriores, abandonando a abordagem apenas tributária e assumindo um aspecto mais amplo de educação fiscal. Para a obtenção desse resultado, propõe incorporar a Educação Fiscal aos currículos escolares das séries iniciais, de forma transversal (articulada a outros temas), tematizando a função social do tributo, com vistas à consciência tributária do aluno, como pressuposto fundamental ao exercício da cidadania.

Portanto, ele traz em si a proposta de transformação e aponta a educação como sendo o caminho para se chegar às mudanças desejadas, desenvolvendo, na comunidade escolar, o espírito crítico e participativo com relação às obrigações tributárias e a correta aplicação dos recursos públicos.

Entretanto, para que haja uma mudança efetiva de comportamento e seja despertada a consciência da cidadania, torna-se necessária uma ação pedagógica permanente e sistemática voltada para o desenvolvimento de hábitos, atitudes e valores condizentes com o papel que o

¹ As Secretarias de Fazenda e de Educação serão denominadas, também, de SEF e SEE, respectivamente.

cidadão deve desempenhar, no sentido de recolher corretamente os tributos devidos e, sobretudo, fiscalizar a aplicação dos recursos deles advindos.

Para que a Educação Fiscal chegue às salas de aula, vários atores, cada qual com uma prioridade de ação, são chamados a interagir. O Programa “nasceu” no Conselho Nacional de Política Fazendária-CONFAZ, em 1996, e foi estruturado no Ministério da Fazenda através da Escola de Administração Fazendária-ESAF. Em 1997, representantes do Ministério da Fazenda (Gabinete do Ministro, Secretaria da Receita federal, Escola de Administração Fazendária), das Secretarias Estaduais de Fazenda e do Distrito Federal, elaboram um Programa de Educação Fiscal para os estabelecimentos de ensino. Como se vê, apresenta-se aí, um complicador: uma decisão tomada num nível governamental para outra instância executar.

No nível estadual o Programa também envolve diferentes organizações: Secretarias de Fazenda e Educação, e as prefeituras municipais. No caso de Minas Gerais, com 853 municípios, cada um com uma Secretaria de Fazenda e uma de Educação com vários estabelecimentos escolares, articular as parcerias necessárias à implementação do Programa, requer um grande esforço. Cada estrutura dessa apresenta diferentes situações, diferentes níveis de decisão e articulação de diferentes atores.

Pretende-se com o presente trabalho registrar avanços e limitações e possíveis obstáculos de natureza política e institucional à implementação do Programa.

O primeiro Capítulo refere-se ao contexto político e econômico no Brasil, à época da proposição do Programa, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária. Sintetiza os conceitos de funções do Estado, cidadania e *accountability*, fundamentais para a compreensão e análise da formulação e implementação de políticas públicas. Discute a escola como sendo um espaço importante para a formação de valores e cidadania. Destaca a organização como sendo portadora de oportunidades e constrangimentos que influenciam o comportamento dos tomadores de decisão. Trata ainda da questão das redes, parcerias e intersectorialidade.

O segundo Capítulo apresenta o Programa Nacional de Educação Fiscal, nos termos em que foi aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, evidenciando seus objetivos e

abrangências. Analisa a avaliação do desempenho dos Estados, pela Escola de Administração Fazendária, e destaca o caso de Santa Catarina, considerada, na avaliação, a experiência mais bem sucedida no Brasil.

O terceiro Capítulo, estruturado em três tópicos, aborda, em primeiro lugar, os antecedentes da educação fiscal em Minas Gerais, uma experiência marcada pelo contexto político da época. Em segundo lugar, apresentamos a estrutura e organização da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais e, em terceiro, descrevemos o Programa de Educação Fiscal elaborado para ser implementado, nas escolas, em parceria com a Secretaria de Educação de Minas Gerais.

Na conclusão assinalamos que o Programa de Educação Fiscal, como está sendo desenvolvido em Minas Gerais, vem demonstrando insuficiente para gerar condições necessárias à formação de cidadãos conscientes do seu dever de cumprir as obrigações tributárias e do direito de cobrar a adequada destinação dos recursos provenientes dos tributos arrecadados pelo Estado. A Secretaria de Fazenda não conseguiu estabelecer parceria com a Secretaria de Educação, o que vem impedindo que esta implemente o Programa nas escolas, conforme previsto no projeto inicial aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária.

CAPÍTULO 1 - ESTADO, INFORMAÇÃO E CIDADANIA

De início, é importante localizar no tempo, o Programa Nacional de Educação Fiscal. Ele foi idealizado em 1996, em um momento em que, como argumenta Oliveira.

o Estado se revelava em crise, mergulhado numa profunda crise fiscal, dardejado pelo ressurgimento das idéias neoliberais, questionado em sua dimensão e eficiência (...) e incapaz, na ausência de novos consensos, em torno do novo papel que lhe será destinado, de desenhar uma nova trajetória para a economia e a sociedade.
(OLIVEIRA, 2001, p.29)

O Programa vem no bojo da Reforma do Estado e esta pretende constituir-se em uma resposta à crise e também, como foi caracterizada, como forma de defender o Estado enquanto res pública, postulando a prática da participação e o controle da administração pública pelos cidadãos. A reforma envolve múltiplos aspectos, dentre eles, o ajuste fiscal que “devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas”. (OLIVEIRA, 2001).

Para melhor compreender esse contexto, necessário se faz percorrer um pouco o caminho que levou o governo, em 1995, a propor a Reforma do Estado. Após a Segunda Guerra mundial, o mundo viveu um período de altas taxas de crescimento que se sustentaram pela existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado, o qual procurava garantir prosperidade econômica e bem-estar social, nos termos de Abrúcio (1997, p.7).

Com a crise do petróleo, nos primeiros anos da década de 70, inicia-se uma grande recessão nos países capitalistas desenvolvidos e também nos do terceiro mundo, levando ao esgotamento do antigo modelo de rápido crescimento que havia caracterizado a economia mundial e a brasileira, naquele período.

Para Abrúcio(1997), o Estado, em crise a partir da década dos setenta, alicerçava-se em três pilares básicos: econômico, social e administrativo. Na primeira dimensão, a econômica, predominava a orientação *keynesiana*, caracterizada por uma intervenção estatal ativa na economia, buscando garantir pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Na dimensão social, o *welfare state* tinha como objetivo a produção de políticas públicas na área social. Sendo assim, o Estado de Bem-Estar Social aumentou sua capacidade redistributiva e compensatória e ampliou o número de pessoas

incorporadas pelas políticas sociais. No âmbito administrativo, constituiu-se o chamado modelo burocrático weberiano com a função de tornar eficaz, meritocrática e impessoal a estrutura governamental. Eficaz, porque ampliava o raio de ação das políticas econômicas e sociais; meritocrático, porque era necessário sair do antigo modelo patrimonial e construir um corpo de funcionários tecnicamente bem preparado para garantir a racionalidade de um Estado em plena expansão; e impessoal, porque cabia ao Estado separar o interesse público do privado e situar-se como árbitro dentro do pacto social-democrata. Abrúcio (1997, p.2).

O esgotamento do modelo de um Estado ativo e intervencionista inicia-se na crise econômica dos anos 70. Como consequência foram adotadas políticas recessivas e os estados nacionais se viram frente a uma crise fiscal que se agravava na medida em que as receitas diminuía e as despesas não. O Brasil enfrentou processo semelhante com altos níveis de inflação e redução das taxas de crescimento econômico.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 é promulgada e, para alguns, como Santos (1997), com inúmeras impropriedades conceituais, que conferiram aos servidores públicos contratados sem concurso a estabilidade no serviço público, desde que tivessem, em 1988, mais de cinco anos de serviço. Em 1990, a Lei 8.112, instituiu o regime jurídico único transformando empregos em cargos, passando os servidores celetistas a fazer jus aos direitos de servidores efetivos. Esta situação onerou ainda mais as contas públicas. Segundo Anastasia,

esse quadro tornou inviável a eficaz prestação de serviços públicos, pois, a União, os Estados e os Municípios encontram-se na lamentável situação de despender expressivos percentuais de suas receitas com pagamento de seus servidores e, concomitantemente, não possuem instrumentos efetivos para implantar as respectivas políticas públicas, resultando daí uma total paralisia da Administração Pública. (ANASTASIA, 1997, p.20)

Com o aprofundamento da democracia, pressões de todo tipo se concentraram sobre os governos, tanto do lado do capital quanto do lado do trabalho. O financiamento das demandas por serviços e gastos públicos depende da capacidade do Estado de arrecadar impostos e, enquanto as demandas não têm limites, a capacidade de arrecadar é limitada.

Para Rua (1997) quando as demandas se acumulam e o Estado não consegue encaminhar soluções aceitáveis ocorre a chamada sobrecarga de demandas que pode levar a uma crise que

ameaça a estabilidade do sistema. E se não é tão grave a ponto de levar à ruptura institucional, o sistema passa a lidar com crises de governabilidade².

Em 1994, o Programa de Governo do candidato à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso, dedica um capítulo ao tema Reforma do Estado prevendo uma “corajosa reforma administrativa” e a “redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade”. A reforma do Estado e da administração pública seria “direito do cidadão e condição de governabilidade”. O Programa apontava ainda a necessidade de o Estado brasileiro, “hoje esclerosado e clientelista” tornar-se ágil e eficiente, mediante a constituição de uma burocracia profissionalizada.

No dia da posse de Fernando Henrique é anunciada a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado-MARE, com o objetivo de formular as políticas e diretrizes para a reforma do Estado e a reforma administrativa, a modernização da gestão e a promoção da qualidade no serviço público. Ao tomar posse como ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira passa a defender medidas de flexibilização no âmbito do serviço público, especialmente em relação à estabilidade, ao regime jurídico único, à isonomia e às formas de organização da administração. Defende a “unificação dos mercados de trabalho” e a superação do modelo burocrático através da adoção da chamada “administração gerencial”.

Para Abrúcio(1997)³, segundo convicção dos que assumiriam o governo, o modelo burocrático tradicional caminharia para o lado contrário dos anseios dos cidadãos e o modelo gerencial seria a alternativa expressando algumas das tendências da opinião pública, que demandavam modificações na área governamental, tais como o controle dos gastos públicos e a melhor qualidade dos serviços públicos.

Nesse sentido são ilustrativas as seguintes passagens do Plano Diretor da Reforma do Estado:

² A autora define crise de governabilidade como sendo: “pressões resultantes da combinação do excesso ou complexidade de demandas – novas ou recorrentes – com *withinputs* contraditórios e redução do apoio ou suporte. (RUA,1997, p.23).

³ O autor cita oito tendências de modificação no antigo padrão burocrático Weberiano vinculadas ao debate em torno do modelo gerencial. Dentre essas tendências, destacamos: “descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability*.” (ABRÚCIO, 1997, p.42).

“(...) a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas”. (BRASIL, 1995, p.22 e 23):

Mas para Abrúcio (1999, p.63) o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em que pese pregar tudo isso, “constituiu-se, basicamente, em obra política e intelectual do ministro Bresser Pereira, e o governo muitas vezes esteve aquém deste projeto, isto é, optou primeiro pela estratégia fiscalista, tendo como *second best* o modelo de administração pública gerencial”. Significa dizer que a ênfase da reforma administrativa foi colocada no aspecto fiscal.

É nesse contexto de crise do Estado, aguçada pela crise econômica mundial - que tornou transparente a crise fiscal e abalou os conceitos de administração pública - que é criado o Programa Nacional de Educação Fiscal-PNEF tendo como objetivo implementar uma ação educativa permanente e sistemática, voltada para o desenvolvimento de hábitos, atitudes e valores que levem à participação efetiva do cidadão no desenvolvimento econômico-social, por meio do entendimento do mecanismo administrativo-tributário da máquina estatal.

O Programa Nacional de Educação Fiscal congrega diferentes níveis governamentais e técnicos do poder público sendo, no nível federal, o Ministério da Fazenda, a Receita Federal, a Escola de Administração Fazendária-ESAF e o Ministério da Educação, e, nos níveis estadual e municipal, as Secretarias de Fazenda e de Educação, que deveriam desenvolver projetos para promover a educação fiscal em toda a rede de ensino escolar. A proposta seria promover e institucionalizar a Educação Fiscal para difundir informações sobre a função social do tributo e dos aspectos relativos à administração e controle dos recursos públicos. O Programa Nacional de Educação Fiscal pretendia, assim, por um lado, disseminar entre futuros contribuintes informações que lhes permitissem compreender a importância de uma das principais funções do Estado moderno: a fiscal, através da qual arrecada taxas e tributos com os quais financia políticas públicas. Por outro, buscava sensibilizar os servidores públicos, principalmente os vinculados ao sistema fazendário, para que adotassem procedimentos mais adequados a uma administração moderna, eficiente e responsável por seus atos frente aos cidadãos.

As organizações públicas que teriam de ser acionadas para implementar o Programa de Educação Fiscal, são muito distintas, com características, objetivo, cultura organizacional e modos de funcionamento diversos. A implementação de um programa torna-se mais complexa quanto mais as organizações envolvidas pautam-se por diferentes hierarquias e utilizam tecnologias, mecanismos de autoridade e de coordenação distintos. A sobrevivência como conjuntos organizados torna-se um problema, ou, segundo Friedberg (1995),

é um fato a explicar na medida em que pressupõe sempre a regularização e a modulação, em suma a organização dos comportamentos de um certo número de atores cuja cooperação é indispensável, mas que mantêm um grau de autonomia e que perseguem interesses que não são forçosamente convergentes, tornando complexos o seu funcionamento e seus relacionamentos. (FRIEDBERG, 1995, p.376)

Nogueira (1998, p.10) também reconhece que a delimitação de competências entre níveis de governo “é confusa e às vezes complexa”. A viabilização do Programa de Educação Fiscal, ao envolver várias organizações, exigiria processo cuidadoso de negociação, compatibilização de objetivos, adesão dos atores relevantes em cada uma delas, para disponibilizar recursos humanos, técnicos e financeiros para a consecução das metas pactuadas.

O exame do Programa Nacional de Educação Fiscal e a avaliação de sua implementação em Minas Gerais constituem o objeto deste estudo. Para tanto, é necessário situar o arcabouço conceitual que sustenta a análise. O primeiro passo é compreender as ações dos governos que se manifestam através das políticas públicas. O segundo remete às teorias organizacionais a partir das quais se possa caracterizar a cultura, o desenho das organizações e como elas operacionalizam seus objetivos.

É freqüente que a análise de uma política tenha que incluir a análise da organização com ela envolvida. Isto ocorre não apenas porque as organizações são unidades de análise mais suscetíveis de serem analisadas de maneira produtiva, transcendendo as idiosincrasias e subjetividades deste ou daquele ator interveniente mas porque elas são elementos centrais no processo de elaboração, são o locus onde ocorre o processo decisório e o principal agente responsável pela implementação das políticas. (DAGNINO; GOMES, 2003, p. 4).

“Política pública é o que quer que seja que os governos escolhem fazer ou não fazer.” Com essa afirmação Dye (1981) inicia sua análise de políticas públicas. Explica, a partir daí, que elas envolvem a definição de regras de comportamento, organização das burocracias, e

distribuição de benefícios e que as políticas públicas podem ser diretamente afetadas pelo processo e pelo contexto pelos quais são concebidas e geridas.

As políticas públicas são processadas por organizações. No caso em análise trata-se de um programa que dependeria da ação de duas secretarias e das escolas, o que requer entender processos de articulação de redes e parcerias.

1.1 - Função do Estado e Políticas Públicas

Para Meny e Thoenig (1992, p.89), “uma política pública é resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e legitimidade governamental”. Toda política pública supõe uma teoria de mudança social, ou seja, uma relação de causa e efeito está contida nas disposições que regem a ação pública e seu conteúdo se confronta com o estudo do tecido social real sobre o qual se desenvolve a ação. Para os autores, política é um conjunto de intervenções que um governo escolhe fazer ou não fazer em um determinado campo⁴. A autoridade pública possui mecanismos de controle, os instrumentos para obter informações e ferramentas para gerar impactos sobre a sociedade. Tem ainda à sua disposição os recursos financeiros, a autoridade (poder legal ou legítimo) e a organização (pessoas e materiais). A especificidade das políticas públicas depende da combinação destes mecanismos e recursos. Para a compreensão desses mecanismos, necessário se faz compreender quais são as funções atribuídas ao Estado.

O papel que o Estado deve desempenhar e o quanto deve intervir é uma discussão que vem ocorrendo nos últimos anos não só no Brasil mas também no resto do mundo. Apesar das polêmicas, há um consenso que uma das funções do Estado é ser instrumento de transferência de renda. Para realizar essa função redistributiva ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina ao atendimento das necessidades coletivas tais como garantia da ordem interna e segurança, dos objetivos sociais de justiça e igualdade e dos objetivos econômicos e de desenvolvimento. Por outro lado, espera-se que o Estado seja permeável de forma a aumentar a transparência administrativa e tornar possível ao cidadão exercer o controle sobre as ações do próprio Estado, fortalecendo a cidadania.

⁴ Isto quer dizer que política pública não significa apenas as ações mas é também a decisão de não agir de uma autoridade pública diante de um problema.

Segundo a visão de economistas das escolas clássicas, neo-clássicas e keynesiana, cabe ao Estado três funções primordiais: alocativa, distributiva e estabilizadora, na descrição de Oliveira (2001).

A função alocativa deriva do fato de que, sendo o mercado incapaz de suprir a sociedade de bens e serviços de consumo coletivo (segurança pública, iluminação de ruas, telecomunicações etc.), por não haver meios de estabelecer seu preço, cabe ao Estado destinar recursos de seu orçamento para produzi-los e satisfazer a demanda. São os chamados bens públicos que se caracterizam pela indivisibilidade para o consumo individual, isto é, seu consumo por um ou mais indivíduos não reduz a sua quantidade para o consumo de outros (consumo não-rival).

A função distributiva resulta, também, do reconhecimento da incapacidade do mercado para promover uma estrutura de distribuição de renda que possa ser considerada minimamente justa ou equitativa. É para corrigir as “falhas” do mercado que se atribui ao Estado o papel de intervir para melhorar a estrutura de distribuição da renda e da riqueza, especialmente através dos instrumentos de política fiscal. A redistribuição de renda é realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais.

A função estabilizadora consiste na ação do Estado que, na ausência de mecanismos de mercado auto-reguladores, utiliza instrumentos fiscais e monetários para a criação, tanto de demanda efetiva necessária para a economia retomar sua expansão, como para desaquecer a atividade produtiva e desacelerar o crescimento do nível de preços. Significa dizer que essa função consiste na aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar a consecução de tais objetivos.

A demarcação das funções acima indica que o Estado deve mobilizar um conjunto de recursos (financeiros, humanos e organizacionais) para que possa desempenhar as tarefas que lhe são atribuídas e requeridas pela coletividade sob sua jurisdição. Segundo Oliveira (2001, p.34), as receitas públicas do Estado provêm, fundamentalmente, de duas fontes: da exploração de seu patrimônio e das atividades de suas empresas (papel estado-empresário) e da tributação

imposta à sociedade. As receitas provenientes da atividade empreendedora do Estado não constituem ônus para a sociedade (a não ser nos casos em que o governo tenha de lançar mão de recursos fiscais para viabilizar sua implantação ou cobrir eventuais prejuízos que elas apresentam). Já a tributação, extração de recursos dos cidadãos e do setor privado para o financiamento de gastos governamentais previstos no orçamento, representa ônus direto para a sociedade, podendo afetar de forma positiva ou negativa, a estrutura de distribuição da renda prévia à sua cobrança.

O Estado, nos seus diversos níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no âmbito de suas competências e no exercício de sua autonomia política e administrativa exerce uma atividade extrativa. Recolhe tributos das empresas e dos indivíduos e com eles financia a produção de bens e serviços. Portanto, os bens e serviços oferecidos pelo Estado são custeados pelos tributos pagos pelo cidadão. Diretamente os tributos são revertidos para a sociedade em obras e serviços públicos, tais como segurança, saúde, educação, justiça, sistemas de transportes, habitação, saneamento, urbanização, preservação do meio ambiente, dentre outros.

As receitas públicas são o produto do recolhimento de tributos, ou seja, impostos, taxas e contribuição de melhoria, bem como de outras rendas. Despesa pública é todo pagamento efetuado pela Administração Pública a qualquer título. O Orçamento é o instrumento através do qual se administram as receitas, os gastos e a dívida dos entes públicos. É uma peça contábil e também um instrumento de planejamento e, por meio dele, pode-se fazer a leitura de quem financia o Estado e quem se beneficia com os gastos por ele realizados. É, portanto, como afirma Oliveira (2001), como um espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. (OLIVEIRA, 2001, p.36). Sendo assim, é um dos instrumentos que a sociedade dispõe para fiscalizar o Estado.

No entanto, alguns princípios devem ser observados para que o orçamento cumpra seu papel e dois deles são a publicidade e transparência, centrais para possibilitar à sociedade acompanhar e fiscalizar os atos administrativos governamentais.

Por ser externa a razão de ser do Estado e residir no interesse público a finalidade da sua ação, cumpre ao Estado adotar procedimentos transparentes. Ao povo, de quem partem os recursos manipulados pelo Estado, verdadeiro titular do poder, reserva-se o direito de conhecer tudo o que concerne ao Estado. O princípio da publicidade é, pois, princípio básico e essencial ao estado democrático de direito e tem o poder de franquear ao cidadão o controle sobre os atos estatais, por meio do conhecimento dos atos de gestão governamental.

Segundo Molina (2002), a única política pública é aquela que é executada⁵. Sem ação, sem resultados, não há política pública. Um projeto social, continua o autor, é compreendido como um conjunto de ações orientadas para um fim que é provocar impactos sobre indivíduos ou grupos e envolve, também, dotação de recursos e responsabilidades. Seu propósito é, dentre outros, construir capacidades e introduzir mudanças nos comportamentos, nos valores e nas atitudes. Para ele, em toda política existe um conflito, pois se o problema a ser enfrentado tem mais de um lado, as soluções possíveis também são múltiplas e há sempre interesses em jogo. Na verdade, a decisão sobre que política pública executar e a definição sobre os recursos para financiá-la obedecem a critérios não somente econômicos, mas, predominantemente, políticos.

Assim, a gestão na administração pública corresponde a um conjunto de operações com o objetivo de alcançar os fins próprios do Estado e desenvolve-se por meio de órgãos específicos de cada esfera de governo. O atendimento das necessidades públicas é realizado pela prestação dos serviços públicos, que podem ser gerais ou particulares⁶.

Os impostos são, originalmente, uma espécie de pacto onde a sociedade destina recursos aos governos para que estes exerçam o seu papel de elemento integrador de identidade, de disponibilização de serviços e de garantia de direitos. Assim, a realização de obras públicas e o exercício competente das funções de governo são os elementos que legitimam o papel do Estado como arrecadador de tributos pagos pela sociedade. Os impostos viabilizam a

⁵ A posição do autor é diferente da de Dye (1981) e de Meny e Thoening (1992). Para estes, a não incorporação de uma demanda é uma decisão e tem efeitos a serem considerados.

⁶ Os serviços públicos gerais ou universais, por beneficiar toda a coletividade, são atividades próprias do Estado, financiadas principalmente, como já foi assinalado, pelos impostos. Os serviços públicos especiais são aqueles que o cidadão solicita ao Poder Público ou que este coloca à sua disposição. Esses serviços, por beneficiarem apenas determinadas pessoas, são financiados pelas taxas, cujo pagamento não é cobrado de todos mas apenas de quem recebe determinado serviço ou a quem ele é destinado.

repartição de riqueza entre os membros da sociedade e o financiamento da ação do Estado na busca do bem-estar coletivo.

É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o governo deve ater-se. Para que se estabeleça esse diálogo, é fundamental que o cidadão reconheça e assuma seu papel ativo. Para que um tema ou um problema seja incluído em uma agenda governamental, algumas condições são necessárias, de acordo com Meny e Thoening (1992, p.123-126). Primeiro, o tema ou problema deve ser da competência da autoridade pública. Outra condição de inclusão na agenda é que a situação seja problemática a ponto de se tornar inaceitável e merecer uma ação política. Por último, o problema deve ser apresentado à autoridade pública em linguagem tecnicamente adequada, isto é, deve-se formular a demanda considerando quem irá escutá-la e o momento em que será apresentada.

É certo também que, muitas vezes, o cidadão pressiona, mas a autoridade pública pode não processar a demanda. Meny e Thoening (1992) apresentam algumas respostas possíveis de autoridade pública. Ela pode atender à demanda; pode simplesmente se recusar; como pode responder favoravelmente, em princípio, mas utilizar-se de algumas estratégias de postergamento na hora de atuar⁷; pode ainda, resolver parte do problema sem promover uma solução definitiva.

Conforme os autores, uma autoridade pública pode ser definida como um organismo que concede e administra os bens coletivos. Por isso não há dúvida de que um dos aspectos mais importantes dos regimes democráticos modernos é a prestação de contas dos atos do poder público à sociedade civil, processo denominado pelas ciências sociais de *accountability*. A transparência da administração é um componente importante para se viabilizar processos reais de prestação de contas. No contexto da democratização tem havido uma crescente mobilização no sentido de que os administradores públicos tornem suas ações mais transparentes. Segundo Przeworski citado por Costa e Carneiro, (2001), se não há transparência

os eleitores podem não ter certeza sobre quais políticas melhor serviriam aos seus interesses, e se o governo está agindo no sentido de seus melhores interesses quando implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles,

⁷ Pode, por exemplo, declarar que estaria disposto a atender se não fosse um impedimento de força maior; pode postergar o exame do problema criando uma comissão para “estudar o caso”; pode definir um procedimento para tratar o problema mas sem compromisso com o conteúdo.

e não os eleitores, querem. (PRZEWORSKI *apud* COSTA; CARNEIRO, 2001, p.3 e 4)

A participação dos cidadãos é outro componente importante para viabilizar mecanismos adequados de *accountability*, pois ela possibilita estabelecer a conexão entre representantes e representados, criando condições para expressar as demandas e realizar as cobranças sobre a autoridade pública⁸.

O tema Educação Fiscal coloca, por um lado, o problema da responsabilidade do indivíduo, aqui cidadão, frente os problemas sociais presentes na comunidade da qual faz parte. Por outro, tem-se a obrigação do Estado que, ao exercer sua função alocativa (cobrança de tributos), também se compromete a disponibilizar os serviços demandados pela coletividade sob sua jurisdição e a prestar contas sobre o seu uso.

As controvérsias sobre a origem do Estado Moderno são partes constitutivas da teoria política. Em uma versão supersimplificada tem-se a vertente baseada nas interpretações de Aristóteles, Hegel e Marx, por um lado, e, por outro, a baseada no pensamento de Rousseau e Kant. A constituição do Estado é, segundo os primeiros, consequência de um processo histórico em que grupos ou classes com maior poder institucionalizaram esse poder, estabeleceram a ordem na sociedade e garantiram para si o excedente econômico. Já pela vertente de Rousseau e Kant, o Estado resulta de um contrato social entre cidadãos, que pressupõe um cidadão já detentor de direitos naturais ou valores morais básicos, parcialmente cedidos ao Estado para garantir a ordem social.

Independentemente de se adotar a vertente baseada no conflito e na dominação ou a da aquiescência de cidadãos conscientes, a literatura sobre o exercício das funções do Estado Moderno, através de políticas públicas, destaca o conceito de cidadania como expressão dos direitos e deveres dos indivíduos que vivem em uma mesma coletividade, ocupando um território sob a jurisdição de um governo legitimamente constituído. O Estado é a instituição que estabelece a ordem, garante a liberdade, os direitos e garantias individuais e o bem-estar

⁸ Os cidadãos se mobilizam social e politicamente através de partidos, associações, movimentos sociais etc e a partir desses tipos de organização demandam serviços e direitos. As associações civis preparam os eleitores para participação coletiva e para reagir de modo que façam diferença nos destinos eleitorais de seus representantes. Na fala de Arato (2000, p.97), “atualmente todos sabem que os que detêm cargos eletivos devem, acima de tudo, temer o julgamento retrospectivo dos grupos organizados.” Considerando que a estrutura política de influências da sociedade civil é imensamente desigual, fora dos movimentos organizados é improvável que as pessoas façam demandas pois podem ter pouca possibilidade de serem ouvidas, a não ser em contextos de grande mobilização como foi o caso do movimento pelas Diretas Já.

para seus membros traduzidos em políticas públicas. A cidadania se expande e se afirma na sociedade à medida que os indivíduos adquirem direitos e ampliam sua participação na redefinição do que o Estado faz.

Carvalho (2001), baseado em Marshall, distingue três dimensões de cidadania: direitos civis, políticos e sociais. O primeiro, civil, é um direito fundamental à vida, se refere às garantias de liberdade individual e igualdade perante a lei (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e o direito à justiça). São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. O segundo, político, se refere ao direito do voto e à disputa por cargos políticos (direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo). Para Carvalho, se os direitos civis garantem a vida em sociedade e os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à proteção na velhice. Os direitos sociais permitem às sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem estar para todos. O direito social envolve uma gama de direitos que vão do acesso a um razoável bem-estar econômico e social até o de compartilhar plenamente da herança social e viver como um ser civilizado, conforme os padrões prevaletentes na sociedade.

Na avaliação de Carvalho (2001, p.11) “a ausência de uma população educada tem sido sempre um dos principais obstáculos à construção da cidadania civil e política”. Uma população não educada não consegue construir uma cidadania civil e política. E, segundo Bryan (1997, p.5) “uma cidadania civil fraca pode prejudicar o desenvolvimento da cidadania política.” No Brasil ainda persiste a baixa percepção da população em relação à titularidade desses direitos, possibilitando a persistência de atitudes passivas e pouco atentas ao que a administração pública faz. Ou, nas palavras de Carvalho (2001, p.126), “resulta daí uma cidadania passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora”.

No Brasil, o Estado tem grande peso na sustentação do social. Santos (1987, p.68) chama esse fenômeno de cidadania regulada. “... cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos universalistas, mas em um sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal”. Segundo o autor, no Brasil, os direitos oscilaram muito ao longo do tempo e

a evolução deles foi sempre muito tumultuada. “Aqui o Estado se antecipa e faz política social antes das demandas da população”. É uma história peculiar com um baixo nível de institucionalização política e a identidade de classes criada a partir da ação do Estado. Para Carvalho (2001), a antecipação dos direitos sociais impede que os direitos sejam percebidos como tais, como independentes da ação do governo, e os transformam em favores em troca dos quais se deve gratidão e lealdade.

Kant, teórico clássico do pensamento político, já no final do século XVIII, enumerava algumas características comuns do que ele entende ser um cidadão. Para Weffort (2000, p.62) a primeira dessas características é a autonomia. Os cidadãos têm de ter capacidade de conduzir-se segundo o seu próprio arbítrio. A segunda é a igualdade perante a lei. E a terceira é a independência, ou seja, a capacidade de sustentar-se a si próprio. A simples observação dessas três características, citadas por Kant, permitiria afirmar que, no Brasil, no início do século XXI, ainda há grupos expressivos de brasileiros que não as realizam.

John Stuart Mill, no século XIX, por sua vez, classificava os cidadãos em duas categorias: os ativos e os passivos, segundo descreve Figueiredo (2002). Para ele os governantes, em muitos casos, preferem os cidadãos passivos, embora a democracia necessite dos cidadãos ativos, sobretudo na democracia que tem a regra da maioria como uma de suas regras fundamentais. Seu pressuposto é a participação ativa⁹.

Torres (2002) argumenta que:

no Brasil, o Estado antecedeu a sociedade e a moldou com suas características patrimoniais. Dessa forma, temos uma sociedade civil fraca e desorganizada, com insuficientes mecanismos de pressão e vigilância sobre o Estado, em todos os três níveis e poderes. (TORRES, 2002, p.118)

Cidadãos passivos comprometem a qualidade da interação entre os governos e as comunidades, tanto a relacionada à construção do consenso sobre escolhas feitas quanto a requerida por processos de prestação de contas e de cobrança de responsabilidade. Daí ser possível argumentar favoravelmente a um programa de educação fiscal quando se propõe fortalecer a prática da difusão de conhecimento e de informações como pré-requisito de participação em processos decisórios e do exercício do controle societal sobre o poder público.

⁹ Não havendo participação ativa, será desvirtuada a regra da maioria. Nesse caso, uma minoria passa a tomar as decisões. A não participação não é condizente com regime democrático consolidado e cidadania efetiva.

Processos de responsabilização e de prestação de contas (*accountability*) têm como objetivo garantir a soberania popular, atuar contra antigos padrões clientelistas e patrimonialistas, controlar o poder dos governantes e limitá-los a partir dos “*checks and balances*”, nos quais o controle é exercido pelas próprias instituições do Estado.

Segundo Anastasia (2002), uma das formas de responsabilização é a exercida através do controle público onde os cidadãos avaliariam e fiscalizariam os governantes e seus representantes não só nos momentos de eleição, mas ao longo do período entre eleições e ao longo do mandato de seus representantes.

A autora argumenta que, em uma sociedade tão desigual como a nossa, o controle dos cidadãos sobre o governo torna-se, muitas vezes, mais difícil. A desigualdade se expressa de diferentes maneiras: na desigualdade de renda, na desigualdade de acesso a bens e serviços como a educação, na desigualdade de acesso às informações e nas dificuldades para expressar suas preferências e pressionar para que suas demandas sejam incorporadas à agenda.¹⁰

Duas das características do Estado democrático são a existência de processos que viabilizem controlar as atividades do governo e as formas pelas quais este atua no sentido de satisfazer o interesse público. Para isso é imprescindível que os integrantes da sociedade a controlem e participem de sua construção, o que demanda informação, organização e participação. A Educação Fiscal pretende contribuir para que todo cidadão contribuinte compreenda que tem o dever de pagar os impostos, mas também o direito de exigir sua adequada aplicação.

Fica clara a necessidade de instituições que levem ao cidadão as informações que confirmam transparência à gestão da coisa pública. Para tornar o Estado mais transparente algumas medidas de controle foram implementadas nos últimos anos, no Brasil, facilitando o acesso à informação sobre o exercício do governo Anastasia e Melo (2002, p.15), destacam algumas dessas medidas. Como exemplos citam o funcionamento do Sistema Integrado de

¹⁰ Para Dahl (1989), para se expressar uma preferência, o cidadão necessita de informações e estas, quase sempre, são desigualmente distribuídas tornando alguns indivíduos mais influentes sobre a designação de alternativas programadas que outros. O autor lembra que não existe sociedade onde a informação seja distribuída igualmente. Em geral os governantes têm mais acesso às informações que seus governados. E, entre estes, uns são mais privilegiados que outros, constituindo a chamada “assimetria informacional”. Outro ponto destacado é que participar e ter informações envolvem tempo, deslocamento, disponibilidade pessoal etc. É o chamado “custo de transação” que, muitas vezes, o cidadão não se dispõe a assumir.

Administração Financeira-SIAFI, desde 1998, como instrumento de administração orçamentária e financeira, que oferece suporte aos órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública¹¹; acesso a “*sites*” do governo através dos quais se podem extrair dados e informações para auditores internos e externos, sobre a execução do Orçamento e avaliação do Plano Plurianual; a criação da Corregedoria Geral da União com atribuições de correção, controle interno e auditoria pública; e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, se é importante a criação de agências que levam informações ao cidadão, é importante também que as informações sejam disponibilizadas tempestivamente e em linguagem compreensível pelo cidadão mediano. Apenas divulgar os dados e publicá-los pode não significar, *a priori*, que o princípio constitucional da transparência esteja sendo atendido. Os dados publicados devem ser compreensíveis e permitirem o controle público.

Para o bom desempenho democrático, além das eleições, periódicas e regulares, é necessário que haja também instrumentos de fiscalização dos governantes no transcurso dos mandatos que possibilitem a aplicação de sanções no interregno eleitoral. Daí a importância da fiscalização contínua, de controles burocráticos, políticos e sociais, e da avaliação dos resultados alcançados. Autores como Dahl (1987), Anastasia e Melo (2002), têm apontado para o fato das eleições não serem suficientes para garantir que os governantes atuem naquilo que é de melhor interesse da população. Nas análises dos autores, a democratização do acesso à informação e a elevação do nível de informação dos cidadãos aparecem como questões centrais para escolha de governantes, para a seleção de alternativas a ser implementadas pelos eleitos e para fiscalizar os atos governamentais.

A realização da *accountability* depende da implementação e da compatibilização de várias modalidades de responsabilização. A via clássica de *accountability* é o controle parlamentar cuja característica principal é o controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo. É o chamado tipo horizontal e se refere às relações entre os poderes constituídos em que um controla e fiscaliza o outro (*checks and balances*). A responsabilização por meio dos controles horizontais não se dá apenas entre Executivo e Legislativo mas, também, através de ações do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas. Esse tipo de controle faz com que a burocracia administre de acordo com as disposições legais, e restrinja atos de corrupção, obedecendo aos

¹¹ O SIAFI é capaz de gerar dados em todas as fases do processo o que o torna ferramenta de controle.

princípios da probidade e da universalidade dos atos governamentais. Procura-se limitar a discricionariedade do governo em relação aos direitos individuais e coletivos dos cidadãos, um procedimento essencial para salvaguardar o Estado de Direito¹².

Outra forma de responsabilização é a exercida pelos cidadãos nas eleições, bem como ao longo do mandato de seus representantes - o denominado tipo vertical. Segundo Anastasia e Melo (2002), as eleições são uma forma de controle vertical, em que o cidadão delega poderes a um outro para que este possa representá-lo em suas reivindicações. Elas são um importante instrumento de controle e de avaliação dos governantes pelos governados, mas não são suficientes como argumentam Dahl (1987), Anastasia e Melo (2002).

Outras formas de controle foram criadas para fiscalizar os governos nos intervalos entre as eleições. Inicialmente tem-se os controles parlamentares como forma de evitar a corrupção dos governos. Posteriormente, com as crises fiscais dos estados modernos, a nova gerência pública introduziu mecanismos para avaliar o desempenho governamental. E, por último, têm-se várias formas de participação social que buscam ampliar o controle e a co-gestão nos serviços públicos.

A participação cidadã pode se dar através da atuação em diversos espaços como na gestão direta dos serviços públicos, na definição de diretrizes e destinação dos recursos públicos; em Conselhos ou atuando através de canais institucionalizados. Trata-se do controle societal através do qual procura-se modificar o relacionamento da população com os prestadores de serviços. Os cidadãos passam a ser protagonistas das políticas.

Carneiro e Costa (2001) questionam a eficácia das *accountability* vertical (eleições) e *accountability* horizontal (controle mútuo dos poderes) para garantir a prestação de contas dos agentes públicos. Admitindo a precariedade dos dois mecanismos mas não negando a importância deles para o exercício da democracia, os autores apresentam uma concepção complementar: *accountability* societal. É uma forma de controle dos cidadãos sobre os governantes que emprega mecanismos institucionais e não institucionais como ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia etc. Portanto,

¹² Estado de Direito significa que nenhum indivíduo, presidente ou cidadão comum, está acima da lei. Os governos democráticos exercem a autoridade por meio da lei e estão, eles próprios, sujeitos aos constrangimentos da lei.

accountability societal se dá pelas ações e movimentos de associações de cidadãos e pela mídia, que expõem os erros e as falhas do governo, influenciam decisões políticas e apontam questões para a agenda pública¹³.

Os direitos que constituem a cidadania são sempre conquistas, resultado de um processo histórico no qual indivíduos, grupos e nações lutam para adquiri-los e fazê-los valer. A cidadania é também uma prática; por isso, sociólogos, antropólogos e educadores salientam a importância crescente dos movimentos sociais para sua construção e ampliação. Para Rua (2002)

cidania 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 constituídas. 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 nas 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. (RUA, 2002)

1.2 - A Educação Fiscal e a Rede Escolar

O Programa Nacional de Educação Fiscal, com o desenho elaborado em 1997, propunha que: “o conteúdo programático deve ser inserido nas escolas de forma transversal, conforme proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais”.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN foram apresentados às escolas de ensino fundamental em 1995¹⁴ e constituem uma proposta de reorientação curricular para as

¹³ Segundo os autores, citando Nuria Cunill, o problema desse tipo de controle institucionalizado é a necessidade de recursos e estes são, em grande parte, fornecidos pelo Estado podendo, assim, comprometer a sua autonomia em relação às instâncias estatais. Eles indicam os conselhos setoriais como mecanismos institucionalizados de controle público da ação governamental. Como tal, são considerados instrumentos de *accountability* societal, pois se apresentam como canais de vocalização e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle de suas ações pela sociedade. A vantagem dos Conselhos sobre outros modelos de participação institucionalizada são as atribuições que passam a ter como poderes deliberativos, alocativos e regulatórios, contribuindo assim para aproximar o governo dos cidadãos, aumentando a transparência administrativa e a participação.

¹⁴ “Formulou-se uma proposta inicial que, apresentada em versão preliminar, passou por um processo de discussão em âmbito nacional, em 1995 e 1996, do qual participaram docentes de universidades públicas e particulares, técnicos de secretarias estaduais e municipais de educação, de instituições representativas de diferentes áreas de conhecimento, especialistas e educadores. Desses interlocutores foram recebidos

Secretarias de Educação e para as instituições de ensino. Nasceram da necessidade de garantir a todo aluno, de qualquer região do país, o direito de ter acesso aos conhecimentos indispensáveis à sua inserção na comunidade. Apontam a importância de discutir, na escola e na sala de aula, de forma transversal à grade curricular, questões da sociedade brasileira, como as ligadas a Ética, Meio Ambiente, Orientação Sexual, Pluralidade Cultural, Saúde, Trabalho e Consumo ou a outras que se mostrem relevantes. São temas que correspondem a questões importantes, urgentes e presentes sob várias formas na vida cotidiana. A Educação Fiscal, como tema transversal, poderia ser a ferramenta através da qual a escola disponibilizaria conhecimentos sobre a administração pública, sensibilizaria alunos e comunidade para a função socioeconômica do tributo e incentivaria o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, transmitindo assim as noções de cidadania que, segundo Demo (2001, p,83), “não se obtêm com pressa ou alarde, mas plantando com insistência e sistematização.”.

Foi Paulo Freire quem melhor definiu uma educação para e pela cidadania. Para ele a escola cidadã é aquela que se assume como um centro de direitos e de deveres. O que a caracteriza é a formação para a cidadania. A escola cidadã, então, é a escola que viabiliza a cidadania de quem está nela e de quem vem a ela. Ela não pode ser uma escola cidadã em si e para si. Ela é cidadã na medida mesma em que se exercita na construção da cidadania de quem usa o seu espaço. A escola cidadã é uma escola coerente com a liberdade.

Segundo Faria e Soares (2003), Paulo Freire também acreditava que o ato educativo sempre traz dentro de si alguma carga ideológica. Para ele não há educação neutra, já que a realidade prevê a ação do homem sobre ela. Se alguém tem apenas informação sobre a realidade e não tem conhecimento de como agir sobre ela para transformá-la, simplesmente se sujeita. Em sua opinião, o conhecimento deve ser usado não só para entender o mundo, mas também para recriá-lo.

A escola é uma agência de socialização, intermediando o processo entre a família e a sociedade. O seu papel na formação de valores e na cidadania é vital em qualquer sociedade. Ela pode ser considerada como um espaço onde são construídas possibilidades e a educação aí recebida precisa, antes de tudo, ser uma prática que torne viável a compreensão da realidade

aproximadamente setecentos pareceres sobre a proposta inicial, que serviram de referência para a sua reelaboração.” (Parâmetros Curriculares Nacionais. Introdução. 1998).

atual, bem como a formação de indivíduos críticos, sensíveis e, sobretudo, atuantes. Brasil (1998).

Em uma sociedade democrática, as práticas educacionais devem considerar a qualidade e a relevância da informação oferecida. Uma das possibilidades é a busca do desenvolvimento prático-teórico dos fundamentos dos direitos e dos deveres das pessoas a partir de suas experiências cotidianas. A escola, como espaço sociopolítico, com grande capilaridade, é adequada para trabalhar os conceitos que envolvem os direitos e deveres. Este é um dos fundamentos dos parâmetros curriculares nacionais.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais, publicados, na versão final e implantados pelo Ministério da Educação em 1998, postulam um redimensionamento bastante amplo da educação, abrangendo conceitos, valores conteúdos de ensino e metodologias. Uma das possibilidades pedagógicas abertas pelos Parâmetros Curriculares Nacionais é a introdução dos Temas Transversais.

“A transversalidade diz respeito à possibilidade de se estabelecer, na prática educativa, uma relação entre aprender conhecimentos teoricamente sistematizados e as questões da vida real e de sua transformação. E a uma forma de sistematizar esse trabalho e incluí-lo explícita e estruturalmente na organização curricular, garantindo sua continuidade e aprofundamento ao longo da escolaridade.” (BRASIL, 1998, p.30).

Através deles, poder-se-ia estimular a compreensão dos alunos sobre tributação e fiscalização de ação administrativa do Estado e direitos de exigir serviços de boa qualidade e a prestação de contas dos gastos públicos. O Conselho Nacional de Política Fazendária¹⁵ propõe, em 1996, que a Educação Fiscal seja um dos conteúdos que seriam abordados pelas escolas nos temas transversais.

O Programa de Educação Fiscal para contribuir para o desenvolvimento de uma postura ativa e consciente sobre os direitos e deveres do cidadão teria que abordar, necessariamente, temas tais como: a função do tributo, a utilização dos recursos públicos, funcionamento da peça

¹⁵ O Conselho Nacional de Política Fazendária-CONFAZ tem por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos Estados e do Distrito Federal, bem como colaborar com o Conselho Monetário Nacional-CMN na fixação da política de Dívida Pública interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais. O Conselho é constituído por representante de cada Estado e Distrito Federal e um representante do Governo Federal. Representam os Estados, o seu secretário de Fazenda, Finanças ou Tributação. (Regimento CONFAZ. Capítulo I, Seção I, artigos 1º e 2º).

orçamentária e das várias instâncias que fiscalizam os atos de governo: o Tribunal de Contas, a Assembléia Legislativa, os conselhos e a comunidade.

1.3 -Organizações, Implementação e Intersetorialidade.

A implementação do Programa de Educação Fiscal dependeria de articulação de, pelo menos, dois sistemas organizacionais, o de Fazenda e o de Educação. Elmore citado por Dagnino (2002), argumenta que

uma vez que, virtualmente, todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente através do entendimento de como funcionam tais organizações é que se pode compreender como as políticas são lapidadas em seu processo de implementação. (ELMORE *apud* DAGNINO 2002, p.4)

As organizações, portanto, são centrais no processo de implementação das políticas públicas. Para Putnam (1996), as instituições influenciam os resultados das políticas porque moldam a sua identidade, o poder e as estratégias dos atores. As normas e os procedimentos operacionais que compõem a rede organizacional deixam sua marca nos resultados das políticas.

Para Meireles e Paixão (2003), organização é um conjunto de muitas coisas ao mesmo tempo. Sendo assim, há várias respostas possíveis para a indagação do que seja uma organização.

Podemos dizer que a organização é um artefato que pode ser abordado como um conjunto articulado de pessoas, métodos e recursos materiais, projetados para um dado fim e balizado por um conjunto de imperativos determinantes: crenças, valores, culturas etc.” E ainda,” um sistema político no qual as pessoas colidem para garantir seus próprios fins; uma arena onde várias lutas subconscientes ou ideológicas têm lugar. (MEIRELES; PAIXÃO 2003, p.46-48)

Uma organização se caracteriza, dentre outros componentes, por ter uma cultura organizacional.

Para Schein (2001),

cultura organizacional é um padrão de pressupostos básicos que determinado grupo inventou ou desenvolveu no processo de aprendizagem para lidar com problemas de adaptação externa e integração interna e que funcionaram bem o suficiente para serem considerados válidos e, portanto, de serem ensinados aos demais membros do grupo, como a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas. (SCHEIN, 2001),

E, para Bilhim (1996), a cultura define as fronteiras organizacionais e agrega os seus membros em torno de uma identidade. Apresenta-se também como um mecanismo de

controle em relação aos comportamentos dos empregados pois reduz o grau de ambigüidade entre eles. A cultura seria transmitida de diversas formas: através de histórias (narrativas sobre acontecimentos passados que fornecem explicações e legitimam as práticas atuais), de rituais (seqüências de atividades que definem aquilo que é realmente importante para a organização, em termos de valores intrínsecos ou de metas a atingir), de símbolos (logotipo e uniformes que transmitem mensagens aos empregados) e da linguagem (terminologia típica, siglas ou mesmo palavras apenas compreendidas no seio da organização).

Canterle (2004) distingue as organizações privadas das públicas. Ela chama de organizações instrumentais aquelas criadas com o fim específico de otimizar meios para cumprir uma tarefa ou realizar objetivos e, de organizações institucionalizadas, ou simplesmente instituição, os sistemas organizacionais que encarnam padrões sociais relevantes para a sociedade. Os órgãos públicos se enquadram no segundo grupo.

Para a autora, as decisões organizacionais instrumentais, nas empresas privadas, são voltadas para a divisão racional e econômica do trabalho. As instituições, por sua vez, são organizações que incorporam normas e valores considerados valiosos para seus membros e para a sociedade. Elas são produto de necessidades e pressões sociais. São guiadas pelo senso de missão e o comportamento de seus membros é moldado por forças e pressões sociais, constituindo-se em vetores que moldam o comportamento das pessoas.

Nos regimes democráticos a população que vota e paga impostos é a mesma que recebe a prestação de serviços públicos. “Ela é ao mesmo tempo acionista e usuária.” (CANTERLE 2004, p.3). Os agentes intermediários entre o povo e o governo são os órgãos públicos, os instrumentos de ação governamental. As organizações públicas distinguem-se das empresas, dentre outras características, por seus objetivos. No setor privado a motivação é o lucro, já na iniciativa pública, o que motiva é o interesse público que não pode ser capturado por interesses políticos e econômicos privados. As decisões estratégicas tomadas pelos órgãos públicos envolvem valores sociais (dentre eles, como se distribuem bens e serviços entre os diversos segmentos da sociedade) e opções de desenvolvimento que afetam toda a sociedade. Carneiro (2004) ressalta que,

no atual contexto, (...) de marcada orientação pró-mercado, é que os objetivos, os condicionantes e as atividades correspondentes à gestão pública apresentam características peculiares que a distingue da gestão privada”. E acrescenta: “a esfera

pública representa o espaço por excelência da promoção dos valores e interesses coletivos. (CARNEIRO, 2004, p.50)

Outra característica da organização são os processos relativamente institucionalizados de tomada de decisões¹⁶. A literatura, (PERROW,1972; ROBBINS 2001) enfatiza, desde Weber, ser componente central de uma organização a adoção de processos decisórios racionais através dos quais procura-se fazer escolhas consistentes, maximizando o valor dentro de limitações específicas.

As organizações necessitam, para ser eficazes, adotar estratégias para lidar com as incertezas oriundas do ambiente e/ou da implementação de processos com baixo nível de rotinização. Nogueira (1988), por exemplo, argumenta que em situações com alto nível de incerteza técnica (“indeterminação da tecnologia para alcançar os impactos esperados”), as organizações optam por estratégias flexíveis. Uma estratégia flexível, com baixo nível de rotinização, requer forte adesão dos membros aos objetivos organizacionais e alta capacidade para adaptar princípios gerais a situações específicas mas sem se desviar dos objetivos organizacionais. Diniz (1997, p.41) considera que a capacidade de implementação é um aspecto crucial para a eficácia da ação. Portanto, a organização deve mobilizar os recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos necessários à execução de suas decisões. Considera também que é preciso que tais recursos estejam disponíveis e, no caso de não existirem, ou não sejam consistentes com as decisões, é imprescindível criá-los. A autora reconhece que apenas os aspectos acima não são suficientes para o êxito da implementação. Deve-se levar em conta a qualidade do corpo técnico e as condições de sustentação política das decisões.

No texto: “Desafios da Administração Pública Brasileira – governança, autonomia, neutralidade”, Rua (1997) debate o problema da neutralidade da burocracia versus o requisito da autonomia de decisão, elemento fundamental do modelo de administração pública gerencial. Para a autora

este problema assume especial relevância frente aos objetivos de aumentar a governança¹⁷ do Estado e constitui um dos desafios centrais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, particularmente no que diz respeito à forma de administração do chamado “núcleo estratégico” – responsável pela definição das leis

¹⁶ Referimo-nos a escolhas racionais dos meios (estratégia) mais adequados para alcance dos objetivos propostos, no sentido de obter os melhores resultados.

¹⁷ A autora utiliza a definição de Bresser Pereira (1997) para o qual governança é o conjunto das “condições financeiras e administrativas de um governo para transformar em realidade as decisões que toma.”

e políticas públicas – e das “atividades exclusivas de estado” – caracterizadas pelo exercício do poder de legislar e tributar, fiscalizando, regulamentando e transferindo recursos. (RUA, 1997)

A autora distingue, entre os diversos atores que transitam na esfera pública, os políticos e os burocratas¹⁸.

Para ela o político é investido de autoridade decisória e supõe-se que venha exercê-la de acordo com padrões universalistas. Idealmente tem como missão promover o interesse público, isto é, o bem comum, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade e do bem estar geral. A atribuição dos burocratas, por sua vez, seria executar conscienciosamente as determinações dos políticos, como se resultassem de suas próprias convicções.

Entretanto, afirma Rua, existe uma tensão¹⁹ entre o ideal e o mundo da política real. Para ela nada autoriza supor que haja uma “natureza” própria dos agentes burocráticos, capaz de torná-los distintos dos outros homens. E conclui: “assim sendo, os administradores públicos estariam submetidos ao paradoxo do governo²⁰ da mesma maneira que os políticos.” (RUA, 1997, p.140)

Pereira (1997) argumenta que

“... a administração pública burocrática, que Weber descreveu como uma forma de dominação “racional-legal” trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, à medida que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei”. (PEREIRA,1997)

Rua (1997) assinala que adoção dos “meios mais adequados para atingir os fins visados” supõe escolher entre alternativas previamente estabelecidas e delimitadas pela autoridade

¹⁸ “Considero políticos aqueles cujas carreiras se baseiam no exercício do mandato político. E burocratas, em geral, aqueles cujas carreiras estão orientadas para o exercício de atividades com base no conhecimento técnico e especializado”.

¹⁹ A tensão entre o bem público e o interesse particular, tem sido objeto de reflexão política e do esforço de construção de mecanismos institucionais que configuram o que hoje conhecemos como democracia liberal: a regra da maioria, a separação e independência dos poderes, o mandato representativo limitado, as eleições livres e regulares e outras. (RUA,1997, p.138).

²⁰ Para a autora o paradoxo do governo está em que nem sempre o que leva os indivíduos ao exercício da atividade política é o interesse público e sim o desejo do poder, da glória e da riqueza e a capacidade de usar a autoridade para beneficiar interesses particulares ou de grupos específicos.

legal, já a definição dos “objetivos e os meios para atingi-los na lei” remete ao mundo da política, esfera na qual as próprias alternativas são construídas e as decisões são tomadas em resposta a interesses, necessidades e demandas, freqüentemente conflituosos.

Neste sentido, o Programa de Educação Fiscal, enquanto meio para alcançar um fim, poderia estar se constituindo em uma contradição típica da administração pública atual: de um lado o estabelecido na norma, que deveria ser cumprido, e de outro, o mundo da política onde interesses conflituosos poderiam estar influenciando as decisões dos gestores.

Para Diniz (1997, p.30), o gargalo das políticas reside no âmbito da implementação e não na fase de formulação. “É na fase de implementação que identificamos obstáculos, vetos e pressões, que geram as distorções que podem levar a descaracterização (até) de propostas tecnicamente bem concebidas”. Para ela, o sucesso de uma estratégia não reside apenas na mobilização dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, mas também nos meios de execução. A autora coloca em evidência a importância de se mobilizar os meios e recursos necessários à execução de uma política, enfatizando assim, além da tomada de decisão, os problemas ligados ao processo de implementação.

O Programa de Educação Fiscal supunha interação entre vários atores, prevendo níveis consideráveis de articulação entre, pelo menos, duas secretarias com objetivos e culturas diferentes. As Secretarias de Fazenda e de Educação são partes do executivo estadual e como tal são sistemas orientados para implementar as políticas públicas no âmbito do estado de Minas Gerais. Contudo, não se pode supor que compartilhem a mesma cultura organizacional nem obedeçam a uma única hierarquia de prioridades. A implementação do Programa de Educação Fiscal, na forma como foi concebido, previa a articulação entre as duas secretarias e a sensibilização de departamentos da Fazenda e de escolas públicas e dos profissionais da Fazenda e da Educação, além de requerer a adesão dos governos estaduais. Trata-se assim de um projeto concebido para ser executado intersetorialmente, o que introduz um complicador adicional.

Menicucci (2002) fala da importância de uma articulação intersetorial e interinstitucional na otimização não só dos recursos mas na transformação das atividades desenvolvidas para possibilitar maior efetividade das ações. Para a autora, a intersetorialidade é uma nova maneira de atuar na área pública e envolveria a adesão a posturas cooperativas e procedimentos decisórios e formas de implementação baseados em parcerias e atuação em

redes. Segundo a autora, a proposta de intersectorialidade significa mudança na cultura (valores) das organizações envolvidas. Torna-se necessário mais flexibilidade nas relações entre as diversas instituições. Trata-se de mudança de concepção que suscita uma mudança na cultura organizacional e nas práticas institucionalizadas, desenvolvimento de cooperação e de parceria. (MENICUCCI, 2002, p.13).

O termo parceria é aplicado às ações que incluem a atuação de vários agentes, que exige forçosamente uma ação mútua. Parceria seria um processo, através do qual dois ou mais atores de diferente natureza entram em acordo para realizar um plano, um programa ou um projeto comum.

A cooperação traz a idéia de uma ação onde dois ou mais agentes, de modo complementar, passam a desenvolver competências específicas, que, até então, lhes eram inéditas Jarratt (1998). Há nesta ação uma troca de ativos tangíveis e intangíveis, que geram novas competências. Para Verschoore Filho (2003), a parceria é uma das formas mais simples de cooperação. Nela as organizações se dispõem a trabalhar juntas por um determinado período de tempo em busca de melhorias específicas nos negócios.

Tomando emprestado o conceito de parceria das associações comerciais e do mundo empresarial, Noleto (2003) define aliança estratégica como sendo aquela que “envolve a cooperação entre duas ou mais entidades. Representa uma importante forma de cumprir a missão e atingir objetivos de transformação social”. A autora distingue aliança social estratégica de uma parceria. Para ela

a lógica da parceria é a da intercomplementaridade de recursos e capacidades entre as organizações parceiras. Já na aliança, organizações que poderiam atuar de forma independente diante de uma determinada questão decidem fazê-lo conjuntamente, motivadas pela consciência da complexidade da ação a ser empreendida e, principalmente, pela constatação de crenças e valores, pontos de vista e interesses que levam a ter um posicionamento estratégico comum diante de uma determinada realidade. (NOLETO, 2003, p.2e3).

Na literatura, parcerias e alianças estratégicas são vistas como instrumentos poderosos para alcançar os objetivos estabelecidos na missão da organização. “Ações pontuais e isoladas precisam dar lugar a redes horizontais de cooperação, que possibilitam maior intercâmbio e eficácia na implementação de projetos e políticas públicas na área social” (RIBAS, 2003, p.11). Atuar em rede, por sua vez, significa conceber um novo jeito de se organizar, de atuar, de formar parcerias e alianças. Trata-se de uma forma de organização sem hierarquia,

horizontal, onde a participação é coletiva, porém com papéis e atribuições que se diferenciam conforme as estratégias para o desenvolvimento das ações e atividades.(GUARNIERI, 2004).

Para Guarnieri, ampliam-se as possibilidades de governança: na rede o foco está na co-responsabilidade e está associada diretamente à co-operação (operação conjunta), à participação ativa, ao ato de decidir coletivamente, ao fluxo da comunicação que garanta o compartilhamento da informação, à co-realização e ao desenvolvimento do capital humano e social. Assim constrói-se um ambiente facilitador ao empoderamento²¹ da rede e de cada pessoa que dela participe. Governança, nos termos de Silva (2001), seria um processo contínuo através do qual se determina como, o quê e por quem é feito. Esse processo resultaria de um sistema de relacionamento entre diversas audiências internas e externas e em diferentes posições de responsabilidade, autoridade e influência., Sendo assim, argumenta Guarnieri, pode-se trabalhar com a idéia de um mecanismo útil ao processo de constituição, enraizamento e consolidação de redes, já que pode ajudar na composição de forças que incentivam e legitimam a tomada de decisões de forma participativa e compartilhada.

Quando uma política envolve diferentes organizações públicas, como é o caso em questão, a implementação pode se mostrar problemática uma vez que o controle do processo se torna mais complexo. Torna-se necessário um alto grau de cooperação para que a cadeia funcione sem o que, deficiências acumuladas podem levar a um grande fracasso.

O Programa de Educação Fiscal pressupunha não só desenvolver ações que deveriam ser divididas de forma compartilhada, mas também acionar a rede de escolas públicas e seus profissionais. O sucesso do Programa dependeria assim: primeiro, que os dois sistemas organizacionais estivessem igualmente engajados no Programa o que deveria se traduzir em adesão dos titulares dos postos de comando das duas Secretarias; segundo, a definição de competências e responsabilidades de cada uma; terceiro, que houvesse alocação de recursos organizacionais para executá-lo (equipes, recursos financeiros e técnicos); quarto, que as equipes designadas trabalhassem de forma compartilhada e cooperativa. A eficácia do Programa - possibilidade de desenvolver ações consistentes que difundissem o conhecimento

²¹ A autora utiliza o termo empoderamento na concepção de Augusto de Franco, in “O lugar mais desenvolvido do mundo - investindo no capital social para promover o desenvolvimento comunitário”, publicação da AED – Agência de Educação para o Desenvolvimento, 2004. Para este autor, empoderamento deve ser entendido como “energia” ou “poder social” necessário para o desenvolvimento humano e social sustentável.

sobre o papel do Estado e dos cidadãos junto a alunos da rede escolar – dependeria ainda, primeiro, de se ter um plano consistente contemplando sensibilização e capacitação dos profissionais de ensino da rede escolar; segundo, elaboração de material didático e desenvolvimento de metodologias específicas para trabalhar com temas técnicos (peças orçamentárias, prestação de contas etc.) e, terceiro, implementar ações de forma consistente e continuada, pois a sedimentação de conhecimentos e práticas exigem tempo e persistência.

O Capítulo seguinte está dedicado a apresentar o Programa Nacional de Educação Fiscal nos termos em que foi concebido pelo Grupo de Educação Tributária e aprovado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, em 1997. Além disso, será examinada a avaliação realizada em 2002, com base nas ações desenvolvidas pelos Estados em 2001, pela Escola de Administração Fazendária – co-executora do Programa no âmbito nacional. Além disso, será apresentada a experiência do Estado de Santa Catarina, para situar aspectos considerados como relevantes para a implementação bem sucedida do Programa.

CAPÍTULO 2 - EDUCAÇÃO FISCAL NO ÂMBITO FEDERAL E NO ESTADO DE SANTA CATARINA

Este capítulo é dedicado, inicialmente, a apresentar o Programa Nacional de Educação Fiscal a partir de sua concepção, seus objetivos e abrangência. Em seguida será examinada a avaliação feita pela Escola de Administração Fazendária-ESAF e a experiência do Estado de Santa Catarina que foi considerada pela ESAF como a mais bem sucedida das experiências estaduais.

Como foi discutido no capítulo anterior, o Programa Nacional de Educação Fiscal veio no bojo da Reforma do Estado. O Plano Diretor da Reforma do Estado apontava para uma administração pública gerencial, democrática, flexível e eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos, para a adoção de processos decisórios transparentes e marcado por processos institucionalizados de prestação de contas e responsabilização das agências governamentais. Ou seja, propunha uma gestão democrática com uma administração pública eficiente, responsável e transparente.

O Programa Nacional de Educação Fiscal, de acordo com os objetivos propostos, busca formar um indivíduo comprometido com o contexto social e a cultura em que vive. O diagnóstico dos autores do Programa é que haveria, em todas as camadas sociais, uma certa carência de consciência sobre o significado econômico, financeiro e social do tributo. A contribuição tributária seria uma das fontes de recursos que se converte em obras e serviços para a coletividade. No entanto, para que a contribuição tributária não se restringisse a uma atividade unilateral em que o cidadão e as empresas pagam o que o governo determina, torna-se necessário que ela fosse concebida não somente como uma obrigação mas que os cidadãos se empenhassem em acompanhar os resultados da aplicação dos recursos públicos. Para tanto, tornava-se necessária a difusão das informações sobre o papel do Estado, dos cidadãos e das empresas sobre o financiamento das políticas. A Educação Fiscal seria um dos meios de conscientização do cidadão sobre o seu papel social e as funções do Estado.

O Programa propunha difundir os conceitos e prática da educação fiscal através de ações convencionais como cursos, palestras, seminários, debates, participação em eventos públicos utilizando as várias formas de inserção na mídia, favorecendo o estabelecimento de parcerias com os vários segmentos da sociedade civil organizada, buscando, uma aproximação entre o

fisco e a sociedade. Além disso, propunha ações continuadas que deveriam ser executadas na rede de ensino voltadas para a formação dos jovens cidadãos.

A estratégia proposta previa que se iniciasse com o público interno da Administração Pública e, por etapas, envolvesse as redes de ensino público e particular, do fundamental ao universitário. Posteriormente, os demais segmentos da sociedade deveriam ser sensibilizados. O Programa é financiado por recursos do Orçamento Público e pelo Programa Nacional de Apoio à Administração para os Estados-PNAFE/BID. Em 11 de dezembro de 1996, o Banco Interamericano de Desenvolvimento aprova empréstimo de U\$500 milhões ao Brasil, em apoio à modernização fiscal do Distrito Federal e dos estados brasileiros. Tal aporte de recursos externos compõe orçamento global de R\$ 1 bilhão voltado, exclusivamente, para investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda. O PNAFE é um dos projetos de parceria entre o PNUD e o Ministério da Fazenda²². O PNUD implementou em 23 estados brasileiros o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados (“Programa planejado para aumentar a arrecadação por meio da racionalização do sistema, combate às fraudes e sonegações e melhorar o serviço prestado aos contribuintes”).

Para que os estados tenham seus projetos aprovados junto ao PNAFE, alguns passos devem ser seguidos:

1. a Unidade de Coordenação Estadual elabora o projeto;
2. a Unidade de Coordenação do Programa analisa e aprova o projeto, segundo o Regulamento Operativo do Programa;
3. o BID dá “não objeção”;
4. a Secretaria do Tesouro Nacional autoriza contratação;
5. a Caixa Econômica Federal contrata com o Estado.

Em decorrência da instituição do PNEF e para torná-lo operacional, foi criado, em cada unidade da Federação, um Grupo de Educação Fiscal Estadual-GEFE, coordenado por um

²²“O PNUD (Programa Nacional das Nações Unidas), adota uma estratégia integrada, sempre respeitando as especificidades de cada país, para a promoção da governabilidade democrática, o apoio à implantação de políticas públicas e ao desenvolvimento local integrado. O PNUD é uma instituição multilateral e uma rede global presente hoje em 166 países. A parceria PNUD/Governo brasileiro é viabilizada por meio de um documento de projeto conhecido como PRODOC, que descreve a mudança desejada em termos de produtos, resultados específicos e atividades, com seus respectivos orçamentos e cronogramas. O compromisso do PNUD é com a transparência das ações e a mensuração de resultados: cada projeto é idealizado com os mecanismos de gestão apropriados, incluindo a prestação de contas e os cenários desejados ao final de sua execução.” (site do Ministério da Fazenda).

Grupo de Trabalho Nacional, com sede em Brasília. O Grupo de Trabalho Nacional é vinculado à Secretaria Executiva da Escola de Administração Fazendária-ESAF.

Segundo estabelecido no Programa, os estados deveriam estabelecer parcerias entre as Secretarias da Fazenda e da Educação, com o objetivo de levar o Programa aos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, desenvolvendo os conteúdos de forma transversal no currículo escolar.

2.1 – O Programa Nacional de Educação Fiscal

O tema educação fiscal já havia aparecido em outras épocas mas não com a força desse programa. As primeiras ações de Educação Fiscal, no Brasil, surgiram em 1969 com a “Operação Bandeirante” que ensinava sobre a função socioeconômica dos tributos e sua importância para realização de obras de infra-estrutura como estradas, educação, saúde e energia elétrica. Mas é com a “Operação Brasil do Futuro”, em 1970, que a Educação Fiscal chega aos estabelecimentos de ensino. É criada uma cartilha, “Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda”, distribuída nas escolas do ensino fundamental. Os elementos básicos das atividades eram formar a consciência da importância dos tributos para o desenvolvimento do país, as vantagens da cooperação e da poupança. “O trabalho foi suspenso em 1972 devido às resistências encontradas. Argumentava-se que essa atividade pertencia ao sistema educacional e que a obtenção de resultados somente se faria sentir em prazo muito distante.”²³

Em 1977, o “Programa Contribuinte do Futuro” é lançado pela Secretaria da Receita Federal, junto aos estabelecimentos de ensino com a distribuição de livros e cartilhas a alunos e professores. O objetivo básico era a “ampliação da consciência sobre a função social do tributo, para melhorar a disposição de contribuir para as finanças do Estado.” Era um trabalho caracterizado como “campanha”²⁴ e tinha clara a meta imediata de aumentar a arrecadação tributária, não permanecendo como atividade permanente.

²³ Ata da 82ª Reunião Ordinária do CONFAZ realizada no dia 31 de maio de 1996, em Fortaleza, Ceará.

²⁴ O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, define a palavra Campanha como sendo um conjunto de ações, de esforços para atingir um determinado fim, com um objetivo definido, em determinada época. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2ª edição revista e ampliada. Editora Nova Fronteira.

Em 1995, em Salvador-BA, no seminário promovido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária-CONFAZ, alguns expositores chamaram a atenção para a necessidade de ações educativas para o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, pelo cidadão.

Em maio de 1996, em Fortaleza-CE, no seminário do CONFAZ sobre Administração Tributária, o tema Educação Tributária é inserido nas palestras. Conclui-se que “a introdução do ensino, nas escolas, do programa de consciência tributária é fundamental para despertar nos jovens a prática da cidadania, o respeito ao bem comum e a certeza de que o bem-estar social somente se consegue com a conscientização de todos”.²⁵

Em setembro do mesmo ano é celebrado o Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Entre as várias atividades previstas, constava a elaboração e a implementação de um programa nacional permanente de conscientização tributária a ser desenvolvido nos estados.

A Portaria nº 36 de 3 de fevereiro de 1997, do Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, estabeleceu: “o objetivo geral do programa consiste em melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais”.

Carneiro (2004) lembra que, por objetivo entende-se o que se quer ou se busca alcançar, expressando o propósito finalístico da ação. E acrescenta: “sem uma percepção clara e coerente sobre o ponto de chegada, seja ele um resultado pretendido ou uma situação desejada, fica difícil fazer escolhas apropriadas sobre as atividades e tarefas a serem desempenhadas”. (CARNEIRO, 2004, p.54). A Portaria, ao estabelecer o objetivo do Programa o fez de forma muito vaga, não expressando de forma clara quais caminhos seguir.

Determinou, ainda, o apoio a projetos de modernização fiscal destinados a:

- aperfeiçoar os mecanismos legais, operacionais, administrativos e tecnológicos dos distintos órgãos responsáveis pela administração fiscal dos estados;
- fortalecer e integrar a administração financeira e consolidar a auditoria e o controle interno dos estados;
- aperfeiçoar o controle do cumprimento das obrigações tributárias por parte do contribuinte, mediante a implementação de novas técnicas e metodologias de arrecadação e fiscalização tributárias; e

²⁵ Ata da 82ª Reunião Ordinária do CONFAZ realizada no dia 31 de maio de 1996, em Fortaleza, Ceará.

- agilizar a cobrança coativa da dívida tributária e fortalecer os processos de integração entre as administrações tributárias e os órgãos de cobrança judicial.

No mesmo ano, em 27 de julho, o CONFAZ aprova a criação de um Grupo de Trabalho de Educação Tributária- GET, composto por representantes do Ministério da Fazenda (Gabinete do Ministro, Secretaria da Receita Federal, Escola de Administração Fazendária-ESAF), das Secretarias de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal. Este grupo formula um programa de Educação Tributária para os estabelecimentos de ensino dos níveis fundamental e médio, que é aprovado pelo CONFAZ em 28 de setembro de 1997.

O objetivo geral do Programa foi promover e institucionalizar a Educação Tributária, para o pleno exercício da cidadania, e os objetivos específicos eram sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública; incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos; criar condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão.

A primeira meta fixada foi a implantação do programa nos Estados de Mato Grosso e do Rio Grande do Norte em 1998. Os demais estados preparariam seus projetos em 1998, para implementação em 1999, o que já poderia indicar dificuldades futuras em virtude do calendário eleitoral. 1998 foi ano de eleições para governadores que tomaram posse em 1999. Portanto, havia a possibilidade de que o governo estadual planejasse para outro governo executar.

Em 27 de fevereiro de 1998, Portaria nº 35 do Ministério da Fazenda oficializa a criação do Grupo de Trabalho de Educação Tributária, atribui sua coordenação e secretaria executiva à Escola de Administração Fazendária e formula seus objetivos: “promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implementação de um programa nacional permanente de educação tributária” e “acompanhar as atividades do Grupo de Educação Tributária dos Estados-GETE”.

Em 1999, passam a integrar o grupo representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Educação-MEC. No mesmo ano, o CONFAZ aprova a alteração da denominação do programa que passa a se chamar Programa Nacional de Educação Fiscal, com abrangência que não se restringe apenas aos tributos mas também às questões da

alocação dos recursos públicos e da sua gestão. O Grupo de Educação Tributária-GET passa a se denominar Grupo de Educação Fiscal-GEF. Na constituição e consolidação do GEF, a missão definida foi a de “promover, coordenar e acompanhar as ações necessárias à elaboração e à implementação de um programa permanente de conscientização tributária, visando a despertar a sociedade para o exercício pleno da cidadania”. (Programa Nacional de Educação Fiscal. Escola de Administração Fazendária).

A proposta é assim focalizar o interesse social, deixando de lado o objetivo imediato de aumento da arrecadação. O escopo do Programa seria mais amplo, buscando o entendimento, pelo cidadão, da necessidade e da função social do tributo, assim como dos aspectos relativos a administração dos recursos públicos. O acompanhamento, pelo cidadão, da qualidade e da propriedade dos gastos públicos, constituía o controle sobre o desempenho dos administradores públicos e sobre o uso dos recursos.

O GEF fixou, ainda, as diretrizes para o desenvolvimento e a implementação do programa²⁶, transcritas abaixo:

- a ênfase do PNEF é o exercício pleno da cidadania;
- o programa deve ser implementado com recursos orçamentários internos e externos, inicialmente advindos do PNAFE;
- o tratamento das questões tributárias e de finanças públicas deve abranger os três níveis de governo;
- todo material a ser utilizado deve ter a característica de educação permanente; evitando-se o uso de logomarcas e mensagens que caracterizem determinada gestão governamental;
- deve-se evitar a vinculação de campanhas de premiação ao programa, com a finalidade exclusiva de aumentar a arrecadação;
- a implementação do PNEF conta com o apoio do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação;
- o programa deverá contemplar ações, junto à sociedade, que promovam a participação do cidadão na gestão governamental;

²⁶ Programa Nacional de Educação Fiscal publicado pela ESAF.

- os programas estaduais deverão ser desenvolvidos em parceria com as Secretarias da Fazenda e da Educação dos estados e dos municípios, e também com a participação de outros órgãos e entidades representativos da sociedade;
- o conteúdo programático deve ser inserido na grade curricular de forma transversal, conforme proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais²⁷.
- Como estratégia de ação, o GEF recomendou aos estados que criassem coordenação específica para administrar as ações necessárias para a implementação de um Programa Estadual de Educação Fiscal, considerando as seguintes ações:
 - sensibilizar a alta gerência (Governadores e Secretários de Fazenda e de Educação);
 - sensibilizar prefeitos e secretários municipais de Fazenda e Educação por meio de apresentação dos objetivos e das formas como seriam desenvolvidas as atividades de Educação Fiscal e definir contratos de parcerias;
 - estabelecer estrutura mínima necessária, tanto em nível de recursos humanos quanto de recursos materiais;
 - selecionar e produzir material didático com parceria entre as Secretarias de Fazenda e de Educação;
 - elaborar livro-texto para instrumentalizar e capacitar os professores;
 - selecionar estabelecimentos de ensino que, de início, seriam abrangidos pelo programa;
 - realizar seminários para apresentação dos objetivos e formas para desenvolver as atividades relacionadas à Educação Fiscal aos responsáveis pela execução do programa de cada unidade escolar;
 - criar indicadores de avaliação da implementação do programa;

Como o Programa pretendia se constituir em atividade permanente mas respeitando as particularidades das administrações estaduais, ficou sob a responsabilidade de cada unidade da Federação, em seus projetos, estabelecer um cronograma de atividades “condizente com suas realidades e em consonância com o Programa Nacional”.

O Programa Nacional de Educação Fiscal é composto de cinco módulos, abrangendo:

²⁷ O GEF registrou, também, algumas observações, dentre elas: “embora as questões tributárias tenham sido introduzidas mais especificamente apenas no tema “Trabalho e Consumo” dos Parâmetros Curriculares Nacionais, para as séries de 5ª a 8ª, entende-se adequado o seu tratamento no nível de ensino fundamental, de 1ª a 4ª séries, nos núcleos de conhecimento “Ética e Cidadania”.

Módulo I- Estabelecimentos de ensino fundamental.

Módulo II- Estabelecimentos de ensino médio.

Módulo III- Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação, Secretarias de Educação e outras.

Módulo IV- Universidades públicas e particulares.

Módulo V- Sociedade em geral.

O resultado esperado com a implementação desse programa é que se promovesse mudança dos valores na sociedade, através da formação de cidadãos conscientes do seu dever de cumprir as obrigações tributárias (entendendo que o Estado necessita de recursos financeiros, que são, na maior parte, provenientes dos tributos arrecadados) e do direito de cobrar a adequada destinação dos recursos provenientes dos tributos arrecadados (que devem ser aplicados eficazmente pelo Estado, para melhorar a qualidade de vida da população).

2.2 – A avaliação da Escola de Administração Fazendária

Em 31 de janeiro de 2002, decorridos seis anos da criação do Programa Nacional de Educação Fiscal, a ESAF constitui, através da Portaria nº 12, comissão de avaliação para monitorar e avaliar o Programa. A comissão passa então a avaliar as atividades realizadas em 2001 nos Estados, considerando os seguintes componentes: proposta do programa, bases institucionais, capacidade organizacional, atividades do programa e resultados obtidos, com atribuição de conceitos.²⁸ A avaliação abrangeu 25 estados. Dois não foram avaliados: Alagoas, por não ter encaminhado o Relatório de Avaliação e Rio Grande do Sul, por não participar do Programa em 2001. Os dados sobre os estados foram extraídos dos relatórios preenchidos pelos componentes do GEFE de cada estado. O relatório final evidencia pontos fortes e pontos que necessitavam atenção para melhorar a implementação do Programa, nos estados em geral.²⁹

²⁸ Foi feita uma avaliação do desempenho dos Estados em relação ao Brasil. Os dados em nível nacional foram estruturados estatisticamente pela Moda dos Estados envolvidos. Moda (estatística): numa distribuição de frequência, é o valor da variável que corresponde a incidência de maior número de casos.

²⁹ Os conceitos atribuídos aos Estados obedeceram ao seguinte critério: 1-Não atende ao esperado: o conjunto de respostas não demonstra evidências que permitam avaliar este item ou as iniciativas apresentadas são muito incipientes, totalmente inadequadas ao que pede o item ou ao que define o Programa. 2-Atende precariamente ao esperado: o conjunto de respostas demonstra a existência de iniciativas já implementadas, porém, de uso esporádico reativas ou pouco disseminadas ou ainda totalmente adequadas ao perfil do Programa. 3- Atende parcialmente ao esperado: o conjunto de respostas demonstra a existência de iniciativas já implementadas,

Mato Grosso e Rio Grande do Norte haviam sido escolhidos para implementação experimental do Programa em 1998 e Santa Catarina destacou-se entre todos os estados. Por isso, apresenta-se aqui a avaliação dos estados acima e a do Programa de Minas Gerais.

Quadro 1: A avaliação de desempenho dos Estados selecionados.

DETALHAMENTO	BRASIL	MT	RN	MG
1- Proposta do Programa				
Coerência e consistência	Precariamente	Precariamente	Precariamente	Precariamente
Adequação aos propósitos do PNEF	Atente	Atende	Precariamente	Parcialmente
Adequação aos recursos disponíveis	Parcialmente	Precariamente	Parcialmente	Precariamente
Adequação dos objetivos, metas e ações	Parcialmente	Não atende	Parcialmente	Precariamente
2- Bases Institucionais do Programa				
Status legal do Programa	Atende	Atende	Atende	Atende
Institucionalização do GEF	Parcialmente	Precariamente	Parcialmente	Precariamente
Integração do Programa com as demais atividades do Governo do Estado	Parcialmente	Não atende	Parcialmente	Não atende
Estabelecimento da missão e dos objetivos do Programa no Estado	Parcialmente	Parcialmente	Precariamente	Precariamente
Institucionalização de princípios participativos e de sustentabilidade	Parcialmente	Precariamente	Precariamente	Não atende

razoavelmente adequadas à proposta, tendo já um caráter proativo e de razoável uso contínuo, estando relativamente disseminadas e adequadas ao perfil do Programa. 4-Atende ao esperado: o conjunto de respostas demonstra a existência de iniciativas adequadas à proposta, sendo já de caráter proativo e estão disseminadas por todas as áreas envolvidas, demonstrando serem de uso contínuo e estando adequadas ao perfil do Programa. (Sistema de monitoramento e Avaliação. Relatório ano-base 2001. ESAF).

Continua Quadro 1

DETALHAMENTO	BRASIL	MT	RN	MG
3 - Capacidade Organizacional				
Estrutura organizacional	Precariamente	Não atende	Precariamente	Precariamente
Sistema de liderança	Precariamente	Precariamente	Parcialmente	Precariamente
Práticas de planejamento	Parcialmente	Parcialmente	Não atende	Parcialmente
Práticas participativas	Precariamente	Precariamente	Não atende	Precariamente
Práticas que promovam a sustentabilidade	Precariamente	Precariamente	Precariamente	Precariamente
Desenvolvimento e gestão de RH	Parcialmente	Precariamente	Não atende	Parcialmente
Financiamento	Não atende	Precariamente	Não atende	Não atende
4- Atividades do Programa				
Vínculo das atividades aos objetivos do Programa	Atende	Não atende	Não atende	Parcialmente
Quantidade e regularidade das atividades das atividades em relação à equipe	Atende	Não atende	Atende	Parcialmente
Participação da sociedade civil organizada	Não atende	Não atende	Não atende	Não atende
Desenvolvimento de parcerias que contribuam para a permanência do Programa	Não atende	Parcialmente	Parcialmente	Não atende
Definição e comportamento dos indicadores *				
Práticas de monitoramento, avaliação e gestão da informação*				
Atuação do GEF	Parcialmente	Parcialmente	Atende	Parcialmente
5- Atingimento de Metas				
Atingimento de metas previstas	Não atende	Não atende	Parcialmente	Precariamente

Fonte: Sistema de Monitoramento e Avaliação. Relatório ano-base 2001, ESAF.

(*) A maioria dos Estados não demonstrou adotar esses procedimentos e, os poucos que declararam adotá-los, não explicitaram os indicadores. Diante disto, a Comissão de Avaliação optou por não analisar os itens em questão.

A análise do quadro indica como aspectos positivos, a adequação dos projetos estaduais às diretrizes e metas estabelecidas no Programa Nacional, o que revela a preocupação dos gestores estaduais em assegurar a coerência das ações desenvolvidas e a identidade do PNEF. O segundo ponto destacado foram as condições formais de implementação dos projetos estaduais (bases normativas e legais).

Como aspectos negativos tem-se dificuldades referentes à implementação, bem como à garantia da infra-estrutura material para a execução dos projetos. Destacam-se: baixo índice de integração da Educação Fiscal com as demais atividades desenvolvidas nos estados; recursos orçamentários e financeiros insuficientes para garantir a implementação das atividades planejadas; falta de coerência e consistência de algumas propostas; falha no processo de institucionalização dos princípios participativos e de sustentabilidade que, se praticados, promoveriam o desenvolvimento do PNEF; estrutura organizacional que não atende às necessidades do Programa Estadual; ausência de financiamento claramente definido. Acrescenta-se a Minas Gerais, outra fragilidade: a falta de integração entre as áreas fazendária e educacional.

Os desempenhos dos Estados de Mato Grosso e Rio Grande do Norte ficaram muito próximos aos de Minas Gerais, com destaque para o Rio Grande do Norte no componente “atividades do programa”, demonstrando que o quantitativo e a regularidade das ações implementadas eram compatíveis com o porte das equipes locais e a atuação do GEFE foi satisfatória.

2.3- A Educação Fiscal em Santa Catarina

Trataremos aqui do Estado de Santa Catarina que apresentou desempenho superior aos dos outros Estados em todos os componentes avaliados pela ESAF. O Quadro 1 demonstra que em Santa Catarina houve adequação das atividades desenvolvidas com os objetivos e metas do Programa Nacional, viabilização de componentes que garantiriam ao Programa estadual as bases necessárias à institucionalização e sustentabilidade e a uma formulação pertinente e implementação adequada do Programa. Verificou-se também que as atividades desenvolvidas estavam em consonância com os objetivos definidos e foram concretizadas parcerias para a realização das ações. A administração estadual havia ainda designado os recursos humanos

em dimensão adequada às necessidades do Programa, com autonomia para deliberar o que deveria ser feito.

Em Santa Catarina, o Programa havia sido iniciado em setembro de 1998, no município de Fraiburgo, com o “Seminário de Capacitação e Elaboração do Material Didático sobre Educação Tributária”, com a participação de 75 educadores e 45 técnicos fazendários. A partir daí procurou-se buscar, de forma sistemática, entre órgãos públicos com finalidades e objetivos distintos, pontos de convergência que pudessem sustentar a implantação de um Programa de Educação Fiscal em forma de parceria duradoura e socializar experiências e conhecimentos.

A estratégia adotada envolveu a realização de cursos com a participação de educadores e técnicos fazendários, visando a produção de material pedagógico; produção de material de apoio versando sobre temas relacionados a finanças públicas.³⁰ Dentre as diretrizes estabelecidas em 1998, ficou decidida a realização de cursos com participação de educadores e técnicos fazendários, visando a produção de material pedagógico. Da mesma forma ficou decidido que seria produzido material de apoio abordando temas relacionados a finanças públicas, que seriam trabalhados pelo Programa.

Naquele estado, a Educação Fiscal vem sendo levada adiante por um grupo composto por educadores e técnicos fazendários lotados nas gerências regionais da Educação e da Fazenda, assim como na sede das duas Secretarias, em Florianópolis. O Grupo Estadual é composto por representantes das 30 Gerências Regionais de Educação e 30 Gerências Regionais da Fazenda. Durante o ano de 2000, foram realizados quatro grandes eventos, em quatro municípios distintos, visando a capacitação de docentes e produção de cadernos pedagógicos. A capacitação envolveu 645 *educadorews* e 105 técnicos fazendários.³¹ Em todos os eventos

30 O relato a seguir foi retirado da fita de vídeo gravada durante o Seminário, e de entrevista, feita por telefone, com Dirce Maria Martinello, da coordenação do grupo de Educação Fiscal da Secretaria de Fazenda de Santa Catarina. Foi elaborada, então, por um Fiscal de Tributos Estaduais, uma apostila denominada “Finanças Públicas: Lições Introdutórias destinadas aos Docentes do Programa de Educação Fiscal”, que passou a ser utilizada como fonte de consulta e esclarecimento de dúvidas sobre a administração pública.

31 A capacitação se deu da seguinte forma: primeiro encontro, em abril, 180 educadores e 45 técnicos fazendários. Objetivo: produção de atividades pedagógicas para integrarem os cadernos. Segundo encontro, em junho, 160 educadores e 20 técnicos fazendários. Objetivo: aprofundamento dos conteúdos para educadores do Ensino Fundamental. Terceiro encontro, em julho, 145 educadores e 15 técnicos fazendários. Objetivo: aprofundamento dos conteúdos para educadores do ensino médio. Quarto encontro, em novembro, 160 educadores e 25 técnicos fazendários. Objetivo: revisão da versão preliminar dos 4 cadernos.

o número de participantes da Secretaria de Educação foi superior aos da Secretaria da Fazenda, numa demonstração de que os profissionais da área educacional foram priorizados como agentes para implementar o Programa nas escolas. Como resultado do trabalho desenvolvido entre as duas secretarias foram produzidos quatro cadernos pedagógicos: Séries Iniciais, Ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, Ensino Fundamental de 5ª a 8ª séries e Ensino Médio, contendo sugestões de atividades para serem utilizadas pelos professores em sala de aula.

Os cadernos pedagógicos foram distribuídos em 2001 em boa parte da rede pública estadual de ensino, algumas prefeituras municipais e, por solicitação, foram enviados a outras Unidades da Federação e tornaram-se referência nacional.

O esforço de envolvimento dos profissionais da rede pública de ensino foi ampliado em 2001: nos meses de abril e maio foram realizados dezenove cursos com a presença de 4.500 educadores, com representantes de todas as escolas da rede estadual. No segundo semestre de 2001 foram desenvolvidos, em diversas regiões do Estado, iniciativas orientadas para sensibilização de educadores. Aproximadamente 20.000 educadores tiveram de alguma forma, contato com os propósitos do programa de Educação Fiscal, de acordo com dados divulgados em 2003. Por solicitação dos educadores, novos cadernos foram produzidos contendo, inclusive, atividades desenvolvidas em sala de aula.

De acordo com Dirce Martinello, hoje o Programa está implantado em todas as escolas públicas do estado e a Educação Fiscal já faz parte do planejamento anual das escolas. Cada regional tem seu próprio planejamento estratégico. Perguntada sobre como se deu a parceria Fazenda – Educação, ela respondeu que a Secretaria da Fazenda sempre deu prioridade à Secretaria de Educação no que diz respeito à forma de implantar o Programa transversalmente nas escolas. Para ela “o carro-chefe da Educação Fiscal em Santa Catarina, é a Secretaria de Educação”.

Um dado que talvez possa explicar a forma tranqüila como se estabeleceu a parceria entre as duas secretarias, seria a formação acadêmica de alguns técnicos da Fazenda que integram as equipes do Programa. Muitos vieram da área educacional, como por exemplo, Zelita Terezinha Hahn que é educadora oriunda da Secretaria de Educação, designada a integrar o grupo de Secretaria da Fazenda. Dirce Martinello, por sua vez, é Assistente Social com

Mestrado em Educação e Trabalho e veio da área da saúde. A formação dos técnicos talvez possa explicar por que em Santa Catarina tenha-se enfatizado temas relacionados à cidadania evitando-se o viés fiscalista. Um relato de Martinello ilustra a maneira como o grupo trabalha e o grau de institucionalização do Programa: “houve, há pouco tempo, mudança de um Diretor e o grupo fez uma reunião para informar ao que estava chegando, sobre o Programa. Neste momento (2005), o Secretário de Educação está sendo substituído e já está agendado um encontro do Grupo de Educação Fiscal com o novo Secretário”. O relato indica que as bases necessárias à institucionalização e sustentabilidade do Programa estão garantidas.

O sucesso do Programa em Santa Catarina pode ser explicado por alguns fatores, além do perfil dos profissionais que compõem a equipe (formação como educadores e experiência de trabalho em outros órgãos, além da área fazendária), como o envolvimento dos profissionais da rede de ensino através de uma estratégia consequente e o explícito reconhecimento, pela Secretaria de Fazenda, do papel central da Secretaria de Educação e dos profissionais de educação.

2.4 – As dificuldades Nacionais

A avaliação da ESAF para os outros estados indica poucos itens com sinalização positiva. No componente “Proposta do Programa”, 56% dos Estados desenvolveram atividades compatíveis com objetivos e metas propostos por eles. Para a ESAF esse percentual pode ser explicado pelo fato de que poucas unidades desenvolverem propostas de planejamento gerencial/operacional das atividades. No componente “Bases Institucionais do Programa”, avaliação positiva: 92% dos Estados possuíam atos legais e normativos estabelecendo o regulamento do Programa. Esse dado evidencia que apenas tomar a decisão política e materializá-la em normas, não garante, em princípio, a sua implementação. Nos demais itens deste componente, os estados conseguiram realizar apenas parcialmente ou precariamente o que havia sido proposto. Alguns não atenderam ao esperado, como foi o caso de Mato Grosso e Minas Gerais. Neste item foram avaliados aspectos (como integração do Programa com as demais atividades do governo do estado e estabelecimento da missão e dos objetivos do Programa no estado) que, atendidos, garantiriam ao Programa estadual as bases necessárias à plena institucionalização e sustentabilidade.

Os estados, de modo geral, apresentaram estrutura organizacional apenas parcialmente compatível com a proposta do Programa e apontaram a inexistência de práticas destinadas a promover a sustentabilidade do Programa³². Eles também não evidenciaram a participação da sociedade civil organizada nos eventos realizados e também não concretizaram nenhum tipo de parceria que contribuíssem para a permanência do programa.

A ESAF assinala, em seu relatório: “a análise dos dados enviados pelos Estados constatou a existência de outra fragilidade do Programa, além daquelas apontadas: a falta de integração entre as áreas fazendária e educacional em nível federal”. E conclui: “o sistema de gestão ora vigente nas esferas nacional e local é incipiente e não garante a continuidade do Programa”. (BRASIL, 2003, p.47)

As possíveis explicações para as dificuldades de implementação do Programa no Brasil podem residir no fato de ele fazer parte de um programa maior, o PNAFE, concebido para obter financiamento para as Secretarias de Fazenda. O Programa de Educação Fiscal, decidido e desenhado no âmbito do CONFAZ, necessitava da adesão dos governos estaduais, o que poderia ter ocorrido apenas para garantir os recursos financeiros previstos, não havendo, todavia, comprometimento de fato com o resultado. Outro fator a considerar é a mudança da composição dos governos estaduais, em 1999, ano do início da implementação do Programa. Com a mudança de governo muda o representante da Fazenda no CONFAZ formando-se outra equipe, diferente daquela que havia se comprometido com a implementação do Programa. A baixa institucionalidade, diante das mudanças ocorridas, aparentemente afeta a capacidade do CONFAZ ou da ESAF em induzir com eficácia a adesão real dos governos estaduais.

A avaliação indica que, no Brasil inteiro, o Programa enfrentou dificuldades, mas os resultados de Minas Gerais foram piores do que os do Brasil em geral. Retoma-se essa discussão no capítulo seguinte, focalizado na experiência do Programa de Educação Fiscal em Minas Gerais.

³² As práticas de sustentabilidade compreendiam as questões orçamentárias, políticas, institucionais e culturais, além da divulgação da importância do Programa para as demais autoridades governamentais.

CAPÍTULO 3 - A EDUCAÇÃO FISCAL EM MINAS GERAIS

Este capítulo aborda os antecedentes da educação fiscal em Minas Gerais e a implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal, objeto de nosso estudo, e foi estruturado em duas partes. Na primeira, buscamos verificar se a SEF desenvolveu alguma ação de educação fiscal no passado. Na segunda parte apresentamos a implementação do Programa em Minas Gerais. Para recuperar a trajetória, foi realizado levantamento em documental no Centro de Referência do Professor da Secretaria de Educação e do Núcleo de Educação Fiscal da Secretaria de Fazenda.

A fonte documental é frágil e incompleta e as atas são extremamente vagas. A documentação relativa à Educação Fiscal encontra-se em caixas ou pastas, com identificação e acondicionadas em local adequado e de fácil acesso. Os registros é que se constituem problema, pois se apresentam, a maioria deles, incompletos. Não foi possível localizar evidências suficientes para suportar algumas afirmações que se encontram nos relatórios, como por exemplo, o número de participantes de um determinado evento. Há registro de reunião com o objetivo de trocar experiências entre os disseminadores do Programa, mas sem a descrição das experiências. Outra dificuldade encontrada é que parte da história do Programa está na memória das pessoas que trabalharam na sua implementação, reduzindo a confiabilidade dos depoimentos uma vez que as pessoas têm visões diferentes a respeito da Educação Fiscal, como poderá ser constatado nas entrevistas.

Para complementar as informações e captar as percepções dos técnicos executores do Programa, foram entrevistados: Wagner Pinto Domingos, Coordenador técnico do Programa de Educação Fiscal em Minas Gerais; Ruze-Robelli, técnica do NEF de 1999 a 2002 e Coordenadora, de 2002 a 2004 e Magda Aguiar, técnica do NEF por três anos. E ainda, dois técnicos do Grupo de Educação Fiscal da Secretaria de Educação, Nilza Viegas e Edmilson Silva Pereira. Para melhor compreensão da organização Secretaria de Fazenda, foram entrevistados: Simone Nunes, Agente Fiscal de Tributos Estaduais, Diretora da Superintendência de Planejamento e Informática; Antônio de Pádua e Antônio Luiz Bernardes, Fiscais de Tributos Estaduais, ex-Diretor da Diretoria de Fiscalização e ex-Secretário Adjunto de Administração Fazendária, respectivamente.

3.1 - Os antecedentes

Em Minas Gerais também não foi a primeira vez que o tema educação fiscal apareceu na agenda pública. Segundo relatório “Educação Tributária”³³ enviado ao Governador do Estado, em 1971, “os programas de ensino de Minas Gerais nunca se descuidaram da matéria sobre Tributos. Pode-se constatar que no antigo programa de Minas Gerais, editado em 1939 no Governo Valadares, já se mencionava o assunto, com os temas: imposto e taxas municipais; serviços públicos- impostos e taxas federais como meio de mantê-los; significação do orçamento federal.”

Na reforma do Programa de Ensino realizada no Governo Magalhães Pinto, em 1965, a disciplina de Estudos Sociais apresentava na nova organização do conteúdo programático, no tópico “A vida em nossa Comunidade”, o subtópico “Governo” que, dentre outros conteúdos, constava: “Os impostos e as taxas – necessidade do povo e governo trabalharem com responsabilidade conjunta para o bem-estar coletivo e progresso da comunidade”.³⁴

Em 19 de junho de 1970 foi assinado pelo então governador do Estado, Israel Pinheiro, o Decreto nº12.765 instituindo a Educação Tributária no programa de todos os estabelecimentos de ensino do sistema estadual. Os artigos genéricos e a introdução sinalizam que a preocupação não era exatamente com a formação dos alunos e sim reduzir resistências ao pagamento de tributos: “considerando que cabe à Administração promover campanhas visando ao incentivo da arrecadação tributária do Estado; considerando que é indispensável compatibilizar os programas educacionais de moral e civismo com os objetivos e fins do Estado, tendo em vista o recolhimento e aplicação dos tributos estaduais, decreta. (...)”

No ano seguinte, em 23 de agosto de 1971, um novo Decreto (nº 13.844) foi promulgado, com a finalidade de instituir “Comissão Especial”, incumbida de apresentar sugestões básicas para o lançamento de uma campanha de Educação Tributária no Estado e viabilizar a criação de um órgão encarregado de promover e coordenar a mencionada campanha (art. 1º,I). E o

³³ Elaborado pela Comissão Especial de Educação Tributária, instituída pelo Decreto nº 13.844 de 23 de agosto de 1971.

³⁴ Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Programa do Ensino Primário Elementar. Imprensa Oficial. Belo Horizonte. 1965. Biblioteca do Professor do Centro de Referência do Professor da Secretaria de Educação.

inciso II se refere à “inclusão de noções de técnicas tributárias e de sua função social no programa dos estabelecimentos de ensino.” Além de quatro membros da Secretaria da Fazenda, faziam parte da Comissão, uma professora de Sociologia Geral do Curso de Pedagogia do Instituto de Educação de Minas Gerais e de Didática das Ciências Sociais do Centro Regional e de Pesquisas Educacionais João Pinheiro e a Chefe da Seção de Estudos Pedagógicos do Departamento de Educação, da Secretaria de Estado da Educação, sob a presidência do Subsecretário de Estado da Fazenda, Luiz Rogério Mitraud de Castro Leite.

Ainda no ano de 1971, em Parecer publicado pelo Conselho Estadual de Educação³⁵, é prevista “a inclusão das unidades sobre tributação na cadeira de Ciências Sociais ou de Educação Moral e Cívica.” Em 23 de novembro de 1971, cinco meses após sua criação, a Comissão Especial encaminhou ao Governador o relatório “Educação Tributária” que, dentre outras providências, indicava a necessidade de se criar um órgão responsável pelo planejamento e coordenação de Programas de Educação Tributária.

Esse relatório foi acolhido pelo Governador do Estado que, em 06 de dezembro de 1971 editou o Decreto nº 14.130, criando a “Comissão de Educação Tributária”, cuja presidência ficou a cargo do então Secretário Adjunto da Fazenda, Ferdinando Correia de Mello, e seu artigo 3º determinava que “o Secretário de Estado da Fazenda aprovará as diretrizes gerais da política de Educação Tributária, competindo ao Secretário de Estado da Educação a aprovação de programa a ser executado nas unidades de ensino.”

Subordinado à Comissão de Educação Tributária, foi criado o Centro de Educação Tributária, órgão de estrutura da Superintendência de Recursos Humanos da Secretaria da Fazenda, com o objetivo de planejar e executar as políticas e diretrizes definidas pela Comissão. Uma das metas do Centro de Educação Tributária era “formar no cidadão uma consciência participativa para que, a partir daí ele se sinta também responsável pela construção de uma sociedade mais justa e feliz.” E ainda, estimular a conscientização para a função social do tributo e promover a remoção de fatores causadores da evasão fiscal, através de encontros de orientação, atendimento a grupos específicos, visitas e elaboração de material instrucional no âmbito das escolas e das organizações de representação de classe empresarial.

³⁵ Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 217/71. Publicado no “Minas Gerais” de 31 de dezembro de 1971.

A partir de meados dos anos 70 até início dos anos 90, o Centro atuou junto a escolas e entidades de classe. Foram localizados Projetos de eventos, cursos e seminários elaborados pela equipe do Centro, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 - Antecedentes da educação fiscal na Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.

Ano	Evento
1976	Elaboração de “Manual de Instrução - Estímulos Fiscais”
1977	Seminário de Orientação Tributária para contabilistas de Belo Horizonte e Contagem
1978	Seminário de Orientação Tributária para contabilistas de Divinópolis, Juiz de Fora e Governador Valadares.
1979	Edição dos “Cadernos de Educação Tributária” para alunos de 5ª e 6ª séries do 1º grau e Supletivo contendo conceitos de tributo, tipos de tributos e a importância econômico-social do tributo.
1980	Apresentação da “Experiência Mineira em Educação Tributária no Ensino de 1º Grau”, no VI Congresso Nacional de Administração Fazendária de Salvador-BA.
1983	I Encontro de Administração e Gerência Tributária para contabilistas de Minas Gerais no município de Itaúna.
1984	Implantação do projeto “A Educação Tributária no Ensino de 1º Grau através da Arte”. ³⁶
1985	Criação de Comissões Regionais de Educação Tributária nas Superintendências Regionais da SEF.
1987	Educação Tributária na Formação do Futuro Contabilista – sensibilização e orientação aos alunos do 3º ano técnico de Contabilidade. ³⁷
1987 e 1988	Projeto de educação tributária junto aos alunos do 3º ano dos cursos de Magistério de estabelecimentos de ensino da Capital. Objetivo: despertar no professorado a necessidade de desenvolver no aluno, através da Educação Moral e Cívica, a consciência tributária, e conscientizar os futuros professores sobre o seu papel na sociedade como agente transformador do processo histórico. ³⁸
1990	“Operação Shopping Del’Rey” com o <i>slogan</i> “O ICMS que você paga sem ver, paga as obras que você vê”. Objetivo: promover o aumento da receita e conscientizar o consumidor de que o ICMS, sendo um tributo indireto, está embutido no preço das mercadorias.
1992	- Programa “Compra da Sorte”, no município de Curvelo, incentivava o consumidor a pedir a nota fiscal e trocá-la por cupons e concorrer a prêmios. - Implantado, no município de Paracatu, o programa “Tributinho” com o objetivo de conscientizar a população em geral da função social do tributo e da necessidade de sua participação no processo arrecadador do Estado. - Montado estande de “Orientação Fiscal” na Feira de Bordado de Itinga, no município de Uberaba com o objetivo de promover a exigência da emissão de documentos fiscais e esclarecer o consumidor dos seus direitos e deveres.

Fonte: Documentos de arquivo do Núcleo de Educação Fiscal da Secretaria de Fazenda, sistematização realizada pela autora da dissertação.- 2004

³⁶ Apresentação da peça infantil “1+1 não é um só” para alunos de várias instituições de ensino das redes estadual, municipal e particular da Capital no Teatro Santa Maria e no teatro do Colégio Isabela Hendrix.

³⁷ Não foram localizados os documentos que identifiquem a escola onde ocorreu o evento.

³⁸ Não foram localizados o material dos cursos nem os documentos que identifiquem em quais escolas do Curso de Magistério ocorreu o evento. Foram localizados somente registros mencionando os cursos.

Percebe-se, a partir do quadro, que a Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, ao longo das últimas décadas desenvolveu algum tipo de campanha ou evento. Todavia, como pode ser constatado, a maior parte denota a preocupação apenas com o aumento da arrecadação (as mensagens veiculadas dizem respeito somente à exigência da nota fiscal).

Os seminários para contabilistas, por sua vez, pretendiam orientar e sensibilizar os profissionais “para o importante papel do contador como responsável pelos serviços de escrituração das empresas e sua atuação como elo de integração fisco - contribuinte; orientar o futuro contabilista quanto aos procedimentos contábeis passíveis de ação fiscal por parte da Secretaria da Fazenda; criar um clima favorável entre fisco e contribuinte; orientá-los a respeito das mais recentes modificações da Legislação Tributária e Previdenciária; esclarecer dúvidas quanto à interpretação da legislação; conscientizá-los de sua responsabilidade perante seu cliente, sua comunidade, seu estado”. De novo, é evidente a preocupação com a arrecadação e com a adoção de práticas contábeis adequadas. O Centro elaborou alguns projetos, mas em nenhum dos documentos localizados percebe-se a preocupação efetiva com a formação sistemática dos jovens cidadãos³⁹.

A maioria dos programas e campanhas foi levada a cabo em um período marcante da história do Brasil. O regime militar, que se instalou no país em 31 de março de 1964 e estendeu-se até o final do processo de abertura política em 1985, interveio em vários pontos da vida social, inclusive nos currículos escolares. O Decreto-Lei nº 369 de 12 de dezembro de 1969 “dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória, nas escolas de todos os graus e modalidades, dos sistemas de ensino no País.⁴⁰” A Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971, que reformulou o 1º e o 2º graus, atribuiu ao Estado a responsabilidade pelo ensino fundamental e instituiu o ensino obrigatório de Educação Moral e Cívica em todos os estabelecimentos de 1º e 2º graus do país, “observando o disposto no Decreto-Lei.⁴¹” Era uma disciplina marcadamente proselitista com o objetivo de difundir a ideologia do regime militar.

³⁹ Não foram encontrados registros de implementação destes projetos. “É possível que a documentação tenha se perdido, ou esteja em algum arquivo morto”, conforme entrevista realizada com Magda Aguiar, funcionária do NEF.

⁴⁰ “Artigo 1º-É instituída, em caráter obrigatório, como disciplina e também como prática educativa, a Educação Moral e Cívica, nas escolas de todos os graus e modalidades dos sistemas de ensino no país.”

⁴¹ “Artigo 7º-será obrigatória a inclusão de Educação Moral e Cívica (...) nos currículos plenos dos estabelecimentos de 1º e 2º graus, observado o disposto no Decreto-Lei nº 369/69.” Esta lei foi revogada pela Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a chamada Lei Darcy Ribeiro.

Menin (2002) afirma que, durante o período autoritário foi implantado no Brasil o padrão de educação moral nas escolas com viés doutrinário. As disciplinas Educação Moral e Cívica ou Estudos dos Problemas Brasileiros eram consideradas matérias específicas e por intermédio delas professores especialistas deveriam passar certos valores assumidos como fundamentais. A autora cita Lepre (2001) que, em sua dissertação sobre indisciplina e estágios de julgamento moral em crianças de ensino fundamental, relata como essas disciplinas foram estruturadas pelo Decreto-Lei de 1969 com a clara finalidade de controlar a “desordem social” vista como causadora dos malefícios da sociedade brasileira. Valores como o nacionalismo, concebido como o amor à pátria e aos seus governantes para o alcance do progresso geral, foram colocados como fins de toda a educação. São exemplos de trechos do decreto:

A Educação Moral e Cívica, apoiando-se nas tradições nacionais, tem como finalidade: a defesa do princípio democrático, através da preservação do espírito religioso, da dignidade da pessoa humana e do amor à liberdade com responsabilidade, sob a inspiração de Deus; A preservação, o fortalecimento de valores e a projeção de valores espirituais e éticos da nacionalidade; O fortalecimento da unidade nacional e do sentimento de solidariedade humana; O culto à Pátria, aos seus símbolos, tradições, instituições e aos grandes vultos de sua história; O culto à obediência à lei, da fidelidade ao trabalho, e da integração na comunidade; (...). (LEPRE, 2001, p. 71-72)

E continua Menin (2002),

foi criada, também, uma Comissão Nacional de Moral e Civismo (CNMC), integrada por nove membros escolhidos pelo presidente da República, que tinha como funções básicas: verificar a implantação e manutenção da *doutrina* de Educação Moral e Cívica nas escolas; colaborar na elaboração do currículo para essa disciplina; influenciar e convocar a cooperação das instituições e órgãos formadores da opinião pública (difusão cultural, jornais, revistas, teatros, cinemas, estações de rádio e televisão...) para servir aos objetivos da Educação Moral e Cívica; assessorar o Ministério da Educação na aprovação de livros didáticos etc. (MENIN, 2002, p.4)

Conforme ressalta o jornalista Marcelo Teixeira, no site Baurutem.com “o regime militar, no exercício de seu papel “educador”, retirou a Filosofia e a História dos currículos escolares. A educação moral e cívica serviu para esvaziar a discussão sobre o momento político que os professores daquelas matérias poderiam suscitar.” Mas mesmo em Moral e Cívica, a preocupação com a questão fiscal era limitada. É nesse contexto político, que se implementam alguns programas e campanhas na Secretaria de Fazenda de Minas Gerais.

Em 1982 elegeu-se, pelo voto direto, governador do Estado de Minas Gerais, Tancredo Neves e, em 1983 começa a campanha pelas “Diretas Já”. Inicia-se assim, um período mais favorável para discutir e trabalhar as questões relacionadas à cidadania. Em 1985 o Colégio Eleitoral escolhe Tancredo Neves como novo Presidente da República. A eleição marca o fim

do regime militar, mas o processo de redemocratização só se completa em 1988, no governo Sarney⁴², com a promulgação da nova Constituição⁴³.

A forma de implementar a educação tributária a partir desse período evidencia, ainda que timidamente, a transição dos valores do regime autoritário para os valores democráticos. Sinais de conteúdos mais críticos aparecem, por exemplo, em uma peça de teatro⁴⁴. Mas quando se avalia os vários tipos de ações desenvolvidas pelos agentes públicos, a regularidade e continuidade do esforço governamental, há indícios claros de que a mudança não foi significativa ou não foi adequada e suficientemente institucionalizada. O exame do que foi desenvolvido entre os anos 70 e início dos 90 leva à constatação de que a Secretaria de Fazenda manteve a concepção de arrecadação desvinculada do desenvolvimento de uma consciência cívica que priorizasse bens coletivos.

Meloni (2001) também chega a uma conclusão semelhante em sua dissertação “Uma reflexão sobre o modelo organizacional da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais”. As considerações da autora são ilustrativas:

O modelo institucional e organizacional vigente na Secretaria da Fazenda é essencialmente o mesmo desde o final da década de 60 e fez parte do esforço nacional de preparar e atribuir ao setor público a responsabilidade de ser o agente promotor, patrocinador e parcialmente executor do “milagre econômico”.(MELONI, 2001, p.1)

E continua,

(..)o aparato estatal, e em particular a Secretaria da Fazenda, foi estruturado na década de 70 à imagem e semelhança do modelo federal, para cumprir um papel decisivo no contexto de Estado desenvolvimentista. Esse aparato, salvo pequenas alterações de natureza incidental, permanece o mesmo ainda hoje, apesar das inúmeras transformações que ocorreram na sociedade, na economia, no contexto internacional, no acesso e disponibilidade de tecnologia, e principalmente no arcabouço legal. (MELONI, 2001, p.77)

⁴² José Sarney assume a Presidência da República por consequência da doença e morte de Tancredo Neves, de quem era vice e torna-se assim, o primeiro Presidente civil em mais de 21 anos.

⁴³ A “Constituição Cidadã”, como a chamou Ulisses Guimarães, presidente da Constituinte, é um marco histórico pela sua preocupação com a justiça social e com os direitos humanos.

⁴⁴ A peça “1+1 não é um só”, escrita pelo Grupo Musicar-teatro, montada pelo Centro de Educação Tributária da SEF, com patrocínio da Volkswagen do Brasil e apoio da Secretaria de Cultura e da Biblioteca Pública Estadual, mostra, segundo publicação no “Minas Gerais” do dia 19 de abril de 1984, “uma floresta onde o único riacho da redondeza está secando. A partir daí, várias soluções são apresentadas pelos animais que ali vivem e, no final, os bichos-cidadãos resolvem comunitariamente o problema que afeta a todos.”

3.2 – A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

Na proposta original, o Programa de Educação Fiscal deveria ser executado pelas Secretarias de Fazenda e de Educação. Todavia a pesquisa documental e as entrevistas indicam que a Secretaria de Fazenda foi incapaz de estabelecer a necessária parceria com a Secretaria de Educação. Parte das dificuldades de implementação decorre de como a SEF se organiza, de como hierarquiza suas prioridades e de como operacionaliza suas funções e objetivos. Esta seção discute cultura organizacional e a organização da SEF para situar a posição relativa das equipes encarregadas pelo Programa de Educação Fiscal na estrutura da área da Fazenda em Minas Gerais.

A Administração Pública Estadual organiza-se de forma centralizada e descentralizada. A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais SEF/MG é o órgão central do Sistema Estadual de Finanças sendo, portanto, órgão da Administração Direta, com competência para gerenciar o sistema estadual de finanças e executar ações de apoio à ação governamental.

A missão da SEF, definida no Plano Estratégico elaborado em março de 2004 é: “Prover e gerir os recursos financeiros do Estado, formulando e implementando políticas que garantam a justiça fiscal, o equilíbrio das contas públicas e a consecução das ações de governo, em benefício da sociedade mineira.” E o seu negócio é o “provimento e gestão dos recursos financeiros do Estado.”

A missão da SEF sintetiza sua importância como órgão responsável pela arrecadação dos tributos estaduais e da execução orçamentária. Vale dizer que a capacidade do estado de cumprir o seu papel de provedor de bens e serviços públicos e responder às demandas da sociedade depende da eficiência com que a Secretaria de Estado de Fazenda exerce as funções que lhe cabem por determinação legal.

A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais se estrutura em três grandes áreas, sendo duas finalísticas e as áreas de apoio e assessoramento, além de um órgão colegiado, o Conselho de Contribuintes e as empresas vinculadas: Minas Gerais Participações S/A-MGI, Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários-DIMISA e a Caixa de Amortização da Dívida-CADIV.

As áreas finalísticas são compostas de duas subsecretarias ligadas diretamente ao Secretário da Fazenda:

- a) Subsecretaria da Receita Estadual, formada por quatro superintendências centrais que compreendem as unidades de Fiscalização, de Arrecadação e Informações Fiscais, de Tributação e do Crédito Tributário, além de nove superintendências regionais;
- b) Subsecretaria do Tesouro Estadual, formada por três Superintendências compreendendo as unidades centrais de Administração Financeira, de Operações de Crédito e Contadoria Geral.

A área de apoio e assessoramento compreende, além do Gabinete do Secretário, as Assessorias Econômica e Técnica e a Auditoria Setorial.

A Superintendência de Tributação⁴⁵ é composta pela Diretoria de Legislação Tributária e pela Diretoria de Orientação e Educação Tributária⁴⁶. Em 20 de maio de 2002, o Diretor da Superintendência de Tributação, através da Ordem de Serviço (OS nº 001), criou o Núcleo de Educação Fiscal-NEF, definindo suas competências e o vinculando ao Gabinete da Superintendência. A coordenação técnica ficou a cargo do representante da SEF no PNEF, que também é gerente da ação de Educação Fiscal dentro do Planejamento Estratégico da SEF.

Trabalho elaborado por Santos e Souza,⁴⁷ em 1993, situa alguns componentes do modelo organizacional da Secretaria de Fazenda. As autoras fundamentaram-se, teoricamente, para definir os estilos gerenciais predominantes na SEF, no “Grid Gerencial” de Black e Mouton (1972), segundo o qual o estilo gerencial funciona com dois vetores: um orientado para

⁴⁵ A Superintendência de Legislação e Tributação passa a ser denominada Superintendência de Tributação por força da Lei nº 15.292 de 5 de agosto de 2004.

⁴⁶ A Diretoria de Legislação Tributária tem por finalidade planejar e gerir as atividades pertinentes à elaboração da legislação tributária estadual, competindo-lhe: subsidiar as ações do Centro de Política Tributária; elaborar a legislação tributária estadual; analisar e emitir pareceres em pedidos de regimes especiais de tributação. A Diretoria de Orientação e Educação Tributária tem por finalidade planejar e gerir as atividades pertinentes à orientação sobre a correta interpretação e aplicação da legislação tributária, além de promover a conscientização sobre o significado social do tributo, competindo-lhe: organizar e disponibilizar, de forma atualizada, aos públicos interno e externo, a legislação tributária e informações a ela referentes; orientar, interna e externamente, a correta interpretação e aplicação da legislação tributária; promover, em todo o território mineiro, a conscientização sobre o significado social do tributo, envolvendo as organizações públicas e a sociedade civil. (Decreto nº 43.193 de 14 de fevereiro de 2003).

⁴⁷ Monografia elaborada por Maria de Lourdes Biagione Santos e Simone Nunes de Souza, para aprovação no Curso de Especialização em Administração Fazendária-CEFAZ, “Elementos para a compreensão da cultura organizacional da SEF-MG: a vida gerencial” apontou algumas conclusões que podem enriquecer nossa reflexão sobre qual modelo de organização constitui a Secretaria da Fazenda de Minas Gerais.

produção e outro orientado para pessoas. Segundo os autores, o gerente ideal é aquele que se preocupa igualmente com a produção e com as questões ligadas ao pessoal. Para situar as relações pessoais, as autoras basearam-se na “Janela de Johari”, instrumento desenvolvido nos Estados Unidos e adaptado à cultura brasileira. Para a avaliação do grau de centralização e descentralização, utilizaram um instrumento denominado “Inventário da Gerência do Poder” e a escala de Rensis Likert.⁴⁸

As autoras concluem que, na Secretaria da Fazenda, tanto nas unidades centrais quanto nas regionais, predomina uma ideologia voltada para o papel⁴⁹, em que as mudanças são absorvidas lentamente, o que leva a comportamentos voltados mais para a tradição, usos e costumes, do que para comportamentos inovadores e de risco. Quanto aos estilos gerenciais, a pesquisa indicou a predominância do estilo, denominado no Grid “Gerência Empobrecida”, caracterizado por gerentes que evitam o envolvimento pessoal e orientam suas ações por “precedentes” ou “manuais”, especialmente quando não é possível obter a opinião de seus superiores.

Quando se considerou o contínuo centralização – descentralização, verificou-se que na SEF predomina alto grau de centralização que impede a racionalização dos serviços e ações mais eficazes dos gerentes. Este resultado, segundo as autoras, era esperado na medida em que, numa organização com ideologia voltada para o papel, predomina a observância às normas com alta previsibilidade de ações, implicando a tendência a menor flexibilidade para a tomada de decisões conjuntas.

A observação empírica leva à constatação de que a Secretaria da Fazenda adotou o estilo de trabalho que favorece o isolamento setorial, cada um em sua área. As informações não fluem, ficam esparsas e não permitem uma avaliação mais ampla. (SANTOS; SOUZA, *apud* MELONI, 2001, p.70).

⁴⁸ Descrição da escala Likert em Meireles E Paixão. 2003, p.120.

⁴⁹ De acordo com Charles Handy, citando Roger Harrison, no livro “Como compreender as organizações”, no qual as autoras se basearam, existem quatro ideologias que determinam a capacidade da organização para lidar com o ambiente externo e compatibilizar seus interesses com os de seus membros: 1- ideologia orientada para o poder; 2-ideologia orientada para a tarefa; 3-ideologia orientada para a pessoa e, 4-ideologia orientada para o papel. A última se caracteriza pela preocupação com a legalidade, a responsabilidade e a legitimidade; a competição e os conflitos são controlados por acordos, regras e procedimentos; os direitos e os privilégios são definidos e apoiados; resposta correta é mais valorizada do que resposta eficaz.

Resumindo, na SEF, o estilo interpessoal se caracteriza pela impessoalidade das relações, aversão ao risco e dificuldade na busca de soluções compartilhadas e negociadas; estilo gerencial com estrutura decisória voltada para o cumprimento de normas dando prioridade ao enquadramento legal; ausência de integração, de visão de conjunto e de enfoque sistêmico entre as diversas áreas.

Atualmente Simone Nunes é Diretora da Superintendência de Planejamento e Informática da Secretaria de Fazenda e deu o seguinte depoimento:

“Eu diria que, de 1993, época em que escrevemos a monografia, até 2003, a SEF mudou pouco. Se fizesse uma pesquisa como a da época, talvez o resultado pudesse ser bem parecido. Mas nos dois últimos anos estamos vivendo um momento de grandes mudanças. São mudanças de paradigma. A mudança pode ser ainda pouco percebida mas está ocorrendo. Para que as pessoas se comprometam com a idéia ela precisa se consolidar mais e apresentar resultados. Hoje estamos superando o antigo modelo e adotando a administração por gestão com um planejamento com foco no resultado. Temos a avaliação de desempenho individual e também a avaliação de desempenho institucional. Isso tudo interfere na cultura. Não mudaram as pessoas, o que mudou foi o modelo de gestão.

Nos dois últimos anos foram comprometidos 95% dos recursos do PRM (Programa de Reestruturação de Modernização da Secretaria de Fazenda de Minas Gerais/PNAFE/BID). Isto significa investimento e investimento é também um fator de mudança, que altera a cultura, por consequência.

Na época em que a monografia foi elaborada e até há pouco tempo, o planejamento na SEF era feito por cada um “na sua ilha”. Hoje há uma novidade: o planejamento é integrado. Esta é a inovação. O planejamento de qualquer setor interfere nos planejamentos dos outros setores. Isso cria, do ponto de vista cultural, uma mudança. Quando cada responsável por um setor tem que explicar o que planejou e o que foi cumprido, isso muda radicalmente tudo. E dá a dimensão da importância de cada setor: Receita, Tesouro, Informática etc. Do ponto de vista do relacionamento também estamos observando mudanças porque tem uma parte tática que obriga cada gestor a negociar “com o de baixo”.

Na minha opinião, em 1999, houve uma tímida tentativa de mudança, mas o que aconteceu foi que destruíram muita coisa e nada foi colocado no lugar⁵⁰. Teremos muitos anos a recuperar e talvez nem se recupere tudo. Foi um período em que tudo ficou mais acirrado: centralização, papel, houve uma piora em todos os processos. As pessoas adoeciam, tinham medo do chefe.

Hoje há algum foco de resistência, o que é normal em qualquer proposta de mudança. Gestão à vista, avaliar e ser avaliado, isso tudo é altamente inovador e, às vezes ameaça. Mas eu vejo um caminho muito promissor. Ainda não está consolidado, mas o caminho é promissor.”⁵¹

⁵⁰ Em 1999, no começo do governo Itamar Franco, a Secretaria de Fazenda passou por uma reestruturação quando foram extintas as Superintendências Regionais, diminuiu-se o número de Administrações Fazendárias e estas ficaram ligadas diretamente ao Subsecretário da Receita. Segundo parte expressiva do corpo da fiscalização, o insucesso do modelo deveu-se à forma de implantá-lo: autoritária e todas as decisões ficaram nas mãos do Secretário Adjunto. Em meados de 2000, foram recriadas as regionais mas sem a estrutura de apoio fiscal e administrativo que existia antes de 1999. Somente em 11 de novembro de 2000, o Governo Estadual encaminha à Assembléia Legislativa projeto de Lei alterando a estrutura do Sistema Estadual de Finanças. Entre outras medidas o projeto propõe uma nova estrutura orgânica para o Gabinete mediante a criação de duas Secretarias adjuntas, a de Administração Financeira e Controle Operacional e a de Administração Tributária; reduz para nove o número de Superintendências Regionais e prevê a criação e a extinção de cargos do quadro da carreira de tributação, fiscalização e arrecadação.

⁵¹ Simone Nunes é Agente Fiscal de Tributos Estaduais e é, hoje, uma das pessoas chave na implementação do novo modelo de modernização na SEF.

Outra monografia, feita por Silveira e Ruas⁵², confirma, em suas conclusões, que a Secretaria da Fazenda possui uma estrutura onde predomina elevado grau de formalização, com excessivo controle documental, um quadro gerencial com tendência à rigidez e à imposição. E possui um estilo de atuação mais baseado no esforço individual do que na cooperação intersetorial ou inter-institucional focalizando sua atenção nas questões que se desenrolam em seu espaço “intra-muros”, o que pode torná-la, muitas vezes, refratária a um contato mais aberto com outras instituições com as quais interage.

É possível encontrar parte da explicação da posição de organização pouco permeável que caracteriza a Secretaria de Fazenda na sua finalidade: “A Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar a política tributária e fiscal, a gestão dos recursos financeiros e responsabilizar-se pela sua implementação, provimento, controle e administração dos recursos financeiros necessários à consecução dos objetivos da administração pública estadual.”⁵³ É uma área muito técnica, muito especializada e com alta capacidade discricionária.

As finalidades de uma organização e sua cultura dominante influenciam significativamente a tomada de decisão, a seleção e hierarquização dos problemas, quer as decisões sejam tomadas por um gerente ou coletivamente. Todavia, deve-se lembrar com Friedberg (1995), que

“apenas as finalidades de uma organização, sejam oficiais ou latentes, não bastam para subsumir seu funcionamento e para explicar seu comportamento. Este depende do modo como a organização consegue motivar seus membros a participar, aceitar os seus fins e contribuir para sua realização”. (FRIEDBERG, 1995, p.385)

Em 1995, o governo de Minas desencadeou um processo de planejamento estratégico com o “Seminário de Planejamento das Ações Governamentais”, visando a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado-PMDI e do Plano Plurianual de Ação Governamental-PPAG para o período de 1996- 1999.

A SEF, buscando cumprir o que lhe coube no Plano de Governo, traça “cinco grandes linhas de ação” e deflagra “um amplo esforço interno de modernização”, entendendo que somente com um novo formato institucional, operacional e gerencial, conseguiria tornar efetivas as

⁵² Monografia apresentada para aprovação no Curso de especialização em Administração Fazendária-CEFAZ II. Fundação João Pinheiro, 1994.

⁵³ Lei Delegada nº 60 de 29 de janeiro de 2003. Capítulo II.

prioridades de elevação da receita, de redução das despesas e de reformulação das formas de estímulo e de participação do Estado no desenvolvimento econômico⁵⁴. Institui-se assim o Programa de Modernização da Ação Fiscal, compreendendo 21 projetos, dentre eles a Modernização das Relações Fisco-Contribuinte tendo como subprojeto, entre outros, Educação e Conscientização Tributária com o objetivo de sensibilizar o cidadão e, em especial, o contribuinte, da função social do tributo, da atividade tributária estatal e da fiscalização. Uma das estratégias da Modernização foi “a utilização de campanhas de orientação e de educação tributária, adoção de mecanismos que fomentem a cooperação com outras esferas de governo ou que favoreçam a melhoria de diálogo entre o fisco e o contribuinte.”

Do Programa de Modernização da Ação Fiscal quase nada foi implementado. Segundo Antônio de Pádua⁵⁵, Fiscal de Tributos Estaduais, na época Diretor da Diretoria de Fiscalização-DIF,

ocorreu uma confusão em termos de conceituação. A palavra modernização vinha carregada da conotação de tecnologia e para a maioria significava apenas a compra de computadores e desenvolvimento de software. O Programa enfrentou questões culturais muito fortes, quando se tentou mudar conceitos procedimentos e técnicas de ação fiscal.

A instituição SEF era formada para atuar, toda a legislação visava a atuação. A idéia introjetada em alguns era de que ação fiscal significava atuação e não se concebia outra coisa além disso. Talvez por isso mesmo, na implementação do Programa, cresceu a idéia de que a Modernização era contrária à atuação. O que resultou em muita resistência em parte do corpo fiscal.

Do ponto de vista conceitual, ação fiscal não é sinônimo de atuação. O produto da ação seria mudar a prática do contribuinte. Qualquer sistema coercitivo deve ter como finalidade a mudança de comportamento. O raciocínio do contribuinte é econômico. Se o fisco não se importa com a mudança de comportamento, cria-se um círculo vicioso: o contribuinte sonega, é atuado, sonega mais para compensar a atuação e assim por diante.

Ainda segundo Pádua,

o projeto teria que ser trabalhado em longo prazo e não poderia haver contradição. Contradições aqui são, por exemplo, os benefícios fiscais e a anistia. Como mudar o comportamento do contribuinte num sistema tributário que não é democrático? Num sistema que concede benefícios fiscais para o setor joalheiro, por exemplo? Além da educação e do controle fiscal, o sistema deve ser universal e justo. (informação verbal).

⁵⁴ “Diretrizes e Prioridades para a SEF à luz do Plano de Governo 1996-1999”, “Modernização e Reestruturação da SEF” e “Plano Emergencial-Modernização da Ação Fiscal”. Documentos. Biblioteca/SEF.

⁵⁵ Dados da Entrevista. Antônio de Pádua, Fiscal de Tributos Estaduais, na época Diretor da Diretoria de Fiscalização-DIF. Realizada em 23/06/2005

O ex-diretor da DIF acrescenta que o projeto não manteve uma linha contínua e regular no tempo. As resistências se concentraram em algumas áreas específicas como a do Crédito Tributário. Para o entrevistado, é quase impossível modernizar “quando os métodos de controle e as formas de gerenciamento estão sucateados”.

Para Antônio Luiz Bernardes, Fiscal de Tributos Estaduais e ex-Secretário Adjunto de Administração Fazendária, “historicamente a fiscalização se preocupa apenas com os controles burocráticos de aspectos formais, o chamado controle burocrático fiscal. Daí a dificuldade de implementar o Programa de Modernização da Ação Fiscal que, por isso, andou aos tropeços”.

Em 2003 o governo do Estado definiu algumas ações que, para ele, são estratégicas e passou a priorizá-las. São os chamados Projetos Estruturadores. Atualmente, todo recurso financeiro está na rubrica do Projeto Estruturador que, na verdade, é um guarda-chuva que abriga vários projetos.

O Estruturador foi desenhado em 2003 mas as ações de Educação Fiscal que já estavam em andamento, continuaram utilizando os recursos oriundos do PNAFE/BID, até 31 de dezembro de 2004. A partir de janeiro de 2005, os recursos passam a ser do Estruturador. Para outros projetos da SEF, dentro do PNAFE, houve uma prorrogação extraordinária até dezembro de 2005, para contratos assinados até 31 de março.

O item 4 do Plano Plurianual de Ação Governamental-PPAG, relativo ao quadriênio 2004-2007, sintetiza os 31 Projetos Estruturadores do atual governo de Minas Gerais. O de número 10 é o da Secretaria de Fazenda e se intitula Modernização da Receita e tem como objetivo “alavancar as fontes de receitas do Estado, com ênfase no incremento da receita estadual, contribuindo para o efetivo equilíbrio das finanças públicas”. Apresenta 23 ações, dentre elas está a Educação Fiscal.

A Subsecretaria da Receita celebrou acordo de resultados com a Secretaria de Fazenda com a interveniência da Secretaria de Planejamento e Gestão. São objeto de pactuação deste acordo, metas de desempenho ou ações assumidas pela SEF junto ao Projeto Estruturador, Modernização da Receita Estadual. No Plano de Ação consta: consolidar o Programa de

Educação Fiscal Estadual até dezembro de 2004. Propõe-se que ao final de cada trimestre avalia-se o esforço de consecução da meta prevista, atribuindo-a notas de 0 (zero) a 10 (dez). O cumprimento das metas definidas no Estruturador e no plano de ação, somado a outros critérios, definiria o desempenho da SEF (a Educação Fiscal é um dos indicadores de eficácia da SEF). O valor do prêmio de produtividade que os servidores receberão a cada três meses é determinado pela avaliação.

O Projeto Estruturador da SEF no item Educação Fiscal foi, na verdade, subdividido em seis projetos para intensificar a Educação Fiscal e prevê as ações futuras até o final do atual governo, em 2006. Em 12 de novembro de 2003, o governo de Minas publica o Decreto nº 43.647, instituindo um sorteio promocional intitulado “Concurso Minas Nota 10”. A coordenação geral ficou a cargo das Secretarias de Governo e de Fazenda e a operacionalização, a cargo da Loteria do Estado de Minas Gerais-LEMG⁵⁶.

O NEF encampou o Minas Nota 10 associando seus objetivos aos do Programa de Educação Fiscal, o que contraria uma das diretrizes do Programa Nacional: a de se evitar a vinculação de campanhas de premiação ao programa.

Wagner Pinto Domingos, coordenador técnico do Programa de Educação Fiscal e responsável pelo cumprimento da estratégia de educação fiscal dentro do Planejamento Estratégico do governo, o “Minas Nota 10” é um projeto de campanha do Governador e foi implantado “sem macular os objetivos do Programa de Educação Fiscal. Não estamos trocando nada e a campanha ainda estimula o cidadão a conhecer a importância da Nota Fiscal”. Para o coordenador, o Programa de Educação Fiscal é uma atividade que está ganhando visibilidade na SEF. “Ele é um bom indutor do relacionamento da SEF com a sociedade e agora que foi inserido no Projeto Estruturador, terá garantia de recursos financeiros”.

⁵⁶ Além dos custos de premiação, a Loteria Mineira arca ainda com os custos de publicidade. Solicitamos ao Diretor de Marketing da Loteria Mineira o montante dos recursos destinados à campanha do “Minas Nota 10”. Nossa intenção era fazer uma comparação com os recursos utilizados no Programa de Educação Fiscal. Não conseguimos a informação.

Em relação ao “Minas Nota 10”, Magda Aguiar⁵⁷, técnica do NEF até dezembro de 2004, declara:

Quanto à campanha "Minas Nota 10", verificamos uma quebra na filosofia que defendemos buscando a construção do Ser Sujeito, um indivíduo autônomo, crítico, responsável. Essa campanha veio de encontro aos nossos princípios e, infelizmente, acredito que nem nas “brechas” dela possamos trabalhar. Campanha não educa, não constrói, é passageira e acredito que perdemos colegas, da própria SEF, nesse momento em que aceitamos essa campanha no Programa de Educação Fiscal.

Ruze-Robelli⁵⁸, coordenadora do NEF de junho de 2002 a setembro de 2004, fez o seguinte relato:

Em 2004, a SEF aderiu à política de gestão do governo estadual, adotando uma política de metas. Assim, a Educação Fiscal recebeu um novo direcionamento e está mudando. Em termos de perspectivas, vejo um esvaziamento deste trabalho com um conseqüente esfriamento do trabalho das equipes. A educação fiscal é um trabalho que não é apenas burocrático. Ele precisa ter um valor, precisa fazer sentido para as pessoas que integram as equipes de trabalho. É preciso haver valores agregados. Com a adoção da política de metas, a Educação Fiscal passou a ser um trabalho burocrático como outro qualquer na SEF. Se as equipes das regionais não conseguirem sustentar os trabalhos com o seu sentido original, “para além das metas”, vai começar a ser feito apenas para atingir meta, preencher relatório e receber prêmio de produtividade. O trabalho vai perder o seu sentido de ideal, vai esvaziar, vai acabar como tantas vezes anteriormente. As pessoas vão mecanizar o discurso.

O depoimento nos dá a dimensão de como os técnicos da Educação Fiscal ocupam uma posição frágil na Secretaria de Fazenda e têm pouca ou quase nenhuma capacidade de influenciar. O Programa se apresenta com significado e valores diferentes para cada um.

Os depoimentos acima mostram que não há um entendimento único sobre o conteúdo da Educação Fiscal na Secretaria de Fazenda e evidencia as diferentes concepções do Programa pelas pessoas que deveriam coordená-lo, tornando crítica sua implementação.

⁵⁷Dados da Entrevista. Magda Aguiar Balena de Faria, Técnico Fazendário, Equipe da Coordenação de Educação Fiscal/SEF. Realizada em 23/06/2005

⁵⁸Dados da Entrevista. Ruze-Robelli Vasconcelos Oliveira, Gestor Fazendário, Equipe da Coordenação de Educação Fiscal/SEF. Realizada em 23/06/2005

3.3 - O Programa Nacional de Educação Fiscal em Minas Gerais

Em 1996, as Secretarias de Fazenda de todos os Estados firmam convênio⁵⁹ de cooperação técnica com o Ministério da Fazenda. Em 13 de abril de 1998, o Secretário da Fazenda, João Heraldo Lima, envia ofício ao então Secretário de Estado de Educação, João Batista dos Mares Guia, informando a criação do Grupo de Trabalho de Educação Tributária e solicitando a indicação do interlocutor de sua pasta. Realizam-se neste ano as primeiras reuniões com representantes das Secretarias de Fazenda e Educação com o objetivo de discutir o Programa Nacional de Educação Fiscal e sua implementação em Minas Gerais.

Segundo consta da “Apostila para Capacitação” da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, “o objetivo da educação fiscal é sensibilizar e informar pessoas sobre o valor socioeconômico do tributo, sobre a importância do cumprimento dos deveres tributários e do acompanhamento das ações do governo na aplicação dos recursos públicos, na busca de uma sociedade com mais equilíbrio e justiça social.”

O Programa de Educação Fiscal Estadual-PROEFE, coordenado pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, segundo programa elaborado pela Diretoria de Orientação e Educação Tributária da Superintendência de Legislação e Tributação, “visa a desenvolver ações de Educação Fiscal, possibilitando aos cidadãos vivenciarem um processo indispensável ao exercício pleno da cidadania” e “busca maximizar a participação social, pelo cumprimento das obrigações tributárias”, e “incentivar os cidadãos a acompanharem a aplicação dos recursos públicos”. (Programa Estadual de Educação Fiscal – Compromisso de cada um, Benefício para todos. Documento/SEF, sem data).

Os objetivos do programa Estadual seriam:

- sensibilizar o público-alvo para a função socioeconômica do tributo;
- estimular o cumprimento das obrigações tributárias;
- desenvolver espírito crítico no acompanhamento da aplicação de recursos públicos;
- propiciar melhores condições para atuação fiscal em suas ações de orientação ou atuação;

⁵⁹Convênios de 13 de setembro de 1996. "Dispõe sobre cooperação técnica entre o Ministério da Fazenda e as Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal." O objetivo do Convênio é a implantação de um programa nacional permanente de conscientização tributária para ser desenvolvido pelas unidades da federação.

- favorecer o aumento de recursos para a atuação governamental no atendimento às necessidades da população.

O público-alvo do programa seria constituído por:

- servidores da Secretaria da Fazenda.
- servidores da Secretaria de Educação.
- alunos do ensino pré-escolar, fundamental, médio, graduação e pós-graduação das redes públicas e particulares.
- órgãos públicos.
- segmentos da sociedade que estão diretamente ligados às questões tributárias.
- população em geral.

Quanto às diretrizes do programa, além daquelas fixadas pelo Programa Nacional, tem-se:

- conscientizar os servidores públicos sobre a necessidade da melhoria da qualidade dos serviços prestados e para a responsabilidade pessoal na utilização dos recursos públicos.
- interação da SEF com a comunidade para aumentar a visibilidade de sua missão e das questões fiscais.
- a SEF deveria subsidiar e instrumentalizar núcleos sociais no desenvolvimento da Educação Fiscal⁶⁰.
- a produção de material didático seria desenvolvida em conjunto com a área educacional, para preservar a qualidade pedagógica.

Recomendava-se ainda evitar a vinculação, ao Programa, de campanhas de premiação com a finalidade de aumentar a arrecadação. Quanto às estratégias de ação, foram previstas: sensibilização da alta gerência por meio da apresentação do Programa em encontros com representantes da alta administração das Secretarias de Fazenda e da Educação e autoridades representativas do Estado de Minas Gerais; aprovação e publicação de atos normativos necessários à implementação do Programa; implementação da Educação Fiscal Interna/SEF e coordenação dos trabalhos de Educação Fiscal das Administrações Fazendárias junto à comunidade; instrumentalização e capacitação dos servidores fazendários para atuarem como multiplicadores na difusão de temas relacionados a Educação Fiscal; articulação com a Secretaria de Educação para introduzir a Educação Fiscal nos currículos escolares;

⁶⁰ O documento não define o que são núcleos sociais.

instrumentalização e capacitação de professores pela SEF e SEE; criação de indicadores de avaliação e implementação do Programa.

Como foi examinado no capítulo anterior, o aporte financeiro viria do Programa Nacional de Apoio à Administração para os Estados-PNAFE⁶¹ em Minas Gerais, PRM - Programa de Reestruturação e Modernização da SEF/MG, do orçamento estadual e de patrocinadores. O Estado de Minas Gerais se inseriu no Programa Nacional de Apoio à Administração para os Estados Brasileiros-PNAFE em dezembro de 1996. O valor do Programa foi de US\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares), sendo que 50% (cinquenta por cento) seriam financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID e 50% (cinquenta por cento) era contrapartida do governo estadual. Entre os projetos de modernização fiscal foi incluído no PNAFE/BID um que estava relacionado a “elaboração e implementação de um programa nacional permanente de educação tributária, para ser desenvolvido pelos estados”.

O Programa de Reestruturação de Modernização das Secretarias de Fazenda envolve as seguintes entidades:

BID – Outorgante do empréstimo.

União – Mutuário do empréstimo.

Ministério da Fazenda – Executor Nacional do Programa.

Estado– Beneficiário e submutuário do subempréstimo e responsável pela elaboração e execução de Projetos específicos.

Caixa Econômica Federal - agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos do Mutuário ao Estado.

Unidade de Coordenação do Programa-UCP.

Unidade de Coordenação Estadual-UCE.

Em Minas Gerais, o término foi previsto para 31 de março de 2000. O documento de projeto previa os componentes para Educação Fiscal e recursos destinados ao Programa (Quadro 3).

⁶¹ “Os recursos do PNAFE são provenientes do Banco Interamericano de desenvolvimento (BID) e de contrapartida local. Tem por objetivo melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais. O crescimento na arrecadação de tributos e um gasto público de melhor qualidade seriam os resultados mais expressivos esperados do Programa, por parte das autoridades fiscais”. (Ministério da Fazenda/UCP).

Quadro 3 - Componentes da Educação Fiscal x recursos destinados

Componente	Tipo	Valor (U\$1000)
Conhecimento e avaliação de campanha de Educação Tributária em outros Estados. (4 visitas)	Visita técnica	17,04
Discussão dos aspectos gerais que envolvem o tema: abordagem, interface e política no Estado e no país.(12 seminários)	Seminário	56,88
Discussão do conteúdo pedagógico do tema e sua interface com a Secretaria de Educação de Minas Gerais (grupo gestor e profissionais do ensino).	Seminário	510,00
Abordagem do tema sob o aspecto da formação da cidadania em instituições públicas e entidades da sociedade organizada.	Seminário	255,00
Total		838,92

Fonte: Unidade de Coordenação Estadual-UCSEF (2004)

Os prazos de execução foram definidos:

- até dezembro de 1997 celebração de convênio com a Secretaria de Educação,
- definição de conteúdo pedagógico sobre educação tributária até julho de 1998,
- inserção de conteúdo referente a conscientização e educação tributária no currículo escolar de 1999

No primeiro aditamento do termo final para 31 de março de 2002, a Unidade de Coordenação Estadual de Minas Gerais-UCSEF/MG fez a adequação do Programa ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado-PMDEI, segundo as orientações do Governo Itamar Franco.

Em abril de 2002, a Secretaria de Estado da Fazenda assinou o segundo aditivo contratual prorrogando o termo final para 31 de dezembro de 2003. No terceiro Termo Aditivo Contratual, em dezembro de 2003, prorrogou-se o termo final do contrato para 31 de dezembro de 2004 redirecionando as ações anteriormente previstas no programa de Reestruturação e Modernização, adaptando-as às orientações do Governo Aécio Neves.

A Unidade de Coordenação Estadual do Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados-UCSEF/PNAFE, juntamente com a unidade gestora do Programa de Educação Fiscal, definiu as atividades que receberiam recursos do BID. Para o Programa de Educação Fiscal foram definidas seis atividades:⁶²

⁶² Estão incluídas nestas atividades, confecção de apostilas, pastas, bonés e outros tipos de brindes usados na disseminação do Programa

- 1- cursos internos e externos de formação de agentes capacitadores em educação fiscal
- 2- visita técnica para participação em reuniões nacionais sobre educação fiscal
- 3- seminário interno para apresentação dos trabalhos de educação fiscal das Regionais
- 4- seminário interno para planejamento das ações do programa de Educação Fiscal
- 5- disseminação do Programa de Educação Fiscal para público interno e externo
- 6- capacitação em educação fiscal para educadores municipais e estaduais.

O resultado esperado com a implantação desse programa no Estado de Minas Gerais seria “a formação de cidadãos críticos e atuantes, conscientes de seu dever de cumprir as obrigações tributárias e exercendo o direito de acompanhar a destinação dos recursos provenientes dos tributos arrecadados”. (Programa Estadual de Educação Fiscal – Compromisso de cada um, benefício para todos. Documento/SEF.2001).

O componente avaliação previa que a análise dos resultados alcançados na implementação do Programa de Educação Fiscal Estadual deveria partir da especificação da situação existente para se identificar avanços. A avaliação de resultados junto ao público-alvo estudantil, requeria utilizar como indicadores:

- número de estabelecimentos abrangidos;
- número de professores participantes;
- numero de alunos envolvidos;
- nível de absorção do conteúdo.

A avaliação qualitativa deveria ser efetuada através de questionários com perguntas que possibilitassem captar o que os alunos haviam aprendido sobre o tema.

O Programa Estadual deveria “conter em sua organização e administração condições que favoreçam o trabalho conjunto com representantes da Receita Federal/MG, das Secretarias Municipais de Finanças e Educação, formando, juntamente com as Secretarias Estaduais de Fazenda e de Educação, o grupo de definição das posições a serem tomadas no Programa Nacional de Educação Fiscal. Nesse grupo, cabe somente ao representante da SEF o direito a voto nas decisões do Programa Nacional em reuniões dos estados brasileiros, para o qual levará em conta a opinião dos demais representantes de Minas Gerais acima citados”.

A Superintendência de Legislação e Tributação-SLT elaboraria o “Programa Estadual de Conscientização e Educação Tributária”, obedecendo ao seguinte cronograma: estabelecer, no 1º semestre de 1998, as bases para o desenvolvimento de projetos de Educação Tributária a serem desenvolvidos pela SLT; criar o Grupo de Educação Tributária Estadual SEF/SEE para introduzir de forma permanente a Educação Tributária no currículo escolar da rede pública de ensino nas quarenta e uma regionais da Secretaria de Educação e constituir a estrutura permanente da Educação Tributária na Superintendência de Legislação e Tributação com participação das Superintendências Regionais e demais Unidades Fazendárias.

Formou-se então um grupo de trabalho com representantes das duas Secretarias, Fazenda e Educação, que entre os meses de março a novembro de 1998 definiu várias ações: elaborar o planejamento dos trabalhos de Educação Tributária nas escolas em 1999 e estabelecer parcerias com a Telemig, Sindicato e Associação dos Fiscais de Minas Gerais, Copasa, Conselho Regional de Contabilidade e Sindicato das Empresas Contábeis. Decidiu-se ainda que, inicialmente, o trabalho estaria voltado para o público interno da Secretaria da Fazenda.

A sensibilização dos servidores da Secretaria de Fazenda seria realizada através das seguintes ações:

- contato com Assessoria de Comunicação da SEF para negociar espaço no jornal para divulgação da Educação Tributária;
- colocação de placas nas repartições públicas referentes ao ICMS;
- inclusão da Educação Tributária, na Lei Robin Hood⁶³, como critério de pontuação para repasse da cota-parte do ICMS aos municípios;
- contato com o secretário de Cultura solicitando inserção de mensagens sobre Educação Tributária no material de divulgação dos espetáculos com incentivos de ICMS;
- inclusão do tema Educação Tributária no Programa de Capacitação dos Fiscais recém nomeados. Em cada turma a coordenadora do Núcleo de Educação Fiscal dispunha de trinta minutos para falar do Programa;

⁶³ Lei nº 12.040 de 1995, a chamada Lei Robin Hood, estabelece critérios para repasse das parcelas de ICMS aos municípios. Alguns dos critérios são: área geográfica, população, educação, produção de alimentos, patrimônio cultural, meio ambiente, saúde etc. Para definir o valor do repasse a partir dos critérios, são feitos cálculos por meio de índices específicos. A idéia era fazer com que o município que implementasse a educação fiscal passaria a contar com mais esse critério para receber o repasse do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

- articulação entre os Secretários das Secretarias de Fazenda e Educação⁶⁴.

As iniciativas eram muito limitadas para modificar a cultura organizacional da SEF.

Na primeira reunião, os representantes das duas Secretarias trocaram materiais. A SEE passou à SEF material sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e a SEF passou à SEE o Programa Nacional de Educação Tributária incluindo fitas de vídeos e manuais sobre programas de alguns estados brasileiros. Em outra reunião a SEF fez uma exposição sobre tributos para a equipe que iria elaborar o projeto a ser desenvolvido nas escolas⁶⁵.

Em 15 de junho de 1998, o Ministério da Fazenda, através da ESAF, emite o “Relatório da Evolução dos Projetos nos Estados” baseado em informações fornecidas pelos representantes dos governos estaduais, aparentemente sem uma verificação independente. Consta do relatório que Minas Gerais, até 29 de maio de 1998, “havia realizado experiências em alguns municípios e o Grupo de Educação Tributária Estadual estava sendo constituído. A fase de sensibilização da alta gerência estava concluída; o Estado estaria trabalhando na legislação específica para inclusão do programa nas escolas, definindo a forma de execução das atividades e ainda coletando material didático a ser utilizado. Segundo o relatório, “Minas Gerais já possuía um conjunto de ações para a educação tributária para o público interno da SEF e para o público externo”. Não menciona em quais municípios haviam sido realizadas as experiências, nem o que havia sido feito em relação à sensibilização da alta gerência. Também não existe nenhum registro desses eventos nas atas de reuniões⁶⁶.

O relatório cita um conjunto de ações a serem implementadas pela SEF para o público externo e interno:

mensagens educativas nos cartazes dos estabelecimentos comerciais que falam da obrigatoriedade de fornecimento de notas fiscais; proposta de inserir na Lei Robin Hood a valorização do município que desenvolver ações de educação fiscal; elaborar estudos sobre inserção de mensagens educativas em todas as notas fiscais; estudar possibilidade de parcerias com indústrias e outros segmentos para introdução de mensagens tributárias em embalagens de produtos; preparação básica do ambiente da SEF para introdução da educação tributária interna via filme institucional e

⁶⁴ Não especificou através de qual instrumento isto seria feito. Outra observação a fazer é que as iniciativas propostas para a sensibilização dos servidores eram muito limitadas para modificar a cultura da SEF.

⁶⁵ Informações obtidas nas atas de reuniões.

⁶⁶ A avaliação foi baseada nas informações de representante da SEF, o que demonstra certa falta de rigor da própria ESAF que, parece, não exige evidências das ações desenvolvidas.

folder histórico visando fortalecer a instituição e a participação dos servidores; desenvolvimento da ação das Superintendências Regionais com ações locais de educação tributária; introduzir a educação tributária nos treinamentos internos da SEF. (BRASIL, 1998)

Na verdade, o relatório expressava as intenções do grupo de trabalho, pois até aquele momento nada ainda havia sido realizado.

Em junho de 1998, em reunião na Secretaria de Educação, com as presenças da titular da Superintendência de Desenvolvimento de Ensino, da Diretora de Normas e Planejamento Curricular e de representantes das 41 Superintendências Regionais de Ensino, foi apresentado o Programa Nacional de Educação Tributária, abordando seus aspectos básicos como o Convênio de Cooperação entre a União e os Estados, o Relatório do Programa Permanente de Educação Tributária aprovado pelo CONFAZ, a Portaria do Ministério da Fazenda de 27 de fevereiro de 1998, os objetivos do programa, as metas e os resultados esperados. Houve também uma exposição de técnicos da SEF sobre Administração Tributária, incluindo noções de tributação, arrecadação e fiscalização, situação da receita tributária, controle fiscal, características do ICMS e modernização fiscal.

Os técnicos da Secretaria de Educação decidiram capacitar um inspetor de cada Superintendência Regional de Educação⁶⁷. O início da inclusão da educação tributária ao ensino médio foi programado pela SEE para 1999, ano em que o currículo seria reestruturado⁶⁸.

Ainda no ano de 1998 foram editados a Resolução nº 9.524 em 24 de novembro incluindo as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio na rede estadual de ensino⁶⁹ e o Decreto nº

⁶⁷ Em 1998 a Secretaria de Educação tinha 41 regionais sendo a maior delas, Belo Horizonte, com 41 municípios e a menor, Ouro Preto com 5 municípios.

⁶⁸ “Com a promulgação da Lei 9.394 de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os estabelecimentos de ensino ganharam autonomia para a organização curricular na parte diversificada, tendo apenas de observar os Parâmetros Curriculares Nacionais. Com a independência conquistada, os estabelecimentos passaram a construir sua grade curricular livremente e procurando se diferenciar das demais por meio de inovações”. (Programa Nacional de Educação Fiscal/ESAF).

⁶⁹ artigo 6º, II, e) conteúdos ligados a temas transversais: meio-ambiente, ecologia, educação tributária, demografia e estatística, educação afetiva sexual, direitos humanos, tecnologia e emprego, economia e emprego, tecnologia e desenvolvimento, artes e outros.

40.181 em 22 de dezembro, instituindo o Programa Estadual de Conscientização e Educação Fiscal.⁷⁰

Na última reunião do grupo no ano de 1998, no dia 24 de novembro, os representantes da Secretaria de Educação sugeriram que o tema deveria ser retomado no próximo ano em virtude da posse do novo governador e conseqüentes mudanças nas superintendências e diretorias da SEE. Em 1999, os trabalhos do grupo foram praticamente paralisados em função da mudança de governo e da troca dos representantes da Secretaria de Educação.

Com a posse do novo governo há uma mudança política no Estado. Até 1998 a aliança partidária que controlava o governo estadual era a mesma da do Governo Federal. Em 1998 é eleito Itamar Franco, pelo PMDB. Em janeiro de 1999, logo após a posse, o Governador decreta a moratória (suspensão do pagamento das dívidas do Estado), atitude considerada controvertida por muitos. A moratória foi uma decisão política e o governador, naquele momento, tinha o apoio de vários governadores que deram suporte à moratória embora já se soubesse que o efeito seria praticamente nulo porque o valor das transferências, do governo federal que foram suspensas, era praticamente o mesmo a ser pago pelo governo mineiro. Entretanto, o governador, ao se colocar frontalmente contra o governo federal, não conseguiu liberação de verbas que dependiam de negociação (aquelas que não eram constitucionais). E aos poucos o Governador de Minas se viu sozinho porque os estados que o apoiaram, no primeiro momento, foram renegociando suas dívidas individualmente.

As metas previstas no Programa de Ajuste Fiscal para 1998 foram bastante irrealistas, segundo Flávio Riani, Assessor Econômico da SEF, e o Estado não conseguiu cumpri-las. Coube então ao governador Itamar Franco, recém empossado, justificar, em 1999, o não cumprimento delas. O novo governo discordou dos termos de negociação do ajuste e permaneceu ao longo de 1999 e 2000 sem refazer o acordo. O governo federal manteve o que havia sido estabelecido em 1998 (uma renegociação muito ruim para Minas Gerais, segundo o Assessor Econômico). Ao longo do ano de 2000, o governo mineiro retomou as negociações

⁷⁰ O então governador do Estado, Eduardo Azeredo, institui o Programa Estadual de Conscientização e Educação Tributária. “Artigo 1º- Fica instituído o Programa Estadual de Conscientização e Educação Tributária, a ser implementado em todo o território mineiro, envolvendo as organizações públicas e da sociedade civil, com o objetivo de: I. conscientizar o cidadão sobre os fins sociais do tributo, bem como o valor deste no exercício da cidadania; II. desenvolver o espírito crítico do cidadão para acompanhar a aplicação dos recursos públicos.”

com o governo federal mas somente em dezembro foi assinado um novo termo de acordo. A partir de 2001, a situação se normalizou.

Esta situação pode explicar porque o Programa de Educação Fiscal teve poucos recursos durante os anos de 1999 e 2000 e não desenvolveu nenhuma ação que implicasse aumento de despesas. De 1998, início do Programa em Minas Gerais, até abril de 2000, foram gastos R\$ 4.961,22, segundo informação das técnicas da UCE. Entre abril de 2000 a dezembro de 2004, foram gastos R\$ 998.900,00 (Quadro 4).

Quadro 4 - Matriz: Capacitação⁷¹

R\$1.000	
Componente: atendimento ao contribuinte	Valor
Cursos internos e externos de formação de agentes capacitadores em educação fiscal	127,90
Visita técnica para participação em reuniões nacionais sobre Educação Fiscal	9,59
Seminário interno para apresentação dos trabalhos da Educação Fiscal nas Regionais	87,71
Seminário interno para planejamento das ações do Programa de Educação Fiscal	63,07
Disseminação do PROEFE para público interno e externo	321,87
Capacitação em Educação Fiscal para educadores municipais e estaduais	388,76
TOTAL	998,9

Fonte: UCE - Unidade de Coordenação Estadual do Programa Nacional de Administração Fiscal para os Estados Brasileiros.(2004)

Para o item “Equipamentos de Apoio e Comunicação” foram gastos R\$ 16.650,00 na compra de 1 (um) projetor multimídia e 21 conversores de vídeo.

⁷¹A Matriz é uma categoria de investimento que demonstra os recursos a serem utilizados pelo Projeto para desenvolver os seus Componentes. A categoria pode ser objeto de investimento do Estado e financiamento do BID, ou apenas, de contrapartida do Estado.

As mudanças ocorridas na SEF em virtude da posse do novo governador não interromperam os trabalhos do Grupo de Educação Fiscal. O setor de Educação Fiscal enviou a todas as Superintendências Regionais informações sobre o Programa, solicitando que cada uma indicasse um representante que passaria a ser, no futuro, o disseminador do Programa no local de trabalho e depois junto às escolas. Na ocasião, as Superintendências tinham autonomia para aderir ou não ao Programa, e apenas 20 Administrações Fazendárias, de um total de 146, responderam positivamente. A estas foi enviado material inicial como textos sobre a missão da SEF, cidadania e outros, coletânea de filmes sobre educação fiscal e um CDroon sobre o Programa de Educação Fiscal.

A reduzida adesão das Administrações Fazendárias indica a baixa capacidade da equipe de educação fiscal para convencer os profissionais da SEF. Enviar material é muito pouco comparado ao que estava previsto no “Programa Estadual de Conscientização e Educação Tributária”, elaborado pela Superintendência de Legislação Tributária. A viabilização de programas depende do desenvolvimento da capacidade de coordenação e de construção de legitimidade frente aos outros atores envolvidos, segundo Costa (2004, p.44), o que não ocorreu no caso em análise.

Até 1999, a Educação Tributária era um setor à parte dentro da Superintendência de Legislação e Tributação. Pela documentação pesquisada, depreende-se que estava ligada às pessoas envolvidas com o PROLEGAL – Projeto de Aprimoramento da Base Legal, cujos objetivos eram: desenvolver e propor um novo modelo de tributação e de administração tributária; promover o aprimoramento, a racionalização e a simplificação da legislação tributária vigente; e dotar a Secretaria de Estado da Fazenda de política e diretrizes permanentes relativa a orientação e educação tributária. Em 1999, passa a ter status de Divisão de Educação Tributária–DET, e se insere na Diretoria de Orientação e Educação Tributária-DOET⁷².

Em 1999, a DET se ocupou, basicamente, da elaboração do Projeto no tocante à sensibilização do público interno e a orientar os representantes das Administrações Fazendárias. Em um texto elaborado pela Divisão, e enviado às Superintendências Regionais, consta: “A Superintendência será representante da SEF para promover a conscientização da

⁷² Coincide com a mudança da denominação de Educação Tributária para Educação Fiscal.

comunidade. O Superintendente ou seu representante irá criar ações de conscientização em sua comunidade junto às escolas, as rádios, à televisão, ao PROCON, às associações de bairros, ao CDL e Associação Comercial. Sugerimos um revezamento de representantes em cada evento, pois dentro da Superintendência os servidores são agentes da Educação Fiscal, sendo todos cidadãos da comunidade”⁷³. As ações sugeridas às Superintendências são muito vagas e a sugestão para que haja revezamento de servidor em cada evento não seria recomendável pois, para um trabalho que exige negociação continuada, seria desejável que não houvesse alta rotatividade do representante. Além disso, o representante da SEF deveria estar comprometido com o Programa e ser um bom negociador para fazer as articulações necessárias com os parceiros potenciais.

Nessa época, pode-se dizer, a DET se dividiu em duas: uma, com a visão da Educação Fiscal nas escolas, continuava a manter algum contato com a SEE e a outra se ocupava em sensibilizar os Superintendentes Regionais e convencê-los a indicar representantes de suas unidades fazendárias para serem capacitados a implementarem o Programa nas Administrações Fazendárias-AF. A DET, nesse momento, contava com apenas quatro pessoas, é difícil imaginar que uma equipe tão reduzida pudesse atuar em duas frentes tão diferentes e tão importantes para o sucesso do Programa. Para Ruze-Robelli, técnica da DET, “a Educação Fiscal estava, nesse momento, instituída em todas as Superintendências Regionais mas não em todas as Administrações Fazendárias-AF”⁷⁴. Entende-se que, só por haver alguém designado para representar a Regional, não significa que um Programa esteja instituído. Para que pudesse ser considerado como tal, ele deveria já ter iniciado sua implementação, com o apoio e reconhecimento da alta gerência da SEF e com práticas destinadas a promover a sua sustentabilidade.

⁷³ Foram enviadas às Regionais, modelo de planejamento e formulário de relatório a serem entregues em reunião que iria acontecer posteriormente.

⁷⁴ As Superintendências Regionais, em número de nove, têm as sedes distribuídas pelo Estado da seguinte forma: Regional I Belo Horizonte (18 AF); Regional II Divinópolis (18AF); Regional III Governador Valadares (13AF); Regional IV Ipatinga (14AF); Regional V Juiz de Fora (16AF); Regional VI Montes Claros (13AF); Regional VII Uberaba (7AF); Regional VIII Uberlândia (17AF); Regional IX Varginha (30AF). Cada Superintendência Regional é composta por Delegacias e Administrações Fazendárias.

O “Relatório de Progresso”⁷⁵, enviado à Unidade de Coordenação do Programa-UCP, do Ministério da Fazenda, relativo ao período de julho a dezembro de 1999, informava, na coluna “dificuldades encontradas”:

- falta apoio e manifestação da alta gerência da SEF acerca das diretrizes traçadas para as ações de educação tributária;
- falta de verba para a viabilização das ações que envolvem produção de material a ser distribuído ao público-alvo;
- a divisão conta com poucos funcionários, material de consumo específico e equipamentos escassos.

O elenco das dificuldades mostra que o NEF não contava com apoio político da alta direção da Fazenda nem tinha recursos humanos e financeiros para implementar as ações. Algumas ações teriam sido executadas, segundo o relatório:

- palestras na capital e no interior, atingindo 2.629 pessoas
- reuniões com prefeituras e secretarias municipais de educação
- participação em uma reunião nacional do programa de educação fiscal
- visita técnica à pro-reitoria da UEMG para dar visibilidade ao Programa
- participação no seminário: Reforma Tributária-impacto sobre o Equilíbrio Federativo realizado na Fundação João Pinheiro.

Observa-se uma contradição no primeiro item do relatório: a ESAF, em relatório emitido em junho de 1998, com base em dados enviados pelo setor de educação fiscal, avaliava que a alta gerência estava sensibilizada e o relatório de 1999 da UCE afirma que não. Quanto às palestras e reuniões, não se especifica onde se realizaram nem o perfil dos participantes. Os relatórios continuam vagos e pouco claros. Quanto ao Seminário realizado pela Fundação João Pinheiro, não era um evento de educação fiscal promovido pela SEF, portanto não deveria constar no relatório.

Outro relatório elaborado pelo NEF apresenta ações desenvolvidas em 1999. Transcreve-se aqui o relatório em sua íntegra para evidenciar o quanto era resumido, vago e impreciso, o que impossibilita saber o que foi feito: “deflagrado o processo de divulgação do Programa

⁷⁵ O Regulamento Operativo do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros-PNAFE, prevê para os Estados participantes o encaminhamento semestral do “Relatório de Progresso” à Unidade de Coordenação do Programa –UCP/MF.

Estadual junto às Administrações Fazendárias, num trabalho de esclarecimento à própria SEF dos objetivos e diretrizes do Programa e da importância da educação fiscal para os municípios da importância do trabalho de Educação Fiscal nas Administrações Fazendárias. Iniciadas as atividades de organização interna, estrutura de coordenação geral, estabelecimento de procedimentos e distribuição de material inicial”. Até esse momento não existe, de fato, educação fiscal.

Em 2000, a Diretoria de Orientação e Educação Tributária promove a I Reunião de Planejamento da Educação Fiscal com os representantes designados pelas Administrações Fazendárias, com o objetivo de conhecer e consolidar as ações desenvolvidas e planejar e orientar as próximas ações. Houve contextualização da Educação Fiscal e os participantes fizeram relatos dos trabalhos desenvolvidos, apresentaram levantamento de necessidades e planejamento de ações futuras⁷⁶. O número reduzido de representantes indica que ainda em 2000 a adesão das Administrações Fazendárias era muito baixa.

No “Relatório das principais ações realizadas no ano de 2000 elaborado pela Superintendência de Legislação e Tributação”, em novembro de 2000, consta que

a Diretoria de Orientação e Educação Tributária, dentro do componente “Educação Fiscal”, empreendeu ações de sensibilização dos servidores da própria instituição voltadas para a importância de se compreender a função socioeconômica do tributo e a importância das atividades de fiscalização e tributação para a sociedade. Estas ações objetivam uma conscientização da sociedade para a necessidade de conhecimento e envolvimento nas questões fiscais e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pelo governo. (MINAS GERAIS, 2000)

O relato é pobre e não cita quais as ações foram empreendidas, de que forma e qual o resultado obtido. Em entrevista, técnicas da Divisão de Educação Fiscal informam que as

⁷⁶ Participaram dessa I Reunião representantes de Uberaba, Unaí, Belo Horizonte, Conselheiro Pena, Almenara, Patos de Minas, Divinópolis, Ouro Fino, Contagem, Sete Lagoas, Montes Claros, Uberlândia, Teófilo Otoni, Juiz de Fora, Peçanha, Ipatinga, Ituiutaba, Passos, Divino, Dores do Indaiá, Cássia, Abaeté, Itajubá, Frutal e Jacinto. Exemplo de ações desenvolvidas nas AF: Divinópolis apresentou a revista “Carlinhos-o menino cidadão”, elaborada pelo pessoal da Superintendência, a revista traz alguns conceitos como cidadania, tributo, imposto nota fiscal, cupom fiscal, prefeito, vereadores, bens públicos. E conta, em quadrinhos, a história de crianças discutindo questões como cidadania e serviços públicos como educação e saúde. Da mesma Superintendência, o município de Ibiraci (da circunscrição de Cássia), apresentou o trabalho feito nas escolas. Este trabalho foi desenvolvido pela chefe da AF, que, por conta própria, preparou o material para que os professores pudessem desenvolver a Educação Fiscal junto aos alunos.

Quanto ao levantamento de necessidades, a lista é longa e compõe-se de pedidos de aquisição de equipamentos que vão de computador, passando por *scanner*, filmadora, TV, videocassete, retroprojektor, tela para projeção, transparências, até quadro branco e cartolinas para *flipchart* e pincéis.

denominadas “ações de sensibilização” foram, basicamente, participações em feiras e exposições e também na Caravana Alterosa e Ação Global ⁷⁷ onde eram montados estandes com apresentação de filmes institucionais, brincadeiras com crianças, distribuição de brindes e conversa com o cidadão sobre a Educação Fiscal. ⁷⁸

Outro relatório, elaborado pelo NEF, descreve ações desenvolvidas em 2000: “As AF começam a atuar no Programa. Para iniciar, desenvolve-se o Projeto de Educação Fiscal Interna, com o próprio servidor fazendário, seguindo o slogan “Eduquemo-nos para educar”. O principal objetivo deste projeto é sensibilizar o servidor fazendário para a missão da SEF, as atribuições do servidor, a importância do exemplo na comunidade enquanto servidor fazendário, o papel da fiscalização de tributos. Foram desenvolvidas reuniões, seminários, palestras, cursos internos na AF, reciclagens em legislação tributária e a importância da prestação adequada de serviço ao público. Participação em reuniões na ESAF, municípios visitados pela equipe DET e participação em feiras e exposições”. Mais uma vez, o relatório é vago e confuso. Não informa os locais e dados de reuniões, dos seminários, das palestras e dos cursos e nem o conteúdo deles.

Segundo Ruze-Robelli, coordenadora do NEF durante dois anos, o que caracterizou os trabalhos em 2000 foi a autonomia dada às Unidades. É difícil imaginar autonomia sem diretrizes e sem recursos. A situação indica muito mais a baixa capacidade de influência do NEF dentro da SEF. Demonstra ser mais um problema de incapacidade de controle e de coordenação, do que propriamente de autonomia. Para alguns autores Rua (1997, p.147) e Diniz(1997, p.36), não basta ter autonomia, é necessário que os atores estejam envolvidos e mobilizados em torno da consecução dos objetivos e o gestor deve ter em mente que, quando se transfere responsabilidade, devem-se manter instrumentos de supervisão e controle. Ruze-Robelli acrescenta: “Cada uma implementava o que era possível de acordo com características

⁷⁷ A Caravana Alterosa e a Ação Global são iniciativas da TV Alterosa e da Rede Globo, respectivamente. Consistem em um mutirão de serviços integrados que tem como foco a “promoção e fortalecimento da cidadania”. Conta com a participação de inúmeros parceiros que oferecem serviços nas áreas de educação, saúde, lazer e cidadania.

⁷⁸ Em Juiz de Fora houve uma exposição onde foram apresentados vários tipos de serviço público como atendimento à saúde, polícia florestal e militar, corpo de bombeiros, ambulâncias etc. A Superintendência procurou mostrar, através da apresentação das várias instituições, a destinação dos recursos públicos.

locais e das próprias pessoas envolvidas com o Programa. Isso talvez explique porque algumas AF foram mais proativas que outras.”⁷⁹

Percebe-se que a DET não tinha um planejamento integrado e o envolvimento das chefias variava de acordo com a convicção de cada um. A ausência de planejamento pode justificar os comportamentos diferenciados das chefias. Carneiro (2004, p.50) assinala a importância do planejamento no processo de formulação e implementação das políticas. Para ele, o planejamento serve de guia ou orientação para a ação, contrapondo-se à improvisação nas condutas. Segundo o autor o planejamento se aplica, em especial, a situações onde as ações a serem empreendidas se desdobram no tempo ou quando envolvem a participação de mais de um agente, o que se aplica ao caso em análise. A falta de controle e de coordenação pode significar muito mais a falta de um planejamento integrado, do que liberdade de escolha para atuar.

Em março de 2001 ocorre a II Reunião com representantes das sedes das regionais e com o objetivo de preparar tecnicamente os profissionais das unidades, passar orientações e promover a troca de experiências.⁸⁰

Nesse ano houve encontros com entidades ligadas à SEF como Cooperativa dos Servidores da Secretaria da Fazenda, Associação dos Exatores de Minas Gerais, Associação dos Fiscais de Minas Gerais, Sindicato dos Fiscais, Sindicato dos Técnicos de Tributos Estaduais e outros. O objetivo ainda era de apresentar o Programa e fazer discussões sobre ações conjuntas em Educação Fiscal. Além disso, foram realizados seminários em Belo Horizonte e sedes de

⁷⁹ Na verdade, apenas Pará de Minas cumpriu um cronograma e iniciou a implementação do Programa em dezembro de 2002, em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação e Fazenda, Superintendência Regional da Receita Federal e a Secretaria Municipal de Educação, envolvendo 120 professores. Utilizou-se a metodologia aplicada em Santa Catarina, contando com o apoio de duas técnicas daquele estado. O desenvolvimento ocorreu em três etapas: capacitação dos professores e produção do Caderno de Educação Fiscal, em dezembro de 2002; revisão do Caderno realizada em março de 2003. A análise pedagógica e seleção dos trabalhos foram feitas pelas representantes de Santa Catarina e pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação. Dos 33 trabalhos produzidos 24 foram selecionados; validação do Caderno em maio de 2003, com a presença dos técnicos das Secretarias de Educação e de Fazenda, técnicos da Secretaria Municipal e as representantes de Santa Catarina. Em junho de 2003 o Programa foi apresentado a todos os educadores das redes de ensino estadual, municipal e particular com cerca de 500 professores cada. A etapa mais demorada foi a impressão dos Cadernos em função da falta de recursos financeiros. O lançamento oficial desta etapa do programa se deu em março de 2004. (informações colhidas na Secretaria Municipal de Educação de Pará de Minas).

⁸⁰ As experiências relatadas são: palestras feitas em escolas, conversas com prefeitos, participação em eventos públicos, apresentação de filmes sobre educação fiscal, entrega de folder para a população.

algumas regionais, com convidados de outras áreas como Assessoria de Comunicação, Superintendência de Recursos Humanos, Secretaria de Educação, Receita Federal⁸¹. Os encontros destinavam-se a desenvolver conteúdos através de palestras e disseminar diretrizes para orientar o planejamento de ações futuras.

As premissas para o planejamento no Estado haviam sido explicitados no pronunciamento do Governador Itamar Franco em reunião com seu secretariado, e no documento “Proposta de Programa Estadual de Viabilização Financeira do Estado de Minas Gerais – 1999/2002

A Divisão de Educação Tributária, segundo consta do planejamento elaborado em março de 1999, buscou “consistência e propriedade” no pronunciamento do Governador e na Proposta de Viabilização Financeira

No pronunciamento do Governador (1999)⁸² é afirmado que:

O Poder Executivo pautar-se-á pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e transparência no trato da coisa pública. É grande a nossa responsabilidade pois ela envolve o destino de gerações futuras.

(...)

Impõem-se, portanto, iniciativas claras, firmes, decididas e ágeis visando à recuperação da capacidade financeira do setor público estadual. Só assim poderá o Estado cumprir seu papel de agente promotor do desenvolvimento socioeconômico com justiça social e equilíbrio regional, do bem estar da população, assegurando a todos o acesso aos direitos básicos e essenciais de cidadania.

A capacidade de implementação dos compromissos de governo tem, portanto, de ser vista à luz da criação das condições, inclusive financeiras, de colocá-las em prática, o que ocorrerá, gradualmente, ao longo dos próximos quatro anos. (...)

Como se observa, a fala do governador é muito geral e não se aplica a Educação Fiscal. No máximo está se enfatizando a necessidade de planejamento. Normalmente, em todo início de governo há redefinição de prioridades e reestruturação de serviços. O governador adotou, no discurso, um tom bastante vago e a equipe de Educação Fiscal dificilmente encontraria aí as diretrizes para o planejamento do Programa de Educação Fiscal. E na proposta do “Programa Estadual de Viabilização Financeira do Estado de Minas Gerais – 1999/2002”: (...) as medidas necessárias à recuperação da saúde financeira do Estado, (...) só serão viáveis e obterão sucesso se forem compreendidas e respaldadas pela sociedade, pelas forças sociais e políticas que dão sustentação ao governo (...).

⁸¹ Nestas reuniões foram apresentadas quatro palestras sobre os temas: Lei de Responsabilidade Fiscal; O desenvolvimento da Educação Ambiental no Estado de Minas Gerais, Adaptações metodológicas necessárias ao ensino de conteúdos técnicos nas empresas; o Projeto de Marketing para a SEF no período 2001/2002.

⁸² Pronunciamento do Governador Itamar Franco no “Minas Gerais” de 06/1/1999, anexo A, Caderno I.

Em 3 de maio de 2001 é editada a Resolução Conjunta nº 3149 criando grupo de trabalho “para implementar a educação tributária⁸³ nos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual”, e define as competências de cada Secretaria. É através deste instrumento que se formaliza a parceria entre as Secretarias de Fazenda e de Educação, nos artigos 3º e 4º:

Artigo 3º - Compete à Secretaria de Estado de Fazenda:

- I. - coordenar o GETE, por intermédio da Superintendência de Legislação e Tributação;
- II. - Disponibilizar material básico e instrucional referente a Educação Tributária.

Artigo 4º - Compete à Secretaria de Estado de Educação:

- I. sensibilizar e incentivar os servidores para desenvolver proposta de conscientização e educação tributária a ser inserida no projeto pedagógico;
- II. viabilizar ações para implementação de projeto piloto em escolas selecionadas;
- III. elaborar e testar material pedagógico;
- IV. monitorar e avaliar o desenvolvimento e implementação do projeto piloto;
- V. promover a expansão e continuidade da educação tributária nas escolas;
- VI. ampliar as bases da conscientização no âmbito da comunidade escolar;
- VII. elaborar relatório sobre o desenvolvimento da educação tributária na rede de ensino público estadual e encaminhá-lo à Superintendência de Legislação e Tributação.

Em novembro de 2001, as Secretarias da Educação e da Fazenda realizam o I Seminário de Educação Fiscal para as escolas da rede pública de Ensino Fundamental, com pronunciamentos do Diretor da Superintendência de Legislação e Tributação-SLT, Marcos Afonso Marciano de Oliveira, dos então Secretários, da Educação Murilo de Avelar Hingel e da Fazenda José Augusto Trópia Reis, do Coordenador do Grupo de Educação Fiscal da Secretaria da Fazenda, Wagner Pinto Domingos, que apresentou o Programa de Educação Fiscal Estadual, e da Subsecretária de Estado da Educação de Minas Gerais, Maria Stela Nascimento. Convidada especial, falou sobre o tema Ética e Cidadania, a filósofa e pedagoga Sônia Lamounier Girard, Professora da Universidade Federal de Goiás. Contou ainda com as presenças da Coordenadora do Programa de Educação Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina, Vânia Ribeiro e com a Consultora de Educação Fiscal de Santa

⁸³ Parece ter havido um equívoco pois em 1999 o CONFAZ altera a denominação do Programa de Educação Tributária para Educação Fiscal. Sendo assim estaria sendo criado o GEFE (Grupo de Educação Fiscal Estadual) e não o GETE (Grupo de Educação Tributária).

Catarina, Zelita Terezinha Hahn, que fizeram um relato da experiência do programa na rede pública de seu Estado.

O Diretor da SLT, na abertura do Seminário, manifesta preocupação com o futuro do Programa: “a ação de institucionalizar a Educação Fiscal exige abnegação. Abnegação porque as resistências serão de toda ordem, por exemplo, culturais e estruturais (...)” Mais adiante ele completa: “educar não é só instruir, educar é tocar a alma.”

O discurso do Secretário de Fazenda é vago, protocolar e não revela adesão à iniciativa:⁸⁴

A SEF mostrou a necessidade do Programa mas ela entrega nas mãos de quem é especialista em cultivar a esperança, que é a Secretaria de Educação. A continuidade dessa idéia, a continuidade do Programa, está aqui. É como se a gente tivesse abandonando por um dia a plantação de uma verdura para vir aqui presenciar a plantação de uma árvore. (...) tenho certeza que esse Programa, com a participação da Educação e, principalmente com a participação pessoal do Secretário, não tem como não ter sucesso. (informação Verbal)⁸⁵

Ao fazer o seu discurso o Secretário de Educação Murílio Hingel enfatiza a capilaridade característica da rede de ensino que, por isso mesmo, constitui-se em um espaço privilegiado para desenvolver vários programas: “Em Minas Gerais nós conseguimos abranger cinco milhões de crianças, jovens e adultos. (...) Não há outra instituição social com este potencial. Realmente é um espaço privilegiado”. E se mostra otimista quanto a implantação da Educação Fiscal nas escolas:

“(...) então eu acho que nesse trabalho que hoje se inicia, é perfeitamente possível conciliar os propósitos da Educação Fiscal com os propósitos do ensino”. Mas acrescenta que a implantação do Programa vai demandar “organização das escolas, elaboração de um bom projeto pedagógico e a preparação dos recursos humanos”. (informação Verbal)⁸⁶

Em que pese o Secretário de Fazenda, em seu discurso, ter dito que: “a SEF entrega nas mãos de quem é especialista (...) a continuidade dessa idéia, a continuidade do Programa”, a SEF

⁸⁴ Entretanto, a importância de rever os discursos reside no fato de que eles trazem implícita ou explicitamente informações a respeito das intenções da autoridade pública, segundo Meny e Thoening (1992, p.96). Para os autores, os discursos dos responsáveis públicos informam sobre a maneira como se supõe que uma política será implementada. Mas eles alertam, também, para o fato de que “existe um risco de que com tais fontes não se disponha de uma análise suficientemente sólida porque os discursos encobrem racionalizações, quando não representações.”

⁸⁵ Informação obtida em discurso do Secretário da SEF/MG José Augusto Trópia Reis no I Seminário de Educação Fiscal para as escolas da rede pública de Ensino Fundamental em 2001

⁸⁶ Informação obtida em discurso do Secretário da SEE/MG Murilo de Avelar Hingel no I Seminário de Educação Fiscal para as escolas da rede pública de Ensino Fundamental em 2001

não investiu, a partir daí em um trabalho de negociação e de convencimento da Secretaria de Educação. Após esse Seminário, afasta-se o “núcleo duro”⁸⁷ da Fazenda e fica o coordenador do Programa. Não há indicação de que o Programa tenha sido priorizado. Na Secretaria de Educação não há um coordenador definido, mas sim pessoas que, eventualmente, participam de reuniões. O fato de haver um ou dois representantes da Secretaria de Educação nos grupos de discussão, dificilmente pode ser tomado como indicador de uma parceria.

No seu depoimento, Magda Aguiar afirma:

Tínhamos várias reuniões com a SEE e não avançávamos para um trabalho efetivo. A Secretaria de Educação ficava sempre desconfiada com essa parceria e questionava o tempo todo. Os seus questionamentos eram válidos, mas nós queríamos caminhar e dentro de nossa filosofia poderíamos cooperar com a SEE. Os questionamentos apresentados eram se estávamos verdadeiramente parceiros no processo educacional ou se visávamos mais uma vez o aumento da arrecadação da receita. Esse aumento implicaria em um aumento dos salários dos educadores? Queriam, então, escolher a consultoria que nos daria o suporte técnico para a implantação do programa. Foram várias reuniões. Verificamos que poderíamos trabalhar em parceria com a SEE, sem uma consultoria, ao tomarmos conhecimento da metodologia desenvolvida em Santa Catarina. Em cada estado a capacitação foi feita de forma diferente. No Ceará optaram pela Educação à Distância, no Rio de Janeiro foi contratada uma consultoria e eu achei muito caro. Em Brasília, tivemos contato com a consultoria, tomei conhecimento do material produzido e vi que tínhamos condições de fazer de outra forma. Ao tomar conhecimento do projeto desenvolvido em Santa Catarina, só veio ratificar essa possibilidade.

Entretanto, a SEE desconfiava o tempo todo e, acredito que para levar alguma vantagem, estava querendo a contratação de uma consultoria indicada por eles. Fizemos um seminário em parceria onde duas técnicas da SEF e da SEE de Santa Catarina apresentaram a metodologia desenvolvida. Constatei que poderíamos fazer da mesma forma. Iniciamos o processo visitando as dezoito escolas que quiseram participar. Enquanto isso, a Receita Federal nos chamou para desenvolvermos, em parceria, a capacitação em Pará de Minas seguindo a metodologia de Santa Catarina. A partir de então, montamos o roteiro de implantação da metodologia da capacitação em Educação Fiscal na rede de ensino. Isso só foi possível a partir do momento que tomamos conhecimento da estrutura da SEE, da autonomia das Escolas, das Superintendências Regionais de Ensino. Uma escola democrática e com autonomia para desenvolver os seus projetos. Entretanto, temos que ressaltar as diferenças percebidas por nós entre os dois Estados, Minas e Santa Catarina. Encontramos em

⁸⁷ É o setor que define as leis e as políticas e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. (Plano Diretor do Aparelho do Estado, 1995).

Santa Catarina um estado mais homogêneo, com uma linha metodológica definida, Vygotsky e Leontiev. É um estado com um número bem menor de municípios. Em Minas, encontramos vários "Brasis", uma extensão maior, número elevado de municípios e a falta de definição de uma linha metodológica.

Optamos por construir junto com os municípios a nossa capacitação em Educação Fiscal. Acredito que teríamos maior riqueza nessa construção e valorizamos o município em suas características específicas, sua cultura. O envolvimento foi grande e percebemos a necessidade de desenvolver projetos conforme demanda dos próprios municípios. É um projeto audacioso, uma capacitação em cada município. Acredito que devemos continuar trabalhando dessa forma, procurando sempre envolver com os problemas específicos dos municípios.

O depoimento da técnica da SEF: primeiro, é pouco provável que o método pedagógico adotado nas escolas determine o sucesso da implantação de um Programa de Educação Fiscal. Quanto ao número de municípios em Minas ser maior que em Santa Catarina, apenas remete à necessidade de maior articulação e negociação com a SEE. Esses componentes deverão ser muito mais fortes. Na verdade o que marca o sucesso em Santa Catarina é que ele foi apropriado pela Secretaria de Educação. Alguns pontos sobressaem no depoimento: a desconfiança, concepções diferentes quanto à implementação do Programa e o desconhecimento de como as escolas funcionam. O que fica evidente é que não se percebe nenhuma disposição da SEF em estabelecer diálogo com a Secretaria de Educação. A existência de vários atores, com diferentes concepções política e teórica, quando há falta de coordenação, dificulta a coerência das ações. Por isso a importância do trabalho de convencimento que a SEF deveria ter empreendido junto à Secretaria de Educação para criar uma base adequada de confiança em ambas as partes. Uma parceria, para dar certo, deve ter algumas características e uma delas é a predisposição a cooperar, que significa comunicação aberta, relacionamento e confiança. Quanto maior diversidade de interesses e de situações, maiores são as exigências de negociação e de aderência do programa a situações locais.

Em novembro de 2001, a Secretaria de Educação apresentou o Projeto Piloto de Educação Fiscal para Escolas da Rede Pública Estadual de Ensino Fundamental para a SEF. A implantação e implementação do Projeto em escolas será um trabalho sistematizado, desenvolvido através de uma metodologia participativa com seleção de procedimentos, técnicas e materiais que favoreçam a reflexão, a discussão e o trabalho em equipe. Será desenvolvido em três etapas – Sensibilização, Capacitação, Acompanhamento e Avaliação,

atendendo as 18 escolas do Projeto-Piloto de Educação Fiscal sendo, 06 escolas da rede de ensino público estadual da 42ª SRE-Belo Horizonte, 06 escolas da 1ª SRE-Belo Horizonte/Metropolitana e 06 escolas da 36ª SRE-Sete Lagoas, todas de ensino fundamental (alunos de 5ª a 8ª séries) ou do Ciclo Intermediário ou Avançado.

O Projeto-Piloto teria início em novembro de 2001 e término em novembro de 2003, com a conclusão do processo de avaliação. Ao final dos anos 2002 e 2003, seria realizada uma reunião de avaliação e exposição dos trabalhos das escolas. A continuidade e expansão do Projeto ficavam dependentes dessas avaliações. A Secretaria de Educação propôs o cronograma das atividades e definiu quais seriam os recursos e o orçamento do Projeto. O financiamento estaria a cargo da Secretaria de Fazenda. Entretanto, o Projeto não foi aprovado pela SEF. De qualquer forma, a elaboração do projeto indica que a Secretaria de Educação levou a sério a tarefa, mas a Secretaria de Fazenda, aparentemente, não. Isso aparece com clareza na avaliação realizada pela ESAF sobre as atividades realizadas em 2001.

Os resultados da avaliação da ESAF foram apresentados no capítulo 1 (Quadro 1). Como foi destacado, então, os resultados de Minas Gerais foram piores do que os observados para o Brasil em geral. Apenas no componente “Bases Institucionais do Programa”, o Estado teve um desempenho igual ao dos demais, atendendo parcialmente ao esperado, e produziu a normatização do Programa. Segundo a ESAF, 92% dos Estados possuíam atos legais e normativos estabelecendo o regulamento do Programa. Mas “a sanção de uma política não implica necessariamente que as unidades a cargo de sua implementação se orientem pelos propósitos que a inspiram”.(NOGUEIRA, 1998, p.22). É a partir do marco normativo que se inicia a execução e esta, muitas vezes, é considerada como “arte menor”, nos termos de Meny e Thoenig (1992, p.158). Para os autores, culturalmente, quem decide aparece na cena política e se subestima o momento da implementação, tirando dos executores a importância de seu papel.

Nos demais componentes da avaliação, os resultados são “não atendimento” ou “atendimento precário”. Minas Gerais não conseguiu viabilizar as bases necessárias à institucionalização e sustentabilidade do Programa. Os resultados indicam ainda, precariedade e baixa consistência e coerência das propostas estaduais com o PNEF. O mesmo quadro se repete quando se examina o item “Capacidade Organizacional”: o Estado, mais uma vez, atendeu precariamente à maioria dos subitens e não demonstrou possuir uma estrutura organizacional

compatível à formulação e implementação das ações do programa. No item “Atividades do Programa” Minas demonstrou não ter conseguido implementar dois componentes importantes para o sucesso do Programa, a parceria e o envolvimento da sociedade civil, além de ter atingido apenas precariamente as metas que haviam sido definidas.

Como se observa, componentes essenciais recebem avaliação negativa. Financiamento e estrutura organizacional são dimensões que viabilizam um programa. Sustentabilidade é fundamental para um programa que pretende ser permanente e cujos objetivos exigem que se configure como atividade permanente. Para que se garanta a sustentabilidade de um programa é necessário que os atores envolvidos tenham a capacidade de promover parcerias efetivas porque sustentabilidade exige pluralidade e apoio continuado. Para Mokate (2001, p.36), “sustentabilidade se refere à necessidade de contar com o apoio continuado de determinados atores cujo poder e participação e/ou aportes são indispensáveis para que uma iniciativa ou uma estratégia possa se manter no tempo”.

Durante todo o ano de 2002 foram realizadas 14 reuniões com participantes da SEF, da SEE, da Receita Federal e da ESAF/MG. Discutiu-se qual seria o instrumento jurídico mais adequado para formalizar o GEFE (Grupo de Educação Fiscal Estadual). Pelas atas das reuniões percebe-se preocupação em alguns participantes sobre a finalidade desse grupo, se ele seria “um fórum de sinergia, troca de informações, material, planejamento de ações conjuntas”. Ficou definido que a coordenação ficaria a cargo da SEF e que o GEFE não seria um órgão executor e sim que iria sugerir ações, traçar diretrizes e exercer controle através de relatórios. Em uma das reuniões, a representante da SEE demonstra preocupação quanto à necessidade de desenvolver ações para sensibilizar as escolas e discutem-se formas de interação entre as instituições participantes do Programa em Minas.

No dia 3 de junho, o Diretor da Diretoria de Orientação e Educação Fiscal comunica que foi criado o Núcleo de Educação Fiscal-NEF com vistas a estruturar melhor o trabalho. “O Núcleo estará subordinado diretamente ao Superintendente, buscando maior efetividade e rapidez nos trabalhos demandados”.

A questão aqui parece ser muito mais política do que técnica. Até a presente data a Ordem de Serviço nº 001 de 2002, que vincula, “em caráter provisório e experimental”, o NEF ao Gabinete da Superintendência, não foi revogada. Todavia, na Prática, quem assume o vínculo

administrativo é o Diretor da Diretoria de Orientação e Educação Tributária e, o Coordenador Técnico é o responsável para definir a estratégia de Educação Fiscal no planejamento da SEF. Percebe-se aqui uma superposição de funções, não ficando explicitado, formalmente, quem toma as decisões em relação ao Programa de Educação Fiscal.

A análise das atas indica que o fica claro que o grupo, ainda em 2002, está preocupado com a definição da competência legal de cada órgão parceiro, se o GEFE terá autonomia, se suas decisões serão soberanas. Percebe-se que o grupo não é coeso e há certa disputa de poder. Uma ilustração dessa disputa aparece no relato da técnica do NEF: em agosto de 2002 a Secretaria de Educação realizou um encontro com representantes das dezoito escolas escolhidas para o Projeto Piloto. O objetivo era “dar visibilidade ao Programa”. Um fiscal da SEF foi convidado a falar sobre a Educação Fiscal. Ao tratarem deste assunto na reunião do GEFE, a coordenadora do NEF queixa-se de não ter sido informada a respeito do encontro. E lembra ao grupo que todas as ações desenvolvidas nas escolas deverão ser informadas, formalmente, à Superintendência de Legislação e Tributação.

Fica decidido que a SEF, juntamente com a SEE, visitará as dezoito escolas onde ocorreria sensibilização e distribuição do material de divulgação da Educação Fiscal. Fica decidido também que, no primeiro momento, o foco principal é o diretor, o orientador, o supervisor e o professor, pois estes, estando capacitados, poderiam desenvolver o trabalho com os alunos. Em 2002 há uma greve dos professores da Educação, o que, segundo uma técnica da Fazenda, atrasou ainda mais o andamento do Programa. Há sugestão de estender o Programa no estado, priorizando as escolas que já estão mobilizadas por estarem envolvidas em outros projetos como o “Manuelzão”⁸⁸, por exemplo.

Em outra reunião, na Secretaria de Educação, um dos representantes da SEF chega a dizer que “este é um projeto carregado pela fé”, demonstrando um certo cansaço diante da morosidade

⁸⁸ Idealizado pela Faculdade de Medicina da UFMG, o Manuelzão, nome dado em homenagem ao vaqueiro Manuel Nardy, que também inspirou o romance “Manuelzão e Miguilim”, de Guimarães Rosa, foi criado em 1997, e tem como objetivo recuperar a qualidade das águas do Rio das Velhas, região central de Minas Gerais, por meio da educação ambiental das pessoas da região. Envolvendo as comunidades e despertando as lideranças locais, o projeto também quer ajudar a viabilizar o desenvolvimento econômico sustentável da área. Atualmente são 51 comunidades participantes.

de tudo e quase que fazendo uma denúncia de que o Programa só se mantém pela abnegação de alguns técnicos. Essa manifestação dá a dimensão do ânimo do grupo naquele momento e sinaliza a posição marginal da Educação Fiscal dentro da SEF.

Na última reunião de 2002, em setembro, o grupo ainda discutia questões relacionadas ao marco legal para a criação do GEFE e, temas importantes, relacionados à operacionalização do Programa não são abordados. Entre setembro a outubro de 2002, onze escolas foram visitadas por representantes da SEF, da SEE e da Receita Federal, em Belo Horizonte. As visitas nem sempre foram tranquilas. Em uma delas, a Diretora queixou-se da forma autoritária de escolha da escola, demonstrando não estar convencida da importância do Programa. Em outra, alguns professores reclamaram da falta de continuidade da maioria dos projetos implementados diante da fala dos técnicos da Fazenda. A resistência das escolas demonstra a baixa adesão e a baixa institucionalização do Programa.

No início de novembro de 2002, a Fundação Instituto de Administração-FIA⁸⁹ atendendo a Carta-Convite do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD e Projeto de Reestruturação e Modernização da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais-PRM, apresenta proposta técnica para a realização de “Consultoria especializada para realização de serviços de sensibilização e capacitação de educadores, elaboração de material didático, implantação, monitoramento e avaliação de projetos na rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais, de acordo com o Programa de Educação Fiscal Estadual de Minas Gerais”. A proposta não foi aprovada pela SEF sob o argumento de que o custo seria muito elevado.

De 27 a 29 de novembro de 2002 realiza-se o II Seminário de Educação Fiscal na Secretaria de Educação com o objetivo de sensibilizar e capacitar professores e especialistas de educação, e técnicos da Receita Estadual, para implementar, o Projeto Piloto de Educação Fiscal. Participaram representantes das dezoito escolas do Projeto-Piloto, técnicos da SEE, técnicos da SEF e da Receita Federal. Dentre os temas discutidos, destacam-se, “A Educação Fiscal e a gestão da res pública”; “Dívida Pública”; “Constituição e a história dos tributos”; “Orçamento Participativo”; “Impostos e cidadania” e “Parâmetros Curriculares Nacionais”.

⁸⁹ Instituição sem fins lucrativos, dedicada à pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico através do apoio técnico e elaboração de projetos de treinamento, assessoria e pesquisa nas várias áreas do conhecimento administrativo.

Segundo Nilza Viegas, representante da Secretaria de Educação no grupo de trabalho de educação fiscal, este Seminário só foi organizado porque a SEF prometeu liberar verba para a Secretaria de Educação implementar o Projeto Piloto, o que não ocorreu.

Nos dias 11 e 12 de dezembro de 2002 o Núcleo de Educação Fiscal da SEF promove a I Mostra de Educação Fiscal “Responsabilidade Social pelas Minas Gerais” com a participação de chefias de AF e Postos Fiscais, Superintendentes, Procuradores Regionais, Diretores de Unidades Centrais. O objetivo da Mostra dentre outros, era difundir os temas relacionados a Educação Fiscal no âmbito de cada Regional; aumentar a integração, o diálogo e a solidariedade entre as equipes de Educação Fiscal e estimular a reflexão e a sistematização das experiências promovidas nas Regionais.

Simone Nunes, Diretora da Superintendência de Planejamento e Informática, que participou da Mostra, afirma em entrevista que, internamente, a SEF tem tornado visível o Programa. Para ela a educação fiscal é fundamental para a conscientização da sociedade no que diz respeito à compreensão de que quem paga deve cobrar a prestação do serviço. No entanto, a Educação Fiscal na SEF ainda tem um longo caminho a percorrer: os resultados só virão no médio e longo prazos. O próprio Sistema Tributário é pouco transparente no que diz respeito ao recolhimento de impostos. E tem também a questão da contrapartida do governo: segurança, saúde, educação, transporte, que são variáveis muito fortes e influenciam na percepção das pessoas ao avaliarem como o governo emprega os recursos públicos.

O “Relatório de Progresso” relativo aos meses de janeiro a junho de 2002, aponta como ações executadas no semestre, dentre outras, palestra no CEFET; participação na rua de lazer no município de Conquista; realização de educação fiscal junto à Polícia Militar; treinamento de duas turmas de Capacitação num total de 40 servidores; inclusão da educação fiscal no curso sobre o Valor Agregado Fiscal no município de Unaí; divulgação em rádio, jornais e TV de matérias relacionadas à educação fiscal; confecção de camisetas com o logotipo da SEF e do Programa para serem usadas nas repartições. Como se constata, não existem iniciativas de maior fôlego como a sensibilização e capacitação de educadores. O projeto piloto, que seria desenvolvido pela SEE, não recebeu o apoio da SEF e a atenção do Núcleo se restringe a ações pontuais.

Neste relatório reafirmam-se as mesmas dificuldades apontadas no relatório anterior: recursos financeiros escassos; troca de coordenação do projeto; escassez de funcionários para a execução do projeto nas regionais; falta de material de divulgação e equipamentos para a execução das ações; demora na licitação de consultorias.

Nos meses de julho a dezembro de 2002, entre as ações executadas destacam-se: viagens técnicas para acompanhamento do desenvolvimento do programa nas regionais; reuniões, palestras, seminários internos e externos em todas as regionais; concurso de redação: “Cidadania e Educação Fiscal em Divinópolis; capacitação de 80 servidores para disseminação do programa nas regionais; curso de preparação para professores do ensino fundamental em Governador Valadares; participação em curso do SEBRAE em Uberlândia, inserindo a educação fiscal; ação em Posto Fiscal em Uberlândia, diretamente com os motoristas em comemoração ao dia do motorista; trabalho de conscientização junto à câmara de vereadores de Caxambu; ação de sensibilização em inauguração de posto de atendimento em IPVA; participação em “Ação Global de Pedro Leopoldo; inserção na mídia: TV, rádio e jornais. Mais uma vez, ações pontuais, com baixo nível de articulação, sem desdobramentos. As dificuldades permanecem exatamente as mesmas: escassez de funcionários e de recursos financeiros e falta de material de divulgação e equipamentos para a execução das ações, acrescidas de falta de apoio da alta gerência. E não se identificam movimentos para solucioná-las.

De janeiro a junho de 2003, o XIII Relatório de Progresso registra como ações executadas no semestre: reestruturação no processo orçamentário relativo à educação fiscal; redefinição de metas e prioridades de trabalho, considerando a mudança na gerência da SEF; realizadas 65 inserções na mídia; realização de 57 reuniões internas de sensibilização, incluindo seminários, cursos e palestras; em andamento a implantação do projeto-piloto nas escolas estaduais em parceria com a Secretaria de Estado da Educação; sensibilização do corpo gerencial e servidores, considerando a mudança estrutural da SEF⁹⁰. A informação da implantação do projeto piloto não coincide com declarações dos técnicos da SEE, que afirmam que esse projeto não foi implementado. Percebe-se uma falta de rigor na elaboração do relatório, inclusive com informações sobre ações que não constituem ações de Educação Fiscal.

⁹⁰ Foi instituído o Programa de Modernização da Receita Estadual, através do Projeto Estruturador do governo estadual.

Em relação ao segundo semestre de 2003, não foi possível localizar o relatório de atividades. Em dezembro, realiza-se a II Mostra de Educação Fiscal: “Uma Educação Cidadã é Possível”, com as participações de representantes das nove Superintendências Regionais da SEF, representantes de Secretarias Municipais de Educação e Fazenda, Secretaria de Estado de Educação e Secretaria da Receita Federal. Na programação, apresentação de quatro Painéis com os seguintes temas: “Desenvolvimento da Educação Fiscal na SEF”, participação do NEF e Regionais V e VI; “A Educação Fiscal nas Escolas”, participação das Regionais I, II, III, VI, VII e VIII; “Educação Fiscal com a Comunidade”, participação das Regionais I, III, IV, VI, VII e IX; “Perspectivas da Educação Fiscal na SEF-MG”, participação do Gabinete/SLT.

Após o II Seminário de Educação Fiscal, em novembro de 2002, na Secretaria de Educação, não se registrou nenhum evento com a participação das duas Secretarias. A SEF vem concentrando as decisões, definindo e controlando o ritmo e o modo de implementar o programa e relegando a Secretaria de Educação a uma posição periférica, no processo. Na implementação de uma política é necessário que haja compatibilização de interesses distintos, conforme afirma Costa (2004, p.32). Para o autor a maneira pela qual diferentes atores supõem que o programa os afetará tende a influenciar as chances de que seja de fato implementado e o perfil que de fato apresentará. A Secretaria de Fazenda se impôs como centro na implementação do Programa, contudo a viabilização de um processo de educação fiscal conseqüente dependeria da SEE e, principalmente, da adesão dos profissionais de ensino, uma vez que seriam eles que desenvolveriam o tema nas salas de aula. Para o sucesso da implementação do Programa, a SEF necessitaria mudar o enfoque e transferir responsabilidades para a SEE criando mecanismos que viabilizassem a cooperação, a negociação e o consenso. É preciso lembrar que a adequação das políticas de implementação é tão importante quanto a capacidade de tomar decisões. “A criação de arenas de negociação e a capacidade de articular alianças aparecem como aspectos relevantes da gestão” (de um programa). (DINIZ, 1996, p.6).

O depoimento de Nilza Viegas⁹¹, da equipe técnica da Educação Fiscal da Secretaria de Educação, é bastante esclarecedor:

Nada relevante aconteceu na Secretaria de Educação depois da realização do II Seminário porque o interesse da SEF é diferente do interesse da SEE. Não houve

⁹¹ Dados da Entrevista. Professora Nilza Viegas da Equipe de Coordenação da Educação Fiscal/SEE. Realizada em 23/06/2005

entendimento no nível ideológico porque a SEF tinha uma intenção e a SEE tinha outra. A Fazenda faz apenas eventos pontuais, não há ações efetivas, não faz educação. Apenas divulga, faz cartilhas e encontros.

Para a Secretaria de Educação o que interessa, nesse momento, é a formação do professor, a capacitação. Inclusive, foi apresentado um projeto, elaborado por uma pesquisadora pedagógica, abordando exatamente a questão da formação do professor e não foi aprovado pela SEF.

A realização do II Seminário foi condicionada à liberação de verba, o que não ocorreu. O Programa de Educação Fiscal vem “rolando” há anos e durante esse tempo, na Secretaria de Educação, muitas pessoas mudaram de setor, várias passaram pelo programa e se foram.

Nilza acrescenta que “o programa não deslanchou por dois motivos: primeiro, por causa das cabeças das pessoas, da visão de mundo que elas têm, seriam bitoladas, trabalham apenas com número. São pessoas muito rígidas. E, segundo, não foram destinados recursos financeiros para a Secretaria de Educação. Trabalhar com ciência é a longo prazo. Não é cartilha que vai mudar consciências. As metas da Secretaria de Fazenda são por bimestre ou semestre. A SEE trabalha com metas a longo prazo.

Parceria, para a SEF, é fazer as coisas do jeito que eles querem. Não buscam consenso e vêm para as reuniões com a coisa pronta na agenda. O projeto é feito por eles. O quê eles entendem de educação?

Parece que a Educação Fiscal está ligada só à arrecadação. No projeto elaborado pela SEE tinha aspectos acentuadamente pedagógicos e a SEF questionou, barrou a verba. Tudo que foi proposto pela SEE, não foi aprovado porque eles só entendem o caráter fiscal.

Na Secretaria de Educação não houve sensibilização dos servidores e não houve capacitação dos professores.

Fica evidente a diferença de percepção e interesse, quase sempre conflitivos, entre as Secretarias de Fazenda e Educação, em relação aos objetivos do Programa. A entrevistada pontua essas diferenças com clareza: a Secretaria de Educação se preocupa com o processo educacional e a Secretaria de Fazenda investe em ações imediatas e pontuais numa demonstração de pouco compromisso com o futuro do Programa. E enquanto as duas organizações não conseguem estabelecer a parceria e o acordo necessários para viabilizar a implementação do Programa da forma que foi idealizada, a SEF, que manipula os recursos financeiros, acaba por manipular também os recursos de poder⁹². Para Costa (2004, p.44), é comum os conflitos se manifestarem durante a implementação das políticas. Portanto a capacidade de lidar com eles, de negociar e construir acordos constitui competência importante a ser levada em conta nas características dos gestores e dos técnicos de linha.

⁹² Poder aqui na concepção de Reed (1976, p.75) que, citando Lukes, apresenta três modelos pelos quais o tema poder pode ser apresentado: O conceito “episódico” de poder concentra-se nos conflitos de interesse que se observa entre atores sociais identificáveis e seu encontro com objetivos opostos, particularmente em processos de tomada de decisão. A visão “manipulativa” concentra-se nas atividades de “bastidores”, por meio das quais grupos que já detêm o poder manipulam o processo de tomada de decisão a fim de descartar questões que têm o potencial de perturbar, ou ameaçar, seu domínio e controle. A interpretação “hegemônica” enfatiza o papel estratégico de estruturas ideológicas e sociais existentes ao formar, e assim limitar, seletivamente, os interesses e valores – e portanto a ação – de atores sociais em qualquer campo de decisão.

O depoimento de Edmilson Silva Pereira⁹³ técnico da Secretaria de Educação, ilustra as diferentes concepções:

O MEC é chamado mais tarde porque viram que, sem a participação dele não tinha como entrar nas escolas. A Secretaria de Educação não tem um setor de educação fiscal, por isso a idéia de contratar uma consultoria. Isto é comum aqui por não termos pessoal suficiente para ficar por conta de um projeto.

As 18 escolas do projeto piloto foram escolhidas no Gabinete, talvez pela proximidade delas com a Superintendência Central. Elas participaram dos dois seminários com dois representantes de cada. Levaram material e todas foram visitadas para conhecerem o Programa e como trabalhar com temas transversais. Os temas transversais, apesar de terem sido introduzidos nas escolas em 1996, a maioria dos professores não sabe trabalhar com eles. Atualmente, o Programa de Educação Fiscal, na SEE, funciona nas escolas que demonstram interesse. As escolas têm muita autonomia. Nós, da Superintendência Central, atuamos quando somos solicitados, fazendo palestras sobre temas transversais, por exemplo.

Observam-se diferenças importantes de percepção sobre o que deveria ser feito e sobre a forma mais adequada de encaminhar as ações, entre os técnicos das duas secretarias, o que exigiria, portanto, esforço para produzir consensos e negociações mais cuidadosas. Os depoimentos e a documentação consultada indicam a ausência desses componentes tão centrais para produzir uma parceria frutífera.

Desde o início de 2004, o Programa de Educação Fiscal tem passado por mudanças, conseqüências de novas iniciativas de governo que afetaram as atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito. Algumas conseqüências advindas da mudança de rumo já começaram a aparecer como a saída de pessoas que estavam envolvidas na implementação do Programa desde o início. Como o Programa não está suficientemente institucionalizado e não há planejamento do que deveria ser feito, nem registros completos do que foi realizado, os novos gestores certamente enfrentarão dificuldades de identificar o que está sendo implementado. Permitir a substituição das pessoas sem uma estratégia de transição pode produzir uma descapitalização comparável a um desinvestimento. A falta de cuidado com a transição do trabalho entre equipes pode também ser tomada como um indício de pouca atenção ao que deveria estar sendo implementado.

Desde 2004, o NEF vem trabalhando de acordo com as novas diretrizes do governo estadual: estabelecimento de metas e prêmio de produtividade baseado na consecução das metas. A mudança é claramente percebida nos relatórios emitidos durante o ano. O que se depreende nos relatórios não pode ser considerado como ações de sensibilização. Estão listados, por

⁹³ O depoimento de Edmilson Silva Pereira, técnico da Secretaria de Educação em 27/06/2005

exemplo: palestra para contabilistas, empresários e profissionais de informática sobre Emissor de Cupom Fiscal-ECF; reunião com novos contribuintes – Entrega do Cartão de Inscrição Estadual; divulgação do Minas Nota 10; Convênio para continuidade da Capacitação de Professores em Patos de Minas; reunião para elaboração da agenda/2004; reunião com funcionários do Sindicato Rural de Frutal para esclarecimento de dúvidas sobre legislação; nova estrutura da AF, parceria SEF/Contabilistas- principais rotinas e tantos outros do tipo. No máximo, ter-se-iam divulgado informações que a SEF teria obrigação de fornecer aos contribuintes, independentemente da existência de qualquer programa específico.

Ações que nada têm a ver com educação, constam nos relatórios. Como no final de cada semestre deverá ser elaborado um relatório consolidado dos eventos de educação fiscal, a ser encaminhado à ESAF e este se apresenta por meio de números (de eventos), corre-se o risco da avaliação do Programa de Minas Gerais, em relação aos outros Estados, ficar mascarada, não se mostrando de forma real.

CONCLUSÃO

O Programa Nacional de Educação Fiscal é desenhado no nível federal e requer a adesão dos governos estaduais. Em primeiro lugar, é importante compreender porque os estados aderem à transferência de gestão de políticas que são decididas no nível federal. O Brasil organiza-se sob a forma federativa, em 26 Estados, o Distrito Federal e cerca de 5,5 mil municípios, politicamente autônomos. Entes federativos, por terem autonomia política e fiscal, assumem a gestão de políticas públicas por um dos seguintes motivos, segundo Arretche (1998, p,5): por iniciativa própria, por imposição expressa da Constituição ou por adesão a um programa proposto por um nível mais abrangente de governo. No caso do Programa de Educação Fiscal, houve a transferência de atribuições do governo central para os estados. O Programa, que deveria ser executado por organizações locais, foi desenhado e é avaliado por uma agência federal.

Para Arretche (1997), estados e/ou municípios precisam de incentivos para assumirem a gestão de políticas públicas. Portanto, são essenciais estratégias de indução para se obter a adesão dos governos subnacionais. Para a autora, estados federativos induzem barganhas federativas. E a adesão a políticas sociais é um elemento de barganha. Sendo assim, a adesão dos governos à transferência de atribuições pode ser o resultado de cálculos dos custos e benefícios, fiscais e políticos, realizados caso a caso. Os estados subnacionais necessitam arrecadar melhor e otimizar o gasto público para fazer frente às demandas de uma sociedade marcada por desigualdades e carente de maior justiça fiscal. A equação custos reduzidos x benefícios elevados garantiriam a adesão dos estados à descentralização da gestão determinadas políticas públicas. No caso do Programa de Educação Fiscal, o incentivo para a adesão ao Programa poderia residir na disponibilidade de recursos financeiros garantidos pelos empréstimos junto a agências internacionais e, com eles o ente subnacional poderia remanejar parte de seu orçamento para atender outras demandas da sociedade.

O Programa de Educação Fiscal teria outra vantagem: era um programa novo, sem passivos. Meny e Thoening (1992, p.122), assinalam que um projeto novo, sem história, pode ser mais fácil para implementar que um tema recorrente que carrega uma carga negativa passada. Mas aí também se tem desvantagens: exatamente por ser um tema novo, o conhecimento sobre eventuais problemas e seus determinantes quase não existe. Neste caso, segundo Costa (2004,

p.38) as estratégias têm que ser desenvolvidas e testadas durante a execução pois não se sabe de antemão o que funciona e em que condições.

No caso da Educação Fiscal, exatamente por não haver precedentes, a implementação, muitas vezes, não se distingue do processo de formulação. É o que Rua (1997, p.14) denomina “a formulação em processo”. O problema advindo dessa situação é exatamente porque os objetivos da política e os problemas envolvidos não são conhecidos antecipadamente em sua totalidade, eles aparecem a medida que o processo avança.

Uma segunda desvantagem de um programa novo decorre do fato de que ele irá competir com outras ações tradicionalmente consideradas como tendo prioridade. Para Rua (1997, p.14) esta situação se agrava quando se trata de política com características de programas, que se opõem a outras iniciativas. No caso em questão, educação fiscal se opunha a formas convencionais adotadas pela Secretaria de Fazenda as “campanhas”, que buscam apenas acionar o contribuinte como um “fiscal auxiliar” da área de arrecadação do governo.

A implementação consiste na execução da política formulada e tende a apresentar conflitos diferentes daqueles da fase de formulação, derivados de diversos fatores como, por exemplo, a dependência de mais de um órgão para sua efetivação. É o caso do Programa de Educação Fiscal, devendo ser implementado por duas secretarias, tem a execução comprometida quando não há uma parceria efetiva.

A Resolução Conjunta nº 3.149, já citada neste trabalho, define as respectivas competências das duas organizações envolvidas no Programa: à Secretaria de Fazenda compete: “coordenar o grupo GETE e disponibilizar material básico e instrucional referente à Educação Fiscal” e à Secretaria de Educação, “promover a expansão e continuidade da educação fiscal nas escolas; ampliar as bases da conscientização no âmbito da comunidade escolar”.

A implementação das ações supunha níveis razoáveis de articulação e de coordenação entre as duas secretarias. O que foi possível observar, diferentemente do que ocorreu no Estado de Santa Catarina, é que a Secretaria de Fazenda de fato adota uma postura de determinar o que a Secretaria de Educação deveria fazer e não aceita nenhuma das propostas elaboradas pela área educacional. A não aprovação do projeto piloto é exemplar. Sem adesão da Secretaria de

Educação e dos profissionais de educação dificilmente é possível chegar às escolas para desenvolver atividades de formação.

A Secretaria de Educação, por sua vez, dependeria da Secretaria de Fazenda, inclusive para desenvolver o material pedagógico previsto. Portanto a baixa capacidade de articulação e de negociação das duas secretarias comprometeu a viabilidade do Programa.

No estado de Santa Catarina há o envolvimento dos profissionais das escolas, base de sustentação do Programa. A Secretaria de Fazenda reconhece a necessidade da rede de ensino, de fato, e busca uma melhor articulação com a Secretaria de Educação. O grupo de educação fiscal de Santa Catarina se institucionalizou, o que aponta para duas possibilidades: ou a alta gerência da administração fazendária foi mais sensível ao tipo de questão e apoiou a equipe de execução, ou a equipe encarregada da educação fiscal levou a sério a idéia de trabalho intersetorial, da parceria e do reconhecimento dos parceiros. A programação de ações, a partir daí se torna mais conseqüente, menos fragmentada. Em Santa Catarina, observa-se ainda que houve continuidade do grupo estadual e que ele tem legitimidade, como fica comprovado quando, inclusive, tem capacidade para agendar uma reunião com o novo Secretário de Fazenda.

Parceria subentende responsabilização de vários atores na realização de um objetivo. Portanto, inclui uma ação conjunta onde cada um se responsabiliza por alguma coisa e o que os une é o conjunto de valores e objetivos que eles estabelecem como comuns. Entretanto, na implementação do Programa em Minas Gerais, até o momento, as ações não têm se mostrado articuladas, e os esforços para produzir a convergência dos objetivos são insuficientes. Existe como que um “elo perdido” entre a tomada de decisão e a implementação, usando expressão de Rua (1997, p.12).

O que se percebe é que a implementação do Programa dependeu, até agora, de esforços individuais de poucos técnicos. Não houve, de fato, uma adesão dos servidores das duas Secretarias. A mudança que se espera que ocorra a partir da Educação Fiscal, somente acontecerá quando ela houver sido interiorizada pelos servidores da SEF e pelos professores. A proposta, se não for assumida pelos profissionais da educação, pode resultar apenas em pequenas mudanças superficiais que não modificam antigas práticas. As inovações efetuadas por uma pessoa isoladamente ou por um pequeno grupo, não podem apresentar modificações

relevantes capazes de influenciar de maneira significativa e duradoura o processo de aprendizagem. A SEF adota a postura de desenvolver ações independentemente da Secretaria de Educação, dificultando a implementação do Programa de forma consistente e ainda contribui para um certo clima de tensão entre as duas Secretarias.

Na implementação do Programa, diferentemente do ocorrido em Santa Catarina, a parceria entre as duas organizações, não foi efetivada. Consolidar a implementação do Programa requer ações afinadas com o objetivo inicial, o que demanda procedimentos contínuos de negociação e de compromisso entre as organizações envolvidas. Em Santa Catarina, o primeiro passo, já em 1998, foi a capacitação de 75 professores e 45 técnicos fazendários. E, em um ano, 645 educadores e 105 técnicos fazendários estavam capacitados. Percebe-se que a Secretaria de Fazenda deu prioridade à Secretaria de Educação, na implementação do Programa. Em Minas Gerais, a Secretaria de Fazenda não possibilitou, até o momento, a capacitação dos profissionais da educação, não viabilizou recursos financeiros, nem aprovou os projetos apresentados pela SEE.

Portanto, no caso de Minas Gerais, um componente importante a ser priorizado pelos dois sistemas (Fazenda e Educação), são os recursos, humanos e financeiros. Os relatórios da ESAF apresentam registros reiterados de escassez de recursos humanos e financeiros. Com estas carências, as ações desse grupo já estão comprometidas desde o início. Diante de uma situação adversa como essa, o que se consegue realizar são apenas reuniões e não se implementa nada concretamente. O grupo de trabalho, além de pequeno, parece não ter prestígio dentro da SEF. Essa constatação remete novamente ao caso Santa Catarina.

Naquele Estado o trabalho do grupo não sofreu solução de continuidade com eventuais mudanças de diretor ou de secretário, demonstrando que o Programa de Educação Fiscal está institucionalizado e tem sustentabilidade, pré-requisitos fundamentais para garantir a continuidade de qualquer curso de ação em longo prazo.

O Programa, como vem sendo desenvolvido em Minas, apesar do que está afirmado nele, não promove o exercício da cidadania e não se constitui numa resposta adequada para a questão da *accountability*. O que foi realizado é claramente insuficiente para gerar condições necessárias à formação da consciência cidadã, principal objetivo que justificou a proposta do Programa em 1997. Formação é um processo e, como tal, demanda tempo. Para que se

promovesse a formação do cidadão e para que a *accountability* se desse, necessitaria de ações, não isoladas e pontuais mas, sim, consistentes e persistentes.

Pretender formar cidadãos conscientes e ativos requer muito mais do que ações pontuais que é o que foi feito até agora. É necessária uma ação educativa permanente e sistemática pois a educação é um processo de longa duração, contínuo e sistemático, voltada para o desenvolvimento de hábitos, atitudes e valores, como o próprio Programa prevê.

Reverter a atual situação requer que os técnicos da Secretaria de Fazenda, responsáveis pela gestão do Programa, saiam do isolamento em que se colocaram e fortaleçam estratégias para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação com a Secretaria de Educação. Como resultado espera-se o surgimento de um espaço de negociação entre os atores que se veriam envolvidos na busca de acordos para implementar o Programa de forma consistente.

A incapacidade demonstrada pela Secretaria de Fazenda em administrar o Programa, da forma que ele está assinalado, em parceria com a Secretaria de Educação, poderia explicar o insucesso do mesmo até o presente momento. Desta forma sugere-se um novo paradigma no qual a Secretaria de Fazenda romperia com o enfoque atual e redefiniria sua forma de atuação e adotaria o modelo proposto no Programa, isto é, implementá-lo considerando a parceria com a Secretaria de Educação, observando os conceitos de cooperação e negociação. Só assim serão produzidas viabilidades políticas para o Programa.

Idéias novas devem ter aderência. Idéias que aderem são aquelas que “pregam”, que se propagam na sociedade, se sustentam a si próprias. Permeiam os hábitos e costumes das pessoas. Tornam-se autônomas. Em relação ao Programa Nacional de Educação Fiscal, em Minas Gerais, para que isso aconteça, tem-se ainda um longo caminho a percorrer.

Naturalmente que o modelo de organização que caracteriza a SEF (constatado em estudos citados neste trabalho), dificulta a realização das mudanças propostas. Entretanto, sabemos com Martinez Nogueira (1998, p.22) que, “a instituição estabelece restrições ao comportamento dos agentes, mas às vezes deixa algum grau de liberdade para que cada um desenvolva suas estratégias conforme seus interesses, recursos e percepções”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano M.F. “**Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**”. Konrad Adenauer Stiftung. Pesquisas.Nº 12. 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. “**O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**”. Cadernos ENAP 10. 1997.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. “**Reforma do Estado: uma necessidade?**” Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Vol. 25, nº 4, out-dez. 1997.

ANASTASIA, Maria de Fátima Junho e MELO, Carlos Ranulfo F. “**Accountability, representação e Estabilidade Política**”. Texto apresentado no VI Congresso Internacional do CLAD. Buenos Aires, 2001 e no III Encontro da ABCP. Niterói, 2002.

ARATO, Andrew. “**Representação, Soberania Popular e Accountability**”. Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (org.). Controlando la Política. Ciudadanos y médios em lãs nuevas democracias. Buenos Aires, Editorial Temas, 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. “**Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo**”. Tese de doutorado. UNESP. Campus Araraquara. São Paulo. 1998.

BILHIM, João Abreu de Faria. “**Teoria organizacional-estruturas e pessoas**”. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

BUVINICH, Manuel Rojas. “**Ferramentas para o Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais**”. Cadernos de Políticas Sociais. Série documentos para discussão. Nº 10. CSD 10. 1999.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais / Secretaria de Educação Fundamental**. – Brasília : MEC/SEF, 1997. 126p.- 1. Parâmetros curriculares nacionais. 2. Ensino de primeira à quarta série. I. Título. CDU: 371.214

BRASIL. Ministério da Fazenda – ESAF. “**Relatório da Evolução dos Projetos nos Estados**” In: CONGRESSO, reunião. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Fazenda – ESAF. **Relatório final da comissão de monitoramento e avaliação do programa nacional de educação fiscal / 2002**. Brasília, 2003.

BLACK RR, Mouton JS. “**O Grid Gerencial**”. São Paulo (SP): Editora Pioneira; 1989

CANTERLE, Nilsa Maria G. “**As organizações em nosso tempo**”. Texto. Curso de Administração e Ciências Econômicas da Universidade do Oeste do Estado do Pará – UNIOESTE. 2004.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira e COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **“Inovação Institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais”**.VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001.

CARNEIRO, Ricardo. **“O Planejamento na Esfera Pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais”**. In Gestão Social: o que há de novo? Orgs: Carla B.L. Carneiro e Bruno L. D. Costa. Fundação João Pinheiro e Prefeitura de Belo Horizonte.2004.

CARVALHO, José Murilo de. **“Cidadania no Brasil: o longo caminho”**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **“Política, Instituições e Estratégia de Implementação: elementos para a análise de políticas e projetos sociais”**. In Gestão Social: o que há de novo? Orgs: Carla B. L.. Carneiro e Bruno L. D. Costa. Fundação João pinheiro e Prefeitura de Belo Horizonte. 2004.

DAGNINO, Renato e GOMES, Erasmo. **“O processo decisório na Universidade Pública Brasileira: uma visão de análise de política”**.Revista Iberoamericana de Ciencias Tecnologia y Sociedad-CTS. Nº 6.mayo-agosto, 2003. Edita.

DAHL, Robert A. **“Um Prefácio à Teoria Democrática”**. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro. 1989.

DEMO, Pedro. **“Cidadania Pequena: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil”**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DINIZ, Eli. **“Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: o desafio da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90”**. Revista Dados, vol. 38, nº 3, 1995.

_____. **“Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”**. Revista do Serviço Público. Ano 47. Vol. 120. Nº 2. Mai-Ago 1996.

DYE, Thomas R. **“Understanding public policy”**. NY: Prentice-Hall Inc.1981.

ELMORE, R. **“Organizational models of social program implementation”**. Public Policy, 1978. in DAGNINO, Renato. **“Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação”**. Taubaté, Cabral Editora. Universitária. 2002.

FARIA,Glauco e SOARES, Nicolau. **“A lógica do encantamento”**. Texto. Publicação de Publisher Brasil Ltda. 2003.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício C. **“Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos Tribunais de Contas brasileiros como agências de accountability”**. Painel: Ética como instrumento de gestão. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 oct.2002.

FRIEDBERG, Erhard. **“Tratado de Sociologia”**. Sob a direção de Raymond Boudon. Capítulo 9: “Organização”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ED., 1995.

GADOTTI, Moacir. **“Escola Cidadã: uma aula sobre autonomia da escola”** 5ª edição. 1999. Editora Cortez/ Autores Associados.

GUARNIERI, Maria Cristina de Lourdes. **“Governança de (em) redes sociais – uma contradição?”** Texto, 2004.

JARRATT, Denise: **“Modelo de Gestão de Alianças Estratégicas”**. Artigo inserido no trabalho de pesquisa do Projeto “Modelo de Gestão de Alianças Estratégicas”, financiado pela CNPq. 1998.

LEPRE, R.M. **“A indisciplina na escola e os estágios de desenvolvimento moral na teoria de Jean Piaget”**. Dissertação. Unesp/ Marília. 2001.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. **“Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”**. ONU/CEPAL. Série Políticas Sociales, 25, Santiago: CEPAL/Chile,1998.

MARTINHO, Cássio. **“Redes: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização”**. WWF Brasil. 2003. pp 77-78.

MEIRELES, Manuel e PAIXÃO, Marisa Regina. **“Teorias da Administração: clássicas e modernas**. São Paulo. Futura. 2003.

MELONI, Maria Aparecida Neto Lacerda. **“Uma reflexão sobre o modelo organizacional da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais”** Dissertação de Mestrado. Fundação João Pinheiro. 2001.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **“Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais”**. Opinião. Pensar BH/Política Social. Maio/Julho de 2002.

MENIN, Maria Suzana De Stefano. **“Valores na Escola”**. Educação e Pesquisa. Revista da Faculdade de Educação da USP. Vol.28 nº 1. São Paulo. Jan/jun 2002

MENY, Ives e THOENING, Jean-Claude. **“Las políticas públicas”**. Barcelona: Ed. Ariel. 1992.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **“Relatório das principais ações realizadas”**. In: Elaborado pela Superintendência de Legislação e Tributação Belo Horizonte, 2000.

MOKATE, Karen Marie. **“Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: qué queremos decir?”** Documentos de Trabajo del Indes. Séries Documentos de Trabajo I-24. Washington, D.C. 2001.

MOLINA, Carlos Gerardo. **“Modelo de formación de políticas y programas sociales.”** BID. INDES. 2002.

NOLETO, Marlova J..”**Parcerias e alianças estratégicas: uma abordagem prática”**. Rede de Informações para o Terceiro Setor. Coord. Equipe Rits. Dezembro, 2004.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **“Economia e Política das Finanças Públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional à luz da economia brasileira.”** Versão Preliminar. Belo Horizonte, abril de 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **“A Reforma do Estado nos Anos 90”**. Brasília, Cadernos do Maré, nº 1, Brasília, 1997

PERROW, Charles. **“Análise Organizacional: um enfoque sociológico”**. São Paulo, Atlas, 1972.

PUTNAM, Robert D. **“Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna”**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2002.

REED, Michael. **“Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado”**. In CLEGG, S.R; HARDY, C.; NORD, W. (orgs.). Handbook de estudos organizacionais. São Paulo. Editora Atlas, 1976.

ROBBINS, Stephen P. **“Administração-mudanças e perspectivas”**. Editora Saraiva. 2001.

ROBERTS, Bryan R. **“A Dimensão Social da Cidadania”**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº 33, ano 12. Fevereiro de 1997.

RIBAS, Fábio. **“Rede: uma idéia transformadora e uma estratégia para o desenvolvimento social”**. Criar Brasil.IETEC. Equipe Rits.outubro, 2003

RUA, Maria das Graças. **“Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos”**.Washington, INDES. Mimeo.1997.

_____.**“Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade”**.Revista do Serviço Público. Ano 48. nº 3. set-dez 1997.

_____.**“O Contexto Contemporâneo de Atuação do Estado : As novas relações Estado/sociedade.”**Trabalho apresentado em curso na Escola de Administração Fazendária- ESAF. 2002.

SANTOS, Maria de Lourdes Biagione e SOUZA, Simone Nunes. **“Elementos para a Compreensão da Cultura Organizacional da SEF/MG – a vida gerencial”**. Monografia apresentada para aprovação no CEAFAZ. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 1993.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **“Reforma Administrativa no Contexto da Democracia: a PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro”**. Brasília. DIAP, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **“Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira”**. Editora Campus. Rio de Janeiro. 1987.

SHEIN, Edgar H. **“Guia de sobrevivência da Cultura Corporativa”**. Rio de Janeiro. Ed. José Olímpio. 2001.

SILVA, A. L. P. **“Governança institucional: um estudo do papel e da operação dos conselhos das organizações da sociedade civil no contexto brasileiro”**. Dissertação de Mestrado, FEA-USP, São Paulo, 2001.

SILVEIRIA, Fábio de P. e RUAS, Júnia P. **“Limites e possibilidades do aparato burocrático da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais – o quadro das regionais.”** CEAFAZ. Fundação João Pinheiro. 1994.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **“Para Entender a Política Brasileira”**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2002.

VERSCHOORE FILHO, Jorge Renato de Souza. **“O Programa de redes de cooperação: uma análise dos instrumentos de administração pública para o desenvolvimento sócio-econômico”**. VIII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administracion pública. Panamá, out. 2003.

WEFFORT, Francisco C. org. **“Os clássicos da Política”**. Editora Ática. 10ª ed. Vol.2. São Paulo. 2000 p.62.

Publicações oficiais:

Decreto-Lei nº 369 de 12 de dezembro de 1969.

Ata da 82ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Política Fazendária.

Decreto nº 12.765 de 19 de junho de 1970.

Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971.

Parecer nº 217 de 31 de dezembro de 1971.

Lei nº 12.040 de 28 de dezembro de 1995.

Convênio de Cooperação Técnica entre o Ministério da Fazenda e as Secretarias de Fazenda de 13 de setembro de 1996.

Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

Portaria nº 35 de 27 de fevereiro de 1998.

Resolução 9.524 de 24 de novembro de 1998.

Decreto nº 40.181 de 22 de dezembro de 1998.

Resolução nº 2 de 19 de abril de 1999.

Resolução Conjunta nº 3.149 de 03 de maio de 2001.

Portaria nº 413 de 31 de dezembro de 2002.

Lei Delegada nº 60 de 29 de janeiro de 2003.

Decreto nº 43.193 de 14 de fevereiro de 2003.

Lei nº 15.292 de 5 de agosto de 2004.