



**FAZESP**

Escola Fazendária do  
Estado de São Paulo

# ÉTICA E CIDADANIA FISCAL

É proibida a reprodução total ou parcial deste material por qualquer meio ou sistema sem o prévio consentimento do editor. Material em conformidade com a nova ortografia da língua portuguesa.

Equipe técnica que participou da elaboração desta obra:

**Autor**

Augusto Jeronimo Martini – adaptação do conteúdo dos Cadernos Pedagógicos do Novo Curso de Disseminadores de Educação Fiscal - DEF, a Distância, da ESAF - Escola de Administração Fazendária, elaborados pelos integrantes da Comissão de Referencial Teórico e Metodológico - CRTM.

**Projeto gráfico, Diagramação, Design Instrucional e Revisão textual**

FabriCO



# Carta ao aluno

Caro(a) cursista,

É com muita satisfação que apresentamos o curso **“Ética e Cidadania Fiscal”**.

Sabemos que a atuação do Estado na vida das pessoas é uma realidade, já que pagamos tributos quando consumimos, auferimos renda ou possuímos patrimônio, e o Estado tem que aplicar esses recursos para prover as políticas públicas e os serviços públicos que interessam à sociedade, como saúde, educação, segurança, entre outros.

Assim, entender como se dá esse processo e como participamos dele é extremamente relevante do ponto de vista de construção da cidadania.

A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, através de sua Escola Fazendária – Fazesp, tem como atribuição promover junto à sociedade paulista os conhecimentos essenciais sobre as questões fiscais – tributos e gastos públicos – de sorte que esse trabalho de educação fiscal colabore efetivamente na construção da cidadania, aperfeiçoamento a relação Estado-sociedade.

Neste curso, esperamos focar, de maneira simples, concisa e objetiva, os conteúdos que permeiam a temática **“Ética e Cidadania Fiscal”**, trazendo para você, além dos conceitos, exemplos que possam ser aplicados no cotidiano. Vamos abordar, entre outras, questões como: o Brasil e seus desafios; o papel da educação na transformação da sociedade; a estrutura dos poderes e suas atribuições; a classificação dos tributos; o panorama da sociedade brasileira atual; controle, transparência, lei de acesso à informação e participação social; entendendo o que é Ética e a diferença entre ética e moral.

Fique atento a todo o conteúdo do curso para alcançar um aprendizado significativo e ter condições de aplicar esses conhecimentos no seu dia a dia. Para atingir os objetivos propostos, lembramos que sua dedicação e comprometimento são elementos fundamentais para o sucesso.

Bons estudos!

## REFERÊNCIAS VISUAIS



**Você sabia:** usado para apresentar curiosidades que reforcem seu processo de aprendizagem.



**Importante:** usado para destacar conceitos e fatos considerados importantes.



**Dica:** aponta para uma dica, uma sugestão, um lembrete ou uma explicação adicional a respeito do assunto que está sendo tratado.



**Saiba mais:** elemento utilizado para apresentar informações adicionais que, embora importantes o suficiente para o seu aprendizado, estão em um nível secundário de importância em comparação com os demais conceitos.

# Sumário

Módulo 01 - Convite à cidadania fiscal .....	9
1.1 Conhecendo um pouco mais sobre o Brasil e o Mundo.....	10
1.1.1 Compreenda o sistema econômico atual e suas alternativas .....	10
1.1.2 Do Liberalismo ao Neoliberalismo .....	12
1.1.3 O Brasil e seus desafios .....	13
Balanço da Década .....	14
A questão ambiental e os objetivos do milênio .....	14
1.2 Os efeitos sociais da educação .....	15
1.2.1 Breve retrospectiva .....	15
1.2.2 O papel da educação na transformação da sociedade.....	16
1.2.3 A educação e a cultura .....	16
1.2.4 Educação no espaço escolar .....	19
1.3. Qual a importância da educação na formação do cidadão? .....	20
1.3.1 Autonomia, participação e controle social .....	20
1.3.2 As Leis e a garantia ao acesso e a qualidade de ensino ....	22
1.4. Cultura dos tributos: mudar é preciso .....	24
1.4.1 Conheça Educação Fiscal .....	24
Antecedentes .....	25
Compreendendo a Educação Fiscal .....	26
1.4.2 PNEF: Construindo valores para uma nova cidadania .....	26
1.5. O PNEF e o currículo escolar.....	29
1.5.1 Por uma escola em sintonia com seu tempo .....	29
1.5.2 A concepção de currículo escolar .....	30
1.5.3 Projetos de trabalho: um caminho possível.....	33
Módulo 02 - Ética, Democracia e Cidadania .....	35
2.1 Entendendo o conceito de sociedade e de estado .....	35
2.1.1 Sociedade .....	35
2.1.2 Estado.....	36
2.1.3 A Ideia de Constituição .....	36

2.1.4	As Doutrinas do Pacto Social .....	37
2.1.5	Construção Histórica dos Direitos do Homem .....	38
2.2.	A História Da Cidadania No Brasil.....	40
2.2.1	Período colonial (1500 – 1822): a força do passado.....	40
2.2.2	Período Imperial (1822 – 1889) .....	41
2.2.3	A Primeira República (1889 – 1930).....	43
2.2.4	Da Revolução de 1930 ao golpe militar de 1964.....	46
2.2.5	O Regime Militar .....	48
2.2.6	Redemocratização no Brasil: 1985 – até os dias atuais....	49
2.3.	Estado democrático .....	50
2.3.1	Elementos do Estado .....	50
2.3.2	Organização do Estado e dos Poderes .....	51
2.3.3	Administração Pública.....	51
2.3.4	Democracia.....	52
2.3.5	Cidadania .....	52
2.3.6	Direitos Humanos .....	53
2.4.	Estado, economia e desenvolvimento.....	54
2.4.1	A crise no liberalismo .....	54
2.4.2	Neoliberalismo, globalização e desemprego estrutural ...	55
2.4.3	Índice de Desenvolvimento Humano – IDH .....	56
2.4.4	Educação e cidadania – um binômio necessário .....	56
2.5	Ética .....	56
2.5.1	Entendendo o que é Ética – diferença entre ética e moral..	56
2.5.2	O Estado que desejamos .....	58
Módulo 03 - Como o Estado obtém recursos para a sua manutenção? .....		59
3.1	Tributo, a principal fonte de financiamento do Estado.....	59
3.2	Como surgiu o Tributo e sua história no Brasil.....	60
3.2.1	História do Tributo no Brasil .....	61
3.3	Conhecendo o Sistema Tributário Nacional .....	62
3.4	Limitações constitucionais .....	64
3.5	Tributo e suas espécies .....	65

3.5.1 Classificação dos tributos .....	66
3.5.2 Espécies de Tributos .....	66
3.6 Imposto: o principal tributo .....	69
3.7 Repartição de receitas .....	70
3.8 crimes contra a ordem tributária .....	70
3.9 Carga tributária .....	72
3.9.1 Questionamentos sobre o Sistema Tributário Nacional atual .....	73

#### Módulo 04 - Orçamento Público, Controle, Transparência e Participação Social. 74

4.1 Do orçamento tradicional ao orçamento moderno .....	74
4.2 Planejamento orçamentário na constituição da República de 1988 .....	75
4.2.1 Instrumentos para elaboração do Orçamento .....	78
4.3 Participação popular no orçamento público .....	82
4.3.1 Orçamento Participativo .....	83
4.3.2 Orçamento Participativo na escola .....	84
4.4 A Execução Orçamentária .....	85
4.5 Responsabilidade na gestão fiscal .....	98
4.6 O processo de compras no setor público .....	90
4.7 Controle, transparência e participação social .....	92
4.7.1 Controles estatais: interno e externo .....	93
4.7.2 Controle social .....	93
4.7.3 Mecanismos de controle social .....	94
4.7.4 O controle social exercido pelos conselhos .....	95
4.7.5 Transparência e Lei de Acesso a Informação - LAI .....	95
4.7.6 O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) .....	96
4.7.7 O Portal da Transparência da União .....	96
4.8 Acompanhando as contas públicas .....	97
4.9 Educação fiscal e democracia .....	99



# MÓDULO 1 - CONVITE À CIDADANIA FISCAL

A sociedade mundial vive um momento de transformações estruturais: globalização, formação de blocos econômicos, crises globais, crise da sustentabilidade do planeta e revolução tecnológica. As mudanças ocorrem com tamanha velocidade que muitas vezes a dimensão humana fica relegada a um segundo plano. Por essa razão, é necessário o repensar constante de nossas atitudes, buscando uma perspectiva mais humanizada nas práticas sociais que desenvolvemos, no sentido de possibilitar maior participação e integração efetiva dos indivíduos no contexto histórico atual.

Toda sociedade que se quer republicana (*res pública* = coisa pública) e democrática deve se organizar em torno de uma **Constituição** em que os direitos de cidadania ocupam posição nuclear como normas fundamentais a serem observadas e defendidas pelo conjunto da sociedade.

Por sua relevância, destacamos os artigos 1º (que traz os fundamentos da República os valores essenciais a serem perseguidos e conservados) e 3º (que trata dos objetivos fundamentais) da Constituição Brasileira de 1988 (CF/88), cruciais para a compreensão dos objetivos deste curso

Exercer diretamente o poder popular implica participar do processo de planejamento, elaboração, controle e avaliação das políticas públicas, assumidas como objetivos fundamentais do Estado brasileiro, como prevê o art. 3º.

Os artigos mencionados, conjugados principalmente com o art. 5º (direitos e deveres individuais e coletivos), arts. 6º e 7º (direitos sociais) e arts. 194a 232 (ordem social), consagram que o Estado Democrático de Direito deve realizar os propósitos do **Estado de bem-estar social**.

No entanto, a sociedade brasileira ainda está distante de realizar o Estado de Bem-Estar Social preconizado na Constituição. Assim, cabe a todos nós atuarmos para assegurar que os princípios constitucionais sejam concretizados.

É nesse contexto que a Educação Fiscal se alinha a um amplo projeto educativo, com o objetivo de propiciar o bem-estar social, consequência da consciência cidadã e da construção crítica de conhecimentos específicos sobre os direitos e deveres do cidadão, em busca da efetivação do princípio constitucional da dignidade humana.

Desse modo, a Educação Fiscal deve ser entendida como um instrumento de disseminação de uma nova cultura cidadã, fundada nos seguintes pressupostos:

- Conscientização da função socioeconômica dos tributos;
- Gestão e controle democráticos dos recursos públicos;
- Vinculação entre a educação, o trabalho e as práticas sociais;
- Exercício efetivo da cidadania;
- Dignidade da pessoa humana.

Esses conceitos alicerçam uma educação capaz de contribuir para a construção da cidadania, pautada pela solidariedade, ética, transparência e responsabilidade fiscal e social, contemplando reflexões sobre o crescimento econômico, a distribuição de renda e a relação homem-natureza no desenvolvimento dos países.

## 1.1 CONHECENDO UM POUCO MAIS SOBRE O BRASIL E O MUNDO

### 1.1.1 Compreenda o sistema econômico atual e suas alternativas

Uma análise no atual cenário político e econômico demonstra que:

- Não obstante as diversidades culturais dos vários países, o sistema político-econômico dominante no Ocidente apresenta profundas desigualdades econômicas e sociais;
- A cena política é marcada pela luta dos interesses individuais;
- Os governos, via de regra, representam os interesses do grande capital muitas vezes oligopolizado;
- O cidadão, portador de direitos e deveres, gradualmente vem se confundindo com o mero consumidor solitário de produtos;
- O princípio econômico básico é a livre competição no mercado;
- Assiste-se a um esvaziamento da esfera pública, que é ocupada primordialmente na perspectiva de satisfação de interesses individuais ou de grupos.

Esse quadro é decorrente de um modelo político-econômico – o **liberalismo** – que vem sendo gestado desde o início da Modernidade, a partir do século XVI.

Esses postulados liberais são derivados das ideias de John Locke (1632-1704) sobre a defesa da propriedade privada e de Adam Smith (1723-1790) sobre a “mão invisível do mercado”; esta seria representada pelo conjunto das forças naturais do mercado, que agiriam de modo a otimizar a alocação dos recursos por parte dos agentes econômicos em regime de concorrência perfeita (sem a presença de monopólios e a intervenção do Estado), o que conduziria as nações a um processo consistente de acumulação de riquezas. A história econômica do capitalismo demonstrou, no entanto, que o regime econômico de concorrência perfeita cedeu lugar a uma crescente oligopolização dos mercados e hoje o mundo convive com o fenômeno da globalização monopolista.

O modelo liberal, em articulação com o rápido desenvolvimento das forças produtivas, sobretudo a partir da Revolução Industrial (meados do século XVIII), acarretou uma expressiva concentração de capital e propriedade, bem como uma drástica desigualdade social em todo o mundo ocidental. O capitalismo contemporâneo, portanto, pode ser definido como uma forma de organização econômica, social e política na qual a produção e distribuição de bens são baseadas na propriedade privada, na competição com a finalidade de lucro, ou seja, almeja a acumulação de capital.

Em contraponto a esse quadro, a partir do século XIX, floresceu na Europa um vigoroso movimento operário que, representando as classes subalternas atingidas frontalmente pelo modelo econômico-político em implantação, buscava construir a resistência e oferecer alternativas de organização da sociedade, baseadas na igualdade e na solidariedade. Este movimento foi protagonizado sobretudo pelas correntes anarquista e marxista, e teve como momentos emblemáticos dessa luta a Comuna de Paris (1871) e a Revolução Russa (1917), que estabeleceu o primeiro Estado autoproclamado socialista da História.

Com o surgimento de uma alternativa consistente ao sistema capitalista e seu modelo liberal, bem como com a instalação de uma crise profunda a partir de 1929, seus gestores foram forçados a formular a proposta de um capitalismo mais humanizado, ainda que sem abrir mão de seus pressupostos centrais – o lucro e a competição na esfera do mercado.

A crise da bolsa de valores de Nova York, em 1929, seguida da profunda recessão dos Estados Unidos, a superveniência de uma guerra de dimensões globais e a necessidade de reconstrução da Europa após 1945 propiciaram as condições para a rápida expansão das ideias de intervenção do Estado na economia, postuladas por John M. Keynes (1883-1946), que defendia uma participação ativa do Estado em setores da atividade econômica que, embora necessários ao desenvolvimento do país, não interessam ou não podem ser atendidos convenientemente pela iniciativa privada. A teoria keynesiana fundamentou a implantação do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais do sistema capitalista.

Nesse modelo, as políticas públicas têm caráter preventivo, isto é, são planejadas e desenvolvidas para evitar consequências sociais indesejáveis. Por essa razão, tais políticas são anticíclicas (reduzem os efeitos da crise) e emancipatórias (geram condições para a autonomia dos cidadãos), como, por exemplo, a política educacional. Desta forma, contrastam com as políticas sociais compensatórias que objetivam apenas atuar sobre as consequências da pobreza, como a distribuição de alimentos.

Os trinta anos que se seguiram à Segunda Grande Guerra foram considerados os “anos dourados do capitalismo”, com elevados níveis de crescimento econômico acompanhados de melhor distribuição de renda nos países do primeiro mundo, fundamentados nas premissas do Estado de Bem-Estar Social. No entanto, as crises do petróleo ocorridas em 1973 e 1979 e o colapso da experiência socialista da União Soviética e dos países sob sua influência, em fins da década de 1980, fortaleceram novamente a ideologia liberal, a partir do chamado Consenso de Washington. Por isso, popularizou-se a expressão neoliberalismo, que é tão-somente a retomada, após a fase humana do capitalismo, das velhas ideias liberais.

Sob a influência do grande capital, o Consenso de Washington aperfeiçoou as estratégias de controle e concentração do capital.

Os governantes dos países ricos, atualmente, discutem suas estratégias no chamado Fórum Econômico Mundial, que se reúne anualmente na cidade de Davos, na Suíça.

Para finalizar este breve histórico da situação mundial, duas observações finais:

- a) A primeira diz respeito à mais recente crise do sistema capitalista, iniciada em 2008. A maioria dos analistas concorda que a atual crise foi motivada pela desregulamentação financeira, provocada pela natureza intrinsecamente especulativa do capital – muitas vezes fictício – que vem se impondo no capitalismo contemporâneo;
- b) A segunda refere-se a uma novidade positiva nos países pobres, do chamado Terceiro Mundo, sobretudo na América Latina e na Ásia. Esses países, que historicamente conduziam suas políticas de forma subordinada aos países ricos, vêm emancipando-se, política e economicamente, desde meados dos anos noventa. Essa dinâmica promete ainda inúmeros desdobramentos e vem alterando o eixo geopolítico do mundo, especialmente com a entrada do G-20 no seleto grupo de players globais.

## 1.1.2 Do Liberalismo ao Neoliberalismo

No período de 1888 a 1930, prevaleceu em nosso país foi uma total informalidade no mercado de trabalho. Inexistiam leis trabalhistas e contratos coletivos de trabalho reconhecidos pelo patronato. Nem mesmo o contrato de prestação de serviços, previsto no código civil, era respeitado. A admissão às condições de trabalho e a demissão eram acertadas oralmente, não tendo o trabalhador garantia no emprego, aviso prévio e nenhuma indenização mesmo que já tivesse muitos anos no emprego.

A rigor, em toda a república velha foram aprovadas quatro leis trabalhistas que versavam sobre o trabalho de menores, das mulheres, sobre acidente de trabalho e uma outra, sancionada em 1926, mandando conceder 15 dias de férias para uma parte dos trabalhadores.

Essas leis tinham alcance limitado e acabavam virando letra morta, na medida em que eram descumpridas amplamente pelos patrões. Como não existia nenhum organismo estatal para supervisionar a questão trabalhista, os conflitos trabalhistas caíam na jurisdição do código penal, ou seja, eram tratados como simples casos de polícia.

As legislações trabalhista e previdenciária não foram simples outorga do Estado brasileiro e de Getúlio Vargas. Desde o final do século XIX, e particularmente no início do século XX, os trabalhadores resistiram ao privatismo econômico e social e realizaram dezenas de mobilizações e greves. Foram greves por categoria, greves gerais e estaduais e interestaduais, com destaque para a que aconteceu em São Paulo, em 1917. Tudo isso aconteceu numa conjuntura difícilíssima, onde eram negadas as mais elementares liberdades democráticas, em que os sindicatos eram constantemente invadidos e fechados e os dirigentes presos e deportados. Fruto de toda essa mobilização e de mudanças na conjuntura internacional foi aprovada, em 1926, uma Emenda à Constituição de 1891 que conferiu ao Congresso Nacional competência para “legislar sobre o trabalho e sobre licenças e aposentadorias”. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho e em 1943 foi editada a Consolidação das Leis do Trabalho, um marco na regulamentação das relações trabalhistas no Brasil.

No plano externo, dois episódios no mundo marcaram profundamente a vida social brasileira. O primeiro foi a Revolução Russa, que propugnava por uma transformação radical na sociedade, de caráter socialista, com forte influência em muitos países, inclusive no Brasil. O segundo foi o Tratado de Versalhes, de 1919, que o nosso país foi levado a subscrever por pressão das principais nações capitalistas e pelo qual assumiu compromissos com uma maior regulamentação do trabalho e associou-se à recém criada OIT – Organização Internacional do Trabalho.

### 1.1.3 O Brasil e seus desafios

Em economia, crescimento econômico não é necessariamente sinônimo de distribuição de renda, podendo, inclusive, ocorrer o inverso (maior produção de riqueza maior concentração de renda e desigualdade).

O Brasil é um país rico, o que nos coloca entre as dez maiores economias do planeta. Entretanto, ainda não fomos capazes de distribuir essa riqueza de forma justa, beneficiando o conjunto da sociedade.

Na última década, a desigualdade no Brasil chegou ao nível mínimo já registrado no país, e a renda da metade mais pobre da população aumentou em ritmo 5,5 vezes mais rápido que a da minoria mais rica do país, segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

De acordo com o pesquisador Marcelo Neri, do Centro de Políticas Sociais da FGV, a renda dos 50% mais pobres no Brasil cresceu 67,93% ao longo da última década (dezembro de 2000 a dezembro de 2010), enquanto a renda dos 10% mais ricos teve incremento de 10,03%.

“É como se os pobres estivessem num país que cresce como a China, enquanto os mais ricos estão em um país relativamente estagnado”, compara Neri.

Segundo o pesquisador, os principais efeitos por trás da redução da desigualdade são, em primeiro lugar, o aumento da escolaridade, e em segundo, programas sociais de redistribuição de renda. (...)

## Balanço da Década

Não há na história brasileira, estatisticamente documentada desde 1960, nada similar à redução da desigualdade de renda observada desde 2001. A queda é comparável ao aumento da desigualdade nos anos 60 que colocou o Brasil no imaginário internacional como a terra da iniquidade fiscal. No período 2001 a 2009 a renda dos 10% mais pobres cresceu 440% mais que a dos 10% mais ricos. Nos últimos 12 meses terminados em outubro de 2010 captamos mesmo movimento pela PME, perfazendo 10 anos consecutivos de queda do Índice de Gini [indicador que mede a desigualdade de renda]. Se a década de 90 foi a da estabilização da economia, a de 00 foi a da redução de desigualdade de renda.

PRINCIPAIS PROBLEMAS A SEREM SUPERADOS PELO PAÍS	DIRETRIZES ESTRATÉGICAS A SEREM PERSEGUIDAS DENTRO DE UMA VISÃO DE FUTURO PARA O BRASIL
Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e de raça, com concentração de renda e riqueza e, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria; diminuição da mobilidade social;	Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidade de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas, e vigorosa mobilidade social ascendente;
Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;	Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, desenvolvendo novos produtos e mercados e com participação relevante na economia internacional;
Infraestrutura logística degradada, não competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais;	Ter infraestrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacionais;
Inexistência de sistema nacional público/privado eficaz de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;	Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego;
Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade reguladora - fiscalizadora;	Instaurar a segurança pública, a paz social, um sistema judicial transparente, ágil e democrático, e um Estado que regule e fiscalize a contento;
Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.	Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo competente para lidar com conflitos, com equilíbrio entre regiões, e capacidade de manejar recursos naturais de forma sustentável.

Fonte: TAPIA (2007)

## A questão ambiental e os objetivos do milênio

As alterações que o homem provocou no meio ambiente estão mudando abruptamente o clima do planeta e ameaçando comprometer o próprio futuro da humanidade. Alguns autores atribuem a mudança de paradigmas na relação homem-natureza ao início do Renascimento com o antropocentrismo, passando pela Revolução Industrial, pelo Liberalismo, culminando no século XX com a exploração desenfreada dos recursos naturais. Temos nos posicionado como saqueadores

dos recursos naturais, encarando-os como ilimitados, a partir de uma visão antropocêntrica, desconsiderando as biodiversidades do planeta e as relações interdependentes como parte do todo. Tal exploração levou a reflexões importantes, como as que ocorreram na Conferência de Estocolmo, na “Rio-92” e no Protocolo de Kyoto, e, mais recentemente, na “Rio +20” que consta na nossa biblioteca virtual, vale a pena lê-los!

- Carta da Terra: O que é? Link – sítio da carta da terra
- Agenda 21 – Link - sítio da Agenda 21
- Objetivos do Milênio – link – sítio para da ONU – ODM Brasil

## 1.2 OS EFEITOS SOCIAIS DA EDUCAÇÃO

### 1.2.1 Breve retrospectiva

Em sociedades menos urbanizadas e estruturalmente mais simples, a educação de que o indivíduo necessitava era adquirida no convívio com a própria família e com a comunidade: os costumes, os hábitos, os conhecimentos, as crenças, as habilidades, a organização social e do trabalho eram passados pela interação entre os sujeitos, por meio da troca de experiência direta de geração a geração. Porém, com a crescente complexificação das estruturas sociais ao longo dos séculos, foi necessária a criação de instituições que deveriam se responsabilizar por dar continuidade à produção de conhecimentos construídos e repassá-los às novas gerações.

Considerando que a educação é a base de construção de novos conhecimentos, propiciando transformações nos indivíduos e na sociedade, a formação do homem moderno precisa ser muito mais ampla do que apenas promover a assimilação de conhecimentos acadêmicos ou familiares; ou seja, a educação, constitutiva da formação individual reflete-se no âmbito social, no qual exerce e sofre influência. Somente quando se preparam para atuar como cidadãos, os indivíduos conquistam as transformações sociais necessárias e desejadas.

Em *Os códigos da Modernidade*, Toro (1997) aponta as capacidades e competências mínimas – para a participação produtiva no século XXI, quer no âmbito individual, quer no coletivo.

O filósofo Edgar Morin, um dos maiores expoentes da cultura francesa no século XX, recebeu da UNESCO, em 1999, a incumbência de sistematizar um conjunto de reflexões que servissem como ponto de partida para se repensar a educação do século XXI e os concentrou em sete eixos imprescindíveis – os setes saberes necessários à educação do futuro. Ele aborda temas fundamentais, por vezes ignorados nos debates sobre a política educacional. Focando os desafios e incertezas dos tempos atuais, suscita uma revisão de práticas pedagógicas.

Para Morin, a chave para um futuro melhor passa pela educação capaz de promover a “hominização na humanização”, o acesso à cidadania pela compreensão de si mesmo e das inter-relações entre tudo o que existe.

## 1.2.2 O papel da educação na transformação da sociedade

Podemos refletir sobre a importância de uma educação de boa qualidade para a formação do indivíduo, não apenas uma escolarização que ensine a decodificar letras, mas que lhe permita compreender seu contexto, interpretar efetivamente aquilo que lê e ouve cotidianamente, nos textos impressos e na sua realidade. Desta forma, o sujeito, a comunidade e a sociedade tornam-se os protagonistas de suas histórias, aprendendo a intervir adequadamente para a construção de seus projetos de vida. Engajados, os cidadãos criam um “círculo virtuoso” em que reivindicam, buscam e consolidam uma gestão democrática, capaz de intervir positivamente na melhoria da qualidade da vida em sociedade.

Sabemos que o espaço da sala de aula não é o único onde se constrói o conhecimento e se aprende sobre cidadania, por isso é preciso criar espaços alternativos (em que se possa pesquisar e produzir conhecimentos), aproveitar os espaços existentes (como as organizações civis – como organizações estudantis - os grêmios, associações de bairro, entre outras; as bibliotecas públicas e salas de leituras, os museus, etc.) – a participação nestas interfere favoravelmente na formação cidadã dos indivíduos, pois estimula o gosto pelo trabalho coletivo, a partilha de ideias, o respeito mútuo, o diálogo, o acesso a informação qualificada, contribuindo para fortalecer a prática democrática.

Toda escola insere-se dentro de uma comunidade, fazendo parte dela e sendo constituída por esta mesma comunidade. A leitura do mundo que precede a leitura da escrita, é a leitura do mundo onde se está, onde se vive. Essa leitura inicia-se com o processo individual e coletivo de leitura do seu entorno, compreendendo-o e discutindo o universo local em que a escola está inserida. Nesse contexto, o entorno da escola é parte fundamental no exercício desses olhares assim como a comunidade que ali habita. Podemos investigar a prestação de serviços públicos no entorno da escola.

## 1.2.3 A educação e a cultura

É preciso despertar no cidadão o respeito ao patrimônio público e à cultura local, por meio da observação e da visita a espaços histórico-culturais, da descoberta e do entendimento dos grupos sociais ali atuantes, de entrevistas com os mais velhos e com as lideranças locais acerca da cultura popular, da verificação da presença ou ausência de ações do governo na comunidade: esse olhar crítico estabelece uma relação dialética entre o aprender os conteúdos a estudar e o ato político de educar.

Como se pode perceber, bons resultados são verificados quando há um relacionamento próximo e efetivo entre a família e a escola, além de um sentimento de responsabilização de toda a equipe pedagógica da escola e investimento na qualificação profissional. As escolas públicas de qualidade não inventaram estratégias mirabolantes, mas fazem bem o que se espera: investir nas competências de leitura e escrita, propiciar um clima escolar de respeito, compartilhamento, interesse e participação.

Conforme proposta do relatório “Educação: um tesouro a descobrir” feito por uma equipe multidisciplinar coordenada por Jacques Delors para a ONU (em 2000), o desafio do aprender a fazer não pode ser priorizado em detrimento das demais dimensões de uma formação global do indivíduo; e, embora não seja o único, a escola é um espaço privilegiado para aprender a conviver, a ser, a fazer, a conhecer.

Diferentemente de décadas atrás, em que se valorizava a memorização de saberes, dados e/ou fatos históricos (perspectiva tecnicista da década de 1970), hoje se investe num processo de aprendizagem que se caracteriza pelo acesso e possibilidade de (re)construção de saberes das diversas áreas do conhecimento, numa perspectiva interdisciplinar e de trabalho em equipe, o que pressupõe que o indivíduo aprenda a aprender continuamente, exercitando suas múltiplas habilidades, com vistas a uma análise histórico e crítica dos conhecimentos construídos.

Já o aprender a fazer supõe a aquisição de competências que propiciem ao indivíduo enfrentar as variadas situações no âmbito social e de trabalho. Essas situações de convivência nos diferentes ambientes, sejam no trabalho, na família e/ou na comunidade, implicam a descoberta do outro e o exercício do respeito. E, nessa relação interpessoal, o sujeito faz a sua descoberta interior, percebe-se como um ser holístico (global), sensível, inteligente, autônomo e capaz de formular seus próprios juízos de valor de forma crítica. Essa é uma dimensão fundamental: a do aprender a ser!

Considerar as formas de organização do conhecimento escolar atual como um desafio meramente técnico e voltado para o simples procedimento metodológico e, portanto, sem acepção humanitária, não resolve a questão fundamental da educação de hoje, que é orientar para as transformações e promoção da inclusão social.

É fundamental considerar a cultura popular e o multiculturalismo como constitutivos do que / de quem somos (num país como o Brasil, tão multifacetado, essa postura é crucial para suscitar o respeito às diferenças, sem considerá-las sob a ótica da deficiência); para valorizar as experiências coletivas, percebendo nelas a raiz e o sentido da vida democrática, da escuta da multiplicidade de discursos que se fazem ouvir (implícita ou explicitamente) nas várias instâncias em que transitamos; é perceber que a realidade é constituída de uma série de entrelaçamentos (políticos, econômicos, históricos, sociológicos, etc.), que não só a tornam mais complexa, mas também nos levam a nos perceber imbricados nesta complexidade do entorno; é reconhecer os limites e as potencialidades dos atores do processo educativo e, de forma solidária, investir para superar as dificuldades constatadas. É imprescindível a escola trabalhar com as múltiplas linguagens (como a linguagem do cinema, de TV, rádio, jogos, informática), além da linguagem escrita já presente em seu cotidiano assim como a realidade social no seu entorno.

A pluralidade na linguagem oral dos usuários da língua materna, os diferentes falares, mostram a riqueza linguística das várias regiões, sem hierarquização geográfica dessas falas. Tratando a diferença como tal e não como deficiência, a postura respeitosa pode ampliar-se para outros âmbitos da convivência social – como o respeito ao outro e a sua orientação sexual, a suas características fenotípicas, como se vestem, que tipo de humor lhes é mais constante, enfim, o respeito à pluralidade de traços humanos e culturais daqueles com os quais convivemos próxima ou distanciadamente.

Somos livres quando usamos a razão, a escrita, a tecnologia, numa prática docente ideológica e humanamente comprometida com o nosso povo e pautada pelo respeito. A vivência democrática da cultura não está na simples divulgação de uma cultura já pronta e acabada. É preciso ampliar o olhar para nosso patrimônio cultural em seus múltiplos aspectos, resgatando a memória coletiva e a heterogeneidade cultural.

O saber e a memória nacional estão preservados nos museus, nos livros, nas obras de arte, nos monumentos e nos arquivos; segundo Pierre Nora (1976), nos chamados “lugares de memória”. Esse saber precisa ser apropriado e articulado com um projeto de valorização das nossas raízes, com um projeto educacional que enalteça o lugar onde estamos e como somos.

É preciso trabalhar o reconhecimento cultural local e sua diversidade: conhecer o artista local, sua obra, a linguagem que utiliza em sua arte, o caminho histórico-social por ele percorrido, os espaços populares onde se produz cultura, incluindo também o patrimônio cultural arquitetônico.

Aprender é a profunda competência de desenhar o destino próprio, de inventar-se como sujeito crítico e criativo, dentro das circunstâncias dadas e sempre com sentido solidário. (cf. DEMO, 2000). Aprender é trabalhar com inteligência as incertezas, logo, o aprender pertence ao educador, ao educando e a todos que, com inteligência, desafiam as incertezas e procuram soluções para os problemas surgidos.

Como a pessoa aprende reconstruindo o conhecimento ora individualmente, ora de forma coletiva, justifica-se que a escola deva propor alguns desafios a serem resolvidos individualmente e outros, coletivamente. É preciso haver material de pesquisa, espaço de discussão, pois resolver problemas é mais saber enfrentá-los do que se desvencilhar deles.

Os diferentes espaços culturais e sociais da comunidade onde a escola está inserida têm uma história, abrigam alguns líderes, acolhem a população, servem como pontos de referência folclórica, possuem identidade histórica e uma identidade cultural. Aprender sobre esses espaços fazendo uso deles é desenvolver atividades socioeducativas; é reescrever a história local do ponto de vista do aluno pesquisador; é trabalhar a cultura popular partindo da releitura de um monumento ou edificação já considerada como patrimônio cultural.

São atividades socioeducativas relevantes nesse processo de autoconhecimento e conhecimento do seu entorno: fotografar, desenhar, construir maquetes, mapear, filmar, gravar depoimentos, coletar dados estatísticos, participar de vídeo fórum, de leitura dramatizada de autores nacionais com temáticas escolhidas pelo próprio grupo, e produzir e encenar textos a partir de questões sociais locais, nacionais ou internacionais. Além disso, cabe à escola programar atividades produtivas e significativas que proporcionem alegria e prazer de aprender; que aliem trabalho e lazer, teoria e ação, que produzam o conhecimento crítico da história das relações dos homens entre si e destes com a natureza, tornando possível a transformação da realidade.

Essa prática, como procedimento educacional frequente, é saudável como exercício de cidadania, porque constitui-se numa prática educacional que leva a escola para fora de si mesma e de seus muros e permite que alunos e professores rememorem a vida local e despertem o respeito à cultura, ampliem o gosto pelas tradições locais, revelando as ligações entre as vivências de criação e fruição artístico-cultural e as de cunho sociopolítico, todas interdependentes.

É preciso receber criticamente os meios de comunicação.

O linguista estadunidense Noam Chomsky elaborou a lista das “10 estratégias de manipulação” através da mídia.

### 1.2.4 Educação no espaço escolar

É papel da escola instrumentalizar os educandos, de forma apropriada, com os saberes e valores social e culturalmente necessários, a fim de que continuem aperfeiçoando-se sempre, seja na dimensão cognitiva, seja nas demais - social, ética, moral, relacional. Também compete a ela despertar nesses aprendizes valores e referências que os ajudem a não submergir nas ondas de informações, nos modismos que invadem espaços públicos e privados e ditam regras muitas vezes tão tiranas quanto efêmeras; que os ajudem a encontrar parâmetros e competências para que possam desenvolver-se individual e socialmente, sendo capazes de planejar e desenvolver projetos nestes dois âmbitos de sua existência.

Uma educação crítica e questionadora reflete-se diretamente na vida das pessoas e da sociedade, pois leva ao conhecimento dos princípios que fundamentam as práticas sociais e o respeito às normas democráticas. Além disso, reafirma os valores culturais e artísticos, sejam eles locais, regionais ou nacionais e possibilita o resgate da dignidade humana por meio de novos saberes.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Básica e Superior vigentes orientam que as práticas educacionais respeitem as variedades curriculares existentes e que as ações pedagógicas sejam norteadas pelos seguintes princípios:

- a) Princípio ético - da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;
- b) Princípio estético - da sensibilidade, da criatividade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais;
- c) Princípio político - dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática.

A Constituição Federal reconhece a importância da educação escolar para além do ensino fundamental e determina a obrigatoriedade da educação básica e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I, CF/88). Esse é o espaço para que crianças e adolescentes aumentem a capacidade de discernimento e criticidade, entendendo criticidade como o estímulo à dúvida construtiva e à análise de padrões em que direitos e deveres devam ser considerados na formulação de julgamentos.

Por tudo isso, as escolas devem estabelecer o vínculo das relações interpessoais com sua comunidade local, regional e planetária. Os alunos, assim, estarão constituindo suas identidades como cidadãos capazes de ser protagonistas de suas ações de forma responsável, solidária e autônoma. Poderão, então, efetuar suas escolhas, entre tantas possibilidades que o contexto escolar e social oferece, podendo optar por aquelas que propiciem o crescimento pessoal e do grupo.

Dessa forma, no momento em que o professor se conscientizar de que também é sujeito crítico e participativo do processo educativo, ele próprio irá em busca da sua capacitação, mas, em contrapartida, será um sujeito mais exigente no que se refere ao apoio da instituição e do Estado.

A vivência dos princípios ético, estético e político na educação escolar constituem mecanismos de formação de hábitos e atitudes coletivas, os quais estimulam crianças, jovens e adultos a participarem de movimentos sociais que buscam uma vida mais justa e solidária para o resgate da dignidade humana.

Convivendo com essa prática educativa e, ainda, fundamentada em conteúdos que privilegiam os referidos princípios, a Educação Fiscal propiciará o exercício da cidadania por meio da sensibilização para a real função socioeconômica do tributo, em prol do controle social da aplicação dos recursos públicos.

## 1.3. QUAL A IMPORTANCIA DA EDUCAÇÃO NA FORMAÇÃO DO CIDADÃO?

### 1.3.1 Autonomia, participação e controle social

A história revela que a espécie humana tem capacidade de reverter suas próprias mazelas. Uma das mais sublimes, profícuas e duradouras formas de modificar essa realidade é, sem dúvida, a educação. Uma educação capaz de contribuir para a formação de uma nova ética planetária em que o humano e tudo o que é vivo se sobreponham à exploração irracional do capital.

Para Gadotti (1999), educar significa formar para a autonomia, isto é, para se autogovernar. Um processo educacional somente será verdadeiramente autônomo e libertador se for capaz de preparar cidadãos críticos, dotados das condições que lhes permitam entender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos.

Vemos, então, que educar é preparar para o exercício da liberdade individual e social. A missão da escola, em decorrência, não pode ser transmitir um mero acervo de saberes (ainda que social e culturalmente validados), mas fomentar “o usufruto dos bens sociais e culturais”, alargando as possibilidades de o indivíduo se reconhecer simultaneamente como consumidor e produtor de valores, crenças, conhecimentos, tecnologias, artes, ciências, entre outros.

Nosso tempo requer a formação desse novo cidadão consciente, sensível e responsável, que pense global e aja localmente, sendo capaz de intervir e modificar a realidade social excludente a partir de sua comunidade, tornando-se, assim, sujeito da sua própria história. A escola tem papel fundamental na organização coletiva do seu entorno, na leitura e na reflexão sobre os problemas cotidianos que afetam a comunidade escolar, visando educar para a autonomia.

Hoje, vivemos uma crise do sistema representativo em todo o mundo e particularmente no Brasil. Por isso, para aperfeiçoarmos nossa democracia, torna-se fundamental fortalecermos o sistema de participação popular por meio da manifestação direta da vontade do cidadão. Para isso, a Constituição instituiu a figura dos Conselhos de Políticas Públicas, preconizados pelo art. 1º, parágrafo único da Constituição, combinado com diversos dispositivos que compõem a Ordem Social (arts. 194 a 232 da CF/88), criados por diplomas legais que regulamentam a Constituição, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a Lei Orgânica da Assistência Social, entre outros.

Os conselhos são instituições paritárias, isto é, metade de seus representantes, pelo menos, é eleita pela comunidade e a outra metade, nomeada pelo poder público. Exercem a função de monitorar e avaliar o alcance dos objetivos preconizados pelas políticas governamentais. São fundamentais para combater a malversação e o uso irracional dos recursos públicos, um dos objetivos centrais do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF.

Atuam em diferentes campos da vida em sociedade, executando e controlando políticas essenciais à promoção da cidadania. Estão organizados em todo o território nacional e devem estar constituídos nos três níveis de governo, isto é, federal, estadual ou municipal. Suas atribuições encontram-se previstas em legislação específica.

As reuniões dos conselhos são públicas e a pauta deve ser divulgada com antecedência para permitir a participação de todos os interessados. Conheça os conselhos de seu município e acompanhe a aplicação de recursos públicos por eles geridos. Se você for educador, estimule a participação de seus alunos e convide representantes dos conselhos constituídos em sua cidade para expor em sua escola quais as diretrizes definidas e como a comunidade pode colaborar com sua implantação.

Caso o seu município não tenha conselhos, organize sua comunidade e atue junto aos Poderes Executivo e Legislativo para que sejam criados, observada a legislação nacional. A inexistência de alguns desses conselhos impede o repasse de recursos do governo federal para estados e municípios.

Um exercício pode ser iniciado, por exemplo, com o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos destinados à própria área de educação (Fundeb, merenda escolar, dinheiro direto na escola). Nesse contexto, é imprescindível que o cidadão compreenda o papel do Estado, seu financiamento e sua função social, o que lhe proporcionará o domínio dos instrumentos de participação popular e controle do gasto público. Com o que já estudamos até aqui você pode concluir que a visão do cidadão como agente transformador da realidade social pressupõe o domínio dos conceitos de Educação Fiscal.

A respeito do papel da educação na promoção das políticas sociais recomenda-se a leitura do texto do Radar Social (IPEA- 2005) disponível na biblioteca virtual.

A Participação Popular e o Controle Social serão aprofundados no caderno 4 deste curso.

## 1.3.2 As Leis e a garantia ao acesso e a qualidade de ensino

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020 estabelece em seu art. 2º as seguintes diretrizes:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais;
- IV - melhoria da qualidade do ensino;
- V - formação para o trabalho;
- VI - promoção da sustentabilidade socioambiental;
- VII - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto;
- IX - valorização dos profissionais da educação; e
- X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação.

Para a consecução de tais diretrizes, estabelece 20 metas que são expostas a seguir:

- Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.
- Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos.
- Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, nesta faixa etária.
- Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.
- Meta 5: Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.
- Meta 6: Oferecer Educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de Educação Básica.
- Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica -(Ideb):

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - IDEB						
Anos	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

- Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.
- Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
- Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos na forma integrada à Educação profissional nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio.
- Meta 11: Duplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.
- Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.
- Meta 13: Elevar a qualidade da Educação Superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de Educação Superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.
- Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.
- Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
- Meta 16: Formar 50% dos professores da Educação Básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.
- Meta 17: Valorizar o magistério público da Educação Básica a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.
- Meta 18: Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.
- Meta 19: Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.
- Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em Educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do País.

Esse documento, diferentemente do anterior (PNE 2000/2010), traz apenas 20 metas que, embora ambiciosas, têm possibilidade de ser executadas, pois o documento prevê, ao lado de cada meta, as estratégias a serem adotadas. São consideradas “metas multidimensionais”, por envolverem esforços de diversos setores do governo, e a inclusão das estratégias visa permitir à sociedade maior transparência na reivindicação de seu cumprimento ao poder público.

## 1.4. CULTURA DOS TRIBUTOS: MUDAR É PRECISO

### 1.4.1 Conheça Educação Fiscal

Segundo Pedro Demo (1996), “participação é conquista social”. A Educação Fiscal é uma ponte que nos liga a essa fonte de saber, uma porta que se abre para a construção de um processo de participação popular.

Ao longo deste estudo, continuaremos conversando sobre a educação para a cidadania, respeitando as multiplicidades culturais e étnicas, refletindo sobre as possibilidades de formação integral do ser humano, inserido em um contexto histórico.

Examinaremos o papel econômico e social do sistema tributário e dos orçamentos públicos, com o objetivo de demonstrar que todos pagamos tributo e, em contrapartida, temos o direito de participar do processo decisório de alocação do gasto público.

No Brasil, a crescente participação popular no processo orçamentário revela uma alternativa de democracia participativa.

Dentro dessa ótica, muito tem sido feito com base na Constituição Federal de 1988, que tem como fundamentos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o combate à pobreza e à exclusão social, mas muito ainda precisa ser feito para que possamos dar efetividade os objetivos constitucionais que norteiam a chamada cidadania fiscal.

Para alcançar esses objetivos, é indispensável que se tenha:

- a) Educação de qualidade acessível a todos;
- b) Um sistema tributário que seja capaz de tributar segundo a capacidade econômica de cada cidadão. Quem tem mais renda, maior patrimônio ou consome produtos de luxo/supérfluos deve pagar mais tributos; e
- c) Um processo orçamentário que garanta a efetiva participação popular. Portanto, é necessário democratizar as informações sobre finanças públicas, propiciando o acompanhamento e o controle do gasto público. Dessa forma, assegura-se que os tributos arrecadados sejam efetivamente aplicados conforme as prioridades da população.

No momento em que o indivíduo passa a perceber a dinâmica e a importância desses processos para sua vida, há grande possibilidade de mudança de paradigma. Fica mais explícito que o tributo é a contribuição de todos para construirmos uma sociedade mais justa, o que só será possível com o controle popular do gasto público. Essa consciência estimula a mudança de comportamento em relação a sonegar e malversar recursos públicos, atos que passam a ser repudiados como crimes sociais, uma vez que tiram dos cidadãos que mais dependem do Estado as condições mínimas para que tenham dignidade e esperança de construir seu futuro com autonomia e liberdade.

Assim, o Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF é construído pelas mãos de todos, a partir da nossa visão de mundo e da participação consciente no contexto das relações humanas, sociais, econômicas, em que cada um é sujeito da sua história e da história coletiva. Sabemos que a construção de uma nação livre, justa e solidária depende de nossa participação consciente.

A Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 07/2010, que dispõe sobre os componentes curriculares, consagra em seu art. 16 a educação fiscal como um dos temas relevantes para a formação cidadã dos educandos, devendo compor os conteúdos da base nacional comum e da parte diversificada do currículo.

## Antecedentes

Historicamente, a relação Fisco e sociedade foi pautada pelo conflito entre a necessidade de financiamento das atividades estatais e o retorno qualitativo do pagamento dos tributos.

Para atenuar essa situação, encontramos na história do Fisco, no Brasil, iniciativas no sentido de esclarecer essa relação, objetivando aumento de arrecadação e diminuição do conflito entre Estado e Sociedade. Tais iniciativas não solucionaram essa desarmonia, porém, abriram precedentes para um diálogo mais transparente.

No início dos anos 1990, o Estado do Espírito Santo desenvolveu o projeto „Consciência Tributária – A Força do Cidadão“, composto por cartilhas e o vídeo „A História os Tributos: Uma Conquista do Homem“. O projeto foi apresentado na reunião do CONFAZ, ocorrida em maio de 1996 na cidade de Fortaleza – CE, quando, então, ficou deliberado que o Brasil teria um Programa Nacional de Educação Tributária. Nas conclusões do Seminário, constou como item de destaque a introdução do ensino nas escolas de um programa de consciência tributária.

Em dezembro de 2002, foi publicada a Portaria Interministerial nº. 413, assinada pelos Ministros da Fazenda e da Educação, reformulando o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, e definindo as competências de todos os órgãos envolvidos na implementação do Programa.

Atualmente o PNEF ganhou uma dimensão mais ampla com a participação das seguintes Instituições Gestoras:

- Controladoria Geral da União;
- Secretaria do Orçamento Federal;
- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

No âmbito internacional, a ESAF se associou em 2012 ao Programa EUROsociAL da União Europeia, na qualidade de sócio-operativa, o que vem propiciando a ampliação das ações do PNEF para toda América Latina.

Além disso, destaca-se também o estabelecimento de parcerias estratégicas com instituições da sociedade civil, notadamente observatórios sociais do orçamento, conselhos de políticas públicas, associações, movimentos sociais e sindicatos.

## Compreendendo a Educação Fiscal

Educação Fiscal é um processo de formação para cidadania focado no entendimento da função social dos tributos visando a preparação para o controle social.

- A Educação Fiscal tem por base os seguintes fundamentos:
- Na educação, o exercício de uma prática educativa na perspectiva de formar um cidadão consciente, reflexivo e mobilizador, de forma a contribuir para a transformação social;
- Na cidadania, objetiva possibilitar e estimular o crescente poder do cidadão quanto ao controle democrático do Estado, incentivando-o à participação individual e coletiva na definição de políticas públicas e na elaboração de leis para sua execução;
- Na ética, fortalecer uma conduta responsável e solidária, que valorize o bem comum;
- Na política, compartilhar conhecimentos sobre gestão pública eficiente, eficaz e transparente quanto à captação, à alocação e à aplicação dos recursos públicos, com responsabilidade fiscal, e ênfase no conceito de bem público como patrimônio da sociedade;
- No controle social, disseminar conhecimentos e instrumentos para que o cidadão possa atuar no combate ao desperdício e a corrupção;
- Na relação Estado-Sociedade, desenvolver uma relação de confiança entre a administração pública e o cidadão, oferecendo-lhe um atendimento respeitoso e conclusivo, com ênfase na transparência das atividades;
- Na relação Administração Tributária-Contribuinte, estimular o cumprimento voluntário das obrigações tributárias e o combate à sonegação fiscal, ao contrabando, ao descaminho e à pirataria;
- Na condução do PNEF, realizar práticas democráticas em permanente integração com todos os segmentos sociais, de modo a contribuir para que o Estado cumpra seu papel constitucional de reduzir as desigualdades sociais e ser instrumento de fortalecimento permanente do Estado Democrático de Direito.

### 1.4.2 PNEF: Construindo valores para uma nova cidadania

O PNEF funciona de forma descentralizada. Cada estado ou município tem autonomia para executar o Programa de acordo com suas peculiaridades sociais, econômicas, culturais e disponibilidades orçamentárias, observando sempre as diretrizes nacionais.

Cabe às instituições gestoras da União prover recursos orçamentários destinados à edição de materiais nacionais, de modo a dar unidade e uniformidade ao PNEF e propiciar a qualquer brasileiro, mesmo nas regiões mais distantes e pobres de nosso território, o acesso aos conteúdos do Programa.

Na esfera Federal o PNEF conta com ação própria dentro do Plano Plurianual, onde o Ministério da Fazenda, por intermédio da ESAF, executa estes recursos.

### Valores

Cidadania, Comprometimento, Efetividade, Ética, Justiça, Solidariedade e Transparência.

### Missão

Compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social.

### Proposições

O Programa Nacional de Educação Fiscal propõe-se a:

- Ser um instrumento permanente de afirmação do Estado democrático;
- Contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação;
- Difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã a respeito da função socioeconômica dos tributos e dos orçamentos públicos;
- Ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado;
- Contribuir para aperfeiçoar a ética na administração pública e na sociedade;
- Harmonizar a relação Estado-cidadão;
- Desenvolver a consciência crítica da sociedade para o exercício do controle social;
- Aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência do Estado;
- Compartilhar o conhecimento sobre a gestão pública;
- Reforçar o conceito de bem público como patrimônio da sociedade;
- Contribuir com o aprimoramento da qualidade do gasto público;
- Aumentar a responsabilidade fiscal;
- Obter o equilíbrio fiscal;
- Fortalecer a ética na administração pública;
- Combater a corrupção;
- Promover a reflexão sobre nossas práticas sociais;
- Propugnar pela construção democrática e participativa de políticas públicas capazes de minimizar as desigualdades sociais.

### Diretrizes do PNEF

- Estimular o exercício da cidadania com vistas à organização, mobilização e participação social no tocante às finanças públicas;
- Desenvolver uma comunicação mobilizadora, visando o estabelecimento de vínculos de corresponsabilidade;

- A Educação Fiscal é ação de âmbito nacional e sua implantação envolve os três níveis de governo;
- As ações do Programa têm caráter permanente, sendo recomendada a desvinculação de logomarcas e mensagens que caracterizem determinada gestão governamental, eliminando assim a possibilidade de utilização do programa com objetivos político-partidários;
- O material didático do PNEF deve estar em consonância com as Diretrizes e Bases Curriculares Nacionais, respeitando a autonomia das instituições de ensino. Os conteúdos de educação fiscal deverão ser inseridos na teoria e na prática escolar;
- Todo o material produzido para o PNEF, inclusive o didático, é propriedade da ESAF e deverá seguir as linhas de referenciais nacionais definidas neste documento e em documentos orientadores específicos, devendo haver socialização das experiências realizadas e distribuição do material produzido, vedada sua comercialização.

### Objetivos do Programa

Geral:

Promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania.

Específicos:

- a) Disseminar informações e conceitos sobre a gestão fiscal, favorecendo a compreensão e a intensificação da participação social nos processos de geração, aplicação e fiscalização dos recursos públicos;
- b) Institucionalizar o PNEF nas três esferas dos governos, desenvolvendo ações permanentes de sensibilização, pautadas pelo aproveitamento da sinergia entre os seus atores;
- c) Estimular a prática interdisciplinar nas ações de educação fiscal, capacitando de forma continuada agentes multiplicadores.

### Abrangência do Programa

O Programa é amplo e possui cinco áreas de abrangência, de modo que sejam atendidos todos os brasileiros, em qualquer estágio de sua vida, a saber: estudantes do ensino fundamental, médio, servidores públicos, comunidade universitária e sociedade em geral.

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

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

### Gestão do Programa

- Os Estados e municípios têm autonomia de elaborar e implementar seus projetos segundo suas condições, definindo prioridades e ritmo próprio, porém, obedecendo às Diretrizes do Programa Nacional.

- Nos Estados, o Programa é desenvolvido em parceria com as Secretarias da Fazenda, da Educação e da Receita Federal do Brasil e outras instituições, a critério do programa estadual de Educação Fiscal.
- Nos municípios, o Programa desenvolve-se em parceria com as Secretarias Municipais de Finanças, de Educação e as projeções locais das Receita Federal e Secretarias Estaduais de Fazenda e Educação, sem prejuízo da participação de outras instituições afins, a critério do programa municipal de educação fiscal.
- A Esaf, como Coordenadora-Geral do Programa, exerce papel fundamental em sua evolução e promove, de forma permanente, a articulação dos três níveis de governo.
- As instituições gestoras e suas respectivas competências constam da Portaria Interministerial Fazenda e Educação nº. 413, de 31 de dezembro de 2002.

## 1.5. O PNEF E O CURRÍCULO ESCOLAR

### 1.5.1 Por uma escola em sintonia com seu tempo

Diante da conjuntura social contemporânea, é importante registrar a complexidade das ações humanas e a necessidade de alternativas criativas para enfrentamento dos problemas de nosso tempo.

Nunca é demais afirmar que a escola ocupa lugar de destaque no contexto das instituições capazes de contribuir para essa realidade, seja na proposição de alternativas ou na reprodução da situação.

Nesse sentido, há uma crescente demanda social pela reflexão e ação sobre temas que assegurem maior conscientização acerca dos fenômenos sociais vivenciados e que permitam a possibilidade de investigá-los, sobretudo, quando se manifestam no sentido de inibir a cidadania.

Desse modo, é função dos que pensam e edificam o cotidiano da escola, construir um elo possível entre o conhecimento escolar, a necessidade social e a qualidade de vida dos cidadãos.

Um dos mecanismos utilizados para a promoção dessa aproximação foi a introdução da ideia de temas transversais na educação básica brasileira. Todavia, ainda existe o desafio de fazer a contemporaneidade (por meio dos mais diversos temas) compor o cenário escolar de maneira orgânica e não esporádica, de traduzi-la para uma linguagem discursiva que garanta a todos os frequentadores do universo escolar, o amplo acesso e domínio das questões que o abordam na vida social.

Esta, não é uma tarefa simples, pois envolve o debate acerca de princípios e concepções sobre a própria função social da escola.

## 1.5.2 A concepção de currículo escolar

O currículo sintetiza ações, interações, metodologias, e envolve atores de diversas naturezas, fazendo um circuito entre espaços, tempos, sujeitos e sistema de ensino. Para Sacristán (1988, apud Giusta, 2001, p. 6).

“O currículo, em seus conteúdos e nas formas pelas quais se nos apresenta e se apresenta aos professores e aos alunos, é uma opção historicamente configurada, que se sedimentou dentro de determinada trama cultural, política, social e escolar; está carregado, portanto, de valores e pressupostos que é preciso decifrar, o que pode ser feito tanto a partir de um nível de análise político-social quanto a partir do ponto de vista de sua instrumentação “mais técnica”, descobrindo os mecanismos que operam em seu desenvolvimento dentro dos campos escolares.” (1998, p. 17).

O currículo é como um grande texto, escrito por muitas mãos, que vai recobrando o universo escolar com diversas tramas, às vezes agradáveis aos olhos (ou ouvidos), noutras feitas marcadas pela constatação de que um fragmento foi tecido de forma inadequada, e que, portanto, carece de “reparos”, de uma “recostura” que possa instaurar novo sabor a seus “tecelões”. Desta forma, há uma relação visceral entre o currículo e o PPP (Projeto Político Pedagógico) de cada unidade escolar.

Nesse sentido, questionamos: para que serve uma escola? Que sentido existe em nos organizarmos socialmente para conviver horas, dias, meses e anos em um ambiente escolar? Qual a relação entre o vivido na escola e o cotidiano das pessoas? O que faz da escola um “espaço-tempo” polêmico entre aqueles que creem e os que descreem da sua relevância social?

Nos meios acadêmicos, já se tornou bem aceito o fato de que a escola não muda o mundo, mas muda com o mundo. Em suma, mudam as pessoas e isso favorece a transformação da humanidade.

Os estudos curriculares representam um poderoso artefato para o movimento de observação, reflexão e intervenção na dinâmica escolar. Possibilitam compreender o que se processa no seu interior e os vínculos entre o que se vive na escola e a comunidade onde esta se localiza.

O currículo escolar constitui-se, portanto, no conflitante campo dos debates que intencionam compreender os diversos “fazer” e “pensar” que repercutem no interior da escola. De igual forma, possibilita ainda não criar limites entre o que é “específico” da escola e o que “pertence” ao conhecimento da sociedade em geral.

Essa leitura extrapola o conceito de currículo como sinônimo de um conjunto de conhecimentos, determinados a priori, que se enquadram em disciplinas “cientificamente” pré-definidas e delimitadoras de tudo que será ou não vivido por estudantes e educadores, num dado espaço e tempo igualmente rígidos.

Refere-se a uma concepção de currículo para além de um desenho com poder de aprisionar e reduzir os conhecimentos da cultura humana em modelos inflexíveis que devem ser transmitidos de geração a geração. Busca superar a ação formativa escolarizada limitada ao que se encontra preso a uma ideia de “grade curricular”.

O currículo é uma ferramenta imprescindível para se compreender os interesses que atuam e estão em permanente jogo na escola e na sociedade.

Para além do que está prescrito nas “grades curriculares” e nas listas de conteúdos pré-elaboradas, adotamos um conceito de currículo como *conjunto de ações que cooperam para a formação humana em suas múltiplas dimensões constitutivas*.

Assim, quando falamos de currículo estamos nos referindo ao complexo processo sociocultural que fez da escola um dos mais importantes meios de compreensão e reprodução dos conhecimentos produzidos pela humanidade.

No currículo, relações de poder, ideologias e culturas são afirmadas ou negadas. Discutir o currículo é, portanto, debater uma perspectiva de mundo, de sociedade e de ser humano. Um debate que não se reduz a uma visão tradicional de mudanças de conteúdos dos currículos escolares.

Esse tema põe em foco amplas questões como: O quê e como se aprende na escola? A quem interessa e a serviço de quem está o que é aprendido? Como podemos fazer para democratizar o que é discutido nas escolas de forma a não excluir os conhecimentos dos diferentes segmentos sociais, sem anular identidades ou segregar saberes? E como romper com a “clausura” que a escola vive em relação à dinâmica social de nossos dias?

Ainda não há consenso sobre um caminho que responda a esses questionamentos com garantia de certeza e/ou segurança. O não consenso, nesse caso, parece expressar a existência de diferentes caminhos e de caminhos plurais.

Como abordarmos, por exemplo, os preocupantes índices de gravidez na adolescência? Como trabalharmos em nossas escolas os dados que apontam para o alto número de abortos entre jovens de 15 a 19 anos? Há relações possíveis de serem estabelecidas entre esses indicadores e a nossa comunidade? E como discutir as relações entre impostos e cidadania?

Questões como essas podem compor o currículo escolar? Perfeitamente. E sem nenhum prejuízo aos saberes consagrados nos conteúdos escolares. No entanto, torna-se necessário parar e pensar sobre os caminhos e alternativas didático-metodológicas possíveis para ampliar e potencializar os saberes e as vivências na escola.

Possivelmente, essa compreensão figura entre os maiores desafios dos sistemas de educação no Brasil: construir uma concepção de ação educativa que atenda as múltiplas dimensões formativas do indivíduo e consolide a compreensão de que **o currículo escolar se manifesta como expressão efetiva da vida vivida**, em contraposição à ideia de um “currículo prescritivo”, previamente elaborado e comprometido com avaliações futuras.

Uma escola à altura do seu tempo traz para si a responsabilidade de investigar as questões postas na realidade na qual se insere. Para isso, reorganiza-se como espaço social do diálogo, com base na equidade dos saberes, nas diferentes contribuições científicas, nas percepções do cotidiano humano e nas manifestações da cultura. Enfim, numa permanente busca de alternativas para as demandas de seu público.

Numa análise mais geral, a organização que ainda prevalece na maioria das escolas reflete uma concepção obsoleta de educação, de homem e de sociedade, onde o conhecimento é algo a ser transmitido, a aprendizagem é um acúmulo de informações, os conteúdos escolares são recortes do conhecimento científico, arbitrariamente considerados relevantes, e os professores são os que transmitem e os alunos são os que assimilam.

No entanto, há diversas escolas que desenvolvem atividades que extrapolam seus muros e as transformam em efetivos “centros de formação da cidadania”, como prevê a vigente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nesse processo, o entorno cultural da escola vira fonte concreta de pesquisas, aprendizagens e descobertas. Transforma-se em laboratório de experiências, fomentando as mútuas intervenções de alunos, professores, comunidade e produzindo as alternativas que podem interferir na qualidade social de vida de seus integrantes.

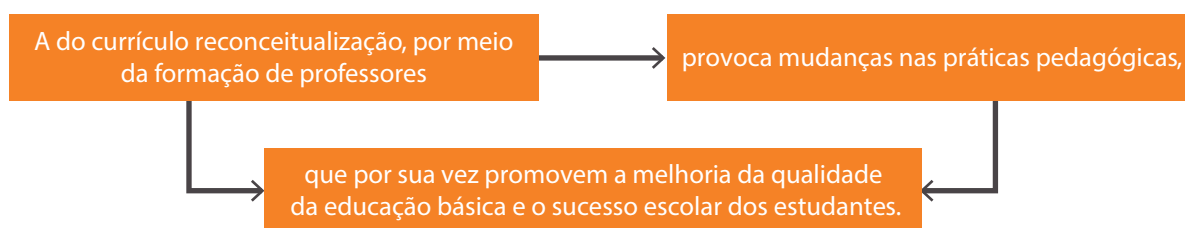
É importante ressaltar que a partir da perspectiva de currículo, os profissionais da educação terão maior facilidade de compreender que os temas sociais contemporâneos como fome, violência, pobreza, o fisco, os impostos e aplicação do recurso público, entre outros assuntos, estão absolutamente relacionadas ao papel da escola na formação humana dos educandos e, principalmente, às suas aprendizagens.

Barros (2011) afirma que, atualmente, muitas das críticas feitas à escola são por não estar cumprindo o papel primordial que lhe é conferido – ensinar as novas gerações, inserindo-os em sua cultura. Lamentavelmente, o grande problema é que se considera, via de regra, que ensinar significa sobrecarregar os aprendizes com dados, datas, informações e conhecimentos a serem absorvidos, porém sem compromisso efetivo de aplicabilidade. Morin, citando Montaigne, distingue essa falsa concepção que há séculos perdura:

“[A] primeira finalidade do ensino foi formulada por Montaigne: mais vale uma cabeça bem-feita que bem cheia. O significado de “uma cabeça bem cheia” é óbvio: é uma cabeça onde o saber é acumulado, empilhado, e não dispõe de um princípio de seleção e organização que lhe dê sentido. “Uma cabeça bem-feita” significa que, em vez de acumular o saber, é mais importante dispor ao mesmo tempo de: – uma aptidão geral para colocar e tratar os problemas; – princípios organizadores que permitam ligar os saberes e lhes dar sentido. (Morin, op.cit, p.17)

Sabemos que o conhecimento resulta de uma interlocução entre o aprendiz e as demais pessoas com quem convive – dentro e fora da escola -, nas relações que trava em seu contexto sociocultural, econômico e político. Se é bem formado (e não apenas bem informado), tem a capacidade de organizar, relacionar, interpretar e (re)construir as interdependências entre os fatos vivenciados, as opiniões divergentes com que se depara, de lidar com as inúmeras representações que vão se constituindo ao longo da vida, com os inúmeros discursos que emanam das distintas esferas em que circula, e, enfim, de intervir na realidade, de (re)criar seus discursos e valores, sendo capaz de perceber como estes subjazem a suas ações.

Em suma, num processo dinâmico e dialético, compreendemos que:



Partindo dessa premissa, a ação política dos professores torna-se, prioritariamente, articular os vários saberes, tendo por maior finalidade a aprendizagem e a promoção da cidadania, cujos princípios se apoiam na *pedagogia da autonomia*, idealizada por Paulo Freire.

Assim, entendemos que nas novas concepções e relações sociais estabelecidas entre os participantes da escola se fundam as possibilidades concretas de trabalho da Educação Fiscal.

Essa leitura de função da escola e do currículo escolar, aliada à missão e aos objetivos da educação fiscal, faz emergir dois temas, absolutamente relevantes, para melhor relação escola e educação fiscal:

- a) Projeto político pedagógico da escola e sua relação com a Educação Fiscal;
- b) Projetos de trabalho como alternativa metodológica para disseminação da Educação Fiscal.

### 1.5.3 Projetos de trabalho: um caminho possível

Uma questão pouco mencionada e discutida na escola é o fato de ensinarmos disciplinas e conteúdos previamente definidos, recortados de um grande universo de possibilidades. Por que, dos 6 mil campos de conhecimento que existem, apenas oito são abordados? Por que não estudamos Antropologia, Cosmologia, Sociologia e Economia na Educação Básica? Esse são alguns dos questionamentos de Hernández e Ventura (1998). Segundo os autores, as disciplinas atuais são as mesmas desde o final do Século XIX. Fortalecendo a pertinência desses questionamentos, estudos já provaram que 80% das coisas que aprendemos na escola não nos servem, não dão sentido ao mundo em que vivemos e não nos socializam.

Para Hernández e Ventura (1998), os projetos de trabalho tentam uma aproximação da escola com a vida cotidiana do aluno e se vinculam à pesquisa sobre algo emergente. Como ocorre ainda na maioria das escolas, o educador, que trabalha de forma solitária e sem muitos compartilhamentos, precisa passar a atuar em equipe, de forma interdisciplinar, focando a construção de saberes não apenas com a sua turma, mas com toda a escola.

Aí reside o valor do **Projeto de trabalho**, que se funda numa concepção de educação trabalhada a partir de pesquisa e da problematização de fenômenos reais, em consonância com o PPP da escola e, portanto, com as metas destacadas naquela escola, em seu contexto e para aquele grupo de alunos.

O primeiro passo para adotar tal metodologia é detectar um problema que instigue os alunos à pesquisa. Pode-se partir de uma inquietação ou de uma posição a respeito do mundo.

Todas as coisas que se podem ensinar por meio de projetos começam de uma dúvida. A partir dessa, podem ser propostas diversas alternativas, tendo na investigação quanto na construção coletiva da turma uma referência pedagógico-metodológica.

Desse ponto em diante, é importante trabalhar as maneiras de como olhar o mundo, com um estranhamento que se contraponha à forma habitual (e por isso, às vezes, opaca) com que vemos nosso entorno. Mas não interessa só localizá-las e sim entender o significado delas, porque com o resultado é que se pode edificar uma situação de aprendizagem em que os próprios estudantes começam a participar do processo de criação, pois buscam resposta às suas dúvidas. E, logo após, são elaborados relatórios que sistematizam o conhecimento construído, ou seja, enfocam os resultados da execução do projeto.

Para conhecer mais sobre a Pedagogia de Projetos, encontrar os modelos de Projeto Pedagógico e Plano de Ação, vá em “Leituras Complementares” do Módulo 1.

# MÓDULO 2 - ÉTICA, DEMOCRACIA E CIDADANIA

## 2.1 ENTENDENDO O CONCEITO DE SOCIEDADE E DE ESTADO

A relação Estado e Sociedade vem sendo construída com a história da própria humanidade. É o resultado dos conflitos, dos interesses, das interações e dos sonhos. Tratar dessa relação é falar sobre o poder e a vida gregária, como se organizar e como assegurar a sobrevivência da espécie humana em nossa casa, a Terra, garantindo a um maior número de pessoas o acesso aos recursos básicos que lhes possibilitem viver com dignidade.

Uma breve retrospectiva da relação dialética Estado e Sociedade mostra-nos como ela moldou a história da humanidade:

- explodimos bombas atômicas, produzimos guerras mundiais, declaramos que todos os humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos;
- criamos doenças e inventamos vacinas;
- geramos o efeito estufa, comprometemos a biosfera, lutamos contra as mudanças do clima;
- somos fundamentalistas, praticamos a tolerância;
- concentramos renda, lutamos contra as injustiças sociais.

### 2.1.1 Sociedade

Sociedade é um conjunto de pessoas que vive em certa faixa de tempo e de espaço, segundo normas comuns e que são unidas pelas necessidades de grupo. É, na verdade, uma entidade autônoma que emerge da experiência da vida coletiva e possui características próprias que transcendem aos indivíduos que a ela pertencem.

## 2.1.2 Estado

O Estado teria surgido da necessidade de se estabelecer um acordo entre os indivíduos que viviam em comunidade, com o objetivo de dirimir os conflitos que porventura se apresentavam.

Desde a Antiguidade os grupos sociais se organizam no sentido de atender as demandas de seus membros. No Egito, na Pérsia, entre os hebreus, gregos, romanos, chineses e hindus o Estado foi construído enquanto opção de organização social.

Na Idade Média, a organização da sociedade se dava de forma descentralizada, o poder era dividido entre os donos das maiores terras, os senhores feudais. A base da economia no período era a posse da terra e o desenvolvimento de atividades inerentes a ela.

Com o advento da modernidade, surge o Estado Absolutista com um novo modelo.

Há uma centralização de poder político e administrativo. Estimula-se uma unificação de fronteiras, língua, cultura, economia e poderio militar; formula-se o Estado, que tem como premissa a ordenação estável e permanente de seus membros.

A Nação é anterior ao Estado, é a sua substância humana, é uma realidade sociológica, é um conceito de ordem subjetiva. É, segundo Miguel Reale (2006), "um Estado em potência". No Ocidente, o Estado é uma realidade jurídica, seu conceito é necessariamente objetivo. Várias Nações podem se reunir em um só Estado, assim como uma só Nação pode se dividir em diversos Estados.

## 2.1.3 A Ideia de Constituição

- A ideia de Constituição associa-se à renovação ou restabelecimento do pacto social, ocorrido no início da Idade Moderna (Renascimento) em oposição à decadente ordem feudal e também aos excessos do absolutismo monárquico.
- Trata-se de um pacto, um acordo estabelecido entre os diversos segmentos de uma sociedade para a definição das regras fundamentais da convivência social em um determinado território.

### Antecedentes da Constituição escrita

Pactos, forais e cartas de franquia advindos da tradição inglesa, os pactos eram convenções entre o monarca e seus súditos, gerindo o modo de governo e as garantias dos direitos individuais, enquanto os forais, encontrados em toda a Europa medieval, foram documentos que permitiram aos burgos se auto governarem. Já as cartas de franquia eram documentos que asseguravam independência às corporações para o exercício de suas atividades. Esse modelo veio para o Brasil já com a Instalação das Capitanias Hereditárias em 1530.

### Contratos de colonização

Surgem com os descobrimentos das Américas, nos séculos XVI e XVII. Os puritanos, não encontrando na nova terra poder estabelecido e, imbuídos de igualitarismo, fixaram, por mútuo consenso, as regras por que haveriam de governar-se. Transparece, aí, a organização do governo pelos próprios governados, que é outro pilar da ideia de Constituição.

### As leis fundamentais do Reino

A existência de leis fundamentais que se impõem ao próprio rei é uma criação dos legisladores franceses, empenhados em defender a Coroa contra as possíveis limitações políticas do próprio monarca. Essa doutrina afirmava que, acima do soberano e fora de seu alcance, há regras quanto à aquisição, ao exercício e à transmissão do poder, quanto à autoridade do rei, que está subordinada à lei, e quanto à estabilidade das leis, somente alteráveis pelos Estados Gerais.

**Estados Gerais:** eram assim chamadas as assembleias convocadas pelos reis da França, durante o regime absolutista, para tratar de assuntos importantes relativos ao Estado.



SAIBA MAIS

## 2.1.4 As Doutrinas do Pacto Social

- Hobbes (1588-1679), no livro *Leviatã*, e Locke (1632-1704), na obra *Dois tratados do governo civil*, desenvolveram a concepção de que a própria sociedade se fundamenta num pacto. A mesma ideia foi difundida por Rousseau (1712-1778), em sua obra *Do contrato social*.
- Dessas lições, resulta que o poder decorre da vontade dos homens e tem um estatuto fixado por eles. Esses filósofos foram os grandes responsáveis por fazer a crítica ao Estado absolutista e estabelecer as grandes diretrizes para a formação do Estado Republicano.

## 2.1.5 Construção Histórica dos Direitos do Homem

A ideia de Constituição ganhou força associada às concepções do Iluminismo no século XVIII. Essa cosmovisão fundamenta-se nos conceitos de Indivíduo, Razão, Natureza, Felicidade e Progresso. Concebe o homem como indivíduo que não se confunde com a coletividade nem se funde nesta. Esse indivíduo é eminentemente racional, determina sua vontade por uma razão que não aceita senão o que lhe pode ser demonstrado. Razão que, portanto, rejeita os preconceitos, os dogmas, os fundamentalismos, ou seja, tudo aquilo que não pode ser explicado objetivamente. Esse indivíduo racional vive, segundo Rousseau, em um mundo governado, em última instância, por uma natureza boa e providente. Dessa natureza resultam leis (naturais) que conduzem à melhor das situações possíveis, desde que não maculadas pela ação dos homens.

Essa cosmovisão é fonte do liberalismo político e econômico, que prevalece com as revoluções dos séculos XVIII e XIX.

Os filósofos iluministas vão alterar os rumos do pensamento não só político como também econômico, transformando o capitalismo mercantilista no capitalismo liberal, com fundamento nessa concepção da prevalência da Razão, em que é aceito somente o que pode ser demonstrado. A mudança começa com uma “escola econômica” chamada Fisiocrata. O nome mais importante do fisiocratismo foi o médico François Quesnay, que pregava a virtude da livre concorrência, situação em que o Estado jamais deve intervir na economia, dizendo: “*Laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui-même*”, ou seja, “deixa fazer, deixa passar, que o mundo vai por si mesmo”, sendo esta frase a que melhor expressa a natureza da economia liberal.

Também o escocês Adam Smith, um dos pais do liberalismo clássico, pensava como Quesnay. Ao falar sobre a liberdade, preconizava que o Estado só deveria intervir na Economia para estimular o trabalhador a trabalhar, pois, para ele: “O trabalho é a riqueza das nações”.

No plano estritamente político, o liberalismo enaltece os direitos naturais do homem, tolera o Estado como um mal necessário e exige, para prevenir eventuais abusos, a separação de poderes que Montesquieu, político e filósofo francês, teorizou de forma definitiva em sua obra mais famosa, *Do Espírito das Leis*, no ano de 1748.



SAIBA MAIS

**Iluminismo:** é um conceito que sintetiza diversas tradições filosóficas, correntes intelectuais e atitudes religiosas. Os pensadores iluministas tinham como ideal a extensão dos princípios do conhecimento crítico a todos os campos do mundo humano. Supunham poder contribuir para o progresso da humanidade e para a superação dos resíduos de tirania e superstição que creditavam ao legado da Idade Média. A maior parte dos iluministas associava ainda o ideal de conhecimento crítico à tarefa do melhoramento do estado e da sociedade.

**Liberalismo:** doutrina política segundo a qual o Estado não deve intervir nas relações econômicas que se estabelecem entre indivíduos, classes sociais ou países. Converteu-se, desde o final do século XVIII, na ideologia da burguesia em sua luta contra as estruturas que se opunham ao livre jogo das forças econômicas e à participação da sociedade na direção do Estado.

Montesquieu discute a respeito das instituições e das leis e busca compreender as diversas ordens jurídicas existentes em diferentes lugares e épocas. Sua obra inspirou os redatores da Constituição Francesa de 1791 e tornou-se a fonte das doutrinas constitucionais liberais, que repousam na separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Um pouco antes, em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, formulada durante a Revolução Francesa, já expressava o entendimento de que: "Toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes não tem Constituição" (art. 16).

Na América, com o processo de emancipação política das Colônias, ocorrido no século XIX, a elaboração de Constituições autônomas tornou-se ação necessária, fixando as regras básicas da sociabilidade dos novos países. O Constitucionalismo na América foi baseado nos fundamentos jurídicos observados na Europa, no mesmo período. No entanto, algumas adaptações foram realizadas para contemplar as exigências sociais e a destruição das bases políticas coloniais, visando à construção de novos elementos nacionais.



### VOCE SABIA?

Democracia, cidadania, direitos humanos e sociais não são inatos ou naturais à condição humana, mas sim conquistas históricas, fruto de secular disputa de interesses antagônicos em torno do poder e sujeitos às marchas e contramarchas da história.

Daí a esperança de que a humanidade possa adquirir, em futuro não tão distante, a igualdade de direitos e dignidade para todos. Afinal, se a democracia é uma construção histórica, o que impede de fazê-la mais justa e universal, a cada dia?

- Para Bobbio (1992) o primeiro marco histórico dos direitos humanos, da forma como se concebe hoje, nasce na Idade Moderna, com a construção teórica do que viria a ser o Estado Liberal, advinda dos ideais iluministas, em oposição ao absolutismo monárquico.
- Já o segundo momento histórico ocorre quando esses direitos são transferidos do plano teórico e se tornam o fundamento material do Estado de Direito.

Esse momento foi tão importante para a história da humanidade, por representar a ruptura com o Estado Absolutista, que é o marco do início da Era Contemporânea. Os documentos que simbolizam essa virada histórica nos destinos da humanidade são a Declaração dos Direitos dos Cidadãos dos Estados Unidos e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, advinda da Revolução Francesa.

A discussão dos ideais de liberdade e igualdade de direitos está evidenciada também na Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã, escrita pela revolucionária francesa Marie Gouze, que elaborou um manifesto em defesa dos direitos da mulher em 1789.

**SAIBA MAIS**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, representa fato novo na história da humanidade, pelo seu caráter universal e vinculante. Pela primeira vez fomos capazes de conceber e construir um consenso mínimo em torno de princípios e direitos universais, aos quais não se pode opor nenhuma ordem jurídica nacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos na íntegra consulte o sítio: <http://www.direitoshumanos.usp.br/>

## 2.2. A HISTÓRIA DA CIDADANIA NO BRASIL

### 2.2.1 Período colonial (1500 – 1822): a força do passado

Colonização portuguesa (dominação de tribos, escravidão e extermínio indígenas). A estratégia de tomada de posse do território brasileiro pelos portugueses, espanhóis e holandeses, além de outros, enfrentou forte resistência por parte dos índios. Esse choque foi responsável por milhares de mortes nas populações tradicionais, dizimadas por doenças e conflitos, tendo como consequência a extinção de várias etnias indígenas. Em 1500 a população estimada de nativos era de 4 milhões e em 1823 de apenas 1 milhão.

A conquista teve conotação comercial e a colonização foi um empreendimento do governo colonial aliado a particulares. A atividade que melhor se prestou à finalidade lucrativa foi o cultivo da cana-de-açúcar, mercadoria com crescente valorização no mercado europeu e que exigia grandes capitais e significativa mão de obra. Outro produto tropical, o tabaco, juntou-se, depois, à cana-de-açúcar. Consolidou-se, assim, uma característica que marcou durante séculos a economia e a sociedade brasileiras: o latifúndio monocultor e exportador de base escravista negra.

Outra atividade econômica existente desde o início da colonização foi a pecuária, que se desenvolveu no interior do país como atividade subsidiária da grande propriedade agrícola e que também colaborou para a interiorização do país.

No final do século XVII e metade do XVIII, a mineração, sobretudo de aluvião, transformou-se na principal atividade econômica da Colônia e teve papel decisivo na expansão territorial da Colônia e contribuiu para a transferência da capital para o Rio de Janeiro, em 1793.

Entre escravizados e escravizadores, existia uma população legalmente livre, para a qual faltavam as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação. Ela dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários. Esses eram potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, principal garantia dos direitos civis, tornava-se simplesmente instrumento de poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas.

Nesse período, a arrecadação tributária era frequentemente realizada por meio de contratos de particulares com o governo. Outras funções públicas, como o registro de nascimentos, casamentos e óbitos, eram realizadas pelo clero. Como consequência, não existia, verdadeiramente, um poder que pudesse ser chamado de público, isto é, que pudesse ser a garantia da igualdade de todos perante a lei.

Nos primeiros séculos (XVI-XVIII) da história do Brasil, a educação esteve sob a responsabilidade da ordem dos jesuítas, inexistindo ações de fomento à construção de escolas públicas ou mesmo da disseminação do ensino. Após a expulsão dos jesuítas do território brasileiro, em 1759, o governo do Marquês de Pombal assumiu parte da responsabilidade pela educação, mas de maneira completamente inadequada.

Para ilustrar tal cenário, vale indicar que o primeiro censo populacional realizado no Brasil (1872), meio século após a independência, informou que apenas 16% da população brasileira era alfabetizada.

Com relação ao ensino superior, as primeiras faculdades só foram organizadas após a vinda da família real portuguesa em 1808, quando o Brasil se transformou em sede do Império Ultramarino Português. A primeira universidade brasileira, no entanto, só surgiu muito mais tarde quando, em 1933, foi criada a Universidade de São Paulo a partir de uma missão educacional que contou com a colaboração de vários intelectuais franceses.

A história colonial brasileira foi marcada por momentos de reivindicação popular, como é o caso das rebeliões nativistas, que ocorreram em fins do século XVII. Para saber quais foram, veja a página 16 do Caderno 2.

O período colonial chega ao fim com a maioria da população ainda excluída do acesso aos direitos civis e políticos, inexistindo um sentido de reconhecimento pleno à cidadania e à identidade nacional. As revoltas acabaram por gerar, sem dúvida, sentidos identitários regionais, localizados e com necessidades específicas às províncias, verificando-se a ausência de laços mais amplos e comunicações entre os anseios das localidades e do próprio Brasil, entendido como entidade autônoma e soberana.

## 2.2.2 Período Imperial (1822 – 1889)

O processo que gerou a emancipação política do Brasil caracteriza-se por intensa negociação entre as elites regionais e a Coroa portuguesa, representada por D. Pedro I. Neste sentido, foi o único país americano a optar pelo regime monárquico. Alguns historiadores afirmam que essa opção se deu pelo fato de o poder simbólico e centralizador da Coroa permitir a manutenção da unidade territorial da antiga colônia, evitando conflitos e a fragmentação territorial, como ocorreu nas antigas colônias espanholas, das quais derivaram vários países republicanos.

Com a intermediação da Inglaterra, Portugal aceitou a independência do Brasil mediante o pagamento de uma indenização de dois milhões de libras esterlinas. Nesse contexto, a dependência política e econômica do Brasil em relação a Portugal foi substituída pela dependência financeira para com a Inglaterra.

À época da independência, a conjuntura política brasileira apontava em direções opostas: a direção americana, republicana; e, a direção europeia, monárquica. Do lado americano, havia o exemplo admirado dos Estados Unidos; do lado europeu, havia a tradição colonial portuguesa, as pressões da Santa Aliança e, sobretudo, a influência mediadora da Inglaterra.

Foi esta última que facilitou a solução conciliadora e forneceu o modelo de monarquia constitucional, complementado pelas ideias do liberalismo francês pós-revolucionário.

## Os direitos políticos saem na frente

- A Constituição de 1824 regulou os direitos políticos e definiu quem teria direito de votar e ser votado.
- As eleições eram indiretas. Nas assembleias provinciais (eleições primárias) os eleitores escolhiam os votantes na proporção de um para cada 100 domicílios.
- Só podiam votar nas eleições primárias:
  - Homens com 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil réis;
  - O limite caía para 21 anos no caso dos chefes de família, oficiais, bacharéis, clérigos, servidores públicos;
  - Os libertos.
- As mulheres não votavam. As pessoas escravizadas não eram consideradas cidadãs.
- Das eleições secundárias só podiam participar cidadãos com patrimônio e renda de, no mínimo, 200 mil réis. Estes elegiam os deputados e senadores (renda de 400 mil réis).
- Os senadores eram eleitos em lista tríplice, da qual o imperador escolhia o candidato de sua preferência.
- Os senadores conquistavam cargos de caráter vitalício, os deputados tinham mandato de quatro anos.
- Nos municípios, os vereadores e juízes de paz eram eleitos pelos votantes em único turno.
- Os presidentes de província eram nomeados pelo governo central.
- Essa legislação permaneceu quase sem alteração até 1881, quando foi revogado o sistema indireto, no entanto, com retrocesso, pois suprimiu o voto dos analfabetos. Aqui residiu a grande limitação à cidadania, pois somente 15% da população era alfabetizada ou 20% se considerarmos apenas a população masculina.

Consequências:

- Em 1872 havia mais de 1 milhão de votantes (13% da pop. livre)
- Em 1886 votaram pouco mais de 100 mil eleitores.

## A escravidão no Brasil: da diáspora africana à abolição

Nossa herança colonial não nos legou direitos civis plenos de qualidade e de acesso. O nosso país herdou a escravidão, que negava a condição humana dos escravizados; as grandes propriedades rurais, fechadas à ação da lei; e, um Estado comprometido com o poder privado. A Inglaterra exigiu, como parte do preço do reconhecimento da independência, a assinatura de um tratado que incluía a proibição do tráfico de escravos. O tratado foi ratificado em 1827. Em obediência às suas exigências, foi votada, em 1831, uma lei que considerava o tráfico como pirataria, mas a lei não teve efeito prático: foi desse episódio histórico que surgiu a expressão popular: “lei para inglês ver”. Tal fato não deve ser entendido como uma ação humanitária da Inglaterra, um dos países que mais lucrou com o tráfico de pessoas escravizadas.

É importante lembrar que naquela época a Inglaterra estava em plena revolução industrial, em grande parte financiada com o ouro de Minas Gerais. Buscava, portanto, mercado consumidor para seus produtos manufaturados, daí seu interesse em proibir o tráfico e acabar com o trabalho escravo.

- A abolição da escravatura só começou a ser discutida no Parlamento em 1884. O Brasil era o último país de tradição cristã e ocidental a libertar os escravos.
- A Lei Áurea (1888) e a falsa liberdade para os negros no Brasil: o abandono dos negros e o surgimento de cortiços e favelas.
- “Aos libertos não foram dadas nem escolas, nem terras, nem empregos. Passada a euforia da libertação, muitos ex-escravos regressaram a suas fazendas ou a fazendas vizinhas, para retomar o trabalho por baixos salários”. *Caderno de Educação Fiscal nº 2, p. 18 apud CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil : O Longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.52*
- A perversa política de “branqueamento”.
- “Onde havia dinamismo econômico provocado pela expansão do café, como em São Paulo, os novos empregos, tanto na agricultura como na indústria, foram ocupados pelos milhares de imigrantes italianos que o governo atraía para o país. Lá, os ex-escravos foram expulsos ou relegados aos trabalhos mais brutos e mais mal pagos”.
- “As consequências disso foram duradouras para a população negra. Até hoje essa população ocupa posição inferior em todos os indicadores de qualidade de vida”. *Caderno de Educação Fiscal nº 2, p. 18, apud CARVALHO (2003:52)*

### 2.2.3 A Primeira República (1889 – 1930)

Aproclamação da República, em 1889, não alterou significativamente o quadro das forças políticas e sociais brasileiras e não houve participação popular no processo. A Constituição republicana de 1891 eliminou apenas a exigência de renda de 200 mil réis, antes necessária para os que podiam votar. A principal barreira ao voto – a exclusão dos analfabetos – foi mantida. Continuavam também a não votar as mulheres, os mendigos, os soldados, os membros das ordens religiosas.

Inspirada na Constituição dos Estados Unidos, a Constituição de 1891 estabeleceu o sistema federativo; a autonomia dos estados para legislar conforme seus próprios interesses, desde que obedecessem à Lei Maior; o sistema presidencialista; a separação entre a igreja católica e o Estado; e a divisão dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

A descentralização do poder aos estados facilitou a formação de alianças oligárquicas em níveis federal, estadual e municipal, estratégia conhecida como Política de Favores. E assim, a Primeira República também ficou conhecida como “República dos Coronéis”, como eram chamados os chefes políticos locais, geralmente um grande proprietário, um dono de latifúndio, um fazendeiro ou um senhor de engenho próspero.

A política dos coronéis era facilitada pelo fato de o Brasil ter sido, até 1930, um país predominantemente agrícola. Segundo o censo de 1920, apenas 16,6% da população vivia em cidades com 20 mil habitantes ou mais, e 70% ocupava-se em atividades agrícolas e residiam no campo.

O coronelismo era a aliança desses chefes políticos locais com os governadores dos estados e, desses, com o presidente da República. Quando o Estado dava o apoio político ao governador, havia a troca de indicação de autoridades, tais como delegado de polícia, juiz, coletor de impostos, agente do correio e professora primária.

A Câmara Federal reconhecia como deputados os que apoiassem o governador e o presidente da República. Consideravam os demais pretendentes aos cargos como não dotados de legitimidade política.

Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentido nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades.

Apesar das práticas que deturpavam o exercício do voto e das leis que restringiam o direito a ele, não houve, no Brasil, grandes movimentos populares exigindo maior participação eleitoral. A exceção foi o movimento pelo sufrágio feminino, depois da revolução de 1930, sendo o voto feminino introduzido em 1932. Apesar dessa conquista, nossa sociedade continuou fundada no patriarcalismo e marcada por representações e práticas preconceituosas em relação à mulher.

Mesmo no plano jurídico, as restrições aos direitos da mulher ainda levaram décadas para serem revogadas. Com efeito, as mulheres continuaram com os seus direitos civis bastante limitados, pois o homem permanecia como cabeça do casal. Somente com o advento da Constituição de 1988 é que ocorreu a plena equiparação dos direitos civis, com a extinção da figura do cabeça do casal, nos termos do art. 226, § 5º da Constituição, *verbis*: “Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”.

Outro marco importante na defesa dos direitos da mulher foi a edição da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da CF. A lei altera o Código Penal brasileiro e possibilita que agressores de mulheres, no âmbito doméstico ou familiar, sejam presos em flagrante ou tenham sua prisão preventiva decretada. Esses agressores não poderão mais ser punidos com penas alternativas; a legislação também aumenta o tempo máximo de detenção previsto, de um para três anos. A nova lei ainda prevê medidas que vão desde a saída do agressor do domicílio à proibição de sua aproximação da mulher agredida e filhos.

Uma das principais características da Primeira República foi a política de imigração fomentada pelo governo central desde o final do século XIX. Entre 1884 e 1920, cerca de três milhões de imigrantes desembarcaram em terras brasileiras. A maioria deles veio proveniente da Europa (italianos, alemães, espanhóis, poloneses, e outros) e da Ásia (japoneses, chineses, libaneses, sírios, dentre outros). A missão delegada aos imigrantes foi a substituição da mão de obra escrava no campo e nas cidades. Além do aspecto ideológico, havia a tentativa do governo de *embranquecer* a população brasileira.

No aspecto trabalhista, a atuação governamental era pouco precisa e ineficiente. Em 1926, quando a Constituição passou por sua primeira reforma, o governo federal se debruçou, pela primeira vez, sobre a organização das questões trabalhistas no Brasil. Durante a Primeira República, a presença do governo nas relações entre patrões e empregados se dava por meios certamente tortuosos, com a interferência da polícia.

Com relação ao sindicalismo, o reconhecimento dos sindicatos rurais, em 1903, precedeu aos urbanos, em 1907. O fato se explica pela presença de trabalhadores estrangeiros na cafeicultura. Vale lembrar que alguns estrangeiros, especialmente anarquistas, que lutavam pelas causas operárias nos centros urbanos, foram expulsos do país nesse período.

A fermentação oposicionista, constituída por operários e alguns membros da classe média, começou a ganhar força na década de 1920. Em 1922 e 1924, houve a revolta de jovens oficiais descontentes com a situação política do país no Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente, conhecido como movimento tenentista, que pretendia recuperar o poder perdido pelos militares no governo republicano, uma vez que as oligarquias passaram a exercer maior influência. Em São Paulo eles controlaram a capital por alguns dias, abandonaram a cidade, juntaram-se a outros militares rebeldes do sul do país e formaram a coluna que percorreu milhares de quilômetros sob a perseguição dos soldados legalistas, até internar-se Bolívia em 1927, sem ter sido derrotada. A coluna ganhou o nome de seu principal líder, o capitão do Exército, Luís Carlos Prestes (*Coluna Prestes*).

As manifestações também se fizeram valer no campo cultural e intelectual, culminando com a Semana de Arte Moderna organizada no ano de 1922, em São Paulo.

A década de 1920 terminou presenciando uma das poucas campanhas eleitorais da Primeira República com forte competição entre os postulantes ao cargo de presidente. O candidato oficial à presidência, Júlio Prestes, paulista como o presidente que estava no poder, representava a continuidade administrativa. O candidato da oposição, Getúlio Vargas, à frente da Aliança Liberal, introduziu temas novos em sua plataforma política, como mudanças no sistema eleitoral, adoção do voto secreto, representação política proporcional, combate às fraudes eleitorais; e reformas nas políticas sociais – jornada de trabalho de oito horas, férias, salário mínimo, proteção ao trabalho das mulheres e menores de idade.

A Aliança Liberal ameaçava, ainda, o poder político vigente, por ter colocado as duas principais forças políticas da República, os estados de São Paulo e Minas Gerais, em campos opostos. Ambos alternavam-se na presidência, era a denominada *Política do café-com-leite*. Em 1930, o acordo foi violado, quando São Paulo insistiu em manter um candidato paulista. Rompido o acordo, os conflitos latentes dentro e fora das oligarquias, encontraram campo fértil para se manifestarem.

A elite política mineira, frustrada em suas ambições, aliou-se à elite gaúcha, representada por Getúlio Vargas, insatisfeita com o domínio constante de paulistas no poder central. As duas juntaram-se a políticos paraibanos para comporem seu programa de governo.

A chapa encabeçada por Júlio Prestes declarou-se vencedora em uma eleição eivada de vícios e acusações de fraude. Os acontecimentos pareciam se encaminhar para a retomada da *pax oligarquica*, quando o governador da Paraíba, João Pessoa, foi morto por um adversário político local. O assassinato foi o pretexto para os elementos mais radicais da Aliança Liberal retomarem a luta e, desta vez, com propósito abertamente revolucionário.

Tais acontecimentos acabaram por decretar o fim da Primeira República (1889-1930), preparando o terreno para a tomada de posse do presidente Getúlio Vargas, que assumiu o poder após a Revolução de 1930.

## 2.2.4 Da Revolução de 1930 ao golpe militar de 1964

Em 3 de outubro de 1930, o presidente da República, Washington Luís, foi deposto por um movimento armado e dirigido por civis e militares de três estados da federação: Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba. O episódio passou para a história como “A Revolução de 1930”, embora tenha havido e haja, ainda, muita discussão quanto ao emprego da palavra *revolução* para descrever o que aconteceu, é indiscutível que foi o fato político mais marcante do país desde a independência em 1824.

Outros acontecimentos importantes nesse período foram:

- 1930 – A crise da política do “café com leite”. Houve a ruptura institucional e as transformações da Era Vargas: de país agrícola e população rural a um país urbano e industrial.
- Os movimentos sociais e agitação política na Era Vargas.
- A Revolução constitucionalista de 1932.
- A Constituição de 1934: voto feminino e voto secreto.

- O Estado Novo (1937-45) e a Constituição de 1937 – retrocesso político e avanços sociais.
- CF de 1946 – trouxe o restabelecimento dos direitos civis e políticos.

Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política.

Ao candidatar-se à eleição presidencial de 1950, o então ex-presidente Getúlio Vargas não teve dificuldade em eleger-se: conquistou quase 49% dos votos, contra 30% do concorrente mais próximo.

A eleição de Vargas a presidente pelo voto popular, em 1950, representou um grande desapontamento aos adversários, que tentaram utilizar meios legais e manobras políticas para impedir a posse. Seu segundo governo foi marcado pelo populismo. O populismo era um fenômeno urbano e refletia o Brasil que surgia, ainda inseguro, porém distinto do Brasil rural da Primeira República, dominante na vida social e política até 1930. A outorga dos direitos sociais fazia com que os mesmos não fossem vistos como independentes da ação do governo, mas como um favor, em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora e não ativa e reivindicadora.

Na política nacionalista, destacou-se a luta pelo monopólio estatal da exploração e refino do petróleo, corporificada na criação da Petrobras, em 1953. Essa política provocou a reação dos conservadores. Vocalizando essa reação, parcela dos comandantes militares passou a exigir a renúncia do presidente.

Diante desse quadro social e político tão complexo, Vargas suicidou-se no dia 24 de agosto de 1954, no Palácio do Catete, deixando uma carta testamento de forte conteúdo nacionalista e populista.

Dez anos mais tarde, esse mesmo comando militar conservador e golpista, com apoio de setores políticos alinhados com o imperialismo americano, precipitaria o movimento armado de 1º de abril de 1964, inaugurando o longo ocaso da democracia que duraria 21 anos e cujas sequelas deixaram marcas profundas na sociedade brasileira, que perduram até os nossos dias.

O próximo presidente foi Juscelino Kubitschek, cujo governo foi marcado pela construção da nova capital federal, Brasília, e por significativos índices de desenvolvimento econômico – acompanhado, no entanto, pelo aumento da inflação. Seu sucessor, Jânio Quadros, foi eleito, em 1960, com 48,3% dos votos.

O governo de Jânio Quadros foi curto: tomou posse em janeiro de 1961 e renunciou em agosto do mesmo ano, alegando impossibilidade de governar. Há versões de que seu objetivo era dar um golpe e tornar-se ditador. Todavia, como a renúncia foi imediatamente aceita pelo Congresso, o suposto plano golpista desmoronou. Em decorrência, instalou-se uma crise política, pois os ministros militares declararam não aceitar a posse de João Goulart, vice-presidente. Renovou-se a disputa que dividia políticos e militares desde o governo Vargas.

A posse de Goulart ocorreu depois de uma forte reação por parte dos estudantes, trabalhadores e do III Exército, denominada *Cadeia da Legalidade*, tendo à frente Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul. Essa reação levou a um acordo liderado por Tancredo Neves, deputado federal por Minas Gerais, resultando na assinatura do Ato Adicional, que instituiu o parlamentarismo no Brasil.

De 1961 até o início de 1964, outros fatos importantíssimos marcaram a nossa história – fique por dentro lendo a página 26 do Caderno 2. Como a tensão crescia, os militares se aproveitaram para intervir, mediante a tomada do poder em 31 de março de 1964, implantando o regime militar. Tal fato iniciou, na história do país, a denominada “Ditadura Militar”, período de restrição aos direitos civis.

## 2.2.5 O Regime Militar

No início dos anos de 1960, o anúncio de uma nova ordem social e econômica na América Latina era premente. Enquanto a burguesia levantava bandeiras nacionalistas (como a grande via de superação do subdesenvolvimento), os movimentos sociais empenhavam-se em instituir o Estado de Bem-Estar Social e a democracia participativa. Enquanto a elite brasileira a inserção do Brasil no mercado financeiro do capital internacional, como forma de alcançar o crescimento econômico, os movimentos sociais condicionavam o nosso desenvolvimento à ruptura progressiva com o sistema capitalista, pavimentando a via para o socialismo.

O conflito entre projetos produziu uma saudável efervescência de ideias e propulsionou a intelectualidade brasileira aos debates públicos. No entanto, essa arena democrática foi interrompida pelo golpe militar de 1964, que limitou as liberdades constitucionais e levou às prisões intelectuais, professores, universitários, trabalhadores, camponeses, padres e freiras para serem torturados, assassinados ou expulsos do país.

Alguns fatos importantes desse período:

- Marcado por fortes restrições aos direitos civis e políticos e praticamente nenhum avanço em relação aos direitos sociais.

Podemos dividi-lo em três fases:

- **Primeira fase: período de 1964 a 1968**, corresponde ao governo do general Castelo Branco e ao primeiro ano do general Costa e Silva. No último ano, 1968, a economia retomou os altos índices de crescimento da década de 1950.
- **Segunda fase: período de 1968 a 1974**, compreende os anos mais sombrios da história do país relativo aos direitos civis e políticos. Foi o domínio dos militares tidos como mais conservadores, simbolizados pelo general Garrastazu Médici. Paradoxalmente foi o período de maior crescimento econômico, conhecido como o ‘milagre brasileiro’.
- **Terceira fase:** começa em 1974, com a posse do general Ernesto Geisel. Continua com o general João Batista de Oliveira Figueiredo, a partir de 1979; e, termina, em 1985, com a eleição indireta à Presidência da República de Tancredo Neves, então senador por Minas Gerais. Período marcado pelas crises do petróleo (73 e 79), menor crescimento econômico, elevação da dívida pública e da inflação. Cresce a oposição da sociedade ao regime, que após forte campanha de rua pelas eleições diretas, negocia com seus opositores uma transição mediante escolha do presidente peça via indireta (colégio eleitoral).

## 2.2.6 Redemocratização no Brasil: 1985 – até os dias atuais

Com a morte inesperada de Tancredo Neves, antes mesmo de sua posse, a retomada do regime democrático, em 1985, fez-se de maneira razoavelmente ordenada e sem grandes alterações ou mesmo retrocessos. José Sarney, vice-presidente em exercício da Presidência durante a enfermidade de Tancredo Neves, automaticamente, tornou-se presidente.

A Constituinte de 1988 redigiu e aprovou a Constituição de características liberais e democráticas, merecendo, por isso, o nome de Constituição Cidadã.

Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente da República desde 1960, sendo eleito Fernando Collor de Mello, que embora vinculado à elite política tradicional do país, apresentou-se nos veículos de comunicação como solução para os problemas brasileiros.

Agredida e ofendida pelos atos de corrupção praticados na gestão Collor, a população (que fora às ruas, oito anos antes, por eleições diretas) repetiu a jornada pelo impedimento do primeiro presidente eleito por voto direto. O Congresso cassou o presidente dois anos e meio depois da posse. Substituiu-o, o vice-presidente à época, Itamar Franco.

Em 1994, foi eleito, em primeiro turno, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Em seu governo, o Plano Real – concebido quando ele era Ministro da Fazenda na gestão do presidente Itamar Franco – conseguiu reduzir sensivelmente a inflação. O plano econômico teve como esteio o câmbio supervalorizado, a abertura comercial e a elevação substancial das taxas de juros, que trouxeram, como resultado, a redução da atividade econômica e a elevação significativa do desemprego e da dívida pública.

Acelerou-se o processo de privatizações de empresas estatais iniciado no governo Collor, muitas delas lucrativas vendidas a preços irrisórios e com financiamento público via BNDES.

Um dos marcos de sua gestão foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas destinadas a assegurar o equilíbrio das contas públicas, evitando que os governantes deixem dívidas muito elevadas que comprometam a administração de seus sucessores.

Na área social foram criados os primeiros programas sociais de transferência direta de renda condicionada ao cumprimento de metas pelas famílias beneficiadas, como o bolsa escola, o vale gás e o bolsa alimentação.

Também foi implantado o FUNDEF (atual FUNDEB) que modificou a estrutura de financiamento do ensino fundamental no País e estabeleceu que seus recursos deveriam ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.

Nas eleições de 2002, venceu o ex-líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, sendo reeleito em 2006. Lula manteve a política econômica de controle da inflação, iniciada com o Plano Real. São marcos desse período a antecipação do pagamento das dívidas ao FMI, o fim do ciclo de privatizações, o estímulo ao microcrédito e linhas de financiamento para aposentados e trabalhadores de baixa renda, a ampliação de investimentos na agricultura familiar, o crescimento do mercado interno e a redução do índice de desemprego e a elevação do valor do salário mínimo. Seu governo também foi marcado por uma forte crise política envolvendo importantes lideranças partidárias conhecido como “escândalo do mensalão”.

Criação do Programa Bolsa Família, caracterizado pela ampliação e integração dos programas sociais já existentes, com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional, contribuindo para a redução da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável. O Programa pauta-se na articulação de três dimensões: transferência direta de renda à família; cumprimento de condicionalidades por parte das famílias beneficiárias e a coordenação de programas complementares, como o de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos, cujo objetivo é o desenvolvimento das famílias, ajudando-as a superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Na área de educação, destacam-se a criação do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que é uma ampliação do FUNDEF e o PROUNI (Programa Universidade para Todos), que tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior.

A adoção do sistema de cotas do Governo Federal, também chamado de *ação afirmativa*, é uma forma de assegurar vagas para determinados grupos sociais historicamente excluídos, criado para dar acesso a negros, índios, deficientes, estudantes de escola pública em universidades.

## 2.3. ESTADO DEMOCRÁTICO

*O Estado de Direito é aquele em que os homens são governados pelo poder da lei e não pelo poder de outros homens. A lei é a proposição jurídica que trata igualmente todos que estejam na mesma situação. A vontade da lei se impõe tanto aos particulares como aos agentes do Estado como pessoa de direitos e obrigações. (NOGUEIRA, 1989)*

### 2.3.1 Elementos do Estado

Entende-se o Estado como uma instituição que tem por objetivo organizar a vontade do povo politicamente constituído, dentro de um território definido, tendo, como uma de suas características, o exercício do poder coercitivo sobre os membros da sociedade. É, portanto, a organização político-jurídica de uma coletividade, objetivando o bem comum.

São elementos do Estado:

- O **Poder Político Soberano**: expressa-se como ordenamento jurídico impositivo (o conjunto das normas e leis que regulam o convívio social).
- O **Povo**: é o conjunto de cidadãos que instituem e ao mesmo tempo se subordinam ao poder soberano, possuindo direitos iguais perante a lei.
- O **Território**: inclui o espaço terrestre, aéreo e aquático e é outro importante elemento do Estado. Mesmo o território desabitado – onde não há interações sociais – é parte do Estado, que sobre ele exerce poder soberano, controlando seus recursos. Ainda que haja sociedade ou até mesmo nação, quando não há território controlado pelo poder soberano, não há Estado.
- O **Governo**: corresponde ao núcleo decisório do Estado, encarregado da gestão da coisa pública.

## 2.3.2 Organização do Estado e dos Poderes

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, dispõe que o Brasil é uma República Federativa, constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e que esses entes têm autonomia política, administrativa e financeira para cuidar dos interesses dos cidadãos.

Para atender às finalidades constitucionais, o Estado brasileiro exerce três funções básicas: legislativa, executiva e judiciária. Estas funções são exercidas primordialmente por instituições do Estado, as quais conhecemos como os três poderes da República, independente e harmônicos entre si. São eles que governam, isto é, dão rumo ao Estado (art. 2º, CF/88).

PODER JUDICIÁRIO	PODER EXECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
É o intérprete do real sentido das Leis.	Sua missão é proceder à execução das Leis	Responsável pela elaboração das leis

No caso brasileiro, a Constituição estabelece que:

- O **Poder Legislativo** é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União; inclui-se ainda o Legislativo em nível estadual (Assembleias Legislativas ou Distritais) e Municipal (Câmara de Vereadores).
- O **Poder Executivo** é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado; além dos Governadores e Secretários nos estados e Prefeitos nos municípios.
- O **Poder Judiciário** é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal.



SAIBA MAIS

## 2.3.3 Administração Pública

A Administração Pública desenvolve as atividades estatais visando ao bem comum.

De acordo com a lei, compreende o conjunto de órgãos, funções e agentes públicos, com a finalidade de desenvolver as atividades do Estado, visando à consecução dos interesses coletivos.

A Administração Pública é constituída da seguinte maneira:

- Administração Pública Direta – entidades estatais, como a Presidência da República, as Secretarias Estaduais e Municipais;
- Administração Indireta – Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

## 2.3.4 Democracia

A democracia, segundo Abraham Lincoln, é o governo do povo, pelo povo e para o povo. É o modo de partilha de poder em que o povo participa da gestão e das decisões fundamentais do Estado.

A democracia não é apenas uma forma de organização governamental; vai muito além. É a forma organizacional do Estado, em que a participação do cidadão é fundamental, numa relação cotidiana entre as pessoas.

## 2.3.5 Cidadania

Existem vários conceitos para a palavra Cidadania. Você pode consultá-los na página 36 do Caderno 2. Mas, conforme o *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, *cidadania* é qualidade ou estado do cidadão. Já *cidadão* seria o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este (FERREIRA, 2004). O pedagogo e filósofo Moacir Gadotti (1998), ressalta o aspecto ético do termo, ao defini-lo como a “consciência de direitos e deveres no exercício da democracia”.

Os direitos para a cidadania envolvem:

- os **Direitos políticos** – referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade, como a capacidade de se organizar em partidos, de votar e de ser votado. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua base é a ideia de autogoverno; e
- os **direitos sociais** – garantem a participação na riqueza coletiva. Neles incluem-se os direitos à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria.

Ainda que a promoção da cidadania esteja presente em vários artigos da Carta Magna, é notório o desconhecimento dos direitos e deveres por parte da população. Diariamente, por exemplo, a mídia estampa práticas de corrupção associadas à “coisa pública”, comportamento advindo de alguns traços culturais que acabaram por conformar nossa identidade, revelando a necessidade de maior transparência e de participação popular no processo decisório e de controle social.

Em pesquisa realizada com o objetivo de medir o quanto os cidadãos percebem a corrupção no cotidiano político nacional, em 2011, pela Organização Não Governamental (ONG) Transparency International, os resultados apontam o Brasil na posição de número 73, em um *ranking* de 183 países. A Nova Zelândia ocupa a posição de número 1 e na posição de número 2 estão empatadas a Dinamarca e a Finlândia, como países com menor percepção de corrupção. Esse indicador denuncia a inobservância no quesito cidadania e a urgência em educar a sociedade para o seu pleno exercício.

## 2.3.6 Direitos Humanos

O tema Direitos Humanos está presente em quase todos os aspectos da vida pública. Isso porque as diversas questões ligadas ao assunto transitam em várias áreas do conhecimento.

Devemos o reconhecimento dos direitos humanos a todas as pessoas, movimentos, organizações e poderes públicos que historicamente lutaram e lutam pela valorização do ser humano. Essas lutas estão refletidas, atualmente na proteção jurídica nacional e internacional dos Direitos Humanos. Na esfera internacional, os principais documentos existentes para a promoção e defesa dos Direitos Humanos são a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e seus protocolos adicionais, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a Convenção Americana dos Direitos Humanos, além de pelo menos 13 convenções ou declarações da Organização das Nações Unidas (ONU) que focalizam temas específicos como o racismo, direitos da mulher, criança, trabalhadores migrantes, tortura, desaparecimentos forçados, povos indígenas e pessoas com deficiência.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 incorporou os direitos consignados na Declaração Universal, assegurando às brasileiras e aos brasileiros que eles sejam Garantidos pelo Estado com o apoio de toda a sociedade.

### Secretaria dos Direitos Humanos

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos, criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos.

A Medida Provisória assinada pelo presidente da República no dia 25 de março de 2010 transforma a Secretaria em órgão essencial da Presidência, e ela passa a ser denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Para saber mais, acesse o sítio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

### Conselhos de Direitos

Os conselhos são novos arranjos institucionais definidos na legislação ordinária para concretizar a participação e controle social preconizados na Constituição Federal de 88. São organismos que articulam participação, deliberação e controle do Estado. Suas características e atribuições são definidas em lei.

O caráter deliberativo está assegurado no princípio da participação popular na gestão pública, consagrado na Constituição de 1988, e são instituições cujo sentido é a partilha do poder decisório e a garantia de controle social das ações e políticas com fins da garantia de direitos conquistados. Portanto, conselhos são espaços deliberativos e de controle social da coisa pública.

É inegável o significativo avanço na criação destas instituições democráticas que ampliam a democracia e asseguram a participação e o controle social. No entanto, em se tratando de novas institucionalidades democráticas, ainda são muitos os desafios para a compreensão e efetivação destes espaços como instâncias deliberativas. Muitos dos conselhos de gestão de políticas e defesa dos direitos mantêm o caráter apenas consultivo ou de assessoramento do executivo, fragilizando desta forma o poder decisório da participação da sociedade na relação com o Estado.

Abaixo relacionamos os conselhos ligados à Secretaria de Direitos Humanos da Presidente da República:

- Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPH
- O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso – CNDI
- Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – CNCD/LGBT
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA
- Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência – CONADE
- Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo – CONATRAE
- Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos – CNEDH
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM

## 2.4. ESTADO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO

### 2.4.1 A crise no liberalismo

A crise econômica de 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York, seguida de uma profunda recessão mundial, demonstrou a fragilidade do regime econômico liberal de mercado.

De fato, o descontrole econômico provocado pelo regime de plena liberdade de mercado desencadeou graves prejuízos sociais e fortes perturbações políticas que criaram as condições materiais para o surgimento ou fortalecimento de regimes totalitários (o nazismo e o fascismo). A crise levou governantes de diversos países e diferentes orientações políticas à convicção de que somente a forte intervenção estatal poderia atenuar o desemprego e minorar as disparidades de renda.

O economista britânico John Maynard Keynes foi o grande teórico que advogou uma maior presença do Estado nas economias de mercado. O keynesianismo nos apresenta o conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. A economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado (SOUZA, 2003).

Keynes atribuiu ao Estado o direito e o dever de conceder benefícios sociais que garantam à população um padrão mínimo de vida como a criação do salário mínimo, do salário desemprego, a redução da jornada de trabalho e assistência médica gratuita. O **keynesianismo** ficou conhecido como “Estado de Bem-Estar Social”.



SAIBA MAIS

**Keynesianismo:** o conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. Influenciou a renovação das teorias clássicas que acreditavam que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado.

## 2.4.2 Neoliberalismo, globalização e desemprego estrutural

A partir da crise mundial do petróleo de 1973, seguida pela onda inflacionária globalizada que surpreendeu os países cujo Estado de Bem-Estar Social já fora consolidado, o liberalismo, gradativamente, voltou à cena, devidamente adaptado à realidade política, econômica e social de um mundo crescentemente globalizado. Nessa nova aplicação, recebeu o nome de neoliberalismo. O neoliberalismo denunciou a inflação como resultado de políticas econômicas e sociais equivocadas, patrocinada pelos Estados. Responsabilizou os impostos elevados e excessivos, juntamente com a regulamentação das atividades econômicas, como os culpados pela queda da produção.

O Estado deveria ser desmontado e, gradativamente, desativado, com a diminuição dos tributos e a privatização das empresas estatais.

Exemplos de governos que adotaram o neoliberalismo foram os de Margareth Thatcher, na Inglaterra (1979-1990), e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1981-1989). Apesar disso, os setores estratégicos dessas economias ainda continuam sob significativo protecionismo.

No Brasil, a política neoliberal adotou as medidas preconizadas no Consenso de Washington (1989), da abertura comercial indiscriminada, da desregulamentação dos mercados financeiros com as privatizações e com as novas formas de relações de trabalho.

Os efeitos da intensa **globalização** financeira e do neoliberalismo começaram a chamar a atenção da opinião pública mundial, quando a recessão econômica abateu alguns espaços da economia americana.

### 2.4.3 Índice de Desenvolvimento Humano – IDH

O IDH tem como objetivo oferecer um contraponto ao indicador Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano, composta pelas dimensões renda, educação e longevidade.

### 2.4.4 Educação e cidadania – um binômio necessário

É preciso aprender a ser, viver, dividir e comunicar-se como humanos do planeta Terra. Deve-se inscrever em cada indivíduo:

- A consciência antropológica, que reconhece a unidade na diversidade;
- A consciência ecológica, isto é, a consciência de habitar, com todos os seres mortais, a mesma esfera viva (biosfera): reconhecer que a união consubstancial com a biosfera conduz ao abandono do sonho prometeico do domínio do universo para nutrir a aspiração de convivibilidade sobre a Terra;
- A consciência cívica terrena, isto é, da responsabilidade e da solidariedade para com os filhos da terra;
- A consciência espiritual da condição humana, que decorre do exercício complexo do pensamento e que permite, ao mesmo tempo, criticar mutuamente, autocriticar e compreender mutuamente.

## 2.5 ÉTICA

### 2.5.1 Entendendo o que é Ética – diferença entre ética e moral

Segundo Vasquez (1992) moral é vocábulo derivado do latim *mores* e significa “costumes praticados habitualmente numa sociedade”, enquanto ética deriva de *ethos*, vocábulo grego que remete à ideia de “caráter ou modo de ser reflexivo do homem inserido na comunidade”.

A ética é a teoria do comportamento moral dos homens em sociedade. É a reflexão sobre o *mores*, sobre os hábitos adotados nas relações humanas, é a filosofia da moral.

Como disciplina teórica, a ética procura tratar criticamente o comportamento dos seres humanos considerado em sua totalidade e diversidade: “O que nela se afirma sobre a natureza ou fundamento das normas morais deve valer para a moral da sociedade grega ou para a moral que vigora de fato numa comunidade humana moderna” (VÁSQUEZ, 1992).

O desafio maior dos nossos dias é forjar uma cidadania universal na qual todos os seres humanos se sintam e se saibam cidadãos, ou seja, precisamos aceitar a impossibilidade de um universalismo moral absoluto, que imporia valores detalhados para todos os povos e comunidades e, simultaneamente, não aceitar o relativismo e o ceticismo éticos, que acarretam um vale-tudo aético, bem presente nas atuais sociedades liberais.

Para sair desse impasse muitos autores propõem um *mínimo ético*. Como afirma a filósofa espanhola Adela Cortina (2009), quando falamos de moral, acabamos estendendo o pluralismo ao fenômeno moral em sua totalidade. Mas essa extensão é impropriedade, pois apesar de nossa vontade tolerante, somos intolerantes, por exemplo, com a tortura, com a calúnia e a opressão, ao passo que exigimos – sem admitir posição contrária alguma – que se respeite e se potencie a liberdade e a igualdade.

Em uma sociedade plural, como a contemporânea, é essencial que sejamos capazes de construir um projeto ético que permita conciliar as exigências irrenunciáveis de justiça com a diversidade dos diferentes projetos de vida. Os variados códigos morais devem abrir um diálogo sobre um mínimo comum de valores que seja defendido por todos os códigos e todos os seres humanos.

O filósofo Emanuel Kant (1724-1804) fornece uma boa ferramenta teórica para esclarecer esse debate acerca do mínimo ético. Ele propõe *uma regra básica para avaliar se nossa conduta é ética ou não, o imperativo categórico: "Age de tal modo que a máxima da tua ação se possa tornar princípio de uma legislação universal"*.

São duas as grandes perguntas que traduzem a preocupação ética:

- a pergunta pelo bem positivo – que podemos fazer para alcançar a felicidade? (ética da vida boa) e
- a pergunta pela necessária manutenção desse bem positivo – que devemos fazer para que todo homem possa alcançar a felicidade? (ética do dever).

Para a filósofa brasileira Marilena Chauí (1999), o campo ético é constituído por dois polos que se inter-relacionam:

- o agente ou sujeito moral e
- os valores morais ou virtudes éticas.
- Ser consciente de si e dos outros. Ser capaz de refletir antes de agir e de reconhecer os outros como sujeitos éticos à sua semelhança; o agir ético se completa na pessoa do outro;
- Ser dotado de vontade. Ser capaz de conter impulsos (desejos) e agir segundo a razão (consciência), decidindo entre as alternativas possíveis por aquela que realiza o bem mais elevado a ser tutelado;
- Ser responsável. Ser capaz de avaliar as consequências da ação não só para si, mas para todos os que serão afetados pelo agir, assumindo as consequências e respondendo por elas;
- Ser livre, que, por um lado, é não se submeter a poderes externos que lhe forcem ou causem constrangimento; por outro, é desenvolver a capacidade de agir com autonomia. Autogovernar-se, traçando, para si mesmo, as regras que presidirão sua conduta.

Ter conduta ética é se colocar na perspectiva do outro. É agir com a firme e desinteressada intenção de suavizar a aflição dos que sofrem. É ter sabedoria e humildade para entender que o homem só se realiza enquanto ser humano pelo olhar do outro, que o molda e o define.

## 2.5.2 O Estado que desejamos

Na idealização do Estado que se deseja, pode-se observar os princípios e valores éticos contidos na Carta da Terra, elaborada sob a coordenação do Conselho da Terra e a Cruz Verde Internacional e subscrita por mais de 4.600 organismos governamentais e organizações internacionais.

A Carta da Terra parte de uma visão ética integradora e holística que considera as interdependências entre pobreza, degradação ambiental, injustiça social, conflitos étnicos, paz, democracia, ética e crise espiritual.

A Carta da Terra está concebida como uma declaração de princípios éticos fundamentais e como um roteiro prático de significado duradouro, amplamente compartilhado por todos os povos. De forma similar à Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a Carta da Terra será utilizada como um código universal de conduta para guiar os povos e as nações na direção de um futuro sustentável.



**SAIBA MAIS**

Para mais informações sobre a Carta da Terra vide item 1.1.5 no caderno 1 e acesse:

[www.cartadaterra.org.br](http://www.cartadaterra.org.br)

# MÓDULO 3 - COMO O ESTADO OBTÉM RECURSOS PARA A SUA MANUTENÇÃO?

## 3.1 TRIBUTO, A PRINCIPAL FONTE DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

Para compreender o papel social dos tributos é importante discorrer, sucintamente, sobre as principais fontes de financiamento de que o Estado pode lançar mão para realizar seus objetivos traçados na Constituição.

As principais fontes históricas de financiamento do Estado são:

- receitas de senhoriação por meio da **emissão de moeda**, utilizada como instrumento de política monetária. A simples emissão de moeda que não encontre lastro econômico, isto é, que não se faça em proporção ao crescimento da circulação de bens e serviços no mercado, conduz, inevitavelmente, à perda de seu valor e, portanto, a processos inflacionários, que são extremamente injustos com a sociedade, em especial com os mais pobres, portanto afrontam diametralmente os princípios.
- Receitas provenientes da **emissão de títulos** do governo, decorrentes da política fiscal, o que gera endividamento público. O processo de obtenção de recursos públicos via endividamento é extremamente injusto com as gerações futuras, porque compromete a capacidade de desenvolvimento de um país. Hoje nós ainda estamos pagando a conta dos desacertos monetários do regime militar e do período de transição para a democracia.
- Receitas provenientes da **atividade empresarial do próprio Estado** (industrial, serviços, agropecuária e patrimonial). Esse tipo de receita está em processo de declínio, tendo em vista a mudança do papel do Estado na economia contemporânea, reduzindo sua intervenção direta e aumentando seu poder regulador.
- Receitas provenientes da **arrecadação tributária**: são receitas cujos recursos são obtidos por meio da cobrança de tributos e contribuições do patrimônio dos particulares.

## Princípio da solidariedade e sua relação com o tributo

Para entender o tributo como a principal fonte de financiamento do Estado deve-se levar em consideração o princípio que materializa a solidariedade prevista nos objetivos constitucionais de nossa República, expresso no art. 3º da CF/88:

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

*I - construir uma sociedade livre, justa e **solidária**; (grifou-se)*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**; (grifou-se)*

*IV - **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação**. (grifou-se)*

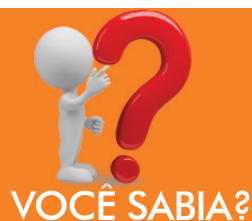
Perceber a questão tributária como a primeira forma da sociedade exercer a solidariedade, em um país de dimensões continentais como é o Brasil, conduz à consciência de que os cidadãos estão contribuindo, por meio do pagamento de tributos, para que todos possam usufruir dos benefícios de fazer parte da nação que busca a justiça, a fraternidade e o acesso aos direitos que proporcionam qualidade de vida, em condições de igualdade e de forma sustentável.

## 3.2 COMO SURTIU O TRIBUTO E SUA HISTÓRIA NO BRASIL

O tributo tem origem remota e, certamente, acompanhou a evolução do homem, a criação das primeiras sociedades. Estudos indicam ter sido voluntária a primeira manifestação tributária, em forma de presentes ou ofertas destinadas aos líderes ou chefes, por seus serviços ou sua atuação em favor da comunidade.

Tempos depois, as contribuições tributárias passaram a ser compulsórias, quando os vencidos de guerra eram forçados a entregar parte ou a totalidade de seus bens aos vencedores.

Após essa época, os chefes de Estado passaram a estabelecer uma contribuição pecuniária a ser paga pelos seus súditos, sob a forma de tributos.



O texto mais antigo encontrado sobre a cobrança de tributos na Antiguidade é uma placa de 2.350 a.C., escrita cuneiforme, que descreve as reformas empreendidas pelo rei Urukagina na cidade-estado de Lagash, localizada na antiga Suméria, entre os rios Tigre e Eufrates. O documento relata a cobrança de impostos extorsivos e leis opressivas, a exploração por funcionários corruptos e o confisco de bens para o rei.

\***Escrita cuneiforme:** escrita antiga em forma de cunha, da época dos assírios, persas e medas

### 3.2.1 História do Tributo no Brasil

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Descobrimento 1500-1532	Pagamento à coroa Portuguesa de tributo relativo à extração do pau-brasil
Capitanias Hereditárias 1532-1548	Tributos divididos da seguinte forma: I - Rendas Real do Erário – ( Portugal) –a)10% do valor comercializado de produtos de importação e exportação. b)20% de valor obtido pela extração de metais e pedras preciosas ( quinto) c)10% do valor obtido com produtos primários (pescado, colheita de todos os produtos da terra) – dízimo. II- Rendas aos donatários – 20% do produto do pau-brasil, especiarias e drogas. 2% da extração de metais e pedras preciosas(dízimo do quinto). 1% de todas as rendas da coroa (redizima, ou seja, 10% da dízima).
Governo-Geral 1548-1763	Tributos cobrados pelos “rendeiros”(cobradores de rendas) Prisão de contribuinte com atraso no pagamento do tributo (pagos com produtos in natura). Inexistência de sistema tributário e organização fiscal.
Corte Portuguesa e do Reino Unido 1763-1822	Brasil passa a ser sede da monarquia portuguesa. Aumento de despesa para os cofres públicos. Aumento das alíquotas dos tributos já existentes e criação de novos. Aparecimento de nova modalidade de tributo que é a Taxa.
Brasil Independente 1822	Traçados os limites e fundamentos do Direito Tributário Nacional. Mudança de competências tributárias. Alteração e supressão de tributos. Tributos passaram a ser definidos tendo em vista o bem-estar social.
República Velha ao final da Era Vargas	Mantém a estrutura tributária do império com poucas modificações. Criação sobre o imposto de consumo. Criação do imposto de renda – 1924. Evolução da estrutura tributária do País com a Constituição de 1934. Estados foram dotados de competência privativa para instituir e arrecadar o imposto de vendas e consignações. O imposto passa a ser utilizado como instrumento de política econômica, ou seja, assumindo uma função extrafiscal. <b>Extrafiscalidade:</b> não utilização do tributo em sua função fiscal arrecadatória, mas intervindo na economia de forma a onerar ou desonerar a tributação, para o desenvolvimento do Estado.
Década de 1950	Esforço de industrialização do País. Crescimento da despesa sem aumento da receita, resultando em grave crise econômica.

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
Ditadura Militar	Aumento de arrecadação de impostos para promover o crescimento acelerado do país. Reforma da legislação tributária e criação do Código Tributário Nacional –CTN (1966). Aparecimento do conhecido “milagre brasileiro”, mediante incentivos fiscais para o setor produtivo em detrimento à equidade tributária.
A partir da Constituição de 1988	Ampliou e garantiu os direitos sociais. Instituiu e aumentou tributos. Aumento da carga tributária. Sistema Tributário vigente.

## 3.3 CONHECENDO O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

### A Legislação Tributária Nacional

A Constituição Federal consagra os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, definindo as **limitações ao poder de tributar**, a **competência** para a instituição de tributos e a **repartição das receitas tributárias**. Aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a Carta Magna outorgou o poder de criar, modificar ou extinguir os tributos, por meio de lei, de acordo com as diretrizes estabelecidas.

Pode-se ilustrar a hierarquia da legislação tributária nacional como um edifício projetado em forma de uma pirâmide, cujo ápice é a Constituição Federal. Em um andar abaixo estão as Leis Complementares, dentre estas, o Código Tributário Nacional (CTN), que contém as normas gerais aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, pertinentes aos tributos, fixando os fatos geradores e seus principais aspectos.

Descendo mais um andar no edifício tributário estão as normas ordinárias que constituem as Leis Ordinárias (da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dependendo da competência tributária), que criam os tributos, viabilizando os princípios e regras estabelecidos nos níveis hierárquicos superiores, estabelecendo detalhadamente as obrigações e os direitos dos contribuintes.

A estrutura hierárquica das leis quanto a sua aplicabilidade é um dos grandes problemas do nosso Sistema Tributário: há leis que estão em conflito com determinados princípios constitucionais.

## Princípios constitucionais tributários

PRINCÍPIOS TRIBUTÁRIOS	DEFINIÇÃO
Princípio da legalidade (CF, art. 150, I)	Tem por finalidade garantir os direitos e os deveres individuais e coletivos, uma vez que, nos Estados democráticos, não apenas os indivíduos são subordinados à lei, mas também a própria administração pública. A legalidade, como princípio fundamental do Estado de Direito, não se restringe a vedar ou proibir a tributação sem lei, mas, fundamentalmente, garantir, a todo cidadão, segurança jurídica, econômica e social.
Princípio da anterioridade da lei (CF, art. 150, III, b e c)	Proíbe a exigência de tributo ou seu aumento “no mesmo exercício em que haja sido publicada a lei que o instituiu”, a fim de evitar que o contribuinte seja surpreendido pela majoração da carga tributária. É um corolário do princípio da não surpresa.
Princípio de irretroatividade da lei (CF, art. 150, III, a)	Esse princípio é também um princípio geral de Direito. Visa a impedir que determinada lei produza efeitos sobre fatos ocorridos antes de sua vigência. A lei não retroage, a menos que seja benigna ao contribuinte.
Princípio da isonomia	Trata-se da igualdade de todos perante a lei. Esse princípio aparece no caput do art. 5º da CF como um dos cinco direitos fundamentais.
Princípio da uniformidade da tributação (CF, art. 151, I)	“É vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”. A Constituição Federal permite, entretanto, que a União exerça uma política de incentivos fiscais para promover o equilíbrio entre as regiões do País.
Princípio da capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º)	Visa à justiça fiscal e social, exigindo mais de quem tem mais condição econômica e isentando ou reduzindo a incidência tributária para os contribuintes com menor capacidade econômica. Esse princípio atende ao imperativo da redistribuição de renda. Em respeito ao princípio, a legislação tributária deve aplicar alíquotas diferenciadas e efetuar redução parcial ou total da base de cálculo, objetivando conformar o tributo o mais próximo possível da real capacidade de pagamento de cada contribuinte.
Princípio da proibição de confisco (CF, art. 150, IV)	Busca proteger o contribuinte contra a possibilidade de o ente tributante vir a tomar totalmente o seu patrimônio ou a sua renda. A análise de cada caso é que permitirá dizer se há ou não confisco, uma vez que tributos com características diferentes comportam parâmetros diferentes.



**SAIBA MAIS**

### Princípio da Transparência Tributária (CF, art. 150, § 5º)

“A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.

Todos nós somos contribuintes e temos o direito de saber qual o montante dos tributos que está contido no valor das mercadorias e serviços que adquirimos.

Direito regulamentado pela da Lei nº 12.741/12.

## 3.4 LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS

### As imunidades tributárias

Conceitualmente, imunidade define-se como a não incidência de tributos em determinadas situações. Na Constituição Federal, as imunidades encontram-se no art. 150, VI.

São elas:

- a) **Imunidade recíproca ou intergovernamental**, que se traduz pela proibição aos entes tributantes de instituírem impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços uns dos outros, como forma de proteção do sistema federativo;
- b) **Imunidade para templos de qualquer culto**, para preservação da liberdade religiosa no país;
- c) **Patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, das entidades sindicais de trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social**.

No caso dos partidos políticos, a imunidade visa proteger o regime democrático, enquanto para as entidades sindicais o objetivo é fortalecer a classe laboral. Já para as instituições de educação, o que se quer é justamente difundir o ensino e a cultura e para as de assistência social, o incentivo a atividades de benemerência;

- d) **Livros, jornais, periódicos e o papel para sua impressão**.

Neste caso, o bem a ser protegido é a livre manifestação do pensamento, acesso à informação e difusão da cultura.

### Outras limitações constitucionais

A Constituição prevê, exaustivamente, quais são os impostos de competência de cada ente político da Federação. Assim, nenhum outro imposto poderá ser criado além daqueles expressamente previstos no texto constitucional. Essa garantia admite apenas uma exceção. Trata-se da competência residual da União para instituir:

- Outros impostos, “desde que sejam não cumulativos e que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição;” (CF, art. 154, I),
- Impostos extraordinários, “na iminência ou no caso de guerra externa, [...] compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.” (CF, art. 154, II).

## 3.5 TRIBUTO E SUAS ESPÉCIES

### Conceito de Tributo

De acordo com o Código Tributário Nacional - CTN:

*"Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada." (Art. 3º. CTN, Lei 5.172/66). De acordo com o art. 5º, CTN, os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.*

Desvendando o conceito:

"toda prestação pecuniária compulsória"	todo pagamento obrigatório ao Estado;
"em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir"	o pagamento é efetuado em dinheiro, mas a lei poderá admitir que ele seja feito por meio de algo de valor equivalente à moeda ou nela conversível;
"que não constitua sanção de ato ilícito"	tributo não é penalidade por infração; multa, sim, constitui sanção pecuniária decorrente de ato ilícito;
"instituída em lei"	Sem lei que o institua, não existe tributo (princípio da legalidade);
"cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada"	a cobrança deve ser realizada conforme determina a lei, não comportando discricionariedade do administrador público.

### Características dos tributos

1	2	3
são devidos a um ente público (União, Estado, Distrito Federal ou Município);	têm fundamento jurídico no poder soberano do ente tributante;	sua finalidade é servir de meio para o atendimento às necessidades financeiras do Estado de modo que este possa realizar sua função social.



**SAIBA MAIS**

**Poder soberano:** poder conferido pela Constituição.

**Ente tributante:** ente político (União, Estado, Distrito Federal e Município) designado pela Constituição com o poder criar e cobrar impostos.

### 3.5.1 Classificação dos tributos

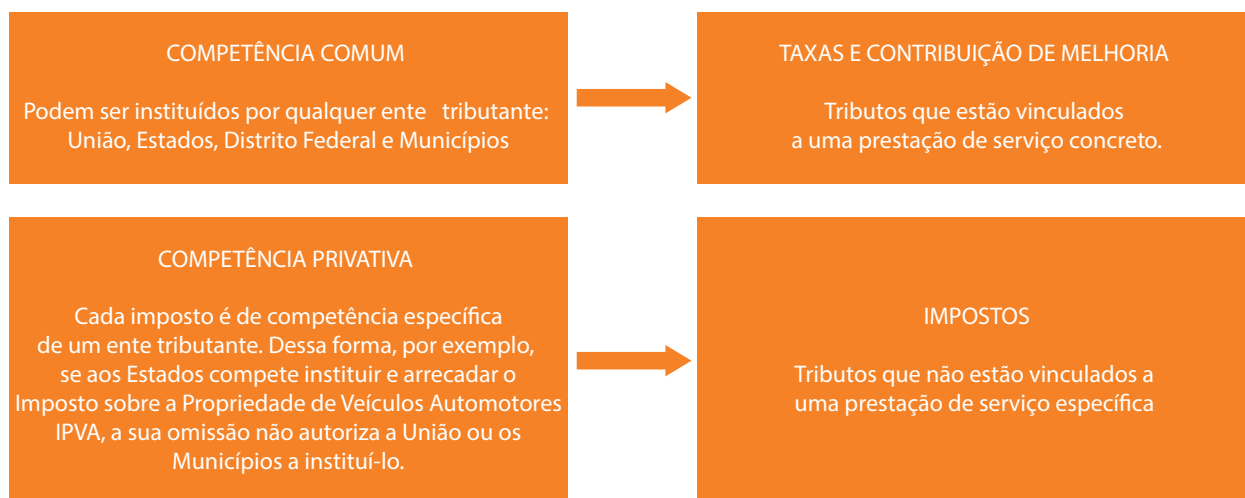
#### Tributos vinculados

Os tributos vinculados são aqueles cuja cobrança se justifica pela existência de uma determinada atividade do Estado, voltada diretamente para o particular que pagou o tributo, beneficiando-o de alguma forma. Ou seja, exigem uma contraprestação estatal. São tributos vinculados, as taxas e as contribuições de melhoria.

#### Tributos não vinculados

Os tributos não vinculados são aqueles cobrados pelo Estado sem a exigência da contraprestação de serviços ou obras ao contribuinte em específico. O Estado, pelo seu poder de império, cobra esse tipo de tributo para obter recursos para financiar suas atividades.

#### Competência para tributar



### 3.5.2 Espécies de Tributos

TRIBUTOS	BASE LEGAL
os impostos; as taxas; as contribuições de melhoria.	Art. 5º CTN e Art.145, CF/1988
os empréstimos compulsórios	Art 148, CF/1988
as contribuições especiais ou parafiscais	Art 149, CF/1988

## Impostos

O imposto é a quantia em dinheiro legalmente exigida pelo poder público, que deverá ser paga pela pessoa física ou jurídica a fim de atender às despesas feitas em virtude do interesse comum, sem levar em conta vantagens de ordem pessoal ou particular.

IMPOSTOS	
DIRETO	PROGRESSIVO
<p>É aquele em que a pessoa que paga (contribuinte de fato) é a mesma que faz o recolhimento aos cofres públicos (contribuinte de direito).</p> <p>Exemplos: IRPJ, IRPF, IPVA e IPTU.</p>	<p>O percentual do tributo aumenta de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, por meio de alíquotas diferenciadas.</p> <p>Exemplos: IRPF, IRPJ e IPTU.</p>
INDIRETO	REGRESSIVO
<p>É aquele em que o contribuinte de fato não é o mesmo que o de direito. O exemplo clássico é o ICMS. É falsa a ideia de que o comerciante é sempre quem paga esse imposto; em geral, ele simplesmente recebe do consumidor e recolhe ao Estado o imposto que está embutido no preço da mercadoria vendida.</p> <p>Exemplos: ICMS, IPI e ISS.</p>	<p>O tributo é regressivo em relação à renda do contribuinte quando a proporção entre o imposto a pagar e a renda decresce com o aumento do nível de renda, ou seja, não considera o poder aquisitivo nem a capacidade econômica do contribuinte.</p> <p>A regressividade é uma característica dos impostos indiretos, como aqueles que incidem sobre o consumo, onde as alíquotas dos impostos são as mesmas para todos os indivíduos independentemente dos níveis de renda individuais..</p> <p>Exemplo: ICMS.</p>



**Contribuinte:** aquele que tem relação direta com o fato gerador do tributo e recolhe o pagamento aos cofres públicos.

**Alíquota:** percentual definido em lei para o cálculo do valor do tributo.

**Fato gerador:** é a situação prevista em lei que, se acontecer, provoca o nascimento da obrigação tributária.

## Taxas

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

**O ART. 77 DO CTN ADMITE A EXISTÊNCIA DE DUAS MODALIDADES DISTINTAS DE TAXAS:**

**Taxas de fiscalização:** decorrem do exercício do poder de polícia pelo ente estatal. Exemplo: taxas de publicidade, de localização de estabelecimento comercial e taxa de licença para construção de imóveis, cobradas pelo Município.

**Taxas de serviços:** são aquelas que têm como fato gerador a utilização de determinados serviços públicos. Exemplos: taxa de emissão de passa-porte, taxa de coleta de lixo, taxa para emissão de certidão de bens ante-cedentes.



SAIBA MAIS

**Poder de polícia:** poder que o Estado tem de fiscalizar e limitar a liberdade dos particulares tendo em vista o interesse público. Trata-se de um poder disciplinador, que lhe permite intervir nas atividades dos seus cidadãos para garantir a ordem e a segurança, de sorte a tornar viável a vida em sociedade.

## Contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

## Contribuições especiais ou parafiscais

ESPÉCIES	DEFINIÇÃO
Contribuições sociais	<p>é a fonte de financiamento do sistema de seguridade social, responsável pelos serviços prestados pelo Estado em decorrência dos direitos sociais presentes no texto constitucional (CF, arts. 194 a 195).</p> <p><b>PREVIDENCIÁRIA</b></p> <p>Contribuição de empregados, empregadores, contribuintes individuais e segurados facultativos para o INSS, calculada sobre a respectiva remuneração</p> <p><b>FGTS</b></p> <p>Fundo de Garantia do Tempo de Serviço</p> <p><b>PIS</b></p> <p>Programa de Integração Social</p> <p><b>Pasep</b></p> <p>Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público</p>
Contribuições sociais	<p><b>Cofins</b></p> <p>Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social</p> <p><b>CSLL</b></p> <p>Contribuição Social sobre o Lucro Líquido</p>
Contribuições de interesse de categorias profissionais	são contribuições instituídas no interesse de profissões legalmente regulamentadas, destinadas a custear as atividades de controle, fiscalização e disciplina do exercício profissional. Ex.: engenheiros, advogados, médicos, corretores, contadores, etc.).
Contribuições de interesse de categorias econômicas	são contribuições compulsórias cobradas de empregadores e empregados para o repasse a órgãos de defesa de seus interesses (sindicatos e entidades de ensino e de serviço social "(Senai, Sebrae, Sesi, entre outros). Enquadram-se nesse conceito a contribuição sindical (Decreto-Lei nº 2.377, de 8/7/1940), descontada de todo trabalhador e empregador em favor dos sindicatos respectivos.

## Empréstimos compulsórios

O aspecto mais relevante e diferenciador desta espécie tributária é ser restituível, ou seja, o tributo pago deve ser devolvido ao contribuinte. No entanto, também requer capacidade contributiva e lei complementar que o estabeleça.

### 3.6 IMPOSTO: O PRINCIPAL TRIBUTO

ENTE	IMPOSTO	FATO GERADOR	FUNÇÃO
DA UNIÃO (Art. 153, CF)	II - Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros	Entrada no território nacional de bens estrangeiros.	Extrafiscal
	IE - Imposto sobre a Exportação de Produtos Nacionais e Nacionalizados	Saída do Brasil de produtos nacionais ou nacionalizados.	Extrafiscal
	IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	Aquisição de renda, decorrente do capital ou do trabalho.	Fiscal
	IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados	Sobre produtos nacionais ou estrangeiros sujeitos à industrialização.	Extrafiscal/Fiscal
	IOF - Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguros, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários	Operações de crédito, câmbio, seguros, títulos e valores mobiliários.	Extrafiscal
	ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	Propriedade Rural	Extrafiscal
	IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas	Sobre grandes fortunas – não instituídos.	Fiscal/extrafiscal
DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL Art. 155/CF	ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.	A circulação de mercadorias, a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.	Fiscal
	IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.	Propriedade de veículos automotores.	Fiscal/extrafiscal
	ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos	pago por quem recebe heranças, legados ou doações.	Fiscal/extrafiscal
DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL Art. 156/CF	IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.	Sobre a propriedade dos imóveis urbanos.	Fiscal/extrafiscal
	ISS - Imposto sobre Serviços.	Sobre a prestação de serviços não compreendidos na área de incidência do ICMS.	Fiscal
	ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos	é um imposto que incide sobre a transmissão de bens imóveis inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, ou seja decorrente da operação de compra e venda	Fiscal

## 3.7 REPARTIÇÃO DE RECEITAS

### Receitas tributárias indiretas

ICMS	IR E IPI
25% do ICMS arrecadado pelos Estados pertence aos Municípios; o principal critério para distribuição é o movimento econômico do Município	<p>48% do produto da arrecadação desses impostos pela União é dividido da seguinte forma:</p> <p>21,5% para o Fundo de Participação dos Estados "C FPE, que é dividido entre as unidades federadas, observando-se critérios da legislação;</p> <p>22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios "C FPM, que é distribuído aos Municípios, observados alguns critérios da legislação. Essa constitui a principal fonte de arrecadação da maioria dos Municípios do Brasil;</p> <p>3,0% para os programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Do total que cabe ao Nordeste, 50% é destinado à região semiárida;</p> <p>1% ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano; (incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007).</p>

### Receitas tributárias diretas

**IR:** aos Estados e Municípios cabe o produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações.

**ITR:** 50% do produto de sua arrecadação, que é de competência da União, cabe aos Municípios em cujo território está localizado o imóvel.

**IPVA:** 50% do que o Estado arrecadar com esse imposto é repartido com o Município onde foi emplacado o veículo.

## 3.8 CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA

TIPOS DE CRIME	DEFINIÇÃO
Sonegação Fiscal	é um crime tributário, definido pela Lei 4.729 de 1965, que ocorre após o fato gerador do tributo. Corresponde a uma ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a informação que deveria ser prestada à Autoridade Tributária, com a intenção de eximir-se do pagamento de tributos.
Contrabando e Descaminho	<p>Contrabando é o comércio internacional de mercadorias proibidas por Lei. É o caso de drogas, armas, medicamentos e outros produtos que sejam ilícitos. Já o descaminho consiste em não pagar total ou parcialmente as obrigações ou impostos devidos pela entrada e saída de mercadorias do país, ou pelo consumo daquelas permitidas por lei.</p> <p>Tanto o contrabando quanto o descaminho são crimes contra a administração pública, previstos no art. 334 do Código Penal.</p>

TIPOS DE CRIME	DEFINIÇÃO
Contrafação e Pirataria	<p>é considerado pela doutrina e jurisprudência como sinônimo de reprodução não autorizada ou falsificação, comumente aplicado aos crimes contra a fé pública previsto no Título X do Código Penal Brasileiro (Dec. Lei 2.848 de 1940) e, na sequência, passando a ser estendido aos crimes contra a Propriedade Intelectual.</p> <p>A Pirataria é crime, ou seja, é a reprodução de um objeto original para fins de comércio, sem a autorização do detentor de sua propriedade.</p>

## Efeitos sociais da pirataria

São extremamente danosas as consequências da prática da pirataria sobre a sociedade. Podemos destacar:

- redução do número de empregos formais, gerando sobrecarga no sistema previdenciário. Cerca de 1,5 milhão de empregos são eliminados anualmente no país por causa da pirataria.
- fuga de investidores nacionais e internacionais, que sofrem a concorrência desleal dos que operam à margem da lei. Produção de medicamentos falsos, gerando danos irreparáveis à saúde.
- falência de indústrias nacionais que não conseguem competir com o preço dos produtos pirataria.
- desestímulo à pesquisa e à cultura pela falta de respeito aos direitos autorais.
- financiamento do tráfico de drogas, de armas e de terrorismo internacional, estimulando a violência urbana pondo em risco a segurança do cidadão.

## Combate à pirataria

Para que o País possa garantir eficácia no combate à pirataria, é importante analisar as várias dimensões do problema e conjugar ações, entre elas, a saber:

- conscientizar a população sobre as consequências negativas associadas à prática da pirataria por meio da realização de debates, júris simulados e exposições demonstrando os efeitos lesivos desse produtos para a saúde e segurança das pessoas e a economia do país;
- colocar a disposição instrumentos de ouvidoria para que a população possa denunciar os processos de importação suspeitos de fraude;
- ampliar as ações fiscais e policiais para combater os inúmeros ilícitos associados à prática da pirataria, dentre eles:
  - **Contrabando:** produtos ilegais
  - **Descaminho:** produtos legais mas sem recolhimento correto dos tributos
  - **Plágio:** direito autoral/propriedade intelectual
  - **Falsificações:** Código Penal, art.181 ao 180 e arts.289 ao art.311, tudo que não estiver protegido pela propriedade intelectual.

- **Crimes contra a Saúde Pública:** Código Penal, art.267 e segs.
- **Crimes contra o Consumidor:** Codecon/Código de Defesa do Consumidor, art.61 e segs.
- instituir mecanismos de monitoramento capazes de identificar indícios da prática da concorrência desleal e de crimes fiscais correlatos;
- definir produtos prioritários a serem fiscalizados, instruindo as unidades de despacho sobre suas principais características; função social dos tributos
- padronizar os procedimentos de apreensão de mercadorias piratas;
- desenvolver um sistema que exija a autorização do titular da propriedade intelectual para a liberação de determinadas mercadorias, como o existente na Aduana da Argentina;
- desenvolver trabalhos conjuntos entre a administração tributária com outros órgãos e instituições (Ex: INPI, Polícia Federal, Judiciário, Legislativo...).

Trata-se de uma temática essencial para a formação cidadã. O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF pode ser instrumento para promover a discussão pela sociedade e para a formação de uma consciência crítica sobre o assunto. O Conselho Nacional de Combate à Pirataria pretende promover programas nos Estados que podem ser desenvolvidos em conjunto com o PNEF.

### 3.9 CARGA TRIBUTÁRIA

Quando o assunto é Carga Tributária, são muito comuns comentários como “Nossa carga tributária é elevadíssima e não recebemos serviços públicos de qualidade, especialmente se comparados com outros países”, ou, ainda, “A enorme carga tributaria inviabiliza o desenvolvimento do país”.



SAIBA MAIS

Carga tributária bruta: refere-se à relação entre o montante total da receita de natureza tributária, arrecadada em determinado período, e o Produto Interno Bruto (PIB) nesse mesmo período.

Exemplo:

$$\text{Carga tributária bruta} = \frac{\text{Arrecadação tributária}}{\text{Produto Interno Bruto}}$$

$$\text{Carga tributária bruta} = \frac{1.597,02 \text{ (R\$ trilhão)}}{4.402,54 \text{ (R\$ trilhão)}}$$

Fonte: IBPT 2012



**Carga Tributária:** é a medida do esforço da sociedade para o financiamento das políticas públicas.

**PIB:** é a soma de todos os bens e serviços produzidos em determinado período de tempo (ano/trimestre).

### 3.9.1 Questionamentos sobre o Sistema Tributário Nacional atual

QUESTIONAMENTOS	CONSEQUÊNCIAS
a. Regressividade e má distribuição da carga tributária	O atual Sistema não respeita o princípio da justiça fiscal, pelo qual os contribuintes com maior capacidade contributiva devam ser mais onerados do que aqueles de menor renda e patrimônio.
b. Retorno social é baixo em relação à carga tributária	A carga tributária bruta brasileira semelhante à observada em países de alta renda, os bens e serviços oferecidos pelo Estado à população ficam abaixo do que seria possível obter com os recursos arrecadados. Houve melhora nos últimos anos, mas o Estado brasileiro ainda está longe de cumprir sua responsabilidade de garantir à população serviços públicos de qualidade, com acesso pleno e equidade.
c. Estrutura tributária desestimula as atividades produtivas e a geração de emprego	O grande número de tributos no país, com a consequente quantidade de alíquotas e regras, torna o sistema muito complexo e pouco transparente, com elevados custos para as empresas e pesada burocracia.
d. Cidadania Tributária incipiente	Os contribuintes brasileiros não se percebem como parte ativa e interessada no processo orçamentário, não estabelecem relações claras e diretas entre o pagamento de tributos e a aplicação dos recursos e qualidade dos serviços públicos e nem exigem informações acessíveis, transparentes e simples sobre o funcionamento do sistema. Pode-se considerar, portanto, a falta de cidadania como causa e consequência das distorções existentes.

## GLOSSÁRIO

**IRPJ:** Imposto sobre a Renda - Pessoa Jurídica

**IRPF:** Imposto de Renda - Pessoa Física

**IPVA:** Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

**IPTU:** Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

**ICMS:** Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

**IPI:** Imposto sobre Produtos Industrializados

**ISS:** Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza

# MÓDULO 4 - ORÇAMENTO PÚBLICO, CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

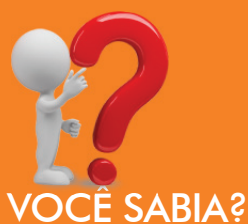
*Todo aquele que detém poder tende a abusar dele e assim procederá enquanto não encontrar limites.*  
Montaigne

A principal finalidade da atuação do Poder Público nas diferentes esferas (União, Estados, Distrito Federal, Municípios), é promover o bem comum, proporcionando os meios necessários para que os cidadãos possam realizar suas aspirações e viver dignamente.

## 4.1 DO ORÇAMENTO TRADICIONAL AO ORÇAMENTO MODERNO

Conforme nos aponta o professor James Giacomoni, o Orçamento Público pode ser dividido em duas fases bem distintas: Orçamento Tradicional e Orçamento Moderno.

O orçamento tradicional era voltado essencialmente para conferir, aos parlamentares, instrumentos para limitar a atuação do Poder Executivo. Por essa razão, até o final do século XIX, o orçamento era organizado essencialmente como um mero demonstrativo de autorizações legislativas.



O orçamento moderno, surgido nos primórdios do século XX, foi concebido como algo diferente de simples previsão de receitas e estimativas de despesas, passando a ser visto como o programa de trabalho dos governantes. A função central do Orçamento Público deslocou-se do controle político para se tornar uma ferramenta de administração. O Orçamento passou a ser concebido como um plano capaz de materializar as principais ações do Governo.

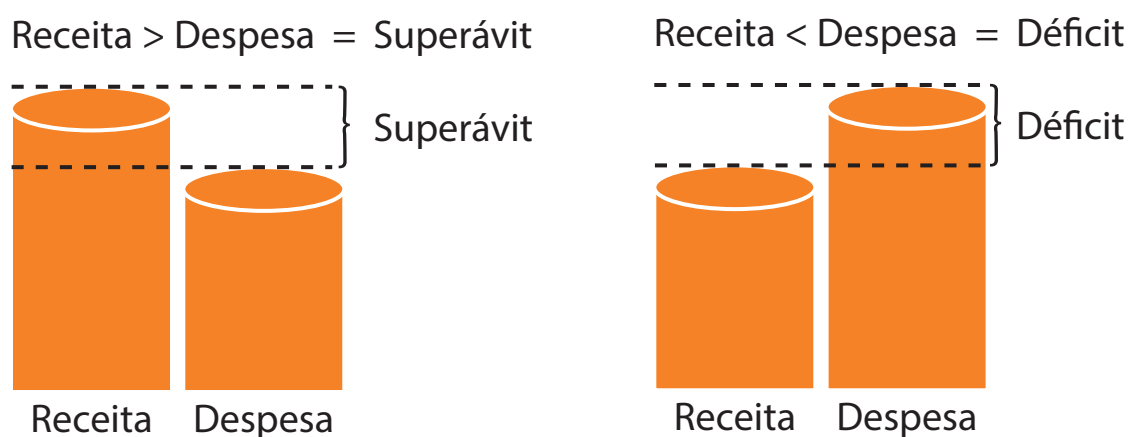
## 4.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988

Em sociedades organizadas é preciso que se institua legalmente os meios financeiros que serão cobrados de todos para o financiamento das ações de interesse da coletividade.

Desse modo, o que financia a ação governamental origina-se da arrecadação dos tributos, como vimos no Caderno 3, e também da exploração de bens e dos serviços prestados pelo Poder Público.

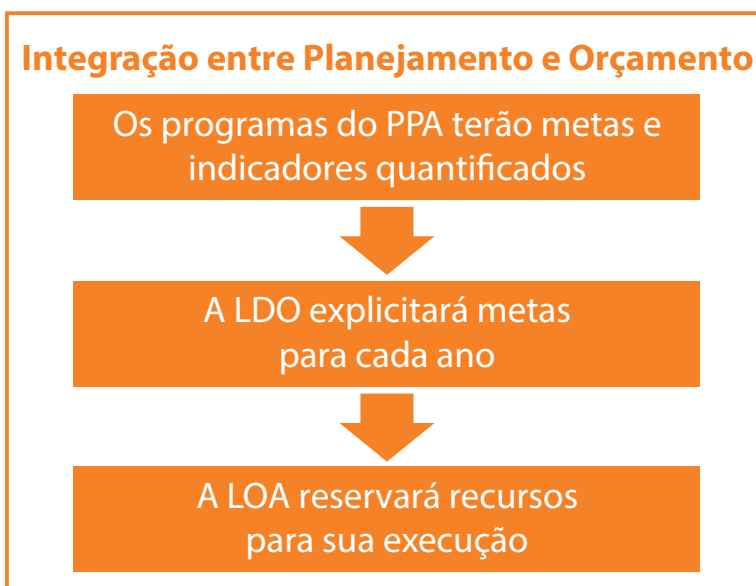
No Brasil, o Orçamento Público é composto por um conjunto de leis que autorizam o presidente da República, os governadores e os prefeitos a realizarem as Despesas Públicas necessárias ao atendimento das demandas da sociedade. Todos os gastos do governo devem estar previstos no Orçamento: pagamento de salários, compra de medicamentos, construção de escolas, manutenção dos prédios e órgãos públicos, restauração das estradas, etc. Para tanto, deve constar no Orçamento o valor estimado da Receita Pública, que é o conjunto dos valores que se pretende arrecadar, e que vai permitir a realização das Despesas.

Assim, o Orçamento é o processo de planejamento contínuo e dinâmico utilizado pelo Estado para demonstrar como serão executados os planos e programas de trabalho, por determinado período de tempo.



O modelo de Orçamento Público adotado no Brasil é estabelecido em Leis que contêm a estimativa das receitas que se pretende arrecadar e a previsão das despesas necessárias à manutenção das atividades do Estado, com o objetivo de promover a execução dos planos e programas de Governo.

Em nosso país, o planejamento da ação governamental se materializa no plano de governo de médio prazo, chamado Plano Plurianual, conhecido como PPA, que anualmente é desdobrado, para fins de execução, na Lei Orçamentária Anual – LOA, a partir da definição de metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.



O Plano Plurianual do governo federal para o quadriênio 2012- 2015 foi direcionado para a execução das políticas públicas, à luz dos seguintes eixos estruturantes:

- Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria;
- Direitos da Cidadania e Movimentos Sociais;
- Gestão, Infraestrutura e PAC;
- Desenvolvimento Econômico.



**VOCÊ SABIA?**

Os gestores dos Estados, Distrito Federal e Municípios também organizam suas estratégias de governo em planos plurianuais onde são considerados os cenários atuais e futuros para construção de uma matriz orientadora do que se pretende realizar.

O Orçamento Público necessita ser autorizado pelo Poder Legislativo. O chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito) apresenta o Projeto de Lei do Orçamento ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores) que deve autorizar e/ou fazer emendas ou mesmo rejeitar as propostas apresentadas.



O ciclo de elaboração do Orçamento envolve, portanto, a formulação da proposta, a discussão e a aprovação do Projeto de Lei. Em 2000, com o advento da LRF, foram instituídos mecanismos voltados à ampliação da participação popular. A transparência da gestão fiscal, um dos pilares da LRF, teve seus instrumentos especificados no art. 48 dessa Lei, que estabelece que seja dada ampla divulgação a:

- planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal; e,
- versões simplificadas desses documentos.

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (parágrafo único do art. 48, da LRF, com nova redação dada pela LC nº 131, de 27 de maio de 2009).



SAIBA MAIS

Governança social: o direito do cidadão de participar de todo o processo de construção de políticas públicas, desde a sua concepção, passando pela definição das diretrizes orçamentárias, o controle sobre a execução do Orçamento, até a avaliação dos resultados alcançados e a adoção dos ajustes e correções necessárias ao início de um novo ciclo.

#### CENÁRIO DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO GOVERNAMENTAL

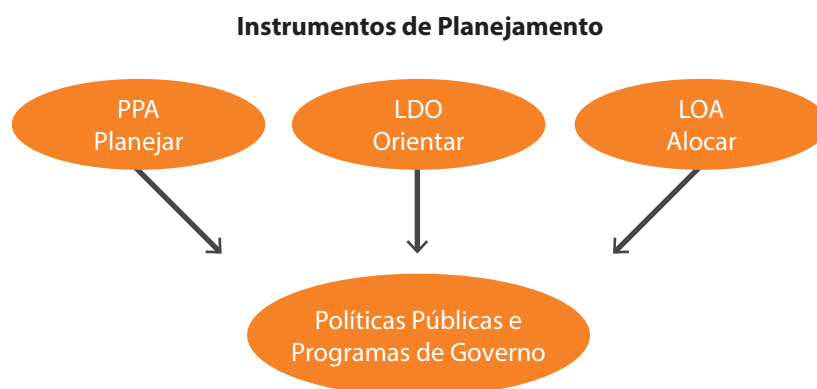


## 4.2.1 Instrumentos para elaboração do Orçamento

A Constituição Federal de 1988 determina a elaboração de três instrumentos que compõem o processo orçamentário:

- Plano Plurianual – PPA: estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO: A função da LDO é estabelecer as metas e prioridades da Administração para o ano seguinte, através da seleção de programas que terão os recursos alocados na LOA.
- Lei do Orçamento Anual – LOA: é um instrumento de programação de trabalho do governo como um todo, e de cada um de seus órgãos em particular, que permite um controle sobre as finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos que não tenham sido orçados. Exprime em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação de recursos públicos, estabelecendo ações e programas prioritários para atender às demandas da sociedade.

Cada um desses instrumentos tem uma função, conforme podemos ver no quadro a seguir.



### Plano Plurianual – PPA

No PPA a formulação da proposta de governo se materializa por meio de Programas, que expressam como a administração pretende atender às demandas da população. Esses Programas são desdobrados em ações. Constam do PPA todas as despesas de capital e de custeio delas decorrentes e as referentes aos programas de duração continuada.

Executado nos 04 anos subsequentes, ou seja – do segundo ano da administração em que for votado até o primeiro da administração seguinte.

Veja como funciona: um governante toma posse em 01/01. No seu primeiro ano de governo vai formular um novo projeto de Plano Plurianual e encaminhar ao poder legislativo para aprovação. Enquanto isso, até o final daquele mesmo ano, ele vai executar os programas previstos no PPA deixado por seu antecessor. Ou seja, apenas a partir do segundo ano de seu mandato entrará em vigor o PPA por ele formulado.

O procedimento tem por objetivo propiciar ao novo governante tomar conhecimento da gestão anterior a fim de que, sabendo dos programas vigentes, da situação financeira e dos compromissos já assumidos, possa compatibilizar a sua estratégia de governo, materializada no projeto do PPA que pretende formular, com os programas e as ações já em andamento.

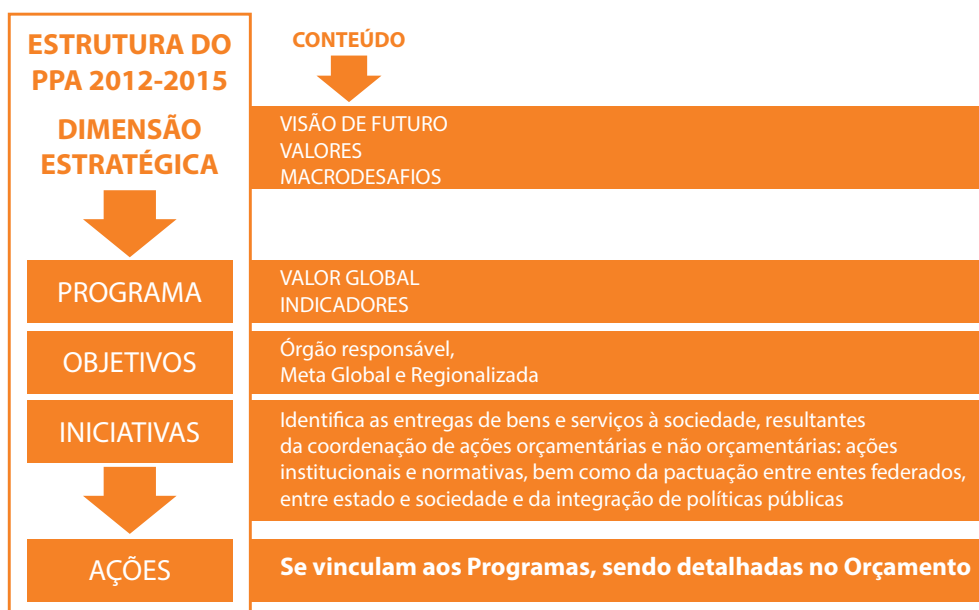
É no PPA que estarão expressos em programas, as intenções do Presidente, Governador ou Prefeito, nas diversas áreas (saúde, educação, segurança pública, geração de emprego, etc.), formuladas durante a campanha eleitoral, com as demandas já em andamento. A Constituição criou esse instrumento de planejamento com o objetivo de evitar descontinuidade da ação governamental quando da substituição de governantes.



**DICA**

**Fique de olho:** há governantes que deixam perecer investimentos e projetos relevantes para a cidade só por que foram iniciados pelos seus antecessores. Isso é uma herança antiga de outros tempos em que, pela desinformação, havia uma indevida apropriação dos cargos públicos e o culto ao governante em prejuízo dos interesses da coletividade.

### Estrutura do PPA



Estados, Distrito Federal e Municípios elaboram sua proposta de PPA considerando a legislação local, os planos setoriais e as diretrizes determinadas pelo gestor.

## Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO traz diversas determinações, não apenas de como a Lei do Orçamento deverá ser elaborada, mas também de como deverá ser executada. Sua importância é desconhecida pela população, mas é uma lei essencial, pois é ela que estabelece a autorização para alterações na legislação tributária (aquela que cria/altera/extingue tributos); permite a criação de cargos públicos, a concessão de aumentos para os servidores, a contratação de dívidas pelo ente público e concede outras autorizações de vital importância no ciclo da gestão de recursos públicos, além de estabelecer prioridades para a execução de programas, como vimos acima.

Conforme estabelece a Constituição Federal e a LRF, cabe à LDO dispor sobre:

- metas e prioridades para a administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte;
- orientação para a elaboração da LOA;
- alterações na legislação tributária;
- as formas de financiamento do Orçamento;
- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

## Lei Orçamentária Anual – LOA

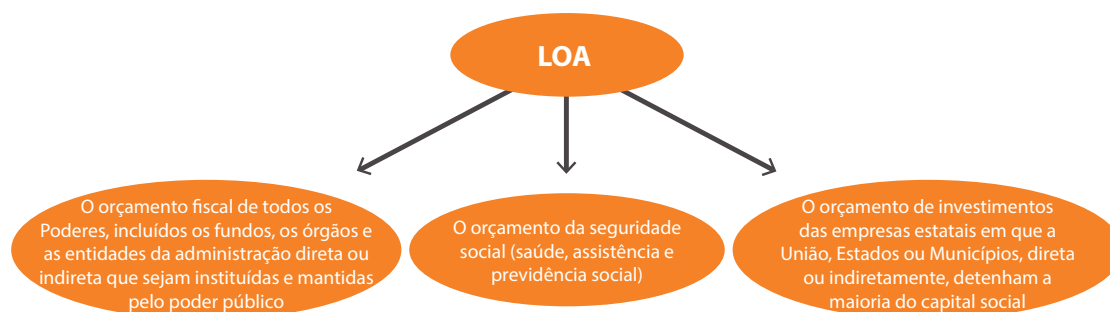


**SAIBA MAIS**

O Orçamento é uma peça política essencial na consecução das prioridades da comunidade, que pode fazer diferença na construção de um modelo de desenvolvimento social sustentável. Para isso, é primordial que os elaboradores e executores do Orçamento Público saibam eger essas prioridades e efetivamente executá-las.

Funciona como *ato-condição*, isto é, toda a despesa, inclusive as obrigatórias, só serão realizadas se autorizadas na lei orçamentária.

No Brasil, a lei tem o caráter autorizativo, e não impositivo, isto é, a programação de despesa foi autorizada para cobertura daquelas ações, contudo, sua realização dependerá do ingresso dos recursos que irão financiá-las, e da conveniência administrativa.



A LOA será enviada para apreciação do Legislativo, a cada ano, nas datas legalmente fixadas, que variam entre União, Estados e Municípios. Se isso não ocorrer dentro do prazo legal, deverão ser obedecidas as determinações contidas na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou nas Leis Orgânicas.

Esses três instrumentos do Orçamento apresentam prazos definidos de encaminhamento ao Legislativo, por parte do Executivo, e de devolução do Legislativo ao Executivo para a sanção e publicação. Também apresentam períodos de vigência diferentes no tempo.

No caso da União, os prazos são:

### Ciclo de encaminhamento e vigência das Leis

Projeto	Encaminhamento ao Poder Legislativo	Devolução ao Poder Executivo (aprovação)	Prazo de vigência
Plano Plurianual	4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto).	Até 22 de dezembro do exercício financeiro em que for encaminhado.	4 anos a contar do 2º ano de cada administração, até o 1º ano da seguinte, inclusive.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril).	Até 17 de julho.	Ano seguinte ao em que é apresentado ao Legislativo.
Lei Orçamentária Anual	4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (31 de agosto).	Até 22 de dezembro de cada exercício financeiro.	Ano seguinte àquele em que é apresentado ao Legislativo.

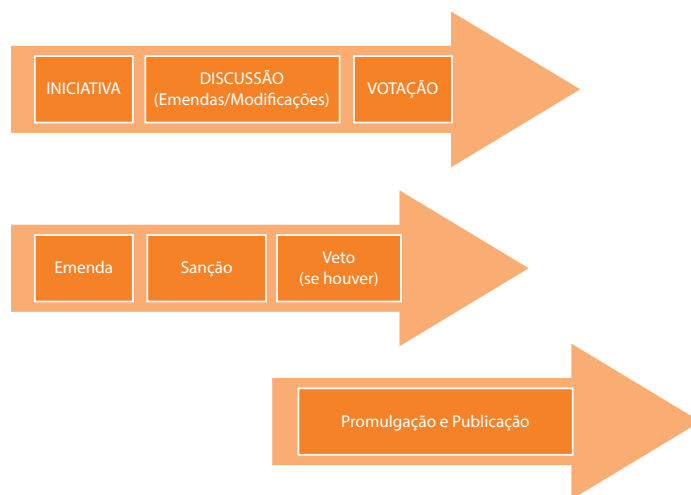
No caso de Estados e Municípios, essas datas são, comumente, fixadas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, e via de regra, acompanham os prazos fixados na Constituição Federal de 1988.

## Princípios orçamentários



## Aprovando o orçamento

Veja abaixo o quadro sintético com a tramitação legislativa das Leis Orçamentárias (PPA-LDO-LOA).



## 4.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Em todas as regiões do País, há problemas de infraestrutura e de oferta de serviços públicos, tais como serviços de esgoto, fornecimento de água, coleta de lixo, limpeza urbana, manutenção de estradas, habitação, saúde, educação, transporte urbano, que geram insatisfação com a qualidade de vida da sociedade. A sociedade exige dos governantes que os recursos arrecadados atendam suas demandas.

O Orçamento é o instrumento legal que torna realidade o que é priorizado pelas políticas públicas.

A participação dos cidadãos na definição das prioridades para o gasto público possibilitará converter as demandas da sociedade em ações previstas nos programas de trabalho da administração pública, constantes do Orçamento.

Dependendo da forma como o Poder Executivo conduz o processo de elaboração do Orçamento Anual, os cidadãos têm a possibilidade de participar ativamente já na fase de

elaboração da proposta. É o que se tem denominado “**Orçamento Participativo**”, caso em que os cidadãos são chamados a opinar sobre a destinação da receita orçamentária estimada para o próximo ano. Além disso, os cidadãos podem participar da fase seguinte, de discussão da proposta encaminhada ao Legislativo. Essa participação é importante, pois lhes permitirá entender como o orçamento foi elaborado e os capacitará para fiscalizar o gasto desses recursos orçamentários.

No caso dos Municípios, por exemplo, a Câmara Municipal, através de seus vereadores, deve fiscalizar os gastos realizados no município. Assim, o cidadão pode contatar os vereadores, que têm o dever de prestar informações à população sobre a gestão governamental.

É importante destacar que os órgãos federais também comunicam às Câmaras Municipais, as verbas transferidas aos Municípios. Por sua vez, o município deve comunicar, por escrito, aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no Município, o recebimento desses recursos.

A Lei Orçamentária é um instrumento muito poderoso, pois nela estão previstas todas as despesas a serem realizadas pelo governo. É com ela que a população conta para garantir investimentos que melhorem a qualidade de vida na cidade e no meio rural. Porém, para termos um orçamento que atenda às necessidades dos cidadãos, é fundamental a participação no processo orçamentário, de forma que as demandas da sociedade sejam contempladas nas ações governamentais.



**SAIBA MAIS**

Consulte o link: <http://www.transparencia.gov.br/> clique na área “convênios”, escolha o seu estado ou município, defina o período de tempo da pesquisa. Você terá todas as transferências voluntárias da União para a sua unidade federativa naquele período. Você terá informações relevantes para o seu controle social.

### 4.3.1 Orçamento Participativo

A prática do Orçamento Participativo (OP) é crescente em nosso país, revelando-se valioso instrumento de participação popular e democratização da gestão pública. Nos Estados e Municípios onde o OP foi implementado, o Poder Executivo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias e o que espera ver incluído no Projeto de Lei do Orçamento Anual. Essa ferramenta de participação social pode colocar em discussão o conjunto das ações públicas e não apenas ações pontuais. Além disso, a participação popular pode conferir aos cidadãos poder de decisão ao menos sobre parcela da destinação dos recursos públicos.

É nesse intuito de sintonia entre Poder Público e Comunidade que o Orçamento Participativo se alicerça regido pelos seguintes princípios:

CONSTITUIR	GARANTIR	VIABILIZAR	PRIORIZAR	ABRIR-SE
Um espaço de negociação	A participação direta do poder público	O caráter deliberativo	A destinação de recursos	Para a participação de todos

Entre as várias experiências, notam-se muitas diferenças, que são resultantes da amplitude e do alcance das decisões na execução do OP.:

LIMITAÇÕES	CONTRIBUIÇÕES
Papel consultivo ou deliberativo do Conselho do Orçamento Participativo.	Maior compreensão dos problemas da cidade e dos meios para sua solução.
Porcentagem dos recursos orçamentários submetidos à sua deliberação.	Articulação das políticas setoriais do Município.
Grau de compromisso do conjunto do governo com as deliberações do conselho.	Superação da segmentação e setorização tecnocrática ou clientelista a que podem tender os diversos órgãos do governo.
	Adoção de critérios mais diversos, restringindo práticas ideológicas ou partidárias no uso dos recursos públicos.
	Entendimento do sentido de solidariedade.
	Capacidade de construir parâmetros para avaliar os gastos públicos.
	Transparência da administração pública.

Adaptado de CARVALHO, pg. 4.

### 4.3.2 Orçamento Participativo na escola

Como unidade administrativa, a escola também possui seu orçamento.

Uma ação pedagógica importante que o Programa de Educação Fiscal propõe é a democratização da gestão escolar, que tem como um de seus pilares a adoção do Orçamento Participativo na escola.

Como prática pedagógica, o Orçamento Participativo escolar constitui-se em uma vivência de aprendizado do cidadão, essencial ao processo de socialização do educando.

Para isso, a existência de Conselho Escolar é imprescindível para a discussão democrática dos temas, pois ele agrega representantes da comunidade escolar para decidir sobre os destinos da escola.

Com a adoção da Educação Fiscal e do Orçamento Participativo escolar, o educando passa a perceber, com maior nitidez, o caráter público das ações educativas, quais as fontes de financiamento da educação no Brasil e também de que forma os recursos da escola são geridos. O estudante toma consciência de que os recursos públicos advêm dos tributos que a sua comunidade paga, que eles são limitados e, portanto, devem ser aplicados com racionalidade.

Passa a perceber que tudo na escola é mantido com a arrecadação dos tributos e que, portanto, ele precisa ter cuidado com as instalações, pois o que é público pertence a todos nós.

Descortina-se um novo mundo quando ele passa a ter consciência do seu poder de influenciar e de decidir. Começa a se perceber como um cidadão, consciente de seus direitos e obrigações.

É estimulado a exercer uma postura ativa na decisão sobre a gestão dos recursos escolares.

O educando aprende a definir prioridades, focar objetivos, defender suas ideias, negociar, transigir e ceder. Adquire, assim, maior consciência dos seus limites. Passa a perceber que o interesse coletivo há de prevalecer sobre o interesse individual e que muito é possível realizar com a racionalização dos recursos públicos, desde que geridos com transparência, probidade e participação da comunidade escolar.

Existem algumas experiências muito interessantes de adoção do OP nas escolas e, inclusive, de vinculação do OP escolar ao OP do Município, transformando as prioridades da comunidade escolar em ações concretas a serem realizadas pela municipalidade.



**SAIBA MAIS**

Para mais informações a respeito dessa prática pedagógica, sugerimos consultar o site do Instituto Paulo Freire, no seguinte endereço: <[www.paulofreire.org](http://www.paulofreire.org)>.

## 4.4 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O ciclo das finanças públicas desenvolve-se em 03 etapas que compõe o princípio do Equilíbrio financeiro:

OBTENÇÃO DE RECURSOS	GESTÃO DE RECURSOS	APLICAÇÃO DOS RECURSOS
Toda arrecadação advinda do sistema tributário nacional, dos empréstimos e venda/aluguel do patrimônio público.	Compreende a administração e conservação do patrimônio.	Refere-se à realização de despesas visando ao alcance das finalidades do estado e satisfação das demandas da sociedade.

## Estágio da despesa pública

Os três estágios da despesa pública são:

- a) **Empenho:** o uso das dotações orçamentárias se inicia por meio do empenho. Trata-se de um documento numerado sequencialmente, a ser emitido sempre que a administração decidir realizar uma despesa. A emissão significa que a dotação orçamentária já está comprometida até aquele valor empenhado. Nenhuma despesa pode ser realizada sem o prévio empenho.
- b) **Liquidação:** ocorre quando o bem ou serviço que está sendo adquirido pelo setor público lhe é entregue. Para liquidar uma despesa, deve-se verificar se a despesa (obra contratada, serviço prestado ou material entregue) está de acordo com as especificações contratadas e se a nota fiscal está correta. Esse trabalho é feito pelo setor contábil ou financeiro do órgão público responsável pela despesa.
- c) **Pagamento:** é a remuneração pecuniária do órgão público ao prestador do serviço, ou ao fornecedor dos bens adquiridos – quem executou uma obra ou vendeu materiais, por exemplo.



**VOCÊ SABIA?**

O desrespeito a qualquer um desses estágios poderá ensejar punições para os infratores, conforme prevê a legislação.

A LRF condiciona a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, na emissão de declaração contendo a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, tem compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Também está previsto na mesma lei que a assunção de compromissos nos últimos oito meses que antecedem ao fim do mandato, devem contar com a necessária fonte de recursos para seu pagamento, sinalizando que os restos a pagar, que são aquelas despesas já realizadas, mas pendentes de pagamento, deverão contar com recursos em caixa, originários da arrecadação do orçamento do ano a que se referem.



**IMPORTANTE**

- A Lei estabelece a obrigação de limitar empenho, quando a arrecadação não se comportar conforme o previsto e impõe que, para realização de uma despesa nova, seja primeiro reduzida uma outra despesa ou se comprove o aumento da arrecadação em montante suficiente a acobertar o novo gasto.

## Execução descentralizada das ações de governo

A descentralização das ações de governo busca conferir maior celeridade ao atendimento de demandas sociais, diminuir o aparato estatal na execução das políticas públicas e corrigir deficiências históricas do poder público, num processo de transferência do poder decisório aos núcleos de poder mais próximos do cidadão.

As estratégias nacionais de enfrentamento de questões sociais passam pela discussão entre o poder público e a sociedade, e a formulação e execução das políticas muitas vezes são compartilhadas entre diversos entes do poder público e da sociedade civil que se associam com o objetivo de promover o bem estar social.

No entanto, não são poucos os casos de desvio e malversação de recursos públicos entregues às chamadas entidades sem fins lucrativos. Poucos são os mecanismos de controle e fiscalização exercidos sobre recursos públicos disponibilizados para essas entidades, e, uma vez causado o prejuízo, dificilmente é possível recuperar o recurso desviado, e em muitos casos sequer é possível ser quantificado, por que em última instância não se pode quantificar o prejuízo causado pela falta de atendimento, pela fome ou pela morte de alguém que devia ter se beneficiado com a política pública.

Traremos aqui dois institutos de descentralização de recursos públicos mais conhecidos: os Consórcios Públicos e as Organizações Sociais sem Fins Lucrativos.

### Consórcios públicos

Saneamento básico, criminalidade, serviços de saúde, mobilidade urbana são problemas que ultrapassam as fronteiras dos municípios e estados.

Neste cenário nasce a necessidade de organização onde formas de cooperação intermunicipal ou interestadual (consórcios, associações, agências, etc.) surgem como alternativa para viabilizar a prestação de serviços e podem auxiliar na racionalização das atividades com economia de escala e sem a necessidade de criação de estruturas administrativas complexas.

Os municípios utilizam essas modalidades de cooperação para alcançar objetivos comuns e até mesmo para executar obras, serviços e atividades de interesse comum.

### Organizações não governamentais e entidades do terceiro setor

No Brasil, o termo ONG – Organização Não Governamental – não é formalmente um título legal concedido a um segmento de instituições. Não há no direito brasileiro qualquer menção a entidades chamadas de “ONG”. Devido a um fenômeno mundial passou-se a designar ONG algumas entidades do chamado “Terceiro Setor”, ou seja, entidades que não são estatais e nem têm caráter empresarial, em um reconhecimento supralegal, de cunho cultural, político e sociológico que se sedimentou ao redor do mundo.

O nome “Terceiro Setor” indica os entes que estão situados entre os setores público (primeiro setor) e privado (segundo setor). Os entes que integram o Terceiro Setor são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, que não almejam entre seus objetivos sociais o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público.

Já o termo OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – refere-se à qualificação regulada pela Lei nº 9.790/99 e que pode ser solicitada por organizações do terceiro setor.



### DICA

Uma ONG, organização, entidade ou instituição da sociedade civil, - em termos jurídicos – será sempre uma associação ou uma fundação.

Uma vez organizada em um desses formatos, a entidade pode buscar a obtenção de títulos ou certificados que atestem sua qualidade de OSCIP, de Utilidade Pública ou de Entidade Beneficente de Assistência Social, titulações que viabilizam às entidades alguns benefícios legais, incluindo a possibilidade de receberem recursos públicos por meio de convênios.



### SAIBA MAIS

PARA SABER MAIS VEJA: Manual do Terceiro Setor disponível em [www.probono.org.br](http://www.probono.org.br)

## 4.5 RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

### Entendendo a lei de responsabilidade fiscal

Até a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – era comum o descontrole dos gastos e da dívida pública no País, sobretudo no último ano de mandato dos governantes nas três esferas de governo. Isso porque os governantes assumiam compromissos e deixavam as contas para os seus sucessores, que logo se deparavam com uma difícil situação, já que as receitas disponíveis não eram suficientes para cobrir o aumento das despesas, muitas vezes com a folha de pessoal, outras com mais obras e serviços. Em casos extremos, as despesas com pessoal chegaram a ultrapassar 90% da receita de um determinado Estado ou Município, o que acabava impossibilitando a realização de obras e a aquisição de serviços essenciais para atender às necessidades da população.

Para criar uma disciplina fiscal e tornar transparente a utilização dos recursos públicos nas três esferas de governo, foi então estabelecida a LRF. Ela instituiu normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, mediante ações que previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade como premissas básicas.

Ela define princípios e fixa regras. A que ficou mais conhecida foi a que determina a fixação de limites para os gastos com pessoal: a União só pode comprometer 50% da sua Receita Corrente Líquida – RCL enquanto os Estados e os Municípios não mais que 60% da mesma receita. A apuração é feita por quadrimestre.



## DICA

Veja em leitura complementar do Módulo 3.

A LRF é uma espécie de código de conduta para os administradores públicos de todo o País. Ela é aplicada igualmente aos três níveis de governo que compõem a Federação, e, em cada ente, se aplica a todos os Poderes e também à administração descentralizada, como autarquias, fundações e fundos.

Perseguindo o objetivo maior de melhorar a administração das contas públicas no Brasil, a Lei exige dos governantes compromissos com o equilíbrio das contas no médio e longo prazo e estimula a disciplina e a responsabilidade na gestão do recurso público.



## VOCÊ SABIA?

Nenhum governante poderá criar nova despesa continuada, por mais de dois anos, sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir despesas já existentes. Isso obedece à lógica da restrição orçamentária. Dessa forma, o governante poderá efetuar despesas desde que não comprometam o Orçamento Anual e os Orçamentos futuros.

Nesse sentido, a lei procurou criar condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no sentido da participação do cidadão no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

## Dívida pública

Quando uma pessoa gasta mais do que recebe, precisa de recursos de terceiros para pagar as contas, como, por exemplo, tomar empréstimos nos bancos. Com o Estado não é diferente.

O passado do Poder Público no Brasil foi de grande descontrole, com muitos governos se endividando além da capacidade de pagamento. Para mudar essa situação, a LRF regulamentou de forma restritiva determinações que já estavam na Constituição Brasileira há anos, mas nem sempre foram aplicadas com eficiência. Ela estabelece que caberá ao Senado Federal fixar limites e condições para diferentes formas da dívida pública. A LRF previu que tais limites fossem fixados como percentuais das receitas de cada ente da Federação. Cada um deve respeitar a relação máxima entre a dívida e a receita, para assegurar que um financiamento tomado no presente atenda sua capacidade de pagamento no futuro.

Depois disso, se continuar havendo excesso, a administração pública fica impedida de contratar novas operações de crédito.

## Restrições impostas pela LRF em ano eleitoral

Um tema que mereceu atenção especial da LRF foi o controle das contas públicas em ano de eleição, tendo sido estabelecido o seguinte:

- fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária;
- é proibido assumir compromisso que não possa ser honrado no mesmo ano; se for para uma despesa a ser paga pelo sucessor (restos a pagar), é preciso que haja a correspondente disponibilidade em caixa;
- é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal seis meses antes do final do mandato ou da legislatura;
- sanções pessoais são previstas na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que ficou conhecida como “Lei de Crimes Fiscais”. Os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos com perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão.

## 4.6 O PROCESSO DE COMPRAS NO SETOR PÚBLICO

Para o cumprimento dos programas e projetos do agente econômico do Governo, bem como o seu pleno funcionamento, faz-se necessária a aquisição de produtos e serviços a serem escolhidos dentre aqueles que ofereçam melhores condições. Seleciona-se a melhor proposta oferecida no mercado para suprir as necessidades governamentais, visando atender o interesse público por meio de critérios que priorizem o tratamento igualitário entre os que queiram ofertar seus produtos, a qualidade dos produtos/serviços adquiridos e a otimização no emprego dos escassos recursos públicos (melhor preço).

Para regulamentar os critérios de aquisições e contrato foi promulgada, em 21 de junho de 1993, a Lei Federal nº 8.666/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da *isonomia* e a *selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração* e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Portanto, excetuando-se os casos em que a licitação for dispensável ou inexigível, a administração pública somente poderá contratar obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações, com terceiros, mediante licitação pública.

Uma licitação é uma espécie de competição entre empresas interessadas em fornecer algum bem ou serviço (ou obra) de que a Administração Pública necessita. A empresa que conseguir apresentar as melhores condições e o menor melhor preço (geralmente, esse é o critério de julgamento), vence a disputa, assina-se um contrato (ou algum outro documento que o substitua) com o governo e torna-se fornecedora do certame (licitação).

## Modalidade de licitação

A licitação será efetivada em uma das seguintes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão presencial e pregão eletrônico, em função de seu objeto e/ou do valor estimado da contratação, sendo vedado seu parcelamento, nos termos da lei de licitações.



SAIBA MAIS

Veja no link:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes\\_contratos/6%20Modalidades%20de%20Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/6%20Modalidades%20de%20Licita%C3%A7%C3%A3o.pdf)

O cidadão pode solicitar esclarecimentos e até mesmo impugnar o edital, se necessário. São direitos protegidos pela Lei. Para tanto, pode-se acompanhar os editais e contratos, que normalmente são publicados em jornais de grande circulação, nos portais de compra e mesmo afixados na sede do órgão e, em caso de irregularidades que caracterizem possibilidade de desvio de recursos públicos, denunciar aos órgãos competentes.

## Benefícios legais no processo licitatório



VOCÊ SABIA?

Você sabia que as Micro e Pequenas Empresas correspondem a 99% das empresas constituídas no Brasil?

Quando a produção é estimulada e são criados mecanismos de fortalecimento da economia local todos ganham: os municípios aumentam a arrecadação, e, em assim sendo, contarão com mais recursos para atender as necessidades públicas; a população alcança novos níveis de renda e tem acesso a bens e serviços, estimulando a produção.



**SAIBA MAIS**

Para saber mais sobre “microempresas e empresas de pequeno porte” consulte a cartilha: O município contratando com a micro e pequena empresa: o estatuto da micro e pequena empresa fomentando a economia dos municípios, disponível na página [www.biblioteca.sebrae.com.br](http://www.biblioteca.sebrae.com.br).

O Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) estimula os pequenos agricultores a fornecerem alimentos para as escolas da rede pública de ensino.

A legislação determina que no mínimo 30% do valor destinado para a compra da merenda escolar – recurso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – deverá ser utilizado na aquisição da produção agrícola familiar.



**SAIBA MAIS**

Para saber mais sobre Licitações Públicas consulte os seguintes portais:

- [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) - Tem informações detalhadas sobre compras do governo, acesso a pregões em andamento, cotações eletrônicas, legislação.
- [www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br) - Portal de compras criado pelo Banco do Brasil no qual os entes públicos e privados realizam processos licitatórios eletrônicos. Diariamente, centenas de novas licitações são abertas pelos 1.300 usuários do Licitações-e.
- Através do site [www.sebrae.com.br/customizado/canal-do-fornecedor/acesse/portais-de-compras](http://www.sebrae.com.br/customizado/canal-do-fornecedor/acesse/portais-de-compras) você confere outros portais de compras em todo o país.
- [www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br) - Informações sobre como as micro e pequenas empresas podem se beneficiar do tratamento diferenciado nas Licitações Públicas, previsto na Lei Complementar 123/2006.

## 4.7 CONTROLE, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Vimos que o gasto público é cada vez maior pela exigência dos administrados, e que os recursos são limitados e, portanto devem ser utilizados com eficiência. Dessa forma é preciso garantir, entre outras coisas, maior eficiência, eficácia e efetividade da Gestão Pública, daí a necessidade também de um bom sistema de controle.

## 4.7.1 Controles estatais: interno e externo

O acompanhamento dos gastos públicos é um instrumento estratégico em todo o ciclo da gestão pública.

Na Administração Pública existem os seguintes segmentos de controle:

- o controle externo, exercido pelo poder legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas, como o Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União; e
- o controle interno, exercido pelo sistema de controle de cada Poder, conforme definidos na Constituição Federal em seus art. 31, 70, 71 e 74.

No âmbito federal, a **Controladoria-Geral da União – CGU** – é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, responsável pelas funções de controle interno, correição, ouvidoria, bem como de ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção (Lei 10.683, de 28 de maio de 2003).



**DICA**

Além de fiscalizar e detectar fraudes em relação ao uso do dinheiro público federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) também é responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. O objetivo é que a CGU não apenas detecte casos de corrupção, mas que, antecipando-se a eles, desenvolva meios para prevenir a sua ocorrência.

O Controle Institucional, no caso da Administração Pública, é a forma de controle exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos; além da CGU e dos Controles Internos dos Estados e Municípios, também é exercido por órgãos como o Ministério Público Federal e Estaduais, Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e por organizações privadas.

No entanto, devido às dimensões do Estado brasileiro e à complexidade político-social de mais de cinco mil municípios existentes, é indispensável o fomento permanente à participação social, a fim de que os cidadãos assumam o controle dos gastos públicos e a condição de coautores da gestão pública. A CGU e os demais órgãos contam com a participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz.

A participação e o controle social não são apenas um direito de cada cidadão, assegurado pela Constituição Federal, mas também, um dever. Por isso, é muito importante que todos fiscalizem de forma contínua a aplicação dos recursos públicos.

## 4.7.2 Controle social

Democracia participativa compreende a participação da população na gestão e no controle sobre os recursos públicos, garantindo que sejam aplicados corretamente e de modo a atender o planejado.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só atuem na formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos e a correta utilização dos bens e serviços.

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas, pois por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

### 4.7.3 Mecanismos de controle social

O controle social pode ser feito individualmente, por qualquer cidadão, ou por um grupo de pessoas. Os conselhos gestores de políticas públicas são exemplos de canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade.

Além dos conselhos, existem outros mecanismos legais de que a sociedade dispõe para participar e influenciar ativamente nessas etapas de planejamento e elaboração orçamentária.

- **Ouvidorias** – É um canal direto de diálogo do cidadão com o Estado, dando sentido individual à participação social. Têm por objetivo possibilitar aos cidadãos buscar informações, avaliar, criticar e aperfeiçoar os serviços e as políticas públicas.
- **Conferências** – São espaços públicos de debates entre o Estado e a sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação popular na gestão das políticas públicas. As conferências nacionais são grandes fóruns organizados, em que os diversos segmentos da sociedade debatem as políticas públicas do país.
- **Mesas de diálogo, fóruns, audiências públicas e consultas públicas** – contribuem para estimular parcerias e ampliar a participação efetiva da sociedade civil, não só a dos movimentos populares, mas também do empresariado, dos trabalhadores, das igrejas, das universidades etc., na formulação e avaliação de políticas públicas.
- **Observatórios Sociais (OS)** – É um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.

Cada Observatório Social é integrado por cidadãos que transformaram o seu direito de se expressar em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. Participam empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.”

(Fonte: [www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193071.shtml](http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/FreeComponent22726content193071.shtml))

#### 4.7.4 O controle social exercido pelos conselhos

Os Conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrado nas três instâncias de governo (Federal, Estadual e Municipal).

A função **fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A função **mobilizadora** refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.

A função **deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função **consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento é condição obrigatória para que Estados e Municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações.



SAIBA MAIS

Vale conferir as responsabilidades dos principais Conselhos de Políticas Públicas na Biblioteca virtual do curso, no Caderno Pedagógico do Módulo 4.

#### 4.7.5 Transparência e Lei de Acesso a Informação - LAI

O cidadão bem informado tem melhores condições de participar de modo efetivo da gestão pública, da tomada de decisões e de buscar seus direitos.

A Lei nº 12.527, Lei de Acesso a Informações, de 18 de novembro de 2011, teve a sua origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e tem o propósito de regulamentar o direito constitucional assegurado no inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, da CF/88 – que dispõe que:

*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

Essa legislação alcança Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os níveis de governo. As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres também estão sujeitas a divulgar as informações sobre esses recursos e sua destinação.

Cada ente governamental, no seu portal de informações, abriga um link para acesso ao conteúdo exigido pela LAI. As informações requeridas pelos interessados devem ser disponibilizadas nos prazos definidos na legislação sob pena de responsabilização pessoal do gestor.

#### 4.7.6 O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC)

É a unidade física que deve existir em todos os órgãos e entidades do poder público, em local identificado e de fácil acesso, com protocolo para acompanhamento, para atender o cidadão que deseja solicitar o acesso à informação pública.

No endereço [www.acessoinformacao.gov.br](http://www.acessoinformacao.gov.br) encontra-se também o *Manual do Usuário* com todas as explicações sobre o sistema e as orientações para fazer e acompanhar o pedido.

O serviço de busca e fornecimento das informações é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos, situação em que poderá ser cobrado o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

#### 4.7.7 O Portal da Transparência da União

Em cumprimento à sua missão, o governo federal oferece aos cidadãos um portal que possibilita o acompanhamento da execução financeira dos seus programas e ações: o Portal da Transparência.

Por meio dele, qualquer cidadão pode ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade a partir dos recursos transferidos pela União. Basta acessar, na internet, o endereço: [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br).

No Portal pode-se, por exemplo, consultar o valor que foi repassado pelo fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), do Ministério da Educação, para qualquer Município do país ou mesmo quem são os beneficiários do “Bolsa Família”, quanto receberam e em que meses.



SAIBA MAIS

### PORTAL DA CRIANÇA CIDADÃ

Visando despertar nos estudantes o interesse pelo controle social, pela ética e pela cidadania, por meio da promoção da reflexão e do debate no ambiente escolar, foi desenvolvido pela CGU o portal da criança cidadã: [www.portalzinho.cgu.gov.br](http://www.portalzinho.cgu.gov.br), ferramenta que pode ser utilizada pelo professor em seu projeto pedagógico.

## 4.8 ACOMPANHANDO AS CONTAS PÚBLICAS

### Prestação de Contas

O dever de prestar contas é obrigação instituída na Constituição Federal ao dispor em seu art. 70, parágrafo único:

*Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

Para melhor compreender até onde se estende o dever de prestar contas, basta dizer que prefeitos, secretários de Estado, servidores públicos, entidades que recebem convênios, empresas que contratam com o poder público, estão todos submetidos à obrigação de comprovar a correta, oportuna e adequada utilização de bens e valores públicos.

### Como denunciar?

Pode haver casos em que o cidadão, ao exercer o Controle Social, depare com irregularidades na gestão dos recursos ou com outras situações em que seja necessário encaminhar denúncias aos órgãos responsáveis.

Nesses casos, recomenda-se que a denúncia seja encaminhada com todos os elementos possíveis a comprovar o fato denunciado, o que poderá ser feito de várias formas, dentre as quais destacamos as seguintes: Cópia de documentos; fotos; declarações e entrevistas; entre outros.

No caso do Bolsa Família, por exemplo, a população também pode informar se os beneficiários possuem o perfil necessário para receber os recursos do Programa (situação de pobreza ou de extrema pobreza). Por outro lado, a população pode auxiliar o poder público, em especial os conselhos municipais do Bolsa Família e de Assistência Social, a realizarem a chamada “busca ativa”, ou seja, a identificação de famílias que têm o perfil socioeconômico para receber o benefício, mas que ainda não foram incluídas no CadÚnico, que é o cadastro do governo federal para programas sociais, por absoluto desconhecimento de seus direitos. Estima-se que ainda hoje cerca de quatro milhões de famílias brasileiras passíveis de inclusão no Bolsa Família estejam fora do Programa.

## Informações obtidas por pesquisa

O denunciante pode obter informações relevantes e também anexá-las à denúncia.

Por exemplo, dados cadastrais das empresas contratadas podem ser pesquisados no sítio <www.sintegra.gov.br>. Já os dados sobre recursos federais transferidos aos Estados e Municípios ou informações sobre os convênios firmados podem ser obtidos no Portal da Transparência <www.portaldatransparencia.gov.br>.

Conheça algumas instituições parceiras da sociedade civil, as quais têm o dever de receber e processar as denúncias formuladas por qualquer cidadão ou associação:

1) Quando se tratar de recursos federais:

- Controladoria-Geral da União (CGU)
- Tribunal de Contas da União (TCU)
- Ministério Público Federal (MPF)

2) Quando se tratar de recurso estadual ou recursos do município:

- Os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, e o representante do Ministério Público da comarca.

As denúncias podem ser encaminhadas das seguintes maneiras:

- Denúncia formal – mediante entrega da documentação no protocolo do órgão.
- Reclamação via Ouvidoria – mediante preenchimento de formulário eletrônico, disponível no sítio dos órgãos.

O que fazem esses agentes públicos?

OS PROMOTORES DE JUSTIÇA, INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO	AS CÂMARAS DE VEREADORES E ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS	PODER JUDICIÁRIO (JUÍZES E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA)
Defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e denunciam os envolvidos à Justiça para o julgamento e a punição. A diferença entre os dois é o âmbito de atuação: o MPF atua nos casos que envolvem recursos federais e o MPE, quando os recursos forem estaduais ou municipais.	Fiscalizam as Prefeituras e os governos estaduais, recebem e apuram denúncias e podem até afastar administradores envolvidos em corrupção (prefeitos, governadores, secretários, etc)	São eles que dão a última palavra: decidem quem vai responder pelos ilícitos praticados, quem perde ou não o mandato etc. Mas, eles só podem agir se forem acionados por alguém: pelo promotor de Justiça, por exemplo, ou por qualquer pessoa, que pode propor uma ação popular.

## 4.9 EDUCAÇÃO FISCAL E DEMOCRACIA

Podemos concluir que a democracia exige duas condições básicas e simples: primeiramente, todo imposto tem que ser criado por lei, ou seja, um governo só pode exigir um imposto depois que os representantes eleitos diretamente pelo povo tenham autorizado sua cobrança, a forma e a carga de sua exigência; a segunda condição reside na premissa que todo gasto público precisa ser autorizado por lei, ou seja, um governo só pode aplicar o dinheiro público depois que os mesmos representantes eleitos pelo povo autorizem prévia e expressamente, por meio do orçamento, como os recursos serão aplicados.

Acompanhar as contas públicas é um direito elementar da cidadania e um pilar da responsabilidade social. Cabe ao cidadão reivindicar e participar ativamente das decisões dos governos e dos legislativos sobre os recursos públicos.

O controle não deve se reduzir à mera fiscalização burocrática. Os cidadãos podem pressionar o poder público para que dê transparência a seus atos. Assim, lhes será permitido avaliar o desempenho da gestão e cobrar eventuais irregularidades cometidas, bem como a responsabilidade das autoridades e agentes políticos.

A democracia pressupõe que a sociedade civil participe efetivamente desde a elaboração até a execução do orçamento público. A educação fiscal, que se procurou desenvolver por meio deste livro, é um instrumento para o exercício dessa liberdade democrática.

