

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO**

**O PAPEL DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO
TRIBUTÁRIA NA MUDANÇA DE HÁBITO DA
POPULAÇÃO JOVEM DO ESPÍRITO SANTO:
O CASO DOS MUNICÍPIOS DE SÃO MATEUS
E MUNIZ FREIRE**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

ANTHONY FERMINO REPETTO LAVOR
Rio de Janeiro 2003

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

TÍTULO

**O PAPEL DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA NA MUDANÇA DE
HÁBITO DA POPULAÇÃO JOVEM DO ESPÍRITO SANTO: O CASO DOS
MUNICÍPIOS DE SÃO MATEUS E MUNIZ FREIRE**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADO POR:

ANTHONY FERMINO REPETTO LAVOR

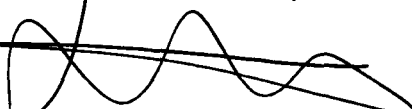
E

APROVADO EM 05/05/2003

PELA COMISSÃO EXAMINADORA


SYLVIA CONSTANT VERGARA

DOUTORA EM EDUCAÇÃO


DEBORAH MORAES ZOUAIN

DOUTORA EM ENGENHARIA DA PRODUÇÃO


JAIME ROY DOXSEY

DOUTOR EM FILOSOFIA

**Dedico este trabalho a
Marcelina, Isabela, Mônica e Beatriz.**

AGRADECIMENTOS

Penso que agradecimento deve ser realmente algo que brote do nosso ser, nada formal, mas que expresse aquilo que se sente, de uma forma natural. Por isso, decidi fazer os meus, quase como se uma conversa fosse, com aqueles a quem vou "dirigir a palavra".

Quero agradecer a meus pais pelo amor e carinho com que me criaram; a meu pai que ajudou a formar em mim um espírito de cidadão pelo seu exemplo de vida e que, acima de qualquer conselho dado, ainda me fala hoje, apesar de não mais poder ouvir sua voz. À minha mãe, pela educação, que tanto me tem ajudado pela vida afora e, principalmente, por ter me ensinado a ver o lado bom das coisas, mesmo quando não são ou não estão tão boas.

À minha cara professora Dr^a Sylvia Vergara, que soube me orientar com segurança e cujos "puxões de orelha" me trouxeram de volta ao rumo certo e para o objetivo a ser alcançado.

Ao mestre Luís Leôncio Lorenzoni, meu professor, que acompanhou-me como integrante da banca examinadora de Administração da Universidade Federal do Espírito Santo e que tão amigavelmente, porém com críticas severas levou-me ao "pó", e contribuiu decisivamente para que eu enxergasse aspectos importantes que me fizeram sacudir a poeira, e caminhasse com firmeza durante a confecção deste trabalho.

Ao Jocelino Antônio Demuner, que contribuiu com suas alternativas às minhas idéias e, é importante frisar, com seu companheirismo e desprendimento, que nem sempre estão presentes em uma amizade.

Ao Francisco Costa de Andrade, que contribuiu decisivamente para a execução da pesquisa e, com seus subsídios, ao desenvolvimento do trabalho.

A Ana Miranda que com muito empenho e dedicação, revisou meu trabalho com seu olhar arguto, sem deixar escapar nem um pingaço (nos ii).

Ao Jefferson Lavor e sua esposa Anelise Speierl que, como bons irmãos, me incentivaram e contribuíram sempre.

Ao Nícholas Albuquerque, Miriam Evangelista e Pedro Hollanda, que dedicaram sua amizade, atenção e cooperação.

A Mônica Lavor, Beatriz Lavor e Marcelina Ornellas, pelo cuidado, dedicação e carinhoso incentivo.

Por último, mas principal e prioritariamente, agradeço por tudo - e que por serem inúmeras ajudas e contribuições, eu não conseguiria descrevê-las aqui - ao meu grande Amigo que por sua bondade, fidelidade, justiça e amor tem me dado a possibilidade de ser feliz e me capacitado a atingir objetivos aparentemente impossíveis. Obrigado, DEUS.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CNE	Conselho Nacional de Educação
EM	Ensino médio
ESAF	Escola de Administração Fazendária
EPGM	Escola de Primeiro Grau Municipal
EPSG	Escola de Primeiro e Segundo Grau
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPEx	Fundo de Compensação de Exportações
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GEF	Grupo de Trabalho de Educação Fiscal
GET	Grupo de Trabalho Educação Tributária
GTE	Grupo de Educação Tributária Estadual
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importação
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro
IPES	Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPM	Índice de Participação dos Municípios
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão inter-vivos de Bens Imóveis
ITCD	Imposto sobre transmissão Causa Mortis de bens imóveis e Doação
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEA	População Econômica Ativa
PET	Programa Estadual de Educação Tributária
PIB	Produto Interno Bruto
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PNET	Programa Nacional de Educação Tributária
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
SEDU	Secretaria de Estado da Educação
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SINDIFISCAL	Sindicato dos fiscais

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Alunos - Sexo	91
TABELA 2: Alunos - Distribuição das idades	91
TABELA 3: Alunos - Rede de ensino	92
TABELA 4: Alunos - Série em curso	92
TABELA 5: Alunos - Como você se considera quanto à raça	92
TABELA 6: Alunos - Parente de produtor ou proprietário rural	93
TABELA 7: Alunos - Percepção quanto se há ou não diferenças entre os documentos emitidos no ato da compra (nota fiscal, recibo)	93
TABELA 8: Alunos - Diferenças apontadas	94
TABELA 9: Alunos - Nível de conhecimento sobre impostos	94
TABELA 10: Alunos - Nível de conhecimento sobre nota fiscal	94
TABELA 11: Alunos - Percepção quanto ao imposto	95
TABELA 12: Alunos - Percepção quanto à utilidade dos impostos	96
TABELA 13: Alunos - Opinião quanto à necessidade de discutir assuntos que envolvam a questão tributária na sala de aula	97
TABELA 14: Alunos - Opinião quanto a se haveria ou não maior participação da população no pagamento de impostos caso tivessem mais informações a seu respeito	97
TABELA 15: Alunos - Avaliação quanto ao curso de tributos	98
TABELA 16: Alunos - Se passou a pedir nota fiscal após o término do curso de educação tributária	98
TABELA 17: Alunos - Se sim, frequência com que isso ocorreu	99
TABELA 18: Alunos - Se não, principais motivos	99
TABELA 19: Alunos - Se já percebeu ou não rejeição por parte do comerciante em emitir a nota fiscal	100
TABELA 20: Alunos - Se pede a nota fiscal quando o comerciante é amigo	100
TABELA 21: Alunos - Opinião quanto ao uso do dinheiro arrecadado com ICMS	101
TABELA 22: Alunos - Opinião quanto a aplicação do dinheiro dos impostos pelo governo	102
TABELA 23: Alunos - Opiniões quanto a atitudes governamentais	103
TABELA 24: Alunos - Se pagaria impostos caso fosse proprietário de comércio	103

TABELA 25: Professores - Sexo	104
TABELA 26: Professores - Distribuição por município	104
TABELA 27: Principais estatísticas referentes à idade dos professores	104
TABELA 28: Rede de ensino em que atuam	104
TABELA 29: Professores - Se é parente de produtor ou proprietário rural	105
TABELA 30: Professores - Percepção quanto se há ou não diferenças entre os documentos emitidos no ato da compra (nota fiscal, recibo etc)	105
TABELA 31: Professores - Diferenças apontadas	105
TABELA 32: Professores - Nível de conhecimento sobre impostos	106
TABELA 33: Professores - Nível de conhecimento sobre nota fiscal	106
TABELA 34: Professores - Percepção quanto a o que é imposto	106
TABELA 35: Professores - Percepção quanto à utilidade dos impostos	107
TABELA 36: Professores - Opinião quanto à necessidade de discutir assuntos que envolvam a questão tributária na sala de aula	107
TABELA 37: Professores - Opinião quanto se haveria ou não maior participação da população no pagamento de impostos caso tivessem mais informações a respeito dos mesmo	108
TABELA 38: Professores - Se passou a pedir nota fiscal após o término do curso de educação tributária	108
TABELA 39: Professores - Se sim, frequência com que isso ocorreu	109
TABELA 40: Professores - Se não, principais motivos	109
TABELA 41: Professores - Se já percebeu ou não rejeição por parte do comerciante em emitir a nota fiscal	109
TABELA 42: Professores - Se pede a nota fiscal quando o comerciante é amigo	110
TABELA 43: Professores - Opinião quanto a aplicação do dinheiro dos impostos pelo governo	110
TABELA 44: Professores - Opiniões quanto às atitudes governamentais	111
TABELA 45: Professores - Se pagaria impostos caso fosse proprietário de comércio	111

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo apresentar um estudo para medir e analisar as influências da educação tributária no comportamento dos jovens habitantes do Estado do Espírito Santo e residentes nos municípios de Muniz Freire e São Mateus. O problema da investigação contextualiza-se na linha, muitas vezes conflituosa, que está entre a população consumidora, o Estado e a empresa. Esses conflitos surgem em função de o Estado não disponibilizar os serviços que deve prestar na quantidade e qualidade desejadas. Por esse motivo as empresas muitas vezes julgam que não vale a pena repassar o imposto ao Estado e os consumidores, se tentam exigir seus direitos, tanto de um como de outro, passam por grandes dissabores. Assim, os objetivos intermediários deste trabalho foram: pesquisar o comportamento em relação à nota fiscal no momento da compra e se os mecanismos de pressão, envolvimento ou comprometimento de ordem pessoal, influenciam no procedimento dos consumidores, quanto ao ato de pedir a nota. A metodologia utilizada para alcançar esses objetivos configurou-se como pesquisa bibliográfica e de campo, realizada no local onde o processo delineou-se, por meio de questionários. Os resultados finais mostram que a educação tributária está provocando a assimilação da relevância do tributo em seus alunos.

SUMMARY

This paper intends to propose a study to evaluate and analyse the influence of tax education in the behavior of young inhabitants of the Espírito Santo State living in the cities of Muniz Freire and São Mateus. The context of the problem under investigation consists in the context of a frequent conflict between consumers, the state and companies. These conflicts arise because the state does not provide sufficient and adequate services that lie under its responsibility. Due to this fact, companies often conclude that it is not worthwhile to pay state taxes, and the consumer has great trouble when trying to obtain the rights they are entitled to from the companies and from the state. Therefore, the intermediate aims of this paper were to research behavior related to the moment of purchase and the reception of a bill of sale, specifically, if mechanisms of pressure, involvement and personal commitment, exert any influence over the consumers request for a tax receipt. The methodology to reach these objectives was a field survey through questionnaires. The final results show that through the tax education the students are assimilating the importance of the taxes.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – O PROBLEMA.....	16
1.1 INTRODUÇÃO.....	16
1.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	18
1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	18
CAPÍTULO 2– O ESTADO.....	20
2.1 ORIGENS DO ESTADO	20
2.2 A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	22
2.3 GLOBALIZAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O REGIME POLÍTICO BRASILEIRO	27
CAPÍTULO 3 – OS TRIBUTOS	31
3.1 ORIGENS DOS TRIBUTOS	31
3.2 OS TRIBUTOS NO BRASIL	33
3.2.1 Os tributos no Brasil colônia.....	33
3.2.2 Os tributos a partir do Governo-Geral	37
3.2.3 Os tributos e sua influência na conjuração mineira.....	41
3.2.4 Os tributos nas constituições brasileiras e o surgimento do ICMS.....	44
CAPÍTULO 4 – A SONEGAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES.....	52
4.1 O QUE É SONEGAÇÃO	52
4.2 O SONEGADOR E SUAS RELAÇÕES PROMÍSCUAS COM OS PODERES CONSTITUÍDOS DO ESTADO.....	55
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO.....	61
5.1 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA.....	61
5.2 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL.....	62
5.3 OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS	67
CAPÍTULO 6 – O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	69
6.1 O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL	69
6.2 O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL.....	72

CAPÍTULO 7 – UMA BREVE VISÃO DOS MUNICÍPIOS DE SÃO MATEUS, MUNIZ FREIRE E DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	77
7.1 OS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	77
7.2 ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO..	78
 CAPÍTULO 8 – METODOLOGIA	 86
8.1 TIPO DE PESQUISA.....	86
8.2 UNIVERSO, AMOSTRA E SUJEITOS DA PESQUISA.....	86
8.3 COLETA DE DADOS	88
8.4 TRATAMENTO DE DADOS	89
8.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	89
 CAPÍTULO 9 – RESULTADOS DA PESQUISA	 91
9.1 RESPOSTAS DOS ALUNOS.....	91
9.1.1 Perfil do respondente	91
9.1.2 Conhecimentos gerais sobre tributação	93
9.1.3 A questão tributária nas escolas	96
9.1.4 Atitudes/comportamentos quanto à cobrança de impostos	98
9.1.5 Percepções quanto ao uso dos impostos pelo governo	102
9.2 RESPOSTAS DOS PROFESSORES PARTICIPANTES DO PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	103
9.2.1 Perfil do entrevistado.....	104
9.2.2 Conhecimentos gerais sobre tributação	105
9.2.3 A questão tributária nas escolas.....	107
9.2.4 Atitudes/comportamentos quanto à cobrança de impostos.....	108
 CONCLUSÃO	 112
 REFERÊNCIAS.....	 117
 GLOSSÁRIO.....	 121
 ANEXOS	 122

APRESENTAÇÃO

Os conflitos entre Estado e empresa, que sinteticamente advêm do confronto entre arrecadação e sonegação, podem gerar desânimo e apatia no consumidor ao buscar o seu direito de ter o imposto pago revertido para o Estado. No entanto, se for desenvolvida a cidadania em cada pessoa, pode ser um fator de persistência na luta por esses direitos. O Estado é um prestador de serviços e para prestá-los com qualidade, precisa de dinheiro, cuja origem advêm da cobrança dos impostos, taxas e contribuições de melhoria. O resultado dessa cobrança, a verba pública, é um ponto de partida razoável para a educação tributária, que procura esclarecer, além dos aspectos ligados à cidadania, a compreensão dos impostos que são pagos e a sua finalidade.

Este estudo trata de educação tributária e está estruturado da seguinte forma:

O primeiro capítulo faz a introdução, descreve o problema a ser investigado, mostra a delimitação do estudo e apresenta a sua relevância.

No segundo capítulo é analisado o aparecimento do Estado e a necessidade de sua manutenção por meio dos tributos. Avança, fazendo uma análise da influência da globalização sobre a Nação.

No terceiro capítulo, enfocam-se os tributos sob o aspecto histórico e seu desenrolar nas diversas fases do Brasil, até sua normatização por meio das Constituições.

Já o quarto capítulo enfoca o outro lado da tributação, o seu oposto, que é a sonegação e as implicações que sua prática trazem à sociedade.

No quinto capítulo é feito um levantamento das leis que regulam a educação no país, desde a Constituição Federal até as normas inferiores.

No sexto, mostra-se o panorama da educação tributária no país e especialmente no Espírito Santo, apresentando-se leis e portarias que a regulamentam.

O sétimo capítulo traz para o estudo os aspectos socioeconômicos e políticos no Estado e Municípios onde vivem os participantes das pesquisas sobre a Educação Tributária.

O oitavo capítulo descreve a metodologia de pesquisa adotada, o universo e a amostra.

O nono capítulo contém a análise e discussão dos resultados obtidos no capítulo oito.

O décimo capítulo apresenta as conclusões a que o estudo permitiu chegar e sugere questões para uma nova agenda de pesquisa.

CAPÍTULO 1

O PROBLEMA

Este capítulo objetiva apresentar o problema que suscitou a investigação, a delimitação e a relevância do estudo.

1.1 INTRODUÇÃO

A Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo tem por incumbência legal alavancar recursos para que o Governo do Estado possa viabilizar políticas públicas que atendam às necessidades da população, considerando um cenário de conflitos distributivos em face, principalmente, da necessidade de se estabelecerem prioridades politicamente determinadas. É nesse contexto que se insere o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

A baixa percepção do cidadão, de que ele é quem paga o ICMS, já que tal imposto está embutido no preço dos produtos que são consumidos, pode contribuir para que surja o seu desinteresse em resguardar a sua quota de contribuição (o imposto) para si e para toda a sociedade.

O ICMS, por ser um imposto indireto – pago pelo consumidor e recolhido aos cofres do governo pelo comerciante, industrial ou prestador de serviços – não explicita quem é a pessoa que paga o tributo. O cidadão faz a sua compra, paga e pode não perceber que pagou também o ICMS embutido no preço daquilo que comprou; entende que está pagando apenas pela mercadoria ou serviço.

Existe o componente cultural aliado a essa falta de entendimento, que permeia o lado dos comerciantes e empresários de um modo geral, sendo um de seus aspectos, a crença de que o valor do imposto em suas mãos será melhor utilizado

do que nas mãos do Estado. Nesse entendimento, o Estado tem a sua parte, pois no decorrer da história do Brasil não tem dado um bom exemplo de probidade administrativa e, muito menos, se preocupado em colocar a população como alvo dos investimentos estatais.

Esses fatos fazem com que surja uma situação que propicia, por um lado, o desinteresse e a alienação da população quanto a resguardar o seu direito de ver explicitado e aplicado o imposto que paga, tendo o destino correto, que é aquele que a Lei estipula. Por outro lado, observa-se a tentativa daqueles que têm a obrigação de repassar o imposto retido ao Erário, de não fazê-lo. Os motivos podem ser, desde o medo da concorrência desleal – aqueles que recolhem o imposto aos cofres do Estado podem ficar em desvantagem financeira em relação àqueles que sonham – até o uso de má-fé simplesmente, ou seja, ficar com a parcela do imposto, para si ou para a empresa.

Para atenuar esse tipo de comportamento, uma opção é a educação tributária, que pretende esclarecer tais aspectos para a população, de forma a possibilitar que ela seja um agente ativo, não só em relação ao pagamento que sempre fez do imposto, como também em relação ao desenvolvimento da visão e do conhecimento de que aquele tributo que é pago por ela deve ser recolhido por quem de direito. Pretende também elucidar ao consumidor que ele é o contribuinte de fato, portanto com todas as condições de exigir do Estado os seus direitos.

Se os alvos da educação tributária forem atingidos, as pessoas desenvolverão, também, cidadania, suprimindo uma das grandes lacunas que o povo brasileiro tem desde a sua formação.

Restam, porém, algumas questões: em que medida o programa de educação tributária, desenvolvido pela Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, provoca a assimilação da relevância do tributo, nos seus alunos? Essa assimilação pode ser evidenciada pelo comportamento dos alunos/consumidores em relação à nota fiscal no momento da compra? De que modo? Responder a essas questões é o objetivo final da presente investigação.

1.2 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo empreendido verificou o comportamento dos alunos consumidores no âmbito do comércio varejista. Não analisou, portanto, o grande consumidor como pessoa jurídica, que compra para revender.

Analisou o programa de educação tributária, na ótica de como ele está despertando as pessoas, na faixa etária que compreende o ensino médio e fundamental, para o exercício da cidadania.

Foi analisada a conjuntura política e econômica na qual os consumidores estão inseridos, o que pode explicar o seu comportamento.

Quanto ao período, as questões levantadas foram delimitadas aos anos de 2000 e 2001, porque foi neste período em que houve o maior empenho e envolvimento de diversos setores da sociedade, além da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) e da Secretaria de Estado da Educação (SEDU) para o efetivo funcionamento da educação tributária e também 2002, para efeito de verificação dos resultados.

1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Não apenas da atuação eficiente, da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo depende a arrecadação; mas também, do comportamento de muitos contribuintes, que, por verem pouco retorno do seu dinheiro em serviços, obras públicas, medo da concorrência ou por formação moral e/ou política deficientes, sonégam.

É importante o desenvolvimento da consciência no cidadão, de que o imposto pago por ele, lhe pertence, e não é só responsabilidade das organizações o recolhimento do tributo mas também sua, ao pedir a nota fiscal em suas compras. Quando age dessa forma, participa cooperando para que a empresa faça a sua parte de repassar aos cofres públicos o percentual embutido nos preços referente ao ICMS, que deve

retornar a ele na forma de serviços públicos, obras e execução de políticas sociais que o Estado, por sua vez, tem por obrigação prestar.

A relevância do estudo está em verificar se o programa de educação tributária está atingindo o seu objetivo de contribuir para que o cidadão desenvolva a consciência da sua cidadania em relação ao tributo.

Ainda, é importante fazer uma reavaliação do programa de educação tributária no sentido de melhorá-lo e, conseqüentemente, contribuir para que a população venha a desempenhar um papel que pode ser mais ativo, a partir do entendimento de que ao pagar seus impostos, é seu direito que o tributo seja, de fato, recolhido aos cofres públicos.

Este capítulo apresentou o problema que suscitou a investigação, sua delimitação e relevância.

CAPÍTULO 2

O ESTADO

Neste capítulo é desenvolvido um estudo histórico das forças envolvidas no processo de formação do Estado em sentido amplo, e do Estado brasileiro em sentido estrito, além de algumas considerações sobre a globalização e sua influência sobre o regime político do país

2.1 ORIGENS DO ESTADO

O aparecimento do Estado deu-se a partir do momento em que passou a haver separação entre quem governa e aqueles que são governados.

A origem do Estado pode ser explicada pela vertente de Aristóteles, Hegel e Marx, que o compreendem como consequência de um processo histórico com os grupos ou classes de maior poder, que institucionalizaram esse poder, estabeleceram a ordem na sociedade e garantiram para si o excedente econômico. Nessa ótica, a cidadania só surge historicamente à medida que os indivíduos vão se investindo de direitos e obrigações. Pela vertente de Rousseau a Kant, o Estado resulta de contrato social entre os cidadãos, que pressupõe um cidadão já detentor de direitos naturais ou valores morais básicos que ele cede parcialmente ao Estado para garantir a ordem social. Nos dois casos, Estado e cidadania são termos intrinsecamente interdependentes. Portanto, Estado e cidadania são duas instituições basilares da sociedade que estabelecem a ordem, garantem a liberdade para seus membros e manifestam sua aspiração de justiça (BRASIL, s/d, p. 5).

Para garantir as aspirações de manutenção da ordem e liberdades individuais, é necessária a existência de governo e, como ensina Bobbio (1985, p. 36),

as várias formas de governo não são apenas modos diversos de organizar a vida política de um grupo social, mas também fases ou modos diversos e sucessivos, geralmente concatenados, um descendendo do outro, pelo seu desenvolvimento interno, dentro do processo histórico.

À medida que o desenvolvimento econômico ocorre, as sociedades tornam-se mais complexas, a educação se generaliza, passando a ocorrer um crescente processo de maior equalização social e, portanto, de desconcentração da força material e riqueza, e a capacidade de organização política da sociedade como um todo, aumenta.

Aos poucos os regimes políticos autocráticos vão dando lugar a regimes democráticos. Esse processo ganha um extraordinário impulso com o surgimento do capitalismo e da mais valia capitalista.

Nesse momento, a apropriação do excedente econômico deixa de ser o resultado do uso da força por meio do controle do Estado e passa a ser o resultado de uma troca de equivalentes no mercado. Abre-se, então, a possibilidade do surgimento da democracia moderna.

A cidadania expande-se e se afirma na sociedade à medida que os indivíduos adquirem direitos e ampliam sua participação na criação do próprio Estado. A ampliação desta é feita como um processo, como ensina Demo (2001, p. 18)

no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.

Os direitos dos cidadãos surgem e passa-se a considerar que o patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos. Não se pode, porém desprezar a tendência histórica à dominação, pois, conforme Demo (2001, p. 18),

a sociedade organiza-se através de polarizações hierárquicas, predominando a postura de cima para baixo. É peculiar ao fenômeno do poder que haja um lado minoritário que comande, e outro majoritário que seja comandado. Não existe algo preexistente, como se fora um espaço onde predominasse naturalmente a participação. Se isso encontrarmos, não foi porque preexistia, mas porque se conquistou.

Os direitos que constituem a cidadania são sempre conquistas, e o espaço de participação precisa ser galgado, “centímetro por centímetro, o que ocorre muitas vezes é que não podemos andar a metro, mesmo porque todos os processos participativos profundos tendem a ser lentos” (DEMO, 2001, p.19).

Assim, a cidadania é também uma prática; por isso, construída dia a dia.

A importância para o indivíduo da valorização da cidadania, é que, “ao ter consciência de seus direitos e deveres – quer como eleitor, trabalhador ou consumidor –, passa a ter uma atitude de apoio ou cobrança ao Estado e aos agentes econômicos, tanto daquele do qual faz parte como empregado, como daqueles que faz parte como consumidor” (TENÓRIO, 1994, p. 74).

A sociedade manifesta seus anseios e demandas por meio de canais formais ou informais de contato com as autoridades constituídas. É pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo.

Para que manifeste de uma maneira mais efetiva seus anseios, é necessária a compreensão, por esta sociedade, das origens e do funcionamento de sua democracia. Saber quais as motivações e de que forma agem os atores políticos no país, é o que se pretende explicitar a seguir.

2.2 A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O Estado brasileiro teve em sua origem grande ligação e recebeu muita influência do mundo português. Esse, era em sua essência patrimonial e não feudal, sendo que, conforme Faoro (1979, p. 18) seus

ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza de ordem econômica, ainda hoje persistente, obstinadamente persistente. Na sua falta, o soberano e o súdito não se sentem vinculados à noção de relações contratuais, que ditam limites ao príncipe e, no outro lado, asseguram o direito de resistência, se ultrapassadas as fronteiras de comando. Dominante o patrimonialismo, uma ordem burocrática, com o soberano

sobreposto ao cidadão, na qualidade de chefe para funcionário, tomará relevo a expressão. Além disso, o capitalismo, dirigido pelo Estado, impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas, aos monopólios e concessões reais.

No Estado patrimonial, ensina Faoro (1979, p. 45)

a direção dos negócios da Coroa exigia o trato da empresa econômica, definida em direção ao mar, requeria um grupo de conselheiros e executores, ao lado do rei, sob a incontestável supremacia do soberano. Há, não apenas tributos a colher, onde quer que haja movimento de bens, senão receitas a arrecadar, como participação do príncipe em todos os negócios, senhor ele próprio de todas as transações, lucros e vantagens

Devido ao fato de os ganhos advindos da terra já não atenderem ao crescimento das demandas, busca-se na navegação oceânica e algumas atividades industriais, novas rendas e, para isso, o Estado aparelha-se com a organização político-administrativa, juridicamente pensada e escrita, racionalizada e sistematizada pelos juristas. Essa corporação de poder se estrutura numa comunidade: o estamento, conforme Faoro (1979).

Para uma melhor compreensão do fenômeno estamento, pode-se observar que a ordem social, ao se apoiar nas classes, estamentos e castas compreende uma distribuição de poder, como a imposição de uma vontade sobre a conduta alheia (FAORO, 1979).

A formação da classe se dá com a agregação de interesses econômicos, segundo Faoro (1979, p. 46)

determinados, em última instância, pelo mercado. A propriedade e os serviços oferecidos no mercado, redutíveis, propriedade e serviços, a dinheiro, determinam a emergência da classe [...] e seus membros, por mais poderosa que seja, pode não dispor de poder político [...] a classe se forma de um grupo disperso, não repousa numa comunidade, embora possa levar, pela identidade de interesses, a uma ação congregada, a associações e comunidades, criadas e desfeitas ao sabor das atividades propostas ocasionalmente ou de fins a alcançar em benefício comum.

De natureza diferente da classe, o estamento é constituído de: uma camada social e não econômica, embora possa repousar sobre uma classe. O estamento político constitui sempre uma comunidade, amorfa, pois seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. Em oposição à classe, no estamento não prevalece a igualdade entre as pessoas, o estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social (FAORO, 1979).

Ainda de acordo com Faoro (1979), os estamentos governam, as classes negociam. Os estamentos são órgãos do Estado, as classes são categorias sociais. No Estado patrimonial de estamento, a forma de domínio, ao contrário da dinâmica da sociedade de classes, se projeta de cima para baixo. Junto ao rei, livremente recrutada, uma comunidade – patronato, parceria, oligarquia, manda, governa, orienta, determinando, não apenas formalmente, o curso da economia e as expressões da sociedade, esta tolhida, impedida, amordaçada.

O Estado português refletido no Brasil, permite compreender o aparecimento de outros fenômenos no país, como o “coronelismo” que, como ensina Leal (1986, p. 20) é

o resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

O “coronelismo” é “sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 1986, p. 20).

A ausência do poder público em diversos pontos do território nacional facilitou a preservação da ascendência dos “coronéis” que, assim, ficaram em condições de exercer, mesmo que extra-oficialmente, muitas funções do Estado relativamente aos seus dependentes.

Aproveitando essas lacunas do poder público, as classes que já dominavam, ampliaram seu poder, ocupando posições públicas, em detrimento das pessoas não pertencentes a esse grupo.

Dessa forma ficavam em melhores condições de oprimir, ainda mais, as classes menos privilegiadas. Como observa Freire (2002, p. 30),

estes, que oprimem, exploram e violentam, em razão do seu poder, não podem ter, neste poder, a força de libertação dos oprimidos nem de si mesmos. Só o poder que nasça da debilidade dos oprimidos será suficientemente forte para libertar a ambos. Por isso é que o poder dos opressores, quando se pretende amenizar ante a debilidade dos oprimidos, não apenas quase sempre se expressa em falsa generosidade, como jamais a ultrapassa. Os opressores, falsamente generosos, têm necessidade, para que sua 'generosidade' continue tendo oportunidade de realizar-se, da permanência da injustiça. A 'ordem' social injusta é a fonte geradora, permanente, desta 'generosidade' que se nutre da morte, do desalento e da miséria.

Nesse círculo vicioso, a injustiça permanece, sem que as classes dominadas percebam a situação de opressão em que vivem (porque aceitam, e acreditam ser esta a sua sina), "permitem" que a injustiça se perpetue, daí a oportunidade dos dominantes em persistirem em suas práticas.

O patrimonialismo das estruturas políticas municipais manteve-se, num regime de favores aos amigos e, em diversos patamares da vida política, imperando o sistema de reciprocidade que, como observa Leal (1986, p. 43),

muitos chefes municipais, mesmo quando participam da representação política estadual ou federal, costumam ser tributários de outros, que já galgaram, pelas relações de parentesco ou amizade, pelos dotes pessoais, pelos conchavos ou pelo simples acaso das circunstâncias, a posição de chefes de grupos ou correntes, no caminho da liderança estadual ou federal.

Essa verdadeira teia de influências políticas, tende a criar leis que beneficiam o poder econômico que, por seu turno, financia suas campanhas. De acordo com Pellizzari (1990, p. 67) "os tributos sonegados pela classe dominante ajudam,

através de sustentações de campanhas e compra de votos, o poder econômico a controlar o poder político e manter, sob sua tutela, toda a máquina estatal”.

Uma reafirmação da manutenção dos privilégios das classes dominantes, é a escolha de como deve ser destinada a verba pública, como é constatado por Valla (1991, p. 90) ao observar que,

historicamente, os governos brasileiros gastam a verba pública mais com a infra-estrutura industrial do que com o consumo coletivo¹, pois os interesses dominantes no Brasil, tanto quanto os interesses do capitalismo internacional, fazem fortes pressões sobre os governos para gastarem a verba pública dessa forma.

Assim, os opressores dominam os meios que lhes facilitam a opressão, legislando e detendo o aparelho do Estado em suas mãos, sendo que o entendimento dessas manobras, por parte dos oprimidos, pode ser o início da práxis² de construção da sua libertação, através da conscientização dos setores populares da sociedade.

A liberdade dos oprimidos, entretanto exige responsabilidade, “sem o que não seriam livres. A liberdade, que é uma conquista, e não uma doação, exige uma permanente busca. Busca permanente que só existe no ato responsável de quem a faz” (FREIRE, 2002, p. 34).

Freire (2002) mostra o caminho que conduz à construção da liberdade, que é a reflexão, que pode conduzir à ação libertadora.

A mutação do cidadão que representa a opinião pública, para o cidadão que pretende usufruir de qualidade de vida, pode dificultar a sua reflexão, pois, como observa Canclini (2001, p. 52).

¹ Consumo coletivo, de acordo com Valla (1991), são os serviços básicos que o Estado fornece, e que são necessários à reprodução da força de trabalho da população, portanto, o termo consumo coletivo pode corresponder a políticas sociais, que são procrastinadas, em favor dos interesses dominantes.

² Paulo Freire (1987) explica práxis como a reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo. Sem ela, é impossível a superação da contradição opressores-oprimidos.

Uma das manifestações desta mudança, é que as formas argumentativas e críticas de participação dão lugar à fruição de espetáculos nos meios eletrônicos, em que a narração ou simples acumulação de anedotas prevalece sobre a reflexão em torno dos problemas, e a exibição fugaz dos acontecimentos sobre sua abordagem estrutural e prolongada.

As raízes históricas do país, que foram transplantadas de outro continente têm, até hoje, influência no comportamento dos diversos atores que integram o Estado; entretanto, outros fatores, também de origem externa, contribuem nessa composição de forças, como se verá a seguir.

2.3 GLOBALIZAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA SOBRE O REGIME POLÍTICO BRASILEIRO

A globalização pareceu vir chegando como uma força inexorável, mostrando-se aos países de forma tal que não se poderia resistir a ela, sob pena de se ficar de fora desta nova modalidade de comércio que beneficiaria a todos. Prevaleceu, segundo Diniz (2000, p. 17-18),

a percepção de que a dinâmica do mercado mundial é determinante dos rumos dos países integrantes do sistema internacional, aos quais não restaria outra alternativa senão a prioridade do ajuste. Ademais, as conexões econômico-financeiras aprofundariam a interdependência das várias nações, deixando-lhes pouca margem de autonomia.

Essa visão da ação do mercado sobre os países, coaduna-se com a percepção de Ramos (1989, p. 22), acerca do comportamento do ser humano, sob a influência do mercado, quando constata “que o ser humano não é senão uma criatura capaz do cálculo utilitário de conseqüências, e o mercado, o modelo de acordo com o qual sua vida deveria organizar-se”.

Deve-se observar que essa influência do consumo exacerbado, conduziu, segundo Buarque (1993, p. 53) à

produção desenfreada para um consumo compulsivo e passou a ameaçar o equilíbrio da base natural da vida, pelo esgotamento de recursos ou pela poluição da natureza, provocou também o desequilíbrio mental de grande parcela da sociedade enlouquecida nas cidades ou no campo, desejosa de usufruir do que parece o paraíso do consumo, a qualquer custo social e ecológico.

Apesar desses resultados, continuou sendo tão poderosa a influência do mercado, que foi implacável o aprofundamento da globalização, a partir da segunda metade dos anos 80, com diminuição da ingerência do Estado e a primazia do mercado.

Para Nakano³, o triunfo do mercado se deu após o colapso do sistema de planificação central soviético e caracterizou-se por uma tecnologia de informação dominante e modeladora, com governança eletrônica, cultura dominante, que pendeu para homogeneizar os povos pela "americanização" e um processo estruturador das economias nacionais através da integração, quando o comércio se expandiu e gerou nova articulação entre mercado, Estado e sociedade (Informação verbal).

A nova fase do capitalismo globalizado, de acordo com Diniz (2000) influenciaria na crescente interdependência econômica e financeira entre os países, diminuindo as condições de manobra de cada governo.

A diminuição de autonomia econômica dos governos, parece estar conduzindo-os a uma situação tal de estarem sujeitos apenas, a forças na esfera internacional, porém, "considerar que as margens de manobra são inexistentes é fruto da própria ideologia da globalização, que tende a descartar qualquer saída fora das diretrizes avalizadas pelas forças hegemônicas em escala internacional, cujo efeito é paralisar as iniciativas nacionais" (DINIZ, 2000, p. 20).

Para sair dessas amarras que atuaram sobre o Brasil, é necessário redefinir os objetivos nacionais, o que é desejável e possível, porém para ser alcançado, de acordo com Buarque (1993, p. 66),

³ Yoshiaki Nakano, professor da EAESP-FGV -SP, em palestra no seminário "Semana da CAT Modema-Fisco e Cidadania", São Paulo, SP, 11 mar. 2002.

vai exigir a subordinação da economia a um projeto nacional. Implicará definir os verdadeiros problemas: a ausência de uma consciência coletiva, o analfabetismo e a deseducação básica, a mortalidade infantil e a falta de atendimento médico, a desnutrição, a instabilidade social, a dependência [...]. Para tanto, é necessário ver a economia como meio para realizar objetivos maiores, e os problemas específicos do processo econômico como dificuldades e entraves a serem superados na busca para atender aos verdadeiros objetivos.

O tipo de abordagem de teor apenas economicista, conforme Diniz (2000), leva a ver a globalização como um processo monolítico, sujeito primeiramente à racionalidade econômica. A uma visão fundamentada no desconhecimento da complexidade real daquele processo, apresenta diversas dimensões, e está sujeito a tensões internas e à dinâmica de forças de efeitos contraditórios, aumentando a interdependência econômica, financeira e cultural entre os países, mas ao mesmo tempo, gerando fragmentação e exclusão, numa escala até então inédita.

A globalização não é comandada por forças inabaláveis, nem está atrelada exclusivamente a uma lógica de natureza econômica. Está também, e acima de tudo, sujeita a uma lógica política.

A importância do direcionamento da lógica política, é que ela é chave, no sentido de poder significar a aquiescência às imposições econômicas dos países ricos, que comandam a economia mundial, ou uma postura de independência saudável.

Condições de manobra existem, e o enfoque interno talvez seja mais importante do que o externo, onde as forças internacionais insistem em manter seu domínio sobre as economias dos países pobres.

Mas, qual seria então o caminho? Talvez uma maior participação popular, baseada na reivindicação de "direitos de aceder e pertencer ao sistema sociopolítico como no direito de participar na reelaboração do sistema, definindo portanto aquilo de que queremos fazer parte" (CANCLINI, 2001, p. 47).

Para atingir-se esse objetivo, há perguntas inquietantes a serem respondidas, envolvendo o voto, o povo e aqueles que pretendem representá-lo. A primeira delas

pode ser a do próprio Canclini (2001, p. 56): "Por que líderes que empobreceram as maiorias conseguem preservar o consenso entre as massas prejudicadas?".

Para essa pergunta não há uma resposta única, "é como montar um quebra-cabeça: entender como as forças hegemônicas vêm conseguindo se situar nos cenários estratégicos da economia, da política e da comunicação" (CANCLINI, 2002, p. 56).

O discurso da classe dominante, ressoa em toda a parte, no sentido de manutenção dos seus interesses e, mais importante ainda, conforme Ribeiro (1986, p. 11),

nele se assentam políticas governamentais muito presentes. Por exemplo, a justificativa de que precisamos produzir para exportar é dada como uma compensação da nossa pobreza. A afirmação de que necessitamos de capital estrangeiro, quando é evidente que ele nos sangra e que somos, de fato, um país exportador de capital, também se funda na idéia esdrúxula de que somos, ainda, um país por fazer, uma área por colonizar, que estaria até hoje por civilizar. A verdade verdadeira é que este discurso das classes dominantes constitui um dos mecanismos de manutenção do Brasil na miséria e no atraso.

A reversão das tendências de submissão ao controle das forças hegemônicas internacionais associadas às nacionais, depende de um contramovimento que englobe diversos aspectos, como o cultural, intelectual e político, contemplando os diversos interesses a ponto de gerar, conforme Diniz (2000), um clima favorável ao desenvolvimento da capacidade de reflexão crítica. Se, ao contrário, houver a inércia, ocorrerá o fortalecimento da visão dominante.

A política, como um desses aspectos, onde delineiam-se os rumos dessa evolução; é a via por onde se determina o modo e a forma de se instituir e cobrar os tributos, inclusive a maneira pela qual devem ser aplicados.

Este capítulo tratou das origens do Estado, da supremacia portuguesa na formação do Estado brasileiro e das influências da globalização através da primazia do mercado que reduziu as condições de manobra dos governos. Esses, dependem, para cumprir com suas obrigações, de recursos que advêm dos tributos, como se verá a seguir.

CAPÍTULO 3

OS TRIBUTOS

Este capítulo abordará a questão dos tributos desde seus primórdios e descreverá a sua trajetória e repercussões, mais detidamente, no decorrer da história do Brasil, até o surgimento do ICMS.

3.1 ORIGENS DOS TRIBUTOS

Muito antes de os portugueses velejarem por mares nunca d'antes navegados, e passarem além da Trapobana⁴, já existiam os tributos.

Desde tempos remotos, até aparecerem os primeiros líderes tribais, quando o homem passou a viver em comunidades que, quer pela sua força física ou pela sua habilidade em resolver problemas comuns, passaram a ser os chefes do grupo. Uma das formas de agradecimento, era presentear tais líderes por suas atuações em auxílio, defesa da tribo ou serviços religiosos. Essas podem ter sido as manifestações tributárias primitivas.

Nos casos em que aconteciam conflitos, quando os vencidos eram obrigados a entregar suas riquezas aos vencedores, os tributos passaram a ser compulsórios.

Com o aparecimento do Estado, pressupõe-se instituições dentro do aparelho estatal que garantam a administração.

Para a manutenção dessa administração pública, foi necessário que parte da produção gerada pelo povo fosse transferida aos chefes de Estado, compulsoriamente, como tributos.

⁴ Trapobana foi uma das indicações de Luis de Camões sobre os grandes feitos portugueses em suas viagens além mar, nesse caso significando a passagem além das Índias e do Ceilão, registradas em versos no seu épico livro Os Lusíadas (CAMÕES, 1970).

O texto mais antigo encontrado que trata da cobrança de tributos é uma placa datada de 2.350 a.C., em escrita cuneiforme, que descreve as reformas empreendidas na cidade-estado de Lagash, na antiga Suméria, localizada entre os rios Tigre e Eufrates, pelo rei Urukagina, que fez regulamentos objetivando proteger os cidadãos comuns da exploração do governo. O seu antecessor, devido à cidade estar em guerra, havia decretado impostos abusivos. O manuscrito relata ainda a cobrança de impostos extorsivos e leis opressivas, exploração por funcionários corruptos e confisco de bens para o rei, que continuavam vigorando mesmo após os conflitos (ESPÍRITO SANTO, 1993).

Apesar do texto datar de tanto tempo, parece ser atual em alguns aspectos como impostos extorsivos, funcionários corruptos e confisco, sendo este último provado recentemente pelo povo brasileiro durante o governo Collor (1990-1992).

No Egito foi encontrado um texto do segundo milênio a.C. que mostra as dificuldades do camponês para pagar ao escriba do faraó os impostos sobre a colheita; na Grécia, instituiu-se o tributo administrado pelo Estado similar ao que conhecemos hoje, embora à custa do trabalho escravo e dos tributos dos cidadãos. Nos tempos modernos, o sistema tributário imposto pelo despótico Luís XIV, na França, onerava o povo com as constantes majorações tributárias, para o sustento da corte, o que redundou na violenta reação do povo por meio da Revolução Francesa de 1789 (ESPÍRITO SANTO, 1993).

Pode-se verificar pelos registros históricos que as relações entre contribuintes e poder tributante, desde a sua origem, foram conflituosas e opressivas sendo durante séculos, injustas.

Passados milênios desde a sua instituição e apesar dos avanços alcançados, não se pode afirmar que os tributos neste país deixaram de ser opressivos ou injustos, em função daquilo que o Estado oferece em contrapartida à arrecadação efetuada.

3.2 OS TRIBUTOS NO BRASIL

A história dos tributos no Brasil está muito ligada a satisfazer as necessidades do poder tributante, com pouca atenção às necessidades da população. Em diversos períodos não se levou em consideração a capacidade contributiva dos cidadãos ou suas necessidades (ESPÍRITO SANTO, 1993).

A história de como os fatos aconteceram e suas causas, são úteis para entender-se melhor o porquê de certos comportamentos, costumes e regras, jurídicos ou não, que estão entranhados na sociedade.

Assim, a visão histórica pode contribuir para o desvendamento às pessoas, de respostas a questões do presente, que apenas com a percepção única do atual, torna-se difícil, senão impossível, a compreensão dos motivos de determinada ação ou omissão sob análise, se o conhecimento histórico dos fatos que antecederam tal situação e suas influências não forem explicitados à razão.

Daí a importância de um "passeio" pela história para se conhecer como e porquê se originaram os tributos no país.

3.2.1 Os tributos no Brasil colônia

No chamado período pré-colonial, que foi de 1500 a 1530, era quase ausente o poder português nas terras descobertas, pois Portugal, que dependia da exploração colonial, estava mais preocupado em manter suas relações comerciais com a Índia e suas colônias na África que alimentavam suas relações comerciais naquele período de mercantilismo. Portanto, nesse período não houve a preocupação por parte da Metrópole em ocupar a nova colônia, entretanto foi mantido o interesse em explorar suas riquezas.

Enquanto não acontecia a ocupação e o povoamento do novo território, a exploração do pau-brasil passou a ser a primeira atividade econômica.

Quando do início dessa atividade, iniciou-se também uma tributação indireta. Devido ao fato de a Coroa portuguesa praticar concessão⁵ para a exploração da madeira, fazia com que junto a ela viessem obrigações que segundo Amed e Negreiros (2000, p. 36) "a detentora do monopólio exigia que o interessado erguesse as primeiras fortificações ao longo da costa, iniciasse a colonização da nova Terra e pagasse o Quinto (quinta parte do produto da venda da madeira) ao soberano. Esse foi o primeiro tributo instituído no Brasil".

Ao fazer o que cabia à Coroa Portuguesa, como defender as novas terras construindo fortificações por todo o litoral, o explorador do pau-brasil estava sofrendo uma tributação indireta, pois tais edificações necessitavam de recursos, cuja origem poderia originar-se do lucro obtido com a venda da madeira.

Deve-se observar que logo ao iniciar a exploração econômica das novas terras, os portugueses trouxeram junto a primeira forma de tributo que inclusive não foi planejada com exclusividade para a nova realidade, mas trazida sem qualquer adaptação à nova posse.

É importante destacar que o tributo "era pago ao soberano português, o que reforça a idéia de que a propriedade do Reino lhe pertencia, diferentemente da concepção atual, de que os tributos são pagos ao Estado" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 37).

Essa descrição histórica sobre a quem pertencia o tributo na Metrópole, e a maneira como ele passa a ser praticado também na nova colônia, explicita a forma como ocorreu a transferência do estamento patrimonialista português para o Brasil, desde o princípio de sua colonização.

Portugal decidiu colonizar o Brasil em função principalmente do perigo de perder seus domínios no novo mundo e à crise no comércio com a Índia. A partir de 1530, essa opção efetivou-se com a expedição dirigida por Martim Afonso de Souza que

⁵ A prática de concessões já existia antes da vinda dos portugueses para o Brasil. A concessão significava que os concessionários deveriam pagar ao Rei determinada quantia em dinheiro ou em espécie (escambo) para receber o direito de explorar a madeira por determinado período.

providenciou plantações de cana-de-açúcar e instalou o primeiro engenho açucareiro, sendo fundada São Vicente.

A ação colonizadora, que tem por objetivo a busca de lucro a partir da colônia, tem como contrapartida um alto custo pois "povoar e criar uma administração colonial supõem, por exemplo, a construção de muitos fortes e palácios; assim como o pagamento de funcionários reais, que não viriam a estas distantes e perigosas terras com salários miúdos ou com poucas vantagens" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 41).

À premência da colonização, contrapunha-se a falta de recursos da Coroa Portuguesa para levar a cabo tal empreitada. A solução aconteceu em dois níveis: econômico e administrativo.

Quanto ao econômico estava claro que, para o Brasil tornar-se viável, era necessária uma atividade econômica que possibilitasse renda, tanto para a Coroa, quanto para os que aceitassem o desafio de vir para uma terra desconhecida.

Como nessa época ainda não havia sinais de metais preciosos, a opção foi pela produção agrícola. Na escolha do produto a ser produzido, pesou a experiência portuguesa que desde meados do século XV, produzia cana-de-açúcar nas possessões das ilhas atlânticas de Cabo Verde, Açores e Madeira.

Apenas a experiência na produção não era suficiente; fazia-se necessária também a viabilidade econômica, que nesse caso implicava na compensação dos gastos de produção e dos altos custos de transporte até o mercado consumidor. Preencheu essas condições o açúcar não-refinado até porque, o açúcar era de grande aceitação na Europa.

O atendimento a essa forte demanda foi possível devido, segundo Amed e Negreiros (2000, p. 43), à

presença dos flamengos, detentores de capitais e com ampla capacidade de distribuição do produto. Assim, a experiência portuguesa na produção açucareira, aliada aos capitais e à capacidade comercial dos flamengos, associou-se às boas condições naturais do Brasil, levando a empresa

açucareira ao sucesso. E este sucesso teve uma significação clara: a posse das terras portuguesas na América estava garantida; senão toda a extensão determinada pelo Tratado de Tordesilhas, uma parte considerável da mesma.

No nível administrativo, a solução foi "colocar nas mãos de particulares o ônus financeiro da colonização do Brasil. Isto foi realizado através da instituição das Capitânicas Hereditárias" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 43).

O sistema de Capitânicas Hereditárias necessitou de legislação para organizá-las e foram as cartas de doação e de foral que fizeram esse papel.

Nas cartas de doação, o soberano outorgava a capitania ao donatário com suas delimitações, poderes, privilégios e obrigações do Capitão-Mor e Governador.

Nas cartas de foral, onde se previa, de acordo com Moraes (apud AMED; NEGREIROS, 2000, p. 43) a

povoação, com a determinação dos direitos, foros, tributos e coisas que se pagariam ao Rei e ao Capitão-Mor e governador. [...] As cartas de foral consignavam, sem a menor dúvida, o direito tributário sobre as rendas, direitos foros e tributos que o Capitão-Mor poderia arrecadar para si.

Os dispositivos legais que constituíram as Capitânicas Hereditárias "colocavam os donatários como agentes fiscais, que deveriam dar conta do arrecadado para o soberano português" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 44).

Esses novos tributos relativos à Coroa Portuguesa conforme Amed e Negreiros (2000, p. 44), eram:

- a) **Monopólio do pau-brasil**⁶, das especiarias e drogas, que efetivava-se através do sistema de contratos/concessões;
- b) **Direitos das alfândegas reais**⁷, relativos a mercadorias importadas e exportadas, ou naufragadas que dão à costa;

⁶ Para se conseguir a concessão, era necessário pagar uma quantia em dinheiro estipulada pelo Rei, e ao mesmo tempo essa concessão poderia significar a prestação de outros serviços, como a construção de fortificações.

⁷ Correspondiam em geral, a 10% do valor das mesmas.

- c) Quintos⁸ dos metais e pedras preciosas (ouro, prata, coral, pérola, cobre, chumbo, estanho entre outros);
- d) Dízima⁹ do pescado e das colheitas de todos os produtos da terra, colhidos ou fabricados.

Logo essa sistemática tributária articulada com o sistema das Capitânicas Hereditárias se exauriu, junto com as próprias Capitânicas, pois essas não foram capazes de evitar a concentração das atividades econômicas em poucas regiões até em função do cultivo da cana-de-açúcar, o que facilitava tentativas de invasão por outras potências européias.

3.2.2 Os tributos a partir do Governo-Geral

Na tentativa de centralizar a administração colonial, criou-se o Governo-Geral, que conviveu com as capitânicas que deram certo, pois as suas doações eram de caráter definitivo, porém aquelas que não foram ocupadas devidamente, foram retomadas.

É importante ressaltar que "a desorganização da prática tributária teve destacado papel na decisão portuguesa em direção à centralização político-administrativa" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 49).

A vontade do fisco português em melhorar a arrecadação por meio da sistematização da cobrança de tributos e da grande autonomia conferida aos seus agentes, redundou em abusos e violência na arrecadação. O contribuinte era o grande penalizado, ficando à mercê da vontade pessoal e econômica dos fiscais e de outros funcionários da Coroa Portuguesa.

Uma das formas de sustentar os gastos com a colonização do Brasil eram os tributos cobrados, porém, de acordo com Amed e Negreiros (2000, p. 52),

⁸ Observe-se que, antes da descoberta de metais preciosos na região do atual Estado de Minas Gerais, já estava previsto o imposto do Quinto.

⁹ Normalmente era praticado o percentual de 10% para a Dízima, porém em alguns casos poderia significar outra porcentagem, como 2%; como ensina Moraes.

sem qualquer tipo de preocupação com a capacidade contributiva dos colonos - daí a proliferação de impostos, taxas e contribuições sem maior racionalidade e sim com a marca da necessidade imediata -, os mecanismos de cobrança também trouxeram muitos contratempos aos contribuintes.

Verifica-se que o desrespeito à capacidade contributiva ainda era praxe, sem evolução alguma desde os primórdios dos tributos, milênios atrás.

A opressão fiscal vinha por meio dos tributos, mas não exclusivamente, pois havia também as cobranças extraordinárias e a ausência de um orçamento das contas públicas, "originava a prática do poder público aumentar a arrecadação sempre que as necessidades se apresentassem e das maneiras que estivessem à mão, independentemente de quaisquer análises mais apuradas das condições contributivas dos colonos" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 55).

Quando a exploração se torna opressiva e atinge a elite colonial, esta por sua vez fez o mesmo com a massa trabalhadora.

Pode-se até vislumbrar um paralelo com a situação atual do país, já que a cada aumento da carga tributária, esta é repassada aos consumidores pelas empresas que a contabilizam em seus custos, que por sua vez são transferidos aos preços.

Mas àquela época, o que ocorreu foi que esse acirramento no afã de mais impostos gerou como se uma válvula de escape fosse, o contrabando. Assim, o comércio ilegal foi de "tal monta, que jamais o governo português conseguiu coibi-lo; nem as tentativas de minimizá-lo foram marcadas pelo êxito" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 57).

A respeito do contrabandista, Pombo (1935, p.173-174) afirma que "compreendemos agora como o contrabando, desde o princípio, e cada vez mais irreprimível, nos hábitos, e quase que dizíamos na vida normal da colônia: foi o grande recurso de que procuravam valer-se os colonos contra os gadanhos do fisco".

A partir dessa observação, apreende-se que a sonegação no Brasil originou-se também como defesa dos colonos ante a avidez desmedida do fisco. É importante essa constatação, não como uma desculpa frente à corrupção, mas para trazer ao entendimento que o brasileiro não começou a sonegar apenas por "esperteza" ou ganância mas também como uma forma até de sobrevivência econômico-financeira.

Muitas revoltas aconteceram na evolução da história do país, geradas a partir de situações de extrema exploração dos funcionários da Fazenda Real ou de seus representantes, contra o povo.

O caso dos contratadores¹⁰ de sal¹¹ é bastante ilustrativo. De posse de tal monopólio, manipulavam os preços para valores exorbitantes, a fim de auferirem lucros máximos. Assim, Pombo (1935, p.176-177) descreve que em Santos,

foi tal o desespero e a indignação do povo contra o conluio em que se punha o provedor da alfândega com o contratador de sal, para fazer, pela carestia, subir o preço deste artigo, que os habitantes, tendo à frente o próprio Juiz de Fora daquela vila, arrombaram os depósitos dali, retirando e distribuindo pelas casas, o sal de que se precisava.

Esse ocorrido mostra a omissão das autoridades fazendárias relativamente às funções dos contratadores que faziam o que queriam para aumentar seus ganhos e também a solidariedade dos que participaram do assalto, distribuindo o produto do roubo de casa em casa.

Em contrapartida, a história do Brasil mostra timidamente setores da sociedade que se sentiram prejudicados e, de uma forma ou de outra - buscaram espaço para resolver tais questões.

Essa timidez não é por acaso, pois os que escrevem a história, são os que dominam e, segundo Amed e Negreiros (2000, p. 60),

¹⁰ Personagem importante no Brasil colonial, o contratador de tributos adquiria o direito de ser o único fornecedor de determinada mercadoria e se obrigava a uma contribuição anual fixa à Fazenda Real.

¹¹ A importância do sal era muito grande, pois além de indispensável para a alimentação humana, tinha fundamental importância para a criação e conservação de alimentos, sendo desde o princípio importado de Portugal.

como a historiografia brasileira, na sua maior parte, guarda íntimos vínculos com as elites que sempre dirigiram este país, nunca se deu a devida atenção às inúmeras revoltas populares contra os mais diversos abusos.

O historiador Roberto C. Simonsen (apud AMED; NEGREIROS, 2000, p. 60) descreve outra revolta contra o contratador de sal da capitania de São Paulo, assinalando a proeza de Bartolomeu de Faria,

paulista de valor, natural de Jacareí que, por volta de 1710, reunindo sua escravaria e agregados de confiança, partiu para Santos onde, de surpresa, assaltou os armazéns de sal, vendendo-o ao público pelo seu justo valor, de 1.280 réis o alqueire, incluídos os 400 réis adiconais do Erário Real; carregou como pôde as suas tropas, pagou aos contratadores o sal retirado àquela base e voltou serra acima, destruindo pontes e pontilhões, para se pôr ao abrigo da tropa que em Santos, partiu ao seu encalço.

A atitude relatada evidencia dois aspectos quanto à exação: o primeiro deles, já mencionado, sobre as revoltas terem ocorrido devido a situações de extrema exploração; e o segundo, que o povo em função de sua índole até se conformava em pagar, desde que algo razoável pelos tributos, como ficou claro na forma como agiu Bartolomeu de Faria, que apesar da atitude desesperada de recorrer ao assalto, ainda pagou o tributo que entendeu ser justo, aos representantes do fisco.

Não cabe julgar se por medo de retaliação ou por honestidade, o fato é que Faria poderia não ter pago o imposto, pois o ilícito já havia sido cometido, de uma forma ou de outra.

Já outro aspecto é o pagamento dos impostos devidos por medo das sanções, se descoberta a sonegação. Mauro de A. Madeira (apud AMED; NEGREIROS, 2000, p. 124) observa que os mineradores e comerciantes do Brasil "pagavam ou sonegavam na medida do possível e por força de sanção, da pena de perdimento, confisco ou degredo" e mostra que o apenar era uma outra forma de forçar o pagamento, o que é usado até na atualidade pelas sociedades mais avançadas.

A lógica colonial de transferência das riquezas geradas no Brasil para Portugal reforçava a reação de defesa dos colonos.

A exploração era generalizada desde o escravo, cujo principal objetivo de Portugal não era o atendimento às necessidades por mão-de-obra, mas o estabelecimento da ordem colonial, baseada na exploração dos escravos e também dos colonos, aí incluída a sua elite.

Daí porque a própria Coroa entrou nesse negócio que já envolvia principalmente holandeses, ingleses, espanhóis, franceses e os próprios patrícios. Aos grandes lucros que o tráfico gerava, eram acrescentados os tributos sobre os escravos, que eram considerados mercadorias.

A administração portuguesa não media esforços para alcançar vantagens onde quer que o lucro se apresentasse e não fazia por menos quanto a aumentá-los ao máximo.

Dessa forma, a opressão fiscal portuguesa foi num crescente através dos anos, explorando a Colônia.

3.2.3 Os tributos e sua influência na conjuração mineira

Os níveis de exploração relativamente aos tributos tornaram-se tão altos, a ponto de serem insuportáveis.

Como retratam Amed e Negreiros (2000), políticas tributárias sem qualquer compromisso com o contribuinte, podem chegar a mobilizar os setores populares, normalmente mais marcados pelas exclusões, mas também parcelas das elites. Porém, a Conjuração Mineira deve ser compreendida não apenas como um reflexo mecânico da opressão tributária, mas como parte de um contexto maior como o Iluminismo, a Revolução Industrial e a independência das Treze Colônias.

Devido a essas razões, o termo Conjuração Mineira passa a ser mais adequado do que Inconfidência Mineira, empregado por historiadores durante muito tempo.

Essa melhor adequação do termo, é explicada por Aquino (apud AMED; NEGREIROS, 2000, p. 157) esclarecendo que,

o que ocorreu em Minas Gerais não foi um ato de infidelidade dos colonos para com Portugal ou seu soberano, mas sim um projeto de libertação para o Brasil, que contou com a participação de um grupo de pessoas dispostas a pôr fim ao domínio que Portugal exercia sobre o país. [...] traidores ou inconfidentes, esses homens o foram segundo a ótica das autoridades coloniais. Como brasileiros, não podemos continuar a explicar a história do Brasil de acordo com a perspectiva dos europeus.

A produção de ouro na região de Minas Gerais em torno de 1750 atingiu seu auge, e a seguir iniciou-se o processo de declínio. O reflexo natural do declínio, foi a queda dos rendimentos tributários da região.

O grande problema era que, toda vez que isso acontecia com algum produto da Colônia, a Metrópole atribuía ao fato de os mecanismos de cobrança não estarem adequados à situação. Não se admitia a hipótese de que a produção poderia estar em declínio devido a um processo natural de esgotamento.

Conforme Amed e Negreiros (2000), na lógica lusitana a origem do problema era só uma: o aumento da sonegação fiscal e, portanto, a necessidade de estancá-la e, mesmo que a produção tivesse realmente caído, isso não seria um problema para o governo metropolitano resolver.

Por isso, iniciou-se a imposição de novos tributos e, quanto à Minas, havia ainda a questão dos impostos atrasados desde a época do Marquês de Pombal que consistia na sistemática tributária da Colônia remeter 100 arrobas de ouro por ano como imposto a Portugal.

Quando a arrecadação não atingia aquele valor, a diferença era contabilizada para um pagamento posterior, que ficava sob a decisão de Portugal determinar o momento de cobrar essas diferenças, sob a sistemática denominada Derrama.

A tensão gerada pelo temor da Derrama, justifica-se por essa cobrança ser feita de forma violenta, pois tropas militares portuguesas cercavam a região onde o imposto deveria ser pago e os cobradores entravam de casa em casa com a assistência dos militares.

Em 1789, os impostos atrasados atingiam de acordo com Amed e Negreiros (2000), a impressionante cifra de 596 arrobas de ouro, e o medo maior ainda quanto a essa cobrança violenta e a influência dos acontecimentos internacionais libertadores já citados, culminaram em apontar para o caminho da emancipação política.

Assim, parte da elite colonial vinculada à mineração, localizada em Minas Gerais e Rio de Janeiro, começou a organizar-se.

Os participantes desse grupo, que tiveram participação efetiva, eram membros da elite colonial, alguns com cargos de confiança na administração. Joaquim José da Silva Xavier, Tiradentes, era a exceção, dentista prático, membro das camadas populares e alferes de baixa patente das forças militares sediadas na Colônia, tendo ainda exercido a função de ajudante de contratador.

Ressalte-se que essa função exercida por Tiradentes, era no sentido de garantir a exploração fiscal portuguesa. Por diversos motivos que não cabe aqui tratar, acabou ele por opor-se a essa exploração, sendo um dos conjurados mais vinculados ao ideal de ver o Brasil separado de Portugal.

Fizeram parte do grupo, pessoas ligadas às letras, literatura e a importantes cargos públicos, porém a maior parte delas, apresentando problemas junto à Fazenda Real.

Outro componente do grupo, Joaquim Silvério dos Reis, que conforme Amed e Negreiros (2000) era contratador de tributos para a Coroa, devedor de grande importância para com a Fazenda Real, e na iminência de perder todos os seus bens com a decretação da Derrama, vislumbra a possibilidade de perdão e delata o movimento.

Por sua íntima ligação com os tributos e devido à influência de sua cobrança, ocorreu a conjuração mineira que, não sendo a única contestação ao colonialismo português e considerando-se as outras que aconteceram, não foram suficientes para apagar o ímpeto tributário metropolitano.

3.2.4 Os tributos nas constituições brasileiras e o surgimento do ICMS

Após a declaração de Independência do Brasil em 1822, foi elaborado o anteprojeto da primeira Constituição em 1823 que, por ter sido muito liberal para o gosto do imperador D. Pedro I, não foi aceito.

Dissolvida a Assembléia Constituinte por D. Pedro I, a atribuição de elaborar a nova Constituição foi transferida a um Conselho cujos membros foram indicados pelo imperador. Concluída, a primeira Constituição do país foi outorgada em 25 de março de 1824.

A forma como se determinou a elaboração da primeira Constituição, evidencia a permanência do autoritarismo imperial, entretanto veio com ela algum avanço quanto aos tributos.

Quanto a essa questão, a Carta Magna de 1824 em seu artigo 179, número 15 declarava: "Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres".

Se esse princípio tivesse sido seguido, o Brasil estaria em conformidade com o liberalismo reinante desde a Constituição Francesa de 1791 e à procura de uma maior equidade quanto ao pagamento dos tributos.

Mas se esse princípio fosse levado adiante, "faria com que se reformulasse completamente o sistema fiscal brasileiro. Diga-se que apenas ficou na forma da letra e sua aplicação esbarrou na estrutura socioeconômica do Brasil de então" (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 195).

Desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, as Constituições do Brasil trataram da questão tributária, fazendo, desde a Constituição de 1891, distinção das competências "fiscais da União (artigo 7) e dos Estados (artigo 9) através de um sistema de discriminação rígida de rendas tributárias" (MORAES, 1996, p. 41).

Aristóteles (apud BOBBIO, 1985, p. 55) explica a Constituição como sendo “a estrutura que dá origem à cidade, determinando o funcionamento de todos os cargos públicos e sobretudo da autoridade soberana”. Hoje o entendimento de Constituição engloba outros aspectos além desses, e é a lei fundamental de um Estado, que estabelece seus órgãos, respectivas funções, e relações recíprocas.

Outra definição de Aristóteles para Constituição (apud BOBBIO, 1985, p. 56) em que formula com concisão a teoria das seis formas de governo, é:

como Constituição e governo significam a mesma coisa, e o governo é o poder soberano da cidade, é necessário que esse poder seja exercido por ‘um só’, por ‘poucos’ ou por ‘muitos’. Quando um só, poucos ou muitos exercem o poder buscando o interesse comum, temos necessariamente as constituições retas; quando o exercem no seu interesse privado, temos desvios... Chamamos ‘reino’ ao governo monárquico que se propõe a fazer o bem público; aristocracia, ao governo de poucos..., quando tem por finalidade o bem comum; quando a massa governa visando ao bem público, temos a ‘politiza’, palavra com que designamos em comum todas as constituições... As degenerações das formas de governo precedentes são a ‘tirania’ com respeito ao reino; a ‘oligarquia’ com relação à aristocracia; e a ‘democracia’, no que diz respeito à ‘politiza’. Na verdade, a tirania é o governo monárquico exercido em favor do monarca; a oligarquia visa ao interesse dos ricos; a democracia, ao dos pobres. Mas nenhuma dessas formas mira a utilidade comum.

A Constituição de 1934, dentre as melhoras apresentadas na sistemática tributária, tem-se o fato de que os municípios tiveram impostos privativos definidos, sendo a primeira Constituição a dar aos Municípios um lugar na partilha tributária (MORAES, 1996).

Em 18 de setembro de 1946, é promulgada a quarta Constituição brasileira que trazia em seu bojo, segundo Amed e Negreiros (2000, p. 271)

a liberdade de organização partidária, a livre associação de classe, a liberdade de manifestação de massa, o direito de greve, a liberdade e garantias individuais para a expressão de pensamento, a inviolabilidade da correspondência e da moradia, a liberdade de imprensa e a educação para todos.

Quanto ao aspecto tributário, a Constituição de 1946 alterou, como salienta Moraes (1996), a discriminação de rendas em relação à Constituição anterior, pois o imposto

de indústrias e profissões que era de competência privativa dos Estados, passou aos Municípios; sendo que Estados e Municípios passam a participar de vários impostos, além da instituição de "contribuições de melhoria para as três esferas de governo.

O governo militar instaurado em março de 1964, por meio da emenda Constitucional n.º7, de 22/05/1964, ao suspender provisoriamente a competência privativa dos Estados passou-a aos Municípios e instituiu-se contribuições de melhoria para a vigência do parágrafo 34 do artigo 141 da Constituição Federal (CF), permitiu ao Executivo a instauração de novo tributo, sem a necessidade prévia de autorização orçamentária (AMED; NEGREIROS, 2000).

De posse destes instrumentos para a execução de mudanças no sistema tributário, que vigorava desde a Constituição de 1946, o governo modificou o sistema tributário por meio de Emendas Constitucionais.

A Emenda Constitucional n.º 18, de 1965 compreendeu a Reforma Tributária que foi a primeira da República, pois do ponto de vista fiscal, nada havia sido substantivamente alterado desde a primeira Constituição de República de 1891.

Conforme Moraes (apud AMED; NEGREIROS, 2000), a discriminação de rendas tributárias era sempre repetida, não havia o cuidado de se construir um novo sistema, contentando-se sempre com simples alterações de competência. As "reformas" tributárias estabelecidas pelas Constituições de 1934, 1937 e 1946 limitaram-se a adotar o sistema da Magna Carta de 1891.

A partir de 1965 entra na esfera dos tributos dos Estados, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), cuja modalidade mais geral e importante de fato gerador, "é o fato de sair a mercadoria do estabelecimento comercial, industrial ou produtor. Isso acontece normalmente pelo negócio da compra e venda" (BALEEIRO, 1996, p. 219).

A Constituição de 1988 aprovou novo modelo tributário no qual os Estados e Municípios tiveram maior autonomia, sendo abolido o excessivo centralismo

implantado pelo modelo tributário formado pela Emenda nº 18, de 1965 (AMED; NEGREIROS, 2000).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 155 inciso II, a

competência aos Estados e ao Distrito Federal para instituir impostos sobre: operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (BRASIL, 1988).

Dessa forma, devido à inclusão das prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação na competência do ICM, foi acrescentado o S ao ICM, conforme prevê o artigo 155 da Constituição Federal, originando o ICMS atual, principal fonte de receita dos Estados e Distrito Federal.

O ICMS resultou da fusão de seis impostos do sistema tributário anterior: O ICM, os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e lubrificantes, minerais, assim como os de serviços de comunicações e serviços de transporte.

A Constituição de 1988 determinou também, objetivando melhorar as receitas dos municípios, que 25% do ICMS passasse a compor a receita a eles destinada (Art. 158, IV)

Assim, foi estabelecido um sistema de receita própria para os municípios em tributo de arrecadação de terceiro (o Estado) criando-se uma redistribuição da riqueza arrecadada pelo Estado em direção aos municípios.

O critério previsto na Constituição para essa distribuição é função do valor adicionado pelo município ao ICMS, podendo a lei estadual dispor de 1/4 desse total, como julgar conveniente.

A partir dessa nova redistribuição de arrecadação, a Carta Magna de 1988 apresentou um modelo de maior autonomia para Estados e Municípios que passaram a ter maior autonomia, e que representou um novo pacto federativo.

A Constituição também define a atribuição das competências tributárias a cada esfera de governo, em relação aos impostos e à maioria das contribuições. As três esferas de poder têm competência para instituir taxas – pelo exercício do poder de polícia e pela utilização de serviços públicos –, contribuição de melhoria e contribuição para custeio da previdência e assistência social de seus servidores.

São competências tributárias da União os seguintes impostos: sobre Importação (II); Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR); Produtos Industrializados (IPI); Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); Propriedade Territorial Rural (ITR) e sobre Grandes Fortunas (IGF) que não está instituído, embora prevista sua instituição em nível constitucional (LEMGRUBER, 2002).

A União tem também competência exclusiva para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse de categorias profissionais ou econômicas. Os demais níveis de governo somente podem instituir uma única contribuição, que é a relativa ao custeio da previdência social de seus funcionários.

Os Estados e o Distrito Federal têm competência para instituir impostos sobre: o ICMS; a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a Transmissão *Causa Mortis* de bens imóveis e Doação de qualquer bem ou direito (ITCD).

São de competência municipal, os impostos incidentes sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI).

Um dos grandes problemas enfrentados por qualquer federação conforme Lemgruber (2002, p. 2),

diz respeito à distribuição das bases tributárias entre os governos e a posterior repartição da receita tributária (*tax assignment problem*). De uma forma geral, sugere-se que impostos progressivos com finalidade redistributiva sejam administrados centralizadamente, ou seja, pela União. Também são mais adequados ao Governo Federal impostos com objetivos de estabilização ou de caráter regulatório da atividade econômica, além daqueles que incidam sobre bases distribuídas bastante irregularmente pelo território nacional ou sobre fatores extremamente móveis. Por outro

lado, impostos incidentes sobre fatores imóveis, sobre consumo geral ou sobre bens específicos (tipo *excise tax*) podem ser administrados pelos demais níveis de governo (estados e municípios).

O mecanismo de transferências intergovernamentais, objetiva à correção dos problemas de desequilíbrios verticais e horizontais existentes em qualquer Federação.

Esses desequilíbrios, de acordo com Lemgruber (2002, p. 2), são os verticais que referem-se a

descompassos entre a capacidade de tributar e as responsabilidades de gastos entre os diversos níveis governamentais. Isso ocorre devido ao fato de que alguns tributos são melhor administrados em nível central e algumas despesas em nível local. De um modo geral, a política de gastos é melhor desenhada e controlada pelos governos locais, pois estão mais próximos dos cidadãos e de suas necessidades básicas. Desequilíbrios horizontais são relativos a governos situados no mesmo nível de hierarquia, refletindo as diferenças inter-regionais de renda. Dessa forma, regiões mais ricas e com uma base econômica mais desenvolvida deverão ter maior arrecadação que será repassada às regiões com menor potencial econômico.

De acordo com Lemgruber (2002), no Brasil existem desequilíbrios verticais e horizontais, em função de sua grande extensão territorial e diversidade regional. O mecanismo de divisão tributária existente realiza as transferências necessárias ao maior equilíbrio de receitas e despesas na Federação. Mas o que acontece, é que a União ainda concentra a arrecadação fiscal nesse país, onde há enormes desigualdades regionais. Portanto, essas transferências que na verdade são para minimizar tais distorções, terminam por ser parcela significativa da receita dos governos subnacionais, mas não comprometem a sua autonomia, porque são predominantemente de livre aplicação.

As transferências tributárias podem ser de dois tipos: as constitucionais, que são automaticamente realizadas após a arrecadação dos recursos e as não-constitucionais, que dependem de convênios ou vontade política entre governos.

Essas transferências constitucionais entre União, Estados e Municípios podem ser diretas, quando acontece o repasse de parte da arrecadação para determinado governo, ou indiretas, que acontecem mediante a formação de fundos especiais.

Independentemente do tipo, as transferências sempre ocorrem do governo de maior nível para os de menores níveis, que são da União para Estados; da União para Municípios; ou de Estados para Municípios.

As transferências diretas são assim distribuídas: o total da arrecadação do Imposto de Renda, retido na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados e Municípios, ou suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; do Imposto Territorial Rural são destinados 50% da arrecadação aos Municípios, relativamente aos imóveis neles situados; o mesmo ocorrendo com a arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios.

Incluídos nas transferências diretas, tem-se 25% da arrecadação do ICMS que pertence aos Municípios. Quanto ao IOF - Ouro (ativo financeiro), tributo instituído e cobrado pela União, será transferido no montante de 30% para o Estado de origem e no montante de 70% para o Município de origem.

A autora, Lemgruber (2002), relata que os fundos mediante os quais se realizam as transferências indiretas têm como base a arrecadação do IPI e/ou do Imposto sobre a Renda (IR) que são os abaixo relacionados:

- a) Fundo de Compensação de Exportações (FPEX): constituído por 10% da arrecadação total do IPI. É distribuído aos Estados. Sua distribuição é proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo limitada a participação individual a 20% do total do fundo;
- b) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE): 21,5% da arrecadação do IPI e do IR, distribuídos de acordo com a população e a superfície e inversamente proporcional à renda per capita da unidade federativa;
- c) Fundo de Participação dos Municípios (FPM): composto por 22,5% da arrecadação do IPI e do IR, sendo que 10% são reservados para os Municípios das Capitais.

Sobejamente tratados nas Constituições que regeram o país, os impostos e seus recolhimentos dependem, também da participação e da educação do povo, pois quanto mais educado, aí incluída a educação familiar e cívica, além da formal, mais consciente a pessoa se torna dos seus direitos e deveres.

De posse dessa consciência, a sonegação pode ser vista pelo aspecto de que ela privilegia alguns, em detrimento de tantos outros e torna-se motivo de atenção e até preocupação de muitos, não sendo mais relegada à incumbência exclusiva do Estado.

O presente capítulo discorreu sobre os tributos e abordou a questão da sua presença constante na vida da nação. Sempre provocou reações e em algumas delas, houve violência; em outras, submissão, mas sempre presente a sonegação, que será analisada no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

A SONEGAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES

Este capítulo analisará a sonegação, suas causas e exporá os resultados de sua prática como conseqüências para a sociedade.

4.1 O QUE É A SONEGAÇÃO

Para um melhor entendimento sobre esse assunto, é necessária a compreensão daquilo que é sonegado. O tributo é uma palavra originária do latim - *tributum*, conforme Franco (1998, p.18)

cujo verbo tributo, ere significa dar, conceder, fazer elogios, presentear. Designava primitivamente as exigências em bens ou serviços que as tribos vencedoras faziam às vencidas. Posteriormente, essas exigências passaram a ser feitas à própria sociedade.

Roma cobrava os tributos dos povos submetidos ao seu governo e dos seus próprios cidadãos, mas o tributo, de acordo com Franco (1998, p. 18)

era o principal imposto pago pelos cidadãos romanos. Durante a República esse imposto foi cobrado em ocasiões de guerra, cabendo ao Senado votar a parte que o cidadão, de acordo com suas posses, deveria contribuir. O *tributum* era considerado então, um empréstimo, e o cidadão seria reembolsado assim que a presa de guerra ou as contribuições do vencido permitissem.

Nesse aspecto, a forma como Roma tratava os impostos poderia ser exemplo para os dias de hoje, pois o cidadão era como um investidor, sabendo que receberia o retorno de seu investimento no governo.

O mínimo que o povo espera da sua contribuição, é que o imposto retorne na forma de serviços ou obras públicas necessários e de qualidade. Não acontecendo isso, corre-se o risco de que seja banalizado ou até rejeitado, por perder a legitimidade para sua existência.

O governo romano reforçava sua legitimidade entre o povo a ponto de chegar a aboli-lo, pois conforme relato de Franco (1998, p. 18), "após a conquista da Macedônia (168 a.C.), o *tributum* foi definitivamente extinto para os cidadãos romanos, provavelmente porque os tributos que a Macedônia devia pagar à Urbe (Roma) permitiam liberar os romanos desse dever".

Outra palavra, diretamente ligada a impostos e de origem romana, é o termo *fisco*, conforme Franco (1998, p.18)

que vem de *fiscus*, -i, que era o cesto de junco ou de vime em que o coletor de impostos romano ia colocando o dinheiro público que recolhia. Já no tempo de Cícero, famoso líder político da Roma antiga, que viveu entre 106 a.C. e 43 a.C., o *fisco* designava, por metonímia, o conteúdo, o próprio Tesouro Público.

Hoje, tributo teve ampliado seu significado, generalizado a todas as obrigações fiscais que o povo tem para com o Estado e *fisco*, a designação dada aos agentes do Estado que fazem o papel de garantir o recolhimento dos tributos aos cofres do Erário, obstruindo, ou pelo menos tentando, impedir a sonegação.

Já sonegação, de acordo com Silva (1982), designa o não pagamento do imposto por meio de artifícios ou manejos dolosos do contribuinte. Desse modo, a sonegação não implica numa falta de pagamento involuntária ou decorrente da falta de recursos, mas no emprego de meios para se furtar a esse pagamento.

Muito se tem cogitado sobre ela, porém pela sua própria natureza é de difícil mensuração. Apesar dessas limitações, é útil para este estudo buscar compreender o universo que a envolve como, por exemplo, os interesses em jogo, a avaliação de seus riscos e a busca do entendimento de suas causas.

Conforme visto, uma de suas principais causas no período da colonização do Brasil, foi fugir da opressão dos pesados tributos que a Coroa impunha e para manutenção dos privilégios das elites coloniais.

Uma parcela considerável dos recursos sonegados provêm do consumo, onde ocorre o fato gerador do ICMS. E isto se dá pelo fato desse imposto representar a maior parte da arrecadação dos Estados.

Mas o que é e como é determinado o consumo? Observando pela ótica da racionalidade econômica, Canclini (2001, p. 77) define consumo como o “conjunto de processos socioculturais em que se realizam a apropriação e os usos dos produtos”. O mesmo autor cita estudos de diversas correntes que consideram o consumo como

um momento do ciclo de produção e reprodução social: é o lugar em que se completa o processo iniciado com a geração de produtos, em que se realiza a expansão do capital e se reproduz a força de trabalho. Sob este enfoque, não são as necessidades ou gostos individuais que determinam o que, quem e como se consome. O modo como se planifica a distribuição dos bens depende das grandes estruturas de administração do capital.

O sistema econômico, desta forma, ao orientar o modo de prover alimentos, habitação, transporte e diversão, diz Canclini (2001, p.77-78)

‘pensa’ como reproduzir a força de trabalho e aumentar a lucratividade dos produtos. Podemos não estar de acordo com a estratégia, com a seleção de quem consumirá mais ou menos, mas é inegável que as ofertas de bens e a indução publicitária de sua compra não são atos arbitrários.

O consumo pode ser também, como diz Canclini (2001, p. 78), “o lugar onde os conflitos entre classes, originados pela desigual participação na estrutura produtiva, ganham continuidade através da distribuição e apropriação dos bens. Consumir é participar de um cenário de disputas por aquilo que a sociedade produz e pelos modos de usá-lo”.

Outra corrente, de acordo com Canclini (2001, p.79-80), “vê” o consumo

como o lugar de diferenciação e distinção entre as classes e os grupos, tem chamado a atenção para os aspectos simbólicos e estéticos da racionalidade consumidora. [...] A lógica que rege a apropriação dos bens enquanto objetos de distinção não é a da satisfação das necessidades, mas sim a da escassez desses bens e da impossibilidade de que outros os

possuam [...]. Devemos admitir que no consumo se constrói parte da racionalidade integrativa e comunicativa de uma sociedade.

Acrescente-se que parte da estrutura de consumo no país, é caracterizada por "uma elite com padrões de consumo refinado, de alto poder aquisitivo, baseado na extrema concentração de renda, produzida pela indústria nacional associada ao capital estrangeiro ou pelas multinacionais" (WEYNE, 1993, p. 33).

É nesse universo de consumo, que materializa-se o ICMS, que é pago pelos consumidores e deve ser recolhido aos cofres do Estado pelo contribuinte.

O fato de o contribuinte ser uma espécie de fiel depositário desse imposto, faz surgir a possibilidade do não-recolhimento ou do recolhimento parcial. Essa possibilidade concretizando-se, faz surgir a figura do sonegador.

4.2 O SONEGADOR E SUAS RELAÇÕES PROMÍSCUAS COM OS PODERES CONSTITUÍDOS DO ESTADO

Na visão dos sonegadores, uma aplicação inteligente é aquela que visa garantir o *status quo*, elegendo representantes confiáveis para o poder executivo e legislativo (PELLIZZARI, 1990). Agindo dessa forma, mantêm as condições favoráveis à continuação de suas práticas – e agora sob o amparo da lei.

De acordo com Pellizzari (1990, p. 67) "a elite econômica, os empresários, é a depositária dos tributos pagos pelos consumidores assalariados e utiliza os tributos sonegados para manter o controle político".

Esse entendimento é o mesmo de Dimenstein (2001, p. 73), que afirma: "O trabalhador não sonega. O motivo é bem simples: o imposto é descontado automaticamente do salário. São os empresários que têm condições mais favoráveis de sonegar".

Uma das formas utilizadas para a garantia do poder político, é a famigerada "caixinha" que é o termo designativo, como observa Pellizzari (1990), das

contribuições recolhidas entre os empresários, com o intuito de defenderem os seus interesses, sendo utilizadas principalmente para elegerem seus representantes.

E essa prática é antiga no Brasil, pois "vícios de origem acoplados a interesses conjunturais faziam com que a fraude e a corrupção estivessem presentes no cotidiano do poder fiscal das capitanias da Colônia" (AMED; NEGREIROS, 2000, p.153).

Desde o tempo da Colônia houve uma proximidade perigosa, senão funesta, entre o poder público e a iniciativa privada, permitindo negócios entre os representantes de ambos os lados e "subornos na época dos contratos também eram previsíveis, mas os funcionários da Junta também recebiam consideráveis somas, pelo sistema de propinas, em função dos contratos, tendo-as como contribuições perfeitamente legais a suas remunerações oficiais" (KENNETH apud AMED; NEGREIROS, 2000, p. 153).

Essa relação indistinta entre o poder público e a iniciativa privada tomou novas formas, mais sutis, como a prática da utilização da "caixinha". No Brasil, para eleger candidatos é tão eficiente que, antes do início da campanha, como observa Pellizzari (1990), os candidatos dos partidos representantes do poder econômico fazem um levantamento das empresas que irão colaborar, havendo acirrada disputa dos candidatos para serem financiados pelas empresas. Assim, para boa parte dos políticos representantes dos empresários, a eleição depende de quão forte é a "caixinha".

Parece ser lícito apoiar candidatos que venham a defender suas idéias, quando a origem dos recursos financeiros são próprios, mas conforme (PELLIZZARI, 1990) o problema surge quando os recursos doados pelos empresários para custear campanhas políticas não estão registrados em nenhum lugar, o que sugere uma única conclusão: a de que estes recursos constituem um dinheiro "frio", extra-oficial, não tendo origem legal. Na realidade, provêm do famoso "caixa 2", originado pela sonegação.

Essa visão se coaduna com a de Kuntz (apud PELLIZZARI, 1990, p. 68), quando observa que, "como dinheiro de campanha é quase sempre "frio", mesmo ao tomar conhecimento da fraude, pouco resta a fazer, a não ser lamentar o logro".

Os alvos dos empresários e empresas que participam de "caixinhas" dos políticos são, além de "garantir os privilégios de classe dominante, conseguir favores específicos para suas empresas ou para si próprios. Esses favores são muitos, entre eles participar e ganhar licitações e concorrências públicas, com alta lucratividade" (PELLIZZARI, 1990, p. 68).

Esses objetivos escusos, inconfessáveis, desvirtuam a política; deslocando seus benefícios do geral para o particular, daqueles que carecem para os que deles se locupletam.

Tais práticas recordam as utilizadas com frequência, em tempos remotos da formação do Estado brasileiro como: clientelismo, favoritismo e outros assemelhados. Essas lembranças trazem à discussão o tema sonegação e as mazelas que esta pode impingir a toda a sociedade.

Foram abordadas algumas causas que propiciam pessoas físicas ou jurídicas a sonegar, porém não se pode esquecer de outros "incentivos" que partem do próprio Estado em sua ânsia para arrecadar mais.

Em alguns casos as pessoas são tentadas a sonegar devido às condições favoráveis; em outros, compelidas a isso por situações escorchantes, ou até mesmo pelo retorno incerto para a sociedade dos recursos transferidos ao governo por meio dos impostos.

Quanto a essa questão, Soares (1994, p. 150) explica, por meio da teoria de evasão fiscal, que "dentro de uma dada população, os indivíduos que consideram o bem público subofertado aumentam sua sonegação à medida que ocorrem os aumentos dos impostos. Aqueles que consideram o bem superofertado nas mesmas circunstâncias, diminuem sua evasão fiscal".

E o que acontece, conforme constatação do Departamento de Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é que a carga tributária no Brasil subiu pelo quarto ano consecutivo e chegou em 2001 a 34,07% do PIB.

Aumento que se pode constatar pelos números oferecidos por José Afonso¹², quando informa que a receita tributária foi de R\$ 403,64 bilhões em 2001, contra R\$ 351,44 bilhões em 2000, quando a carga tributária foi de 32,34% do PIB, sendo que a receita de ICMS cresceu 14,5% ('MORDIDA'..., 2002).

Esses números em ascensão levam ao seguinte questionamento óbvio: Esse acréscimo de receita está sendo revertido à população por meio da oferta de bens públicos?

Se sim, Soares (1994, p. 150) explica que,

para os indivíduos que já estão satisfeitos com a atuação do governo, o aumento de alíquotas tem como único efeito a redução de seus recursos disponíveis. A maior disponibilidade do bem público não aumenta suas utilidades individuais. [...] e diminuem sua sonegação fiscal. O reverso acontece com aqueles que não estão sendo bem atendidos pelo governo. O aumento de impostos [...] aumenta a oferta de bens providos pelo governo. Como suas utilidades individuais não se encontram saturadas pelos bens públicos, seus recursos disponíveis devem aumentar [...] aumentando suas evasões fiscais. Sob o prisma da teoria do risco, quando o governo tenta melhorar sua performance aumentando a tributação, ele pode esperar uma alta taxa de evasão justamente daqueles que seriam os maiores beneficiários do aumento de arrecadação. Se a interpretação é estranha, a recomendação é clara: tornar a maior fração da população possível satisfeita com a oferta de bens públicos. [...] Ou seja, uma maior eficiência nos gastos públicos exerce um reflexo direto e positivo na redução da evasão fiscal.

A sonegação é perniciosa, entretanto é bom lembrar que no Brasil é antigo o problema da falta de retorno dos impostos ao povo, ou ao menos a prestação de contas da aplicação dos tributos, como se pode observar no comentário sobre as finanças do país, feito em torno de 1820, por Tollenare (apud FAORO, 1979, p. 262) quando comenta que o

¹²José Afonso, chefe do Departamento de Assuntos Fiscais do BNDES.

contribuinte, premido pela ausência de comunicação com o governo, não percebe no imposto uma aplicação em benefício geral, mas, como um pagamento forçado feito à pessoa do soberano, que dele dispõe como lhe apraz e sem prestar contas, o que estabelece entre administrador e administrados uma espécie de hostilidade pouco conveniente.

Verifica-se que há diversos alimentadores da sonegação, sendo que o mais significativo parece ser, a falta de percepção da população acerca do imposto como sendo uma aplicação que beneficia a todos e, assim sendo, tolera a evasão por não sentir-se prejudicada. Essa tolerância implica em admitir que o imposto não seja recolhido ao Erário.

Por outro lado, a manutenção do *status quo* pelas elites econômicas, com recursos advindos de caixa dois, provenientes de sonegação, financiam campanhas políticas com a finalidade da manutenção de privilégios que incluem legislações brandas quanto à obrigação do recolhimento dos impostos e até remissões de multas para sonegadores.

É claro que esse tipo de atitude premia os que sonegam e, paradoxalmente, pune aqueles bons contribuintes que cumprem com suas obrigações tributárias, pois ao serem corretos no recolhimento do imposto, a retribuição que recebem é o perdão para os seus concorrentes que sonegaram e, com boa probabilidade de acerto na afirmativa, podem ter investido parte dos impostos não recolhidos em seus negócios e assim fazem maior concorrência - e desleal - àqueles que cumpriram com suas obrigações.

A educação portanto, não deve ser apenas para que o povo seja consciente e aja para evitar a sonegação que o prejudica, pois essa ação funciona no varejo, do tipo "formiguinha"; mas é importante que seja abrangente: se é educado aquele que ocupa posições de influência no governo e em cargos eletivos, evita-se que aconteçam injustiças no atacado como perdões àqueles que sonegam.

Daí a importância do art. 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) receituar que a educação tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando e seu preparo para o exercício da cidadania (BRASIL, 2001). Se aplicado, pode contribuir para formar como cidadãos tanto os líderes como os liderados.

Sem essa consciência, corre-se o risco de igualar os que não contribuem para o "bolo" da sociedade àqueles que fazem a sua parte; e ainda com o inconveniente de retirarem do quinhão dos que o construíram.

Se a educação atingir esses fins, é possível que a sociedade trilhe caminhos mais justos no aspecto dos tributos, pois ter-se-ia uma concorrência mais leal com maior uniformização dos que pagam, gerando condições de mais benefícios para todos.

Neste capítulo foi mostrado que há diversas causas para a sonegação, sendo que as mais importantes parecem ser, por um lado, a falta de percepção do imposto pela população como uma aplicação que beneficia a todos e, por outro, a manutenção do *status quo* pelas elites econômicas, com recursos provenientes de sonegação. Abordou a questão da educação, como um dos meios para conscientizar as pessoas quanto a sua cidadania, conforme se verá a seguir.

CAPÍTULO 5

CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO

Este capítulo discorrerá sobre a educação, as principais leis do país sobre o assunto e algumas reflexões sobre o papel da escola, lembrando que o saber está na intimidante percepção das escuridões, como ensina Bonder (1995).

5.1 EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

A Constituição Federal de 1988 deu atenção especial à educação e, principalmente, estabeleceu deveres ao Estado e à família para garanti-la aos jovens, conforme estabelece em seu art. 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Os constituintes reforçaram o interesse na educação, e a vinculam como basilar para o exercício da cidadania, conforme pode-se verificar no texto do art. 205 da Constituição Federal, quando determina que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

A educação para a cidadania deve dar destaque ao interesse público e à convivência em grupo. O papel da escola é parte importante na construção da educação para a cidadania.

A escola é política e é natural que reproduza os confrontos de força existentes na sociedade, pois, "se esta se caracteriza por classes antagônicas, a escola certamente refletirá os interesses do grupo dominante" (ARANHA, 2000, p. 3).

Em contrapartida, "as escolas não são apenas agentes de transmissão da ideologia dominante, mas também são agentes de transformação, no sentido de possibilitar o surgimento de uma contra-ideologia" (WEYNE, 1993, p. 161).

As teorias de educação devem fazer um exame sistemático dos problemas existentes na realidade, para definir os objetivos que orientarão a sua atividade. Sem esse tipo de precaução, uma teoria pedagógica que

desenvolve-se à margem dos acontecimentos econômicos, políticos e sociais do seu tempo, corre o risco de tomar-se ideológica. Utilizando conceitos abstratos, eternos e imutáveis, deslocados da situação histórica em que se inserem, repete artifícios pelos quais os valores dominantes são impostos (ARANHA, 2000, p. 33).

5.2 A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL

A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, é o resultado do confronto de forças da sociedade, em que foi construída uma teoria pedagógica. Essa situação pode ser verificada, quando observa-se os passos de sua elaboração.

Colombo e Micheletti (2002, p. 12) descrevem como esse processo desenvolveu-se:

A história da elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) teve um início e um desenvolvimento riquíssimos, marcados por uma ampla participação de todos os segmentos envolvidos com a educação no país. A marca de seu desfecho, entretanto, foi uma certa frustração. Pelo menos para aqueles que se empenharam, por quase uma década, para que tivéssemos uma LDB muito mais avançada que a atual, indutora de transformações profundas em nossa sociedade.

O início dos debates sobre a LDB foi dado em 1988, na Câmara dos Deputados. O deputado Otávio Elíseo (PSDB/MG) apresentou projeto de lei que trazia inúmeras contribuições da sociedade civil. No decorrer do tempo, esse projeto foi substituído por outros e diversas emendas foram apresentadas, com a participação de especialistas e trabalhadores da educação, bem como de vários outros segmentos sociais.

O professor Fernandes (1989 apud COLOMBO; MICHELETI, 2002, p. 13), um dos principais colaboradores nos debates sobre a LDB travados na Câmara no final dos anos 80 e início dos 90, testemunha sobre esse momento da história do legislativo brasileiro:

Todos os interlocutores válidos, das entidades das escolas privadas leigas e confessionais aos das entidades docentes nacionais, das organizações estudantis do ensino superior e médio, das associações de funcionários, foram ouvidos criteriosamente. Suas contribuições escritas, sob a forma de projetos completos ou de sugestões parciais, foram coligidas e as exposições e debates (dos parlamentares, dos representantes das entidades e do público presente) foram registrados na íntegra. Enfrentamos um trabalho exaustivo, para que o substitutivo apresentasse um cunho democrático indiscutível. [...] A lei reflete o que a comunidade nacional envolvida nesse universo deseja alcançar, como ponto de partida da reconstrução do sistema de educação.

O substitutivo mencionado por Florestan Fernandes é o do deputado Jorge Hage (PDT/BA), apresentado no final do período legislativo 87 a 90. Na legislatura seguinte (91 a 94), o projeto da LDB seguiu o mesmo caminho democrático, até ser aprovado pelos deputados em 93. Da Câmara dos Deputados o projeto seguiu para o Senado, conforme prevêm as normas internas do Congresso Nacional.

No Senado o projeto aprovado na Câmara foi, inicialmente, muito bem acolhido. O senador Cid Sabóia, novo relator da matéria, manteve quase tudo o que os deputados haviam aprovado, apresentando apenas algumas modificações, no intuito de aperfeiçoar a LDB. No entanto, o substitutivo de Cid Sabóia nem sequer foi votado pelos senadores.

A partir daí, os ventos democráticos que impulsionavam a elaboração da nova lei da educação começam a mudar de rumo. O senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ), relator da matéria a partir de 1995, apresentou substitutivo que modificou substancialmente, numa perspectiva conservadora, o projeto de lei aprovado na Câmara. Com o apoio do governo de Fernando Henrique Cardoso, o substitutivo de Darcy Ribeiro foi vitorioso no Senado.

Conforme Colombo e Micheleti (2002, p. 14), do Senado o projeto seguiu para a

Câmara, onde foi aprovado definitivamente, no mês de dezembro de 96, graças, mais uma vez, ao poder de pressão do governo FHC e seu Ministério da Educação. Terminava, assim, de maneira um tanto frustrante, todo o processo que, em seu início e desenvolvimento, foi um dos mais significativos e brilhantes da democracia institucional brasileira.

Observa-se pelo desfecho “frustrante” da construção da LDB, que a ação do Estado (nesse caso executivo com a cooperação de parte do legislativo) foi no sentido de manutenção das idéias provenientes da classe dominante pois, em sociedade dividida por classes, “os interesses não são comuns, mas divergentes. Por isso o Estado é justamente um instrumento de repressão que assegura a dominação de uma classe sobre a outra” (ARANHA, 2000, p. 191).

Do ponto de vista da classe dominante, Weyne (1993, p. 25) afirma que

a tarefa fundamental da escola não pode ser outra senão a de reproduzir sua ideologia, a de preservar o *status quo*. Esta tarefa, no entanto, não esgota o que fazer da escola. Há outra tarefa a ser cumprida por educadores cujo sonho é a transformação da sociedade brasileira: a de desocultar o real.

Apesar da LDB aprovada ter absorvido alguns avanços de todo o processo histórico e legislativo ao qual foi submetida, segundo Colombo e Micheleti (2002, p. 14),

ela peca sobretudo no caráter centralizador que imprime à educação brasileira. A Lei, ao contrário do projeto aprovado na Câmara, não prevê a existência do Fórum Nacional de Educação, que funcionaria como uma abertura para a sociedade contribuir para a condução da

política nacional de educação. Outra face do conservadorismo da LDB é a diminuição do papel do Conselho Nacional da Educação (CNE). Um órgão que deveria ter um papel deliberativo, com autonomia em relação ao governo, funcionando como um catalisador da sociedade e seus anseios na área educacional. Entretanto, a LDB preferiu concentrar poderes nas mãos do Ministério da Educação e atribuir ao CNE um caráter consultivo.

A ação empreendida pelo governo federal, parece mostrar que “os donos do poder” não abrem mão de seus domínios facilmente, desacelerando o quanto possível, qualquer avanço no pensar, no refletir dos homens, pois, conforme Freire (2002, p. 63),

cabe à educação apassivá-los mais ainda e adaptá-los ao mundo. Quanto mais adaptados [...] tanto mais “educados”, porque adequados ao mundo. Esta é uma concepção que, implicando uma prática, somente pode interessar aos opressores que estarão tão mais em paz, quanto mais adaptados estejam os homens ao mundo. E tão mais preocupados, quanto mais questionando o mundo estejam os homens.

Mas, afinal de contas em que consistia a versão aprovada na Câmara, na legislatura anterior?

Era previsto um Sistema Nacional de Educação que, sem desmontar o sistema federativo, ao contrário, buscava garantir a universalidade e a democratização do conhecimento para todos os brasileiros, de modo articulado, respeitando as especificidades regionais e locais em todo o território nacional.

Prevvia como cerne deste sistema um Conselho Nacional de Educação, de caráter deliberativo e com atribuições capazes de permitir a articulação entre os diferentes níveis de poder, inclusive do setor privado, no que se refere a diretrizes e bases pedagógicas. De acordo com Baldijão (2002, p. 1)

este projeto trouxe um conceito inovador e abrangente de educação básica, de avaliação institucional, da transparência no uso de recursos financeiros, da repartição de responsabilidades entre a união, os estados e os municípios, da possibilidade de uma gestão democrática da educação, ressaltando o valor do processo de participação como processo formativo, da expansão de oportunidades, da formação do educador, de sua carreira, da definição de forma permanente e não transitória do processo educativo. Estes e outros pontos foram construídos sob os princípios da

democratização de oportunidades, universalização do conhecimento e concretização de uma educação pública, gratuita e de qualidade.

A proposta previa ainda um Fórum Nacional de Educação, coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, com a colaboração das Comissões de Educação da Câmara e do Senado e do próprio Ministério da Educação, integrado majoritariamente por representantes indicados pelos vários segmentos sociais, como uma instância de articulação com a sociedade civil a reunir-se quinçenalmente, para avaliar o processo educativo e propor diretrizes para uma política nacional de educação, na perspectiva da valorização permanente da educação pública no país.

Mas como observa Baldijão (2002), o texto aprovado agiganta o Ministério da Educação na definição dos rumos da educação, exclui a participação da sociedade, e permite que a cada governo a educação tome rumos diferentes, o que impede um processo permanente de política educacional de valorização da educação e de correção de rumos. O desaparecimento do Sistema Nacional de Educação fará com que seja mantida a desarticulação e acentuará a desagregação entre os diferentes sistemas estaduais e municipais de educação com a conseqüente fragilização dos mesmos.

A LDB, como se pôde constatar, não foi a ideal, porém veio para buscar o cumprimento do previsto na Constituição Federal em seu artigo 214, onde se determina que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País (BRASIL, 2001).

O Fórum Nacional de Educação simplesmente desaparece, assim como o Conselho Nacional de Educação quanto ao seu caráter deliberativo, passando a ser apenas

um órgão assessor do Ministro, conforme projeto de lei de conversão, anteriormente aprovado, em função de medida provisória editada.

O discurso ideológico, que tem por objetivo manter privilégios e a dominação de uma classe sobre outra, deve ser evitado. Mas nem sempre é possível afastá-lo no todo, como se pode verificar no histórico sobre a construção da LDB e seu resultado final. Porém, é necessária a busca incessante de “uma relação dialética com a prática, uma relação de reciprocidade e simultaneidade, não uma relação hierárquica, como no discurso ideológico que considera a teoria superior e anterior à prática” (ARANHA, 2000, p. 35).

Uma teoria educacional não deve determinar, autoritariamente e *a priori* o que deve ser feito, mas partir da análise dos fatos e retornar a eles, objetivando agir sobre eles, mantendo viva a relação entre o pensar e o agir. Assim ensina Aranha (2000, p. 35), concluindo que,

por isso, toda teoria educacional autêntica vem sempre acompanhada de forma reflexiva e crítica pela filosofia, cuja função é explicitar os seus fundamentos, esclarecer a função e a contribuição das diversas disciplinas pedagógicas e avaliar o significado das soluções escolhidas

5.3 OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS

Os parâmetros curriculares nacionais servem como referenciais para que o sistema educacional do país possa balizar-se e propiciar à educação que caminhe rumo ao processo de construção da cidadania, tendo como objetivo atingir a igualdade de direitos entre os cidadãos.

Eles são uma proposta pedagógica do MEC, com o objetivo de servir de referência ao planejamento do currículo em nível nacional para Estados e Municípios, sem que seja de caráter obrigatório.

Em sua terceira edição, e publicado em 2001, vem com a missão de atender o estabelecido pela LDB, quanto à necessidade de proporcionar a todos a formação básica comum.

Conforme análise da Fundação Carlos Chagas (apud SILVEIRA, 2002, p. 30), as propostas curriculares oficiais para o ensino fundamental são para uma perspectiva democrática e participativa e que este deve comprometer-se com a educação necessária para a formação de cidadãos críticos, autônomos e atuantes. Entretanto, essa Fundação verifica uma desarmonia entre os objetivos oficiais e aquilo que é proposto para alcançá-los, entre os pressupostos teóricos e a definição de conteúdos e aspectos metodológicos.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais procuraram tratar dessa desarmonia dividindo-se os conteúdos curriculares em áreas e temas transversais, propondo que estes sejam incorporados na concepção teórica das áreas e seus componentes curriculares (BRASIL, 2001b).

Conforme Silveira (2002, p. 32),

Constituem as áreas os conhecimentos que têm importância instrumental, que são as matérias tradicionais: português, matemática, história, geografia, ciências, língua estrangeira, artes e educação física. Já os temas transversais constituem as questões socialmente relevantes: ética, saúde, meio ambiente, orientação sexual e pluralidade cultural, trabalho e consumo.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais propõem que a questão tributária seja tratada dentro do tema transversal Trabalho e Consumo, entretanto, como observa Silveira (2002, p. 32) "não justificando, porém, como um tema de tamanha amplitude e complexidade possa vir a ser tratado dentro de um outro igualmente grande e complexo que, por sua vez, poderá ou não merecer atenção dentro das áreas instrumentais".

O capítulo tratou sobre a educação e os meios utilizados para que ela se torne realidade, encerrou com a abordagem sobre temas transversais e o tratamento dado à questão tributária, assunto que será exposto no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 6

O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA

Este capítulo abordará a educação tributária, descreverá as primeiras ações no sentido de implementá-la e seus avanços até a criação e desenvolvimento do Programa Estadual de Educação Tributária do Espírito Santo.

6.1 O PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL

As primeiras ações educativas na área da Administração Fiscal da União surgiram em 1969, com a Operação Bandeirante. Ensinava-se sobre a função “socioeconômica dos tributos e sua presença nas obras de infra-estrutura, como estradas, educação, saúde e energia elétrica” (BRASIL, s/d, p. 8).

Em 1970, a educação tributária procurava chegar aos estabelecimentos de ensino, objetivando fazer com que as crianças recebessem “elementos básicos para a formação de uma consciência substitutiva do estado de guerra entre o fisco e a sociedade” (BRASIL, s/d, p. 9).

Devido a resistências, e sob o argumento de que essa atividade era de competência da área educacional, o trabalho foi suspenso em 1972. Novas tentativas foram feitas, porém sem efeito duradouro, pois tinham a característica de campanhas.

Em maio de 1996 em reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em Fortaleza, Ceará, o representante do Estado do Espírito Santo e coordenador do Programa Estadual de Educação Tributária do Espírito Santo (PET/ES) apresentou o programa desenvolvido pelo Espírito Santo aos Secretários de Fazenda e Finanças de todos os Estados brasileiros. Nessa reunião, por unanimidade, resolveu-se criar o Programa Nacional de Educação Tributária (PNET).

A instituição do PNET foi um passo a mais no sentido de contribuir para que o cidadão viesse a entender o tributo e seus reflexos na sociedade da qual é parte e, por conseguinte, os resultados dessas implicações em si próprio, pois no Brasil, conforme o Programa Nacional de Educação Tributária (BRASIL, s/d, p. 9).

a missão de tributar e todos os seus componentes de conteúdo social eram tidos como desobrigados de qualquer entendimento pelo cidadão, caracterizando-se como atividade particular e interna do Estado. O governo não fornecia explicação sobre a tributação e suas implicações, nem informações sobre as finanças públicas, principalmente quanto aos gastos. Ao cidadão comum restava a condição de simples leitor do noticiário sobre elevação da carga tributária, criação de novos tributos, injustiças fiscais, aumento de gastos públicos, déficit público, desvio de recursos, desequilíbrio das finanças públicas e seus efeitos sobre a inflação.

Em contrapartida a essa cultura de falta de informação oficial, nos países desenvolvidos "existe integração entre a administração fiscal e os estabelecimentos de ensino" para que haja crescimento da relação entre Estado e sociedade (BRASIL, s/d, p. 9).

Em setembro de 1996, foi implantado um programa nacional permanente de conscientização tributária, parte do convênio de cooperação técnica entre União, Estados e Distrito Federal.

Foi mais uma investida para a implementação e consolidação da Educação Tributária, e como resultado direto da reunião do CONFAZ de maio de 1996, houve a criação do Grupo de Trabalho Educação Tributária (GET), em 25 de julho de 1997, constituído por representantes do Ministério da Fazenda (Gabinete do Ministro, Secretaria da Receita Federal, Escola de Administração Fazendária (ESAF), das Secretarias de Fazenda ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal.

O GET foi oficializado pela Portaria n.º 35, de 27 de fevereiro de 1998, do Ministério da Fazenda. Seu objetivo foi estipulado de forma a promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implantação de um programa nacional permanente de educação tributária. Sua coordenação e secretaria executiva ficou sob a responsabilidade da Escola de Administração Fazendária.

Os membros do GET definiram como sua missão: promover, coordenar e acompanhar as ações necessárias à elaboração e à implantação de um programa permanente de conscientização tributária, visando despertar a sociedade para o exercício da cidadania.

Em julho de 1999, este grupo é denominado Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (GEF).

Objetivando atingir à sociedade, as questões tributárias e de finanças públicas são desenvolvidas nos currículos dos ensinos fundamental e médio, de forma que os alunos se familiarizem com esses assuntos, a ponto de terem condições de agir no seu cotidiano, dominando o assunto, conhecendo seus direitos e sabendo agir para garanti-los.

Foi deixado de lado o objetivo imediato de aumento da arrecadação, sendo enfocado o interesse social, pois deverá ser buscado o entendimento, pelo cidadão, da necessidade e da função social do tributo, assim como o envolvimento da população no acompanhamento da qualidade e da propriedade dos gastos públicos.

Em julho de 1999, o CONFAZ reunido na Paraíba, verificando a abrangência do programa, que não se restringe apenas aos tributos, mas que aborda também as questões de alocação de recursos públicos arrecadados e sua gestão, aprovou a mudança da denominação do PNET para Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Em 31 de dezembro de 2002, por meio da Portaria nº 413 conforme Art.1º, os Ministérios da Fazenda e da Educação, resolveram:

Implementar o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF com os objetivos de promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania, sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo, levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão (BRASIL, 2002).

Os Estados brasileiros, em sua maioria, estão envolvidos na disseminação da educação tributária, associada ao exercício da cidadania. A exceção é o Rio Grande do Sul, que não participa, e alguns poucos Estados que associam ainda a educação tributária apenas a programas para melhorar a arrecadação (Informação verbal do GTE).

Esse objetivo de procurar levar as pessoas a se engajarem na compreensão da função social do tributo faz parte do programa da educação tributária estadual, porém o caminho percorrido para se chegar a esse estágio, foi o resultado um processo que durou aproximadamente 20 anos, como se demonstrará na próxima seção.

6.2 O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL

O primeiro passo dado em direção ao programa de educação tributária no Espírito Santo, deu-se por meio da Portaria 73-N de 18 de novembro de 1980, que implantou Os Amigos do Jucapixaba. Era essencialmente um álbum de figurinhas que pretendia mostrar à população seus heróis, suas cidades históricas, arquitetura, folclore, fauna e flora, comidas típicas, pontos turísticos, produtos de exportação, personalidades que permaneceram na terra, e os que tiveram sucesso no país (ESPÍRITO SANTO, 1980).

O começo foi tímido, pois a referida portaria disciplinava uma campanha que, apesar de pretender “motivar e conscientizar a população, principalmente de idade escolar, para a importância social dos tributos e de incrementar a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias” (Art. 1º, portaria 86-N/81), baseou-se em álbuns sobre conhecimentos gerais, cujas figurinhas e os próprios álbuns, eram obtidos “[...] pela troca por documentos fiscais regularmente emitidos a partir de 1º de abril de 1981” (Art. 3º, portaria 86-N /81) (ESPÍRITO SANTO, 1981).

O conteúdo de informações dos álbuns, referia-se pouco aos tributos e a principal motivação da campanha direcionada aos cidadãos eram os prêmios, conforme discriminados pormenorizadamente no art. 10 da referida portaria.

A meta principal de evidenciar ao povo capixaba a importância do então ICM no desenvolvimento do Estado e de incentivar a exigência da nota fiscal no momento das compras, com o objetivo explícito de aumentar a arrecadação, não contou com qualquer tipo de trabalho de educação tributária, no sentido de levar os cidadãos a refletirem sobre o porquê do tributo e para que ele serve.

Em uma segunda fase foi lançado o segundo álbum, denominado Jucapixaba e o Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, quando o personagem percorreu todo o Estado mostrando suas cidades e obras em andamento. Era mais uma campanha de marketing governamental do que educativa.

Concluindo o ciclo, a Secretaria da Fazenda lançou o livro O Jucapixaba no Mundo dos Números. Este material de matemática mostrou ao público os conhecimentos elementares de matemática. No rodapé do livro, o personagem conversava com o leitor acerca da importância para o cidadão, de exigir a nota fiscal no momento de suas compras.

Este trabalho durou apenas enquanto campanha, sendo encerrado em 1982, tendo motivado as pessoas apenas em função dos prêmios oferecidos e que acabaram sendo o fim em si mesmos.

Em 1983 foi apresentado pela SEFAZ- ES ao governo, o plano de conscientização para o exercício da cidadania, com enfoque no ICMS. Como se tratava de matéria que envolvia modificações em currículo escolar, o processo foi encaminhado à Secretaria de Estado de Educação para que se fizesse a inclusão da matéria tributária, nas séries de primeira a oitava¹³, sobre tributos nas escolas com os seguintes temas, dentre outros, para a orientação de atividades: o indivíduo na sociedade e responsabilidade; os elementos do Estado; atividades políticas do Estado; povo; governo; tributos; direito tributário; classificação de impostos; história dos impostos; ICMS - Legislação e a estrutura física da Secretaria de Estado da Fazenda; porém este plano não chegou a ser efetivado.

¹³ Atualmente, denominado ensino fundamental.

Entre 1987 e 1989, o sindicato dos fiscais – SINDIFISCAL, apresentou anteprojeto à Assembléia Legislativa que, em janeiro de 1992, aprovou a Lei 4.628, que estabeleceu a obrigatoriedade da inclusão da matéria tributária nos currículos escolares de 1º e 2º graus, criando o projeto Consciência Tributária- A Força do Cidadão (ESPÍRITO SANTO, 1992).

Com a implantação do projeto, em 1993, que recebeu o nome de Consciência Tributária, foi feito treinamento de professores e fiscais com o intuito de disseminar o programa entre os alunos. O Estado produziu material didático para professores e alunos, mostrando a história dos tributos desde seus primórdios até à atualidade e explicando as suas funções sociais, produzindo também o vídeo História dos tributos - uma conquista do homem, que sintetiza as apostilas.

Nesse período, o curso foi "passado" aos professores, mas não houve planejamento no sentido de verificação dos resultados e, menos ainda, de reciclagem dos professores envolvidos, que deveriam transmitir os conteúdos da educação tributária de forma transversal às suas disciplinas. No final de 1994, o programa parou por falta de apoio oficial e, secundariamente, por falta de recursos.

Em abril de 1999 recomeça o programa que, nessa última fase, evolui, propondo-se a capacitar os professores apenas nos municípios que demonstraram interesse em implantá-lo.

Isso quer dizer que serão realizadas capacitações apenas nos municípios em que houve a prévia concordância do prefeito e sua equipe em iniciar o programa, obtendo assim, apoio e compromisso por parte da liderança local com o mesmo.

Objetivando o envolvimento da sociedade, o coordenador do GTE¹⁴ profere palestra para explicar à comunidade local o que é o programa e quais os seus objetivos; sendo convidados para o evento o prefeito, secretários, representantes de associações, ministério público, comandantes de batalhão, entidades beneficentes, diretores e técnicos das escolas.

¹⁴ O Espírito Santo não acompanhou a maioria dos Estados quanto à mudança de denominação do grupo para Grupo de Educação Fiscal Estadual- GEFE, permanecendo portanto com a sigla GTE.

Em etapa posterior, é feita a capacitação dos professores, que serão os multiplicadores dos conteúdos aos alunos, por meio de suas próprias disciplinas, ou seja, fazendo paralelos aos assuntos específicos de sua matéria, com os conceitos envolvidos na educação tributária que é a transmissão de conhecimentos de forma transversal.

Os responsáveis pela capacitação dada aos professores são os disseminadores, que, quando capacitados pela ESAF para essa função, são denominados capacitadores.

Os conteúdos abordados são: a apresentação do Programa Nacional de Educação Tributária; o Programa de Educação Tributária para o Estado do Espírito Santo; Cidadania; Organização Administrativa do Estado; Atividade Financeira do Estado; Origem Histórica dos Tributos; Sistema Tributário Nacional; Índice de Participação dos Municípios e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, ensinados em carga horária total, de oito horas.

Nos municípios pesquisados, essas capacitações ocorreram da seguinte forma: em Muniz Freire nos dias 28 e 29 de agosto de 2001 e em São Mateus em 28 de junho e 12 de setembro de 2001 e 18 de março de 2002 segundo informações do GTE.

Essa estratégia de transmissão da educação tributária por etapas à sociedade municipal, foi desenvolvida para que, quando o professor passasse a despertar os alunos para o fato de que o tributo deve retornar à sociedade, via recolhimento aos cofres, não surgisse reação negativa por parte da comunidade, pois já fora informada previamente a que se propõe o programa, que é ampliar o conhecimento e a compreensão do cidadão quanto à necessidade da existência da máquina do Estado para a manutenção da sociedade em que vive.

A educação tributária no Espírito Santo, no ano de 2002, foi ministrada por técnicos da SEFAZ com o apoio de duas técnicas da SEDU, que se deslocaram aos municípios interessados em implantá-la e capacitaram os professores da rede pública estadual e municipal.

Essa equipe pretendeu despertar a visão crítica da sociedade local, informar como é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e seus efeitos para a comunidade, além de mostrar o funcionamento dos principais impostos estaduais. Os professores capacitados repassaram esses conteúdos de forma transversal aos seus alunos nas suas respectivas matérias, que compõem o currículo escolar.

Dentre esses professores, a escolha do monitor para cada município, foi feita por meio de eleição entre eles. A função do monitor da educação tributária é ser o elo de ligação entre os professores e a coordenação do programa em Vitória, pois repassa a eles novas informações oriundas da coordenação e informa a esta como anda o programa no município em termos de conteúdo ensinado e alunos alcançados.

O objetivo da educação tributária é contribuir para que o cidadão-aluno entenda o seu papel na sociedade de forma mais completa, enxergando não apenas as suas obrigações, mas seus direitos e a importância que o seu pensamento crítico tem, na construção de um Estado menos voltado para o particular e muito mais voltado para o coletivo.

O capítulo abordou o programa de educação tributária desde o seu surgimento até a implantação do programa de educação tributária estadual. O desenvolvimento desse programa no Estado evoluiu até sua implantação nas escolas, o que motivou a pesquisa nos municípios descritos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 7

UMA BREVE VISÃO DOS MUNICÍPIOS DE SÃO MATEUS, MUNIZ FREIRE E DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Este capítulo procura descrever os aspectos históricos, econômicos e demográficos dos municípios onde realizou-se a pesquisa, além de expor o contexto político do Estado onde tais municípios estão inseridos.

7.1 OS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Foram selecionados para a pesquisa os municípios de Muniz Freire e São Mateus, devido ao fato de que neles ocorreu a maior carga horária de educação tributária.

O município de Muniz Freire foi criado em 11 de novembro de 1890, pelo Decreto nº 53, desmembrado de Cachoeiro de Itapemirim, sob a denominação de Espírito Santo do Rio Pardo. Sua instalação transcorreu em 1º de março do ano seguinte.

A Lei nº 213, de 30 de novembro de 1896, eleva sua sede à categoria de cidade e altera-lhe o topônimo para Muniz Freire. Sua localização é ao sul do Estado, mais precisamente a sudoeste de Vitória, e dista 172 km da capital.

Seus habitantes são descendentes de mineiros, fluminenses e imigrantes italianos, e vivem a 540 metros de altitude numa área de 685 km² tendo uma população economicamente ativa (PEA) de 7.681 pessoas, conforme o Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES) (2000).

Sua vocação é agropastoril, tendo predominância na criação de gado e plantio de café sendo que a produção de hortifrutí está tendo um crescimento acentuado. Segundo dados de 1998, o PIB municipal em relação ao estadual foi 0,35% e a arrecadação de ICMS em 2000, R\$ 321.988,79. Apresentou índice de participação dos municípios- IPM de 0,517 em 2002.

São Mateus, localizado ao norte do Estado, dista 219 Km de Vitória, e apresenta uma população de 92.412 habitantes que, segundo o IPES, descendem dos índios Aimorés, colonizadores advindos de Vila Velha, imigrantes italianos e escravos. A área do município é de 2.345,80 km² em altitude de 31 metros, e sua PEA, 27.851 pessoas.

O PIB municipal, relativamente ao estadual em 1998 era de 1,62% e a arrecadação de ICMS em 2000 atingiu R\$ 26.379.089,32. Seu IPM em 2002 foi 1,873.

Apesar da extensa área rural voltada para o plantio de diversas culturas, como pimenta-do-reino, mamão e café, o município apresenta excelentes condições para o turismo, devido às suas praias, o que contribui para que seu comércio seja mais desenvolvido, assim como a proximidade da BR 101 que corta a sede do município e também a presença da Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS), no município.

Esses municípios estão inseridos em um contexto socioeconômico e político de maior abrangência, que é o do Espírito Santo, Estado com uma população de 3.097.232 habitantes em 2000, e grande concentração humana na grande Vitória que engloba os municípios de Cariacica, Guarapari, Serra, Vila Velha e Vitória que representam segundo o IPES aproximadamente 42% da população total do Estado.

7.2 ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relativamente à conjuntura política, o que se observa no Estado, é que parece que foi mantida a velha ordem que imperou no país desde o princípio de sua colonização, pois ainda se encontram em prática a utilização de cargos públicos em favorecimento próprio ou de outrem, porém intimamente ligados por interesses pessoais, muitas vezes escusos, troca de favores e uso da coisa pública.

Pode-se perceber mais claramente essa situação observando-se com mais atenção a declaração de Ronaldo Albo¹⁵, ao referir-se à CPI do narcotráfico, que

¹⁵ O procurador Ronaldo Albo chefia a missão especial criada em julho de 2002 pelo governo federal composta de procuradores da República, delegados e agentes da polícia federal, enviada ao Espírito Santo para investigar e desbaratar o crime organizado. Essa missão foi criada como substitutiva ao pedido de intervenção federal no Estado feito pela OAB e outras entidades representativas da sociedade, que foi arquivado pelo procurador geral da República, Geraldo Brindeiro.

indiciou autoridades do Estado por suas ligações a essa prática criminosa (LOPES, 2002).

Albo, ao afirmar que "a comunidade tem que ajudar também, não pode eleger pessoas corruptas e vinculadas ao crime organizado, a grupos de extermínio" (LOPES, 2002, p. 3) fez uma ligação direta à importância do voto, que possibilita tais pessoas a exercerem o poder. Dessa forma, parece utilizar os meios de comunicação para influir, e tentar despertar as pessoas para o fato concreto de que os corruptos em geral estão organizados a tal ponto de elegerem seus próprios representantes.

Herkenhoff (2002, p. 2) mostra a mesma visão de Albo, quando observa que "o crime organizado não avançaria tanto se não houvesse ambiente propício. Cabe também a cada eleitor ser mais seletivo na hora do voto".

Verifica-se convergência da opinião de ambos, principalmente na questão do voto e ao conclamarem a população através dos meios de comunicação, a verificar melhor os candidatos, para que não se deixem enganar objetivando uma melhor representação no legislativo.

Porém, por outro lado, Abranches (2002, p. 68) ilustra a falta de seletividade do povo quanto ao retorno à política de pessoas com passado não recomendável por envolvimento em escândalos, observando a origem de seus votos: "O grosso da votação deles vem de um eleitorado de classe baixa. É armadilha do clientelismo em troca de favores".

Para que a população venha a discernir quem é o candidato que melhor a representará, é necessário que desenvolva um senso crítico, que a liberte do engano e a eleve acima das induções clientelistas e dos meios de comunicação, permitindo o desenvolvimento de sua capacidade analítica. A partir daí então, decidir se quem pretende representá-la de fato é digno de receber o seu voto.

A importância dessa educação mental, é fundamental na hora do sufrágio, pois é necessária a capacidade de reflexão, para utilizá-lo, em última instância, ao menos para defendê-la da rapina de homens inescrupulosos que estão procurando muitos a quem possam enganar e deles tirar proveito, para si e seu grupo.

O procurador Albo (LOPES, 2002, p. 3) ao ser questionado sobre qual a forma de acabar com o crime organizado no Estado, responde: "Afastando essas pessoas da vida pública. O crime organizado normalmente se respalda em seus membros que exercem mandatos eletivos".

Parece que se está começando a perceber que cidadania é essencial quanto à prática do sufrágio, que no final das contas irá determinar como será encaminhado o destino de todos aqueles que vivem em determinada comunidade e assim, começa a aparecer na mente daqueles preocupados com os destinos do Estado, a importância da seletividade e de critérios firmes para definir quem serão os representantes de todos. Parecem querer evitar que aquela classe dominante que representa apenas a ela própria, seja retirada do poder pela via do voto.

Essa elite que se mantém no poder às custas do empobrecimento de uma população carente de recursos de toda a sorte e principalmente da educação que poderia contribuir para libertá-la, é propugnada por Vidal (1987, p. 28) como falsa, por

não se fundamentar, nas suas origens e ações, nas aspirações e necessidades da nação, na sua cultura. [...] Essa falsa elite, naturalmente, tudo faz para se manter no poder. Para isto, anula e destrói qualquer liderança autêntica, usa do corporativismo, do *esprit de corps*; enfim, de todos os meios, seja na área cultural, científica, militar ou política; para isto conta, naturalmente, com poderosas forças internas e externas, que a sustentam.

Uma ilustração acerca da concentração e do mau uso do poder, foi a divulgação, através da mídia nacional da frase proferida pelo presidente¹⁶ da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo sobre os deputados, seus pares na Assembléia Legislativa: "esses otários aqui, quantas vezes eu for deputado, eles têm de votar em mim para presidente da Assembléia" (FRASES, 2002, p. 22), em referência à sua ascendência sobre a maioria dos deputados.

¹⁶ José Carlos Gratz, acusado pelo Ministério Público Estadual de pagar propina para se reeleger presidente da Assembléia Legislativa em 2000 e abuso de poder econômico na campanha, foi impedido pelo Tribunal Superior Eleitoral, de ser diplomado deputado em 2003. Em fevereiro de 2003, foi preso pela polícia federal, e é tido pela missão especial de procuradores da República e delegados federais, como o braço político do crime organizado no estado. Em março de 2003 é acusado pelo Ministério Público Federal de sonegação fiscal.

Esse tipo de ação, o "voto de cabresto", levado a efeito inclusive com aqueles que teoricamente têm opinião própria, e deveriam estar representando os diversos setores da sociedade, tem oprimido o povo do Espírito Santo, a ponto de tornar-se um ciclo vicioso em que as pessoas, por não terem discernimento, por serem cooptados ou por perderem a capacidade de saber quem é quem devido a diversas artimanhas, elegem aqueles que os oprimem.

Uma possível explicação para esse estado de coisas, poderia ser que "verdadeiramente, a opressão faz endoidecer até o sábio, e o suborno corrompe o coração" (ECLESIASTES, cp.7, vs.7).

A corrupção além de corromper o homem, corrompe também as sociedades como a romana de 130 a.C. que, segundo Dahl (2001, p. 24) "começou a enfraquecer pela inquietude civil, pela militarização, pela guerra, pela corrupção e por um decréscimo no espírito cívico que existira entre os cidadãos".

O declínio devido à corrupção também ocorreu depois de meados do século XIV entre os governos republicanos de algumas das maiores cidades italianas, sendo os maiores inimigos do "governo popular: o declínio econômico, a corrupção, a oligarquia, a guerra, a conquista e a tomada de poder por governantes autoritários" (DAHL, 2001, p. 26).

A corrupção é uma doença moral que, ao atingir a sociedade, vai minando o tecido que a constitui, enfraquece seus membros individualmente, retira o sentimento de grupo e culmina no declínio do espírito cívico.

Essa decadência e corrupção já atuam sorrateiramente no Estado do Espírito Santo há alguns anos, como se pode depreender da análise feita por João Gualberto (2002, p. 3), quando observa que

mais uma vez comparecemos no noticiário nacional com fatos relacionados à aplicação duvidosa dos recursos públicos e os últimos governos foram nos conduzindo a um patamar apavorante de apropriação privada dos recursos públicos. E mais do que isto, o aparato legal está todo voltado para não incentivar o desenvolvimento econômico e apoiar empresas que queiram produzir e gerar empregos. [...] Desmontar a mentalidade

cleptopatrimonialista reinante entre nós em vários planos da política é uma tarefa de curto prazo. [...] Quanto a nós, esta é uma tarefa a ser enfrentada por todos, empresários, políticos, trabalhadores, e a sociedade organizada, de uma forma geral. O voto será nosso instrumento esse ano.

Observa-se a existência de um movimento de idéias, em que formadores de opinião, estão conclamando a sociedade a mudar o *status quo* da corrupção generalizada enraizada no Estado, pelo poder do voto. Esse tipo de movimento é importante quanto a buscar a evolução, no sentido de mudança de visão do povo, mas não se pode perder de vista que a "massa" votante sequer tem acesso aos jornais e revistas, e esse fato é limitador à propagação de idéias libertadoras.

A mídia eletrônica, muito mais abrangente, pois penetra capilarmente nas classes populares, está mais restrita aos divulgadores de tais idéias porque, sendo propriedade daqueles que detêm o poder e que não ignoram a capacidade do rádio e TV em influir na opinião pública, limitam ao máximo tais inserções nesses meios de comunicação.

Existe casos, em que esses proprietários (que falseiam ou limitam a verdade dos fatos) são "grandes "capitães" da corrupção, dirigentes até de grandes máquinas de poder e de convencimento, manipuladores dos dinheiros e da opinião públicos, interna e externamente instalados" (VIDAL, 1987, p. 31).

E de que forma é manipulada a opinião pública através dos meios de comunicação? O próprio Vidal (1987, p. 26) ensina que "no andamento do processo de massificação e de enfraquecimento nacional, os meios de comunicação desempenham papel central, por via do sistemático condicionamento das populações, o que leva à insensibilidade e favorece a execução dessas ações".

A consciência de tais limitações, não deve ser entrave à propagação de idéias e ideais de se construir um país livre do domínio interno e externo, ao contrário, deve ser motivadora de um trabalho mais amplo, para finalmente atingir-se os objetivos pretendidos de sermos uma nação¹⁷ que tem condições de gerir com justiça suas relações sociais.

¹⁷ Conforme Vidal (1987), uma nação é uma realidade social, histórica e política que incorpora permanentemente idéias e forças de caráter objetivo. A energia que impulsiona e nutre esse processo é irradiada a partir de um projeto de vida em comum. A convivência harmônica daí resultante é a base sobre a qual se constroem as civilizações.

A educação no Estado além de fazer parte desse contexto, tem se ressentido com a grande quantidade de greves do magistério que afetam a qualidade do ensino, devido à descontinuidade dos conteúdos de cada matéria; os professores, além de mal remunerados recebem com atraso seus pagamentos, e os alunos sofrem as consequências em seu aprendizado.

A reportagem de Bravin e Baptista (2002), revela como anda precária a educação estadual, inserida no contexto político já descrito e ainda com a agravante da situação financeira dos professores, que os obriga a medidas extremas, como recorrer a greves por diversas vezes, no intuito de, em algumas delas apenas garantir o recebimento de seus salários como aconteceu ao final de setembro de 2002, quando houve greve apenas para se receber os salários de agosto do mesmo ano.

Conforme Bravin e Baptista (2002, p.18),

a educação básica oferecida na rede estadual está formando um verdadeiro exército de excluídos. São jovens que concluem o ensino médio (antigo 2º grau) sem condições de disputar uma vaga na universidade pública e no mercado de trabalho. Driblam as greves – que ocorrem há 22 anos no magistério – para concluir os estudos, mas esbarram na falta de formação profissional para se qualificar para o mercado. Para a diretora pedagógica da Associação de Pais de Alunos no Espírito Santo (Assopaes), Graça Lobino, o aluno da escola pública ‘aprende, se tiver aula’. ‘Mas o Governo se omite, remunera mal o professor, atrasa pagamento e aí vêm as greves.

Em Muniz Freire, a média salarial em 2002 para o professor com ensino médio, foi R\$ 395,22 e para professor com ensino universitário, R\$ 514,12. A evasão escolar em 2000 e 2001 foi igual a 11,3%; enquanto que a repetência foi 9,2% em 2000 e 8,5% em 2001 (PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE, 2002).

Na cidade de São Mateus, a média salarial em 2002 para o professor com ensino médio foi de R\$ 415,43 e para o professor com ensino superior R\$ 491, 83. O índice de evasão escolar em 2000 foi de 10,4% enquanto que o de repetência para o mesmo ano, 16,6% (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS, 2002).

Inseridos nesse contexto, os professores tanto estaduais quanto municipais, em sua maioria, têm se mostrado em muitos casos idealistas, se é que se pode resumir em apenas uma palavra. Sim, porque pode-se ter a impressão de que, com tantas decepções, promessas não cumpridas pelo poder público e as agruras de se ministrar aulas a alunos que, por seu turno também estão em alguns casos desmotivados¹⁸ e cansados, os professores que muitas vezes enfrentam até três jornadas de trabalho têm mostrado um senso de dever e dedicação admiráveis, parecendo irremediavelmente comprometidos com a causa que abraçaram – o ensino.

Essas afirmações têm por base algumas entrevistas com professores que descreveram as situações dos alunos e também observações pessoais no campo de pesquisa.

A supervisora de escola, Fabrícia Pimentel¹⁹, em entrevista concedida em 15/07/2001, revelou que foi verificado em muitos alunos problemas de retenção de conteúdos ministrados em sala de aula, devido à falta de afetividade em suas casas. Isso tem levado algumas escolas, como a sua, a dedicar mais atenção a esses alunos quanto à afetividade, tentando suprir o que não têm em suas famílias, para ajudá-los na escola. Infelizmente, esse acontecimento não é localizado, mas percebeu-se ser comum no Estado (Informação verbal).

Ela reconhece que em certos casos, essa atitude da escola leva até à perda de algum conteúdo escolar devido ao tempo dispensado ao lado emocional. Por outro lado, suprida a carência do aluno, ou ao menos "remendada", a criança fica em melhores condições para o aprendizado. Já a coordenadora de escola e monitória da educação tributária, Andreia Cristina Thezolin Azevêdo²⁰, de Muniz Freire, relatou que apesar dos esforços dos professores em levar a educação tributária aos alunos, nem todos foram avante.

¹⁸ Os alunos que estão nessa situação, em muitos casos é pela difícil vida levada no meio rural, em que devem contribuir com seu trabalho para ajudar a família, seja no plantio ou na colheita e quando vão à escola, muitas vezes à noite, já se sentem cansados. Frequentam em alguns casos, escolas sem conservação adequada, transporte demorado e precário, até pelas estradas mal conservadas, no trajeto casa - escola.

Alguns alunos das cidades por sua vez, têm alimentação precária devido a poucos recursos, ou podem ter que trabalhar fazendo biscates. Em outros casos, sofrem com o alcoolismo de um dos pais - ou companheiro (a).

¹⁹ Entrevista em 15/07/2001 com a professora Fabrícia Alves da Silva Pimentel supervisora da escola Tito Santos Neves em Nova Venécia - ES, que ilustra algo da realidade dos alunos no Estado.

²⁰ Andreia Cristina Thezolin Azevêdo é coordenadora e professora (em diferentes turnos) na EPSG (escola de primeiro e segundo graus) Arquimino Mattos no município de Muniz Freire além de monitória da educação tributária.

Isso aconteceu devido a diversos fatores dentre eles, na sua visão, à necessidade de levar adiante todo o conteúdo previsto no currículo escolar, ao passo que, se fossem ainda lecionar a educação tributária, não teriam como fazê-lo sem o risco de perder conteúdo da própria matéria.

Contribuem para essa situação os diversos programas que a escola tem, como ecologia, saúde e educação sexual que também são importantes, mas juntos assoberbam o professor que já tem a sua matéria específica para dar conta.

A Figura 1 resume a situação dos professores, em termos financeiros, e de como se encontra a educação no Espírito Santo.

A rede estadual possui—— 498.499 alunos			
Que freqüentam—— 1.392 escolas			
Onde lecionam—— 19.407 professores			
Em 2000			
Ensino fundamental		Ensino médio	
16,02%	94,60%	0,40%	17,85%
dos alunos não concluirão os estudos por causa de reprovação e evasão	foram aprovados (101.812 alunos)	repetiram o ano (5.809 alunos)	abandonaram a escola (25.035 alunos)
Salário médio do professor			
No Brasil é de R\$ 409,00, o quarto pior entre 32 países de economia equivalente, segundo a UNESCO			
Município	Sem curso superior	Com curso superior	
Serra	R\$ 383,00	R\$ 670,00	
Vitória	R\$ 520,00	R\$ 850,00	
Vila Velha	R\$ 330,00	R\$ 450,00	
Cariacica	R\$ 310,00	R\$ 470,00	
Viana	R\$ 290,00	R\$ 430,00	
M. Freire	R\$ 395,22	R\$ 514,12	
S. Mateus	R\$ 415,43	R\$ 491,83	
Guarapari	R\$ 282,00	R\$ 447,00	
Rede estadual			
Professor com curso superior R\$387,00		Professor sem curso superior (professores do ensino infantil) R\$ 287,00	

Figura 1: Situação da educação no ES
Fontes: Adaptado de Bravin e Baptista (2002) e PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE (2002); PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS (2002).

O capítulo discorreu sobre aspectos políticos do Espírito Santo, além dos geográficos, históricos e econômicos de Muniz Freire e São Mateus, onde realizou-se a pesquisa cuja metodologia será apresentada a seguir.

CAPÍTULO 8

METODOLOGIA

O capítulo tratará da metodologia utilizada na pesquisa. Apresentam-se o tipo da pesquisa, o universo, a amostra e os sujeitos de investigação. Igualmente, informa-se como os dados foram coletados e tratados, além das limitações do método utilizado.

8.1 TIPO DA PESQUISA

A pesquisa é classificada segundo os tipos propostos por Vergara (2000), quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins foi do tipo descritiva, pois expõe características da população sob investigação. Foi também uma pesquisa do tipo explicativa, pois objetivou tornar inteligível um problema concreto, de ordem prática que foi a verificação dos efeitos da educação tributária nos alunos selecionados.

Quanto aos meios de investigação foi uma pesquisa de campo realizada no local onde o processo delineou-se. Foi também do tipo bibliográfica, sendo desenvolvida com base em material publicado e disponível ao público, como livros, revistas e Internet. Utilizou-se, ainda, a investigação documental, pois recorreu-se a documentos não disponíveis ao público em geral, internos à Secretaria da Fazenda.

8.2 UNIVERSO, AMOSTRA E SUJEITOS DA PESQUISA

O universo é composto dos alunos e professores do ensino fundamental e médio dos municípios de Muniz Freire e São Mateus.

A seleção desses municípios deveu-se ao fato de que neles ocorreu a maior carga horária de educação tributária, dentre os municípios em que foi ministrada a educação tributária.

Conforme Vergara (2000), a amostra selecionada foi do tipo não probabilística por acessibilidade, composta de alunos e professores que participaram do programa de educação tributária, escolhidos aleatoriamente dentro desse grupo desde que atendessem aos seguintes critérios: para os professores terem sido capacitados pelo GTE e estarem lecionando em escola que tenha participado dessa capacitação; e, para os alunos, serem matriculados e terem sido alunos de professor que tenha sido capacitado.

Na determinação do tamanho da amostra, procurou-se atingir o maior número de escolas que participaram e de professores que receberam a capacitação do Programa Estadual de Educação Tributária nos municípios de São Mateus e Muniz Freire e, da mesma forma, os seus alunos.

A distribuição das escolas participantes da pesquisa foi a seguinte, por município:

Em São Mateus: Escola de Primeiro e Segundo Graus (EPSG) João Pinto Bandeira e EPSG Polivalente de São Mateus, duas escolas portanto.

Em Muniz Freire: Escola Municipal (EM) Santa Joana; EPSG Prof. Lia Terezinha M. Rocha; EPG Bráulio Franco; Escola de Primeiro Grau Municipal (EPGM) Sebastião Costa; EPSG Arquimino Matos; EPG Maria Áurea Barroso e EPGM Vieira Machado, sete escolas, portanto.

Chegou-se a uma amostra de 22 professores em um universo de 138, e de 243 alunos de um universo de 2.121, distribuídos nesses municípios que o Programa Estadual de Educação Tributária atingiu.

Em São Mateus foram pesquisados 67 alunos e 6 professores. Nesse município, duas escolas até agora participaram do programa estadual de educação tributária.

Em Muniz Freire foram pesquisados 176 alunos e 16 professores em sete escolas. Nesse município, sete escolas foram alcançadas pelo programa estadual de educação tributária.

8.3 COLETA DE DADOS

Nas pesquisas utilizaram-se questionários padronizados (ANEXOS A e B), aplicados, conforme o respondente ao qual se destinava: alunos ou professores. O questionário foi composto por itens abertos e fechados. Nos fechados, buscou-se mensurar quantitativamente o grau de comprometimento que o aluno/professor adquiriu com o ensino da educação tributária.

No que se refere aos abertos, pretendeu-se verificar o que influencia o aluno/professor e em que grau, e se a educação tributária permitiu, por exemplo, entender para que serve o tributo e porque se deve pedir a nota fiscal, ou por meio da pergunta número 22 do questionário, a tentativa de aferir a participação da sociedade na sonegação.

Esses questionários foram estruturados de forma a classificar os respondentes por sexo, faixa etária, rede de ensino e aspectos socioeconômicos.

Procurou-se verificar o grau de conhecimento dos respondentes quanto a assuntos tributários básicos; o comportamento em face do pagamento do ICMS e sua compreensão sobre o assunto; o nível de entendimento e comprometimento acerca de questões públicas; se há conivência dos jovens com a sonegação e, portanto, se há correlação entre a ética dos alunos quanto à coisa pública e o grau de conscientização sobre as questões tributárias e, finalmente, aferir o interesse do estudante sobre o assunto tributário, se ele sente importância e necessidade de mais informação tributária na grade curricular da escola, evidenciando dessa forma a sua percepção da importância do imposto.

Para coletar esses dados, foi feita pesquisa em conjunto com a Dataufes Júnior, empresa da Universidade Federal do Espírito Santo, que aplicou os questionários aos alunos e professores.

8.4 TRATAMENTO DOS DADOS

Os dados foram tratados pela Dataufes Júnior, que utilizou o programa estatístico para ciências sociais (SPSS). Desse modo, tornou-se possível fazer diversos cruzamentos entre as variáveis, o que facilitou a análise das informações.

Alguns resultados obtidos nos municípios onde o programa foi iniciado, e que estiveram sob análise, foram cotejados com outros, coletados em escolas da rede pública e privada em Vitória, que não fazem parte dessa amostra. O objetivo dessa comparação, que utilizou apenas as perguntas iguais de ambos os questionários, foi verificar o grau de eficiência e eficácia da educação tributária, pois em Vitória não ocorreram tais capacitações.

8.5 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

A estratégia da coordenação do programa, de levar os cursos para a maioria dos municípios do Estado, fez com que poucas escolas, relativamente ao seu total, em cada município, fossem atingidas pela educação tributária. Essa opção influenciou no tamanho da amostra, deixando-a bastante reduzida.

Para esse estudo, como mencionado, buscou-se investigar dois municípios: São Mateus e Muniz Freire. No entanto, o ideal seria um trabalho de avaliação do programa em uma amostra que pudesse ser mais representativa para o Estado, de forma a poder-se verificar como foram os resultados em nível de Espírito Santo.

Concentrar o estudo sobre o comportamento dos consumidores apenas no varejo pode ser uma limitação, pois o varejista também é consumidor ao adquirir o produto de seu fornecedor, para revendê-lo. Praticar a pesquisa em toda a cadeia, e verificar o tipo de comportamento em relação ao imposto no comércio como um todo, seria um subsídio à pesquisa, relativamente ao comportamento do consumidor comerciante.

Sempre existe a possibilidade de que os respondentes não sejam sinceros em suas respostas, receosos de expor o seu comportamento e atitudes quanto ao imposto, o que traz limitações aos resultados da pesquisa.

O capítulo discorreu sobre a metodologia utilizada, na busca de respostas para a verificação do quanto a educação tributária provoca a assimilação da relevância do tributo em seus alunos. Os resultados da investigação constam do próximo capítulo.

CAPÍTULO 9

RESULTADOS DA PESQUISA

Neste capítulo serão analisadas as respostas dos alunos e professores, aos questionários que lhes foram aplicados (ANEXOS A e B). Inicia-se utilizando os resultados obtidos com os alunos e, em seguida, os dos professores.

9.1 RESPOSTAS DOS ALUNOS

9.1.1 Perfil do respondente

Conforme Tabela 1, houve uma pequena predominância do sexo feminino na pesquisa.

TABELA 1
Alunos - sexo

Categorias	Frequência	%
Masculino	107	44,0
Feminino	126	51,9
Não respondeu	10	4,1
Total	243	100,0

A média amostral das idades está em torno de 15 anos com desvio padrão de 2 anos como demonstrado na Tabela 2.

TABELA 2
Alunos - distribuição das idades

Classes de idades	Frequência	%
Até 15 anos	180	74,1
De 16 a 18 anos	46	18,9
De 19 a 21 anos	10	4,1
De 22 a 24 anos	2	0,8
Não respondeu	5	2,0
Total	243	100,0

A maioria dos respondentes frequenta a rede de ensino estadual como mostra a Tabela 3.

TABELA 3
Alunos - Rede de ensino

Rede de ensino	Frequência	%
Estadual	134	55,1
Municipal	109	44,9
Total	243	100,0

A Tabela 4 mostra que 73,3% dos alunos cursam o ensino fundamental, ficando o ensino médio com um peso menor.

TABELA 4
Alunos -Série em curso

Séries	Frequência	%
7ª série	85	35,0
8ª série	93	38,3
1º ano	43	17,7
2º ano	18	7,4
Total	243	100,0

A maioria dos alunos é da raça branca, talvez devido à influência da imigração italiana nos dois municípios, seguida de pardos e mestiços, como se pode observar na Tabela 5.

TABELA 5
Alunos - Como você se considera quanto à raça

Categorias	Frequência	%
Branco	117	48,1
Pardo/mestiço	65	26,7
Negro	23	9,5
Amarelo (oriental)	20	8,2
Indígena	14	5,8
Não respondeu	4	1,6
Total	243	100,0

A maioria dos alunos é de origem rural ou tem ligações de parentesco com pessoas desse meio, de acordo com a Tabela 6.

TABELA 6
Alunos - Parente de produtor ou proprietário rural

Categorias	Frequência	%
Sim	159	65,4
Não	72	29,6
Não respondeu	12	4,9
Total	243	100,0

9.1.2 Conhecimentos gerais sobre tributação

Observa-se na Tabela 7, as respostas com praticamente a mesma frequência para sim e para não. Portanto, pode-se concluir que não existe um conhecimento significativo quanto às diferenças desses documentos entre os alunos. Esse resultado é confirmado pelo resultado apresentado na Tabela 8: 80,2% de abstenção para apontar as diferenças entre os documentos.

TABELA 7
Alunos - Percepção quanto se há ou não diferenças entre os documentos emitidos no ato da compra (nota fiscal, recibo)

Categorias	Frequência	%
Sim	115	47,3
Não	117	48,1
Não respondeu	11	4,5
Total	243	100,0

Na Tabela 8, que apresenta as diferenças apontadas por aqueles que responderam afirmativamente que há diferenças entre os documentos sugeridos, pode-se verificar que apenas pequena minoria mostrou entender as diferenças nos documentos quanto ao que contêm, o que pode sugerir que não receberam esse tipo de informação muito claramente ou não captaram como deviam: Foi alto o percentual dos que não responderam adequadamente.

TABELA 8
Alunos - Diferenças apontadas

Percepções	Frequência	%
A nota e o cupom fiscal por discriminarem as mercadorias servem também como garantia de compra.	17	7,0
Nota fiscal tem CGC e Insc. Estadual do comprador; Cupom fiscal é nota fiscal simplificada, não traz os dados do comprador; recibo é apenas um comprovante de pagamento.	12	4,9
A nota fiscal é para comprovar que pagamos o imposto e contribuímos com o Estado.	5	2,1
A nota e o cupom fiscal comprovam o pagamento do imposto.	5	2,1
A nota fiscal é um meio de forçar o comerciante a recolher o imposto que pagamos.	4	1,6
Nota fiscal é garantia de compra; recibo é garantia de pagamento e cupom fiscal certificado de tudo.	3	1,2
Os dois documentos diferem mas sua função é garantir o imposto.	1	0,4
A nota fiscal, o cupom fiscal e o recibo comprovam que o comerciante está pagando o imposto.	1	0,4
Não se aplica.	116	47,7
Não sabe/Não respondeu.	79	32,5
Total	243	100,0

Esse resultado é coerente com o da Tabela 9, na qual 73,3% reconhecem ainda possuírem pouco conhecimento sobre impostos.

TABELA 9
Alunos - Nível de conhecimento sobre impostos

Categorias	Frequência	%
Muito conhecimento	52	21,4
Pouco conhecimento	178	73,3
Nenhum conhecimento	6	2,5
Não respondeu	7	2,9
Total	243	100,0

A Tabela 10 revela que a maioria dos respondentes reconhece seu pequeno conhecimento de como se apresenta e que dados compõem a nota fiscal.

TABELA 10
Alunos - Nível de conhecimento sobre nota fiscal

Categorias	Frequência	%
Muito conhecimento	57	23,5
Pouco conhecimento	149	61,3
Nenhum conhecimento	23	9,5
Não respondeu	14	5,8
Total	243	100,0

A Tabela 11 reflete as respostas à pergunta aberta nº 9 do questionário e mostra que 66,6% entendem o significado de imposto e responderam como sendo aquilo que se paga ao governo para se receber de volta em obras públicas ou serviços; por uso/compra de terrenos/imóveis, e ainda o valor que está incluído no preço das mercadorias e que deve ser repassado ao governo e devolvido na forma de serviços e obras públicas ou simplesmente que imposto é o que se paga nas compras/serviços. Essa riqueza nos detalhes acerca do que é imposto e a lembrança dos seus diferentes tipos - ICMS; ITR; IPTU; ITBI-, embutidos nas respostas dadas mostra uma boa assimilação desse conceito. Além disso, se fosse considerada a resposta em que entendeu-se imposto como taxa cobrada pelo governo, ter-se-ia mais 15,6%.

Quando são comparados os resultados da pesquisa feita em Vitória por Silveira (2002, p. 98-99), em alunos da mesma faixa etária e de escolas majoritariamente públicas, com os resultados apresentados pelos alunos do interior, para a mesma pergunta, verificou-se que o percentual daqueles que entendem o significado dos impostos, foi de 35,3% na capital contra 66,6% no interior. A diferença de 31,3% a mais para os estudantes do interior, pode ser devido ao fato de que em Vitória não foi implantada ainda a educação tributária e indica que a mesma exerceu influência na assimilação do que é imposto nos alunos que a receberam.

TABELA 11
Alunos - Percepção quanto ao imposto

Percepções	Frequência	%
Imposto é o que o povo paga para receber do governo na forma de obras públicas	81	33,3
Imposto é o que se paga nas compras/serviços	56	23,0
Taxa cobrada pelo governo	38	15,6
Imposto é o que se paga por usar terreno rural ou urbano e pela compra de imóveis	23	9,5
Dinheiro arrecadado que não volta para a população em forma de benefícios	3	1,2
Imposto é um determinado valor incluído no preço da mercadoria que deve ser repassado ao governo e devolvido na forma de serviços e obras públicas	2	0,8
Não sabe/não respondeu	40	16,5
Total	243	100,0

A Tabela 12, que corresponde à pergunta 10, aberta, do questionário mostra que a maioria -71,2%- entende a finalidade do imposto e reforça as respostas sobre o seu

significado, analisado na Tabela 11. Assim, a compreensão sobre o aspecto conceitual dos tributos é evidenciado, apesar de anteriormente esse grupo ter afirmado possuir baixo conhecimento sobre esse assunto.

TABELA 12
Alunos - Percepção quanto à utilidade dos impostos

Categorias	Frequência	%
Serve para beneficiar as pessoas na forma de serviços e obras públicas.	163	67,1
Para serem aplicados no Estado de forma geral	10	4,1
É um meio do governo arrancar dinheiro do povo	7	2,9
Pagamento da dívida externa e interna	3	1,2
Desenvolver as questões econômicas do país	1	0,4
Não sabe/Não respondeu	59	24,3
Total	243	100,0

9.1.3 A questão tributária nas escolas

A grande vontade de conhecer os tributos foi bastante expressiva quanto ao percentual de 94,7% verificado na Tabela 13. Parece que pelo fato de já terem tido contato com o assunto, fez com que os alunos do interior mostrassem um interesse maior ainda do que aqueles que ainda anseiam por este conhecimento como é o caso dos 90,1% de Vitória conforme constatou Silveira (2002, p. 110).

O conteúdo das respostas qualitativas mostradas na Tabela 13 e referente à questão nº 11 do questionário, aponta para além do aspecto tributário e revelam as mais significativas, que 50% dos alunos estão percebendo sua cidadania, pois quando ela é valorizada, “se passa a ter uma atitude de apoio ou cobrança ao Estado e aos agentes econômicos, tanto daquele do qual faz parte como empregado, como daqueles que faz parte como consumidor” (TENÓRIO, 1994, p. 74).

Isso pode ser constatado pelo conteúdo das respostas dos alunos à pergunta aberta sobre a importância de se discutir a questão tributária em sala de aula; das quais serão reproduzidas apenas duas a título de ilustração : - “Para que todos saibam o que é imposto e em que o governo está aplicando o dinheiro” e “Porque é a forma de conhecer mais nossos direitos e deveres e um de nossos deveres é contribuir com o Estado.”

TABELA 13
Alunos - Opinião quanto à necessidade de discutir assuntos que envolvam a questão tributária na sala de aula

Categorias	Frequência	%
Sim	230	94,7
Não	12	4,9
Não respondeu	1	0,4
Total	243	100,0

No que se refere à Tabela 14, correspondente à pergunta 12 do questionário, parece que foi percebida pelos alunos a existência de alguma relação entre maiores informações dadas sobre os tributos para as pessoas e a disposição destas em pagá-los.

O percentual de 81,1% é bastante significativo. Esse entendimento, além de reforçar o resultado obtido da Tabela 13, pode indicar que os alunos associam a internalização do imposto à disposição de pagá-los; o que, visto por outro ângulo significa dizer que sem conhecimento das suas finalidades, não se terá disposição para pagá-lo.

TABELA 14
Alunos - Opinião quanto se haveria ou não maior participação da população no pagamento de impostos caso tivessem mais informações a seu respeito

Categorias	Frequência	%
Sim	197	81,1
Não	32	13,2
Não respondeu	14	5,8
Total	243	100,0

Na Tabela 15 pode-se visualizar que 88% dos alunos fizeram uma boa avaliação dos conhecimentos dos professores, apesar de considerarem como fraco ou muito fraco os recursos pedagógicos, o que pode refletir uma possível boa atuação dos professores na transmissão de conhecimentos.

O conteúdo do curso, com 70,3% de aprovação aponta para uma boa aceitação do assunto, apesar de outras dificuldades encontradas em outros itens.

TABELA 15
Alunos - Avaliação quanto ao curso de tributos

Opiniões	Muito Bom	Bom	Fraco	Muito fraco
Conhecimentos que os professores têm sobre o assunto	47,0%	41,0%	2,5%	2,5%
Recursos pedagógicos (Vídeos; material didático etc)	16,0%	26,7%	31,7%	18,5%
Nível de clareza do material didático	17,3%	37,0%	23,9%	16,5%
Conteúdo do curso	25,9%	44,4%	16,0%	7,8%

9.1.4 Atitudes/comportamentos quanto à cobrança de impostos

A Tabela 16, correspondente à questão 15 do questionário mostra o percentual, de 69,5%, na mudança de atitude dos que passaram a pedir a nota fiscal.

Houve uma boa assimilação desse assunto da educação tributária e nenhuma abstinência nas respostas, o que leva a entender como uma maior certeza dos respondentes quanto a esse assunto e sugere que foi dada ênfase em sala de aula ao aspecto de pedir a nota fiscal, como contribuição ao recolhimento do imposto.

TABELA 16
Alunos - Se passou a pedir nota fiscal após o término do curso de educação tributária

Categorias	Frequência	%
Sim	169	69,5
Não	74	30,5
Total	243	100,0

A mudança de hábito quanto a se pedir a nota fiscal, conforme a Tabela 17 e correspondente à pergunta 15, foi de 69,1%; entretanto ao analisar as categorias sempre e às vezes desta Tabela, o percentual fica em 61,3% contra 77,3% dos professores para a mesma questão, o que sugere ter sido bem trabalhada pelos professores e denota boa absorção desse aspecto por ambos os grupos.

TABELA 17
Alunos - Se sim, freqüência com que isso ocorreu

Categorias	Freqüência	%
Sempre	72	29,6
Às vezes	77	31,7
Raramente	19	7,8
Não se aplica	74	30,5
Não respondeu	1	0,4
Total	243	100,0

Na questão 15.1, dos 30,5% que responderam que não pedem nota fiscal ao fazer compras (Tabela 18), o maior peso dentre os que responderam à questão foi motivado pelo quesito de conhecer o comerciante.

Tratando-se de interior do Estado, onde existe naturalmente uma maior proximidade entre as pessoas, e relações de interdependência no meio rural, como por exemplo mutirões nas colheitas, deve-se dar atenção à possibilidade de ainda permanecerem resquícios nas relações de compadrio que conforme Leal (1986) é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos, e isso pode ter influenciado essas respostas.

TABELA 18
Alunos - Se não, principais motivos

Categorias	Freqüência	%
Má utilização do dinheiro público por políticos	13	5,3
Conhece o comerciante	15	6,2
Desinteresse	14	5,8
Dá muito trabalho	6	2,5
Não respondeu	26	10,7
Não se aplica	169	69,5
Total	243	100,0

Na Tabela 19, que reflete a questão 16, a maioria apontou para a direção de não ter encontrado resistências para receber o documento fiscal quando este foi solicitado.

TABELA 19
Alunos - Se já percebeu ou não rejeição por parte do comerciante em emitir a nota fiscal

Categorias	Freqüência	%
Sim	71	29,2
Não	165	67,9
Dado faltante	7	2,9
Total	243	100,0

Chamou a atenção entretanto, as respostas dos alunos que perceberam má vontade por parte do comerciante em fornecer a nota fiscal no momento da compra.

Uma boa parte de suas respostas mostra que internalizaram a importância dos tributos, devido às suas atitudes face à rejeição.

Algumas destas frases serão reproduzidas, abaixo, para uma melhor visualização desse fato.

- Pedi novamente e esperei.
- O comerciante ficou nervoso, começou a enrolar e não queria me dar a nota fiscal.
- Nunca mais comprei na loja.
- Insisti até receber.
- Não aceitei desculpas.

A Tabela 20 confirma a observação de que pedir a nota fiscal tem importância, pois a maioria respondeu que pede a nota mesmo sendo o comerciante seu amigo, o que, para lugar pequeno, tem um grande peso.

TABELA 20
Alunos - Se pede a nota fiscal quando o comerciante é amigo

Categorias	Frequência	%
Sim	153	63,0
Não	86	35,4
Dado faltante	4	1,6
Total	243	100,0

A seguir, os principais motivos apontados por eles para pedirem a nota fiscal e para não pedirem, os quais indicam que estão entendendo o porquê da nota fiscal e o significado do imposto.

- Ele pode ser um bom amigo, mas esses impostos vão ser investidos na educação e saúde.
- Porque você tem o direito de pedir a nota fiscal, não é só porque ele é seu amigo.
- Porque não devemos olhar a pessoa, devemos fazer o que é melhor para nós mesmos.

- Porque quando é amigo a gente explica sobre o curso e eles entendem e entregam a nota fiscal.
- Porque esse dinheiro não é dele, o dinheiro vai para o governo para retribuir para ele mesmo e para o povo.
- Porque é um dever de todos dar a nota fiscal.

Quando não pedem a nota fiscal nas compras, dentre os motivos apontados estão as respostas a seguir, que denotam alguma relação de compadrio que foi observada anteriormente.

- [...] porque algumas pessoas é muito amigo do meu pai ou da minha mãe.
- Porque eu confio nele e sei que ele não vai me tapiar.
- Se é realmente amigo não precisa.

A Tabela 21, que corresponde à pergunta aberta 18 do questionário, vem reafirmar que boa parte dos respondentes está compreendendo como o ICMS pode ser empregado.

TABELA 21
Alunos - Opinião quanto ao uso do dinheiro arrecadado com ICMS

Opiniões	Frequência	%
Bens e serviços públicos	197	81,1
Classe pobre	14	5,8
Trabalho e emprego	6	2,5
Meio rural	5	2,1
Previdência social	5	2,1
Salário mínimo	2	0,8
Meios de comunicação	1	0,4
Turismo	1	0,4
Não respondeu	103	42,4

Nota: Tabela de múltipla resposta. Não soma 100%.

9.1.5 Percepções quanto ao uso dos impostos pelo governo

A Tabela 22 mostra a maioria percebendo a má aplicação do dinheiro público. Essa questão pode ter sofrido alguma influência advinda da conjuntura estadual vivida nos últimos anos; de descrédito, quanto a alguns membros do executivo e legislativo, no trato da coisa pública.

TABELA 22
Alunos - Opinião quanto à aplicação do dinheiro dos impostos pelo governo

Categorias	Frequência	%
Não aplica muito bem	138	56,8
Aplica razoavelmente bem	73	30,0
Aplica bem	12	4,9
Aplica muito bem	4	1,6
Dado faltante	16	6,6
Total	243	100,0

A Tabela 23 que corresponde à questão 21 mostra, pelas respostas dadas, que há uma descrença quanto à representatividade dos políticos na sociedade, devido ao alto percentual de 84% dos que discordam da afirmação. Já 53,5% pensam que o voto tem influência sobre a política. Isso parece ser um bom sinal, pois na comparação com o item anterior, em que houve descrença nos políticos, esse fato não ofuscou a visão da maioria, quanto ao poder de seu voto para mudar tal situação.

Já o terceiro item da Tabela 23 sobre a discordância de 67,5% de que o protesto do povo leva o governo a ouvi-lo, revela que não há disposição para um envolvimento direto na luta pelos seus direitos, talvez devido às respostas obtidas no primeiro item, quando respondem que os políticos no governo não lhes dariam ouvidos.

O fato de 63,3% considerarem o ato de governar complicado pode influir na tendência de deixar para alguém fazê-lo, o que contribui para que a questão do voto seja valorizada em suas respostas, que volta a se repetir no último item da Tabela 23 quando a maioria, de 86,9%, considera que os candidatos melhores escolhidos podem representá-la melhor.

TABELA 23
Alunos - Opiniões quanto a atitudes governamentais

Parâmetros	Discorda totalmente	Discorda Em parte	Concorda em parte	Concorda totalmente
Os políticos fazem com o dinheiro aquilo que a população quer que eles façam.	64,2%	19,8%	11,1%	2,5
O voto da população não influencia o que acontece na política.	27,2%	26,3%	26,7%	16,0%
Quando o povo protesta, o governo faz aquilo que o povo quer.	32,9%	34,6%	23,5%	7,0%
Uma pessoa comum não tem como influenciar aquilo que o governo faz.	26,3%	21,0%	22,2%	27,6%
Governar é uma coisa complicada, é muito difícil entender como se governa.	15,2%	16,5%	33,7%	29,6%
Se a população escolhe bem seus candidatos o dinheiro público pode ser melhor aplicado.	4,5%	4,1%	20,6%	66,3%

A Tabela 24 indica que uma grande parte dos alunos parece ter sido influenciada pelo conceito de que a finalidade dos impostos é ser revertida para o povo e também pelo posicionamento dos professores para essa questão em que foram unânimes em dizer que pagariam seus impostos.

TABELA 24
Alunos - Se pagaria impostos caso fosse proprietário de comércio

Categorias	Frequência	%
Sim	210	86,4
Não	29	11,9
Não respondeu	4	1,6
Total	243	100,0

9.2 RESPOSTAS DOS PROFESSORES PARTICIPANTES DO PROGRAMA
ESTADUAL DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA

A partir da Tabela 25, serão analisadas aquelas respostas dos professores (ANEXO B) que possam contribuir para explicar ou elucidar questões respondidas pelos alunos (ANEXO A).

9.2.1 Perfil do entrevistado

Conforme a Tabela 25, que reflete as respostas à primeira pergunta do questionário (ANEXO B), os professores apresentam um perfil de maioria feminino.

TABELA 25
Professores - Sexo

Categorias	Frequência	%
Feminino	18	81,8
Masculino	4	18,2
Total	243	100,0

A maioria dos professores é do município de Muniz Freire, de acordo com a Tabela 26, que corresponde à pergunta 4.

TABELA 26
Professores - distribuição por município

Municípios	Frequência	%
Muniz Freire	16	72,7
São Mateus	6	27,3
Total	22	100,0

A Tabela 27 mostra que a idade média dos professores está em torno de 33 anos.

TABELA 27
Professores - Principais estatísticas referentes à idade dos professores

Estatísticas	Dados
Idade média	33,3
Idade mínima	21
Idade máxima	51

Conforme Tabela 28, todos são professores de escolas públicas, e a maioria da rede estadual.

TABELA 28
Professores - Rede de ensino em que atuam

Redes	%
Estadual	59,1
Municipal	40,9

A Tabela 29, correspondente à pergunta 5, revela que esse grupo tem, predominantemente, ligações com o meio rural.

TABELA 29
Professores - Se é parente de produtor ou proprietário rural

Categorias	Frequência	%
Sim	18	81,8
Não	4	18,2
Total	22	100,0

9.2.2 Conhecimentos gerais sobre tributação

O alto percentual encontrado na Tabela 30, mostra que os professores percebem alguma diferença entre os documentos, mas não sabem explicá-las, conforme Tabela 31.

TABELA 30
Professores - Percepção quanto se há ou não diferenças entre os documentos emitidos no ato da compra (nota fiscal, recibo etc)

Categorias	Frequência	%
Sim	17	77,3
Não	3	13,6
Não respondeu	2	9,1
Total	22	100,0

A Tabela 31 mostra que os professores, em sua maioria, entenderam diversos aspectos dos documentos fiscais, porém não abordaram as diferenças entre eles em suas respostas e, considerando-se o elevado percentual de abstenção, evidencia pouco domínio sobre essa particularidade e leva a deduzir que não tiveram condições de abordar devidamente esse assunto em sala de aula, o que pode ser um dos fatores que explique a ausência desse conhecimento nos alunos.

TABELA 31
Professores - Diferenças apontadas

Percepções	Frequência	%
A nota e o cupom fiscal comprovam o pagamento do imposto	5	22,7
Nota fiscal possui nº de ordem, inscrição estadual e CNPJ	5	22,7
A nota fiscal é o documento que prova oficialmente a compra	1	4,5
A nota fiscal obriga o comerciante a pagar o imposto	1	4,5
Não se aplica	3	13,6
Não sabe/não respondeu	7	31,8
Total	22	100,0

Na Tabela 32, o elevado percentual dos professores que admitem seu pequeno conhecimento sobre impostos, é um indício da necessidade de mais capacitações para lhes garantir a necessária segurança na transmissão desses conhecimentos.

TABELA 32
Professores - Nível de conhecimento sobre impostos

Categorias	Frequência	%
Pouco	17	77,3
Muito	1	4,5
Não respondeu	4	18,2
Total	22	100,0

A Tabela 33 mostra o baixo nível de conhecimento quanto à nota fiscal, o que pode ter influenciado no fato de um pequeno percentual de alunos deter esse conhecimento.

TABELA 33
Professores - Nível de conhecimento sobre nota fiscal

Categorias	Frequência	%
Pouco	17	77,3
Muito	2	9,1
Total	22	100,0

A Tabela 34, que corresponde à pergunta aberta 9, mostra que os professores obtiveram alta assimilação sobre o significado do que é imposto.

TABELA 34
Professores - Percepção quanto a o que é imposto

Percepções	Frequência	%
Contribuição obrigatória que pagamos para melhorar as condições do país	10	45,5
Imposto é o que se paga nas compras e/ou serviços	8	36,4
Taxa cobrada sobre circulação de mercadorias	2	9,1
Não sabe/não respondeu	2	9,0
Total	22	100,0

A Tabela 35, que corresponde à pergunta aberta 10, revela que houve uma grande maioria que entendeu o objetivo dos impostos.

TABELA 35
Professores - Percepção quanto à utilidade dos impostos

Categorias	Frequência	%
Serve para beneficiar as pessoas na forma de serviços e obras públicas	19	86,4
Para melhorar municípios/ estados/ país	1	4,5
Não respondeu	2	9,1
Total	22	100,0

Dos resultados das Tabelas 34 e 35, constata-se que esse conhecimento também influenciou no alto rendimento dos alunos, quanto à compreensão desses assuntos.

9.2.3 A questão tributária nas escolas

A Tabela 36, correspondente à pergunta 11, devido ao altíssimo percentual de professores que pensa ser necessário discutir a questão tributária em sala de aula, parece confirmar o seu interesse em ensinar aos alunos cidadania e a pensarem criticamente, como refletem algumas de suas frases a seguir. Essas opiniões sugerem que os professores, apesar da alta carga de temas transversais e programas que têm a cumprir, estão tendo uma visão de que é importante para a sociedade o conhecimento da matéria.

TABELA 36
Professores - Opinião quanto à necessidade de discutir assuntos que envolvam a questão tributária na sala de aula

Categorias	Frequência	%
Sim	21	95,5
Não	1	4,5
Total	22	100,0

- Para conscientizar o aluno sobre o assunto e a sua importância.
- Devemos formar cidadãos críticos que lutam e cobram seus direitos.
- Para conscientizar que através do imposto haverá desenvolvimento.

O alto percentual da Tabela 37, quanto ao entendimento de que mais informações poderiam contribuir para uma maior participação popular relativa aos impostos, parece reforçar as respostas dadas na Tabela 36.

TABELA 37
Professores - Opinião quanto se haveria ou não maior participação da população no pagamento de impostos caso tivessem mais informações a respeito dos mesmo

Categorias	Frequência	%
Sim	20	90,9
Não	1	4,5
Não respondeu	1	4,5
Total	22	100,0

9.2.4 **Atitudes/comportamentos quanto à cobrança de impostos**

Após o seu contato com a matéria, os professores mostram um maior comprometimento em pedir a nota fiscal, conforme a Tabela 38, que corresponde à pergunta 15, o que pode ter influído no comportamento de 86,4% dos alunos, de também pedir a nota fiscal .

TABELA 38
Professores - Se passou a pedir nota fiscal após o término do curso de educação tributária

Categorias	Frequência	%
Sim	17	77,3
Não	5	22,7
Total	22	100,0

Conforme a Tabela 39, correspondente à pergunta 15, os professores mostraram uma boa assimilação sobre a mudança de hábito quanto a pedir a nota fiscal; e o alto percentual que mostra a sua sensibilização para esse tipo de atitude, pode ter tido como resultado alguma influência no comportamento dos alunos que também se mostrou alto quanto a esse aspecto.

TABELA 39
Professores - Se sim, freqüência com que isso ocorreu

Categorias	Freqüência	%
Sempre	4	18,2
Às vezes	13	59,1
Não se aplica	5	22,7
Total	22	100,0

Dos que responderam não, a Tabela 40, que corresponde à pergunta 15.1, mostra que esse grupo é desmotivado a pedir a nota, devido ao mau comportamento dos gestores, relativamente à coisa pública.

TABELA 40
Professores - Se não, principais motivos

Categorias	Freqüência	%
Má utilização do dinheiro público por políticos	3	13,6
Outro (esquecimento; nem sempre pede a nota)	2	9,1
Não se aplica	17	77,3
Total	22	100,0

A Tabela 41, correspondente à pergunta 16, apresenta resultados totalmente diferentes dos apresentados pelos alunos, que podem ter diversos fatores como causas. Uma delas, a diferença dos valores das compras entre adolescentes e adultos, que pode propiciar maior resistência a fornecer notas para os adultos devido a possíveis compras de maior valor; outra, a maior freqüência apresentada pelos professores em pedir a nota fiscal, pode em contrapartida ter maior possibilidade de encontrar resistência dos comerciantes. Essas são hipóteses, que as respostas abertas a seguir reproduzidas não são suficientes para elucidar.

TABELA 41
Professores - Se já percebeu ou não rejeição por parte do comerciante em emitir a nota fiscal

Categorias	Freqüência	%
Sim	14	63,6
Não	8	36,4
Total	243	100,0

Principais atitudes daqueles que já perceberam rejeição por parte do comerciante para emitir a nota fiscal:

- Insisti no pedido, e mesmo o comerciante não estando com muita vontade acabou fornecendo a nota.
- Eu insisti, porque é um direito que me assiste.
- Eu disse que tinha direito de receber a nota fiscal e que se não pedir a nota ela não vai repassar o valor do imposto para mim e vai sonegá-lo.
- Insisti e fiz valer meu direito.

A Tabela 42, que reflete as respostas à pergunta 17, mostra que há o compromisso em pedir a nota fiscal, mesmo o comerciante sendo amigo.

TABELA 42
Professores - Se pede a nota fiscal quando o comerciante é amigo

Categorias	Frequência	%
Sim	16	72,7
Não	5	22,7
Não respondeu	1	4,5
Total	22	100,0

A Tabela 43, que corresponde à pergunta 18, revela que a maioria entende que os impostos são mal aplicados, ainda assim, pede a nota fiscal em situações diversas, como se pode perceber pelas Tabelas 38 e 42. Uma possível explicação para essa aparente contradição, podem ser as respostas contidas nas Tabelas 34 e 35, nas quais os professores mostraram entender muito bem o que é imposto e sua utilidade.

TABELA 43
Professores - Opinião quanto a aplicação do dinheiro dos impostos pelo governo

Categorias	Frequência	%
Não aplica muito bem	14	63,6
Aplica razoavelmente bem	7	31,8
Aplica bem	1	4,5
Total	22	100,0

Da Tabela 44, correspondente à 21ª pergunta do questionário, tem-se que a maioria percebe que os políticos não os representam como deveriam, o que pode ter influência da conjuntura política vivida no Estado atualmente, entretanto parecem

acreditar no poder do seu voto como forma de influir ou mudar essa situação conforme aponta o percentual do último item da Tabela 44; o que se coaduna com as respostas dadas pelo alunos para a mesma questão.

TABELA 44
Professores - Opiniões quanto às atitudes governamentais

Parâmetros	Discorda totalmente	Discorda em parte	Concorda em parte	Concorda totalmente
Os políticos fazem com o dinheiro aquilo que a população quer que eles façam.	59,1	13,6	27,3	---
O voto da população não influencia o que acontece na política.	40,9	27,3	13,6	18,2
Quando o povo protesta, o governo faz aquilo que o povo quer.	22,7	68,2	---	9,1
Uma pessoa comum não tem como influenciar aquilo que o governo faz.	13,6	18,2	36,4	27,3
Governar é uma coisa complicada, é muito difícil entender como se governa.	13,6	27,3	36,4	22,7
Se a população escolhe bem seus candidatos o dinheiro público pode ser melhor aplicado.	9,1	9,1	---	81,8

O resultado exposto na Tabela 45, que corresponde à pergunta aberta n. 22 do questionário, o principal motivo apontado nas respostas foi: é um dever do cidadão e pagando, cumprindo com os seus. Essa postura dos professores converge para a mesma direção que os alunos, pois apresentaram alto percentual em suas respostas, na mesma direção, para a pergunta. Entretanto, devido ao percentual de 100% nas respostas, é prudente desconsiderá-la, mesmo tendo sido feito este registro; pelo fato de que, como professores, podem se sentir na "obrigação" de dar esse tipo de resposta que seria a "politicamente correta" ou a que se espera ouvir deles.

TABELA 45
Professores - Se pagaria impostos caso fosse proprietário de comércio

Categorias	Frequência	%
Sim	22	100,0
Total	22	100,0

No capítulo foram tratados os resultados da pesquisa, conforme cada assunto e organizados em tabelas, que conduziram à conclusão que será vista a seguir.

CONCLUSÃO

Esse estudo pretendeu responder ao problema: em que medida o programa de educação tributária, desenvolvido pela Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo, provoca a assimilação da relevância do tributo, nos seus alunos?

Para respondê-lo, procurou-se abordar os mais importantes fatores que, de alguma forma, tenham influência no modo de pensar e, conseqüentemente, no agir da população do Espírito Santo, o que, naturalmente, se reflete nos respondentes: alunos e professores de escolas dos municípios de São Mateus e Muniz Freire, com os quais foram coletados dados, via questionário.

As questões referentes à vinda do estamento patrimonialista português e sua indução sobre povo, trazem seus reflexos até a atualidade e permanecem vivos no Estado através do comportamento de alguns políticos e também no município, onde essas relações algumas vezes são mais fortes ainda.

Por meio dos questionários buscou-se verificar algumas dessas influências, o que se pôde perceber nas respostas que abordam a ação exercida pela amizade com o comerciante, por exemplo.

A escola, por sua vez, também exerce influência sobre os alunos, repetindo os confrontos de força existentes na sociedade, e por ser política, reproduz os interesses das classes dominantes sobre aqueles cujos interesses são divergentes dos seus. Objetivando manter-se no poder, essa elite dominante conta, naturalmente, com poderosas forças internas e externas, que a sustentam e nesse processo percebe-se a ação da globalização na formação de ideologias que atendam a interesses internacionais e locais associados.

Por esses motivos, as influências recebidas pelos alunos não estão restritas apenas às raízes históricas do povo brasileiro, mas também às de origem internacional, seja pela via econômica, cultural ou política.

Os resultados encontrados revelam que 84% dos alunos entendem que os políticos não os representam. Isso pode ser um indício da percepção de que os políticos, que em grande parte pertencem às elites ou são financiados por ela, não representam os interesses das camadas populares, mas os seus.

Há indícios de que os alunos estão percebendo a importância da sua cidadania, expressa por meio do voto, já que 86,9% dos respondentes enxergaram que uma escolha mais criteriosa dos políticos, poderá refletir em dinheiro público melhor aplicado.

Do fato de 69,5% dos alunos terem mudado de hábito, passando a pedir a nota fiscal nas compras, verifica-se a noção de cidadania aí implícita. Demonstraram entender conceitualmente os tributos, e a sua função social, que é o seu retorno à população por meio de serviços e obras. O vínculo para que isso aconteça é o voto, pois do seu uso criterioso na escolha do candidato que irá representá-lo, pode estar a contribuição decisiva para a garantia de lisura nas prestações de serviço pelo Estado. Isso também parece ter sido captado pelos alunos.

Desse processo de busca aos direitos que constituem a cidadania, verifica-se o desabrochar e a crescente conquista da participação.

Quanto ao que foi ensinado sobre o assunto, o que se pôde observar comparando-se os resultados dos questionários, foi alguma diferença de aprendizado, pois em diversas questões mostraram boa internalização do que foi ensinado por meio da educação tributária e, em outra, apresentaram pouca assimilação do assunto. No primeiro caso estão os 66,6% que assimilaram o conceito de imposto, os 71,2% que compreenderam as suas finalidades e os 69,5% que passaram a pedir a nota fiscal após contato com a educação tributária. No segundo caso, o baixo conhecimento sobre documentos fiscais como foi admitido por 70,8% dos respondentes.

A comparação entre os alunos que receberam a educação tributária e os que não receberam, nas questões de mesmo conteúdo, foi útil no sentido de ter-se uma base de comparação e até poder aferir o quanto a educação tributária influenciou ou não na internalização dos conceitos ensinados.

Procurou-se obter respostas sobre o comportamento dos alunos pós-educação tributária e compará-las a respostas dadas pelos professores.

A verificação das respostas dos professores teve como objetivo entender se houve alguma influência do aprendizado deles sobre o desempenho dos alunos, o que foi verificado nas respostas a diversas questões.

A pergunta sobre o que significa imposto, que teve boa assimilação pelos alunos (66,6%) e um aproveitamento maior ainda pelos professores (91%), parece indicar correlação entre o entendimento do assunto obtido pelos professores e o desempenho dos alunos. Já quanto à questão sobre as diferenças entre documentos fiscais, poucos alunos mostraram entendê-las, o que também ocorreu com os professores em sua maioria. Isso leva novamente a supor alguma influência, e nesse caso, da ausência desse conhecimento dos professores, influenciando sobre os resultados obtidos pelos alunos. Sugere que esse assunto não foi abordado devidamente em sala de aula.

Apesar de outras influências que atuaram no aprendizado dos alunos, os resultados encontrados revelam que a assimilação do assunto por parte dos professores é um dos fatores que age diretamente sobre os alunos, tanto negativamente quanto positivamente em relação ao aprendizado.

Observou-se que a educação tributária parece estar contribuindo para a assimilação de conceitos em diversos assuntos pesquisados, entretanto deve trabalhá-los mais no que concerne ao entendimento pelas pessoas, das informações que integram uma nota fiscal, para que se possa identificá-la adequadamente como verdadeira ou falsa. Essa condição é fundamental para que o cidadão que pretende contribuir para a garantia do controle sobre o imposto, o faça com eficiência.

A conclusão a que se chega, é que há fortes indícios de que educação tributária está contribuindo para a assimilação da relevância do tributo em seus alunos, sendo evidenciada não apenas pela mudança de hábito dos respondentes em pedir a nota fiscal no momento das compras, como pelas demonstrações de estarem

compreendendo o que é e para que serve o tributo, e a estreita vinculação com o voto, quando se objetiva a sua adequada utilização.

SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

O pequeno intervalo de tempo entre o efetivo início da educação tributária e a pesquisa, aponta para a necessidade de que sejam empreendidas outras no futuro.

Sugere-se que seja feita nova pesquisa com o objetivo de verificar se o que foi constatado neste trabalho foi consolidado com o passar do tempo, ou seja, se as pessoas continuam com os conceitos assimilados, e também, se a educação tributária corrigiu o que foi considerado seu ponto fraco - a perfeita distinção de um documento fiscal.

Sugere-se também, que sejam feitas novas pesquisas em outros municípios em que houve educação tributária, para que se verifique se a tendência constatada neste trabalho pode ser generalizada para todos eles, o que demonstraria a eficácia do programa como um todo.

As capacitações, por terem sido esparsadas, podem ter contribuído para que não acontecesse uma boa assimilação dos conteúdos, no aspecto de se distinguir perfeitamente o documento fiscal. A descontinuidade na construção do conhecimento, pode ter levado alguns professores a não se sentirem comprometidos, principalmente em face dos diversos projetos trabalhados na escola. Para evitar essa “concorrência” entre projetos, recomenda-se a inclusão da educação tributária como matéria curricular nas escolas.

A carga horária associada à frequência das capacitações para os professores parecem ter sido baixas, em função dos resultados constatados em algumas questões em que tanto alunos quanto professores não souberam responder a questão; como foi o caso das diferenças entre recibo, nota e cupom fiscal. Essa diferença, apesar de ser simples, é fundamental na hora de distinguir se o que foi emitido após a compra é realmente o documento fiscal e não outro qualquer sem

validade. Objetivando superar essa lacuna e outras que possam surgir, na construção desse conhecimento, recomenda-se o aumento da carga horária das capacitações, com conseqüente elevação dos conteúdos.

A política adotada pela Coordenação do GTE, de se atingir o maior número de municípios possível, dificulta o trabalho mais elaborado de atingir todos os professores em cada um deles, o que dificulta a homogeneização dos conhecimentos nas regiões trabalhadas pela educação tributária. Recomenda-se alcançar um município todo, para então levar o trabalho a outro ou, devido à estratégia já estabelecida e à grande quantidade de prefeituras a serem atendidas, aumentar a equipe de disseminadores. Dessa forma, pode se tornar menos espaçado o retorno para a capacitação subsequente.

Com as sugestões e recomendações aqui apresentadas, supõe-se que haverá mais condições para que seja feito um trabalho contínuo e de maior profundidade nesse assunto de importância para o cidadão, para toda a sua comunidade, e para a que será construída a partir desta.

REFERÊNCIAS

AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J. L. C. *História dos tributos no Brasil*. São Paulo: SINAESP, 2000.

ARANHA, M. L. A. *Filosofia da educação*. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2000.

BALDIJÃO, C. E. *LDB: nem prá inglês ver*. Disponível em: <<http://www.pt.org.br.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2002.

BALEIRO, A. *Direito tributário brasileiro*. 10. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BÍBLIA. *Eclesiastes*. Português. *Bíblia de estudo das profecias*. Tradução de João Ferreira de Almeida. 2. ed. rev. e atualizada. [S.l.]: Ed. Atos e Sociedade Bíblica do Brasil, 2001.

BOBBIO, N. *A teoria das formas de governo*. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei de diretrizes e bases da educação*: Lei 9.394/96. 4. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2001a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: apresentação dos temas transversais: ética*. 3. ed. Brasília, 2001b. v. 8.

_____. *Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais*. Brasília, 2001c. v. 1.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Executiva. Escola de Administração Fazendária. *Programa nacional de educação tributária (versão n.º 7)*. Brasília, [s.d].

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria 413, 31 dezembro de 2002. Implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, objetivando promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 2, p. 4, 2 jan. 2003. Seção I.

BRAVIN, A.; BAPTISTA, J. Escolas estaduais formam 'excluídos'. *A Gazeta*, Vitória, p. 18, 21 jul. 2002.

BUARQUE, C. *A desordem do progresso*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

CAMÕES, L. *Os lusíadas*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa, 1970.

CANCLINI, N. G. *Consumidores e cidadãos; conflitos multiculturais da globalização*. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

COLOMBO, I.; MICHELETI, N. *LDB perguntas e respostas*. 2002. Disponível em: <<http://www.portalcolombo.org.br.htm>>. Acesso em: 14 jul. 2002.

DAHL, R. A. *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DEMO, P. *Participação é conquista*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIMENSTEIN, G. *O cidadão de papel*. 19. ed. São Paulo: Ática, 2001.

DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA. Secretaria Executiva do Grupo de Trabalho Educação Fiscal. *Programa nacional de educação fiscal: convite a cidadania*. Disponível em: <<http://www.educacaofiscal.gov.br/programa.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2002

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei 4.628, de 21 de janeiro de 1992. Introduz o estudo de matéria tributária nos currículos das escolas de 1º. e 2º. graus, da rede pública e privada do Estado do Espírito Santo, além dos conteúdos mínimos fixados em lei para o ensino obrigatório, nos termos do Art. 172, § 3º., da Constituição Estadual. **Diário Oficial [do] Estado do Espírito Santo**, Vitória, p. 28, 21 jan. 1992.

_____. Portaria No. 73-N, de 18 de novembro de 1980. Disciplina a Campanha de Estímulo à fiscalização Comunitária. **Diário Oficial [do] Estado do Espírito Santo**, Vitória, p. 8, 21 nov. 1980.

_____. Portaria No. 86-N, de 6 de julho de 1981. Disciplina a Fiscalização Sócio Educativa através do consumidor. **Diário Oficial [do] Estado do Espírito Santo**, Vitória, p. 7, 7 jul. 1981.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Cultura e Esportes. *Guia de administradores municipais e espaços físicos de cultura e esportes do Espírito Santo*. Vitória, [2000].

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Fazenda. *A história dos tributos. Uma conquista do homem*. Vitória, 1993.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento . Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves. *Espírito Santo Perfil 2000*. Vitória, 2000.

FAORO, R. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 1979.

FRANCO, S. C. *Dinheiro público e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

FRASES. *Isto é*. São Paulo, n. 1712, p. 22, jul. 2002.

FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. 32. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GUALBERTO, J. Estado cleptopatrimonialista. *A Gazeta*, Vitória, p. 3, 12 maio 2002.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. 5. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LEMGRUBER, A. T. *Federalismo fiscal no Brasil: evolução e experiências recentes*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/estudocontributarios>>. Acesso em: 28/10/2002.

LOPES, A. Sigilos quebrados já estão sob análise. *A Gazeta*, Vitória, p. 3, 21 jul. 2002.

MARTINS, G. A. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

'MORDIDA' de 34% do PIB. *A Gazeta*, Vitória, maio 2002.

MORAES, B. R. *Compêndio de direito tributário*. 5. ed. rev., aum. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

PELLIZZARI, D. *A grande farsa da tributação e da sonegação*. Petrópolis: Vozes, 1990.

POMBO, J.F.R. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: W.M. Jackson, 1935.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE. Secretaria Municipal de Educação. *Relatório*. Muniz Freire, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS. Secretaria Municipal de Educação. *Relatório*. São Mateus, 2002

RIBEIRO, D. *Universidade para quê?* Brasília: Universidade de Brasília, 1986. Série UNB.

SILVA, D. P. Sonegação. In: _____. *Vocabulário jurídico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

SILVEIRA, R. Z. *Tributo, educação e Cidadania a questão tributária no ensino fundamental como fator de desenvolvimento da cidadania participativa no Brasil*. 2002. Dissertação (mestrado em Ciências Contábeis) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Humanas de Vitória, Vitória, 2002.

SOARES, M. R.C. *Evasão fiscal: a teoria do comportamento dos agentes públicos e privados*. São Paulo: EAESP - FGV, 1994.

TENÓRIO, F. G. *A flexibilização da produção significa a democratização do processo de produção?* Curitiba: ANPAD, 1994. v. 9: Produção industrial e de serviços.

VALLA, V. V. *Participação popular, educação e saúde*. São Paulo: Relume Dumará, 1991.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIDAL, J. W. *Bautista*. De Estado servil a nação soberana. Petrópolis: Vozes, 1987.

WEYNE, O. A. *A ação mediadora da educação: do discurso democrático à gestão autoritária*. 1993. Dissertação (Mestrado em Educação) - Departamento de Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1993.

GLOSSÁRIO

Capacitador – Disseminador formado pela ESAF.

Cidadania – A conquista e o gozo de direitos sociais, no domínio da segurança social, da saúde, das relações de trabalho, da educação e da habitação, por parte da população; além da consciência e prática de suas obrigações.

Consumidor – A pessoa que adquire um produto ou serviço, e por isso paga o ICMS.

Contribuinte – A pessoa jurídica que recolhe o imposto ao Estado.

Disseminador – Técnico da SEFAZ ou SEDU que transmite conteúdos da educação tributária aos professores.

Educação tributária – Ação de conscientizar o cidadão sobre a importância dos tributos para a manutenção da sociedade em que vive, além de despertá-lo para o exercício da cidadania.

Fato gerador – Fato que o legislador define na lei para nascimento da obrigação tributária.

Ideologia – Conjunto de representações e idéias assim como normas de conduta, por meio das quais o homem é levado a pensar, sentir e agir de uma determinada maneira, considerada por ele correta e natural.

Imposto – Tributo cujo surgimento é independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Mercadoria – Objeto, bem ou serviço produzido ou adquirido com a finalidade de venda ou revenda.

Multiplicador – Professor capacitado pelo GTE que transmite conhecimento aos alunos.

Recolhimento de tributos – Ato, por parte das empresas, de recolher aos cofres do Estado o tributo cobrado na venda de mercadorias ou serviços.

Tributo – Todo pagamento em moeda, que não seja sanção de ato ilícito, instituído em lei e cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada à lei.

ANEXO A

QUESTIONÁRIO – ALUNOS

BLOCO I – PERFIL DO ENTREVISTADO

- 1 Sexo: [1] Masculino [2] Feminino 2. Idade: _____ anos (registrar anos completos em junho de 2002)
3. Como você se considera quanto à raça?
[1] branco [2] negro [3] amarelo (oriental) [4] indígena
[5] pardo/mestiço
4. Rede de ensino: [1] Municipal [2] Estadual
5. Indique a série que você está cursando:
[1] 7ª série [2] 8ª série [3] 2º ano [4] 3º ano
6. É parente de produtor ou proprietário rural?: (1) Sim (2) Não

BLOCO II – CONHECIMENTOS GERAIS SOBRE TRIBUTAÇÃO

7. É comum observarmos a emissão de vários documentos (nota fiscal, recibo, cupom fiscal) no ato de uma determinada compra. Na sua opinião existe diferença entre estes documentos?
(1) Não (2) Sim.

7.1. Se respondeu que sim na questão na anterior, descreva as diferenças:

8. Qual o grau de conhecimento que você tem sobre impostos? [1] Muito [2] Pouco [3] Nenhum

8.1. Qual o grau de conhecimento que você tem sobre nota fiscal? [1] Muito [2] Pouco [3] Nenhum

9. Para você, o que é imposto?

10. Para que servem os impostos?

BLOCO III – A QUESTÃO TRIBUTÁRIA NAS ESCOLAS

11.Na sua opinião é importante estar discutindo em sala de aula assuntos que envolvem questão tributária?

[1] Não Por quê? _____

[2] Sim Por quê? _____

12.Você acha que com mais informação tributária nas escolas os cidadãos passariam a pagar impostos mais conscientes e com boa vontade?

[1] Sim [2] Não

13. Qual é sua avaliação sobre o curso de tributos que você está recebendo ou recebeu?

Aspectos a serem considerados	Muito bom	Bom	Fraco	Muito fraco
Conhecimento que os professores têm sobre o assunto				
Recursos pedagógicos (Vídeos, material didático)				
Nível de clareza do material didático				
Conteúdo do curso				

14. O curso correspondeu ou está correspondendo às suas expectativas?

(1) Muito (2) Em parte (3) Pouco (4) Por quê? _____

BLOCO IV – ATITUDES/COMPORTAMENTOS QUANTO À COBRANÇA DE IMPOSTOS

15 .Após o término do curso de educação tributária, você passou a pedir nota fiscal ao fazer compras?

- | | | |
|---------|------------------------------|---------------|
| [1] Não | [2] Sim. Com que frequência: | [1] Sempre |
| | | [2] Às vezes |
| | | [3] Raramente |
| | | [4] Nunca |



15.1. Qual o motivo de não pedir nota?

- [1] Má utilização do dinheiro público por políticos
- [2] Conhece o comerciante
- [3] Desinteresse
- [4] Dá muito trabalho
- [5] Outro: Especificar: _____

16 Ao pedir a nota fiscal, você já percebeu rejeição/má vontade quanto ao seu pedido por parte do comerciante?

- | | |
|---------|--|
| [1] Não | [2] Sim. Qual foi a sua atitude? _____ |
| | _____ |

17. Quando o comerciante é muito amigo , você pede a nota fiscal?

- [1] Sim Por quê? _____
- [2] Não. Por quê? _____

18. Cite como a receita oriunda do ICMS pode ser aplicada.

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____

BLOCO V - PERCEPÇÕES QUANTO AO USO DOS IMPOSTOS PELO GOVERNO

19. Como você acha que o governo aplica o dinheiro dos impostos?

- (1) Aplica muito bem (2) Aplica bem (3) Aplica razoavelmente bem
(4) Não aplica muito bem

20.No Brasil, as atividades abaixo devem ser feitas por:

Atividades	Só empresas do governo	Só empresas particulares	Ambos: governo e empresas	NS/NR
a) Educação	1	2	3	4
b) Saúde	1	2	3	4
c) Aposentadoria e previdência social	1	2	3	4
d) Justiça/tribunal de justiça	1	2	3	4
e) Transporte	1	2	3	4
f) Estradas e rodovias	1	2	3	4
g) Fornecimento de água	1	2	3	4
h) Serviço de esgoto	1	2	3	4
i) Recolhimento de lixo	1	2	3	4
j) Energia elétrica	1	2	3	4
l) Telefone fixo	1	2	3	4
m) Telefone celular	1	2	3	4
n) Bancos	1	2	3	4
o) Fabricar carros/automóveis	1	2	3	4

21. Para cada afirmação, diga se você. (inserir o número mencionado no quadro correspondente a cada afirmação)

- | | | | |
|---------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| discorda totalmente | discorda em parte | concorda em parte | concorda totalmente |

Frases	Número da resposta	NS/NR
a) Os políticos fazem com o dinheiro aquilo que a população quer que eles façam		
b) O voto da população não influencia o que acontece na política		
c) Quando o povo protesta, o governo faz aquilo que o povo quer		
d) Uma pessoa comum não tem como influenciar aquilo que o governo faz		
E) Governar é uma coisa complicada, é muito difícil entender como se governa		
f) Se a população escolhe bem os seus candidatos o dinheiro público pode ser melhor aplicado		

22. Se você fosse proprietário de comércio, você pagaria impostos?

- [1] Não Por quê? _____
[2] Sim: Por quê? _____

ANEXO B

QUESTIONÁRIO - PROFESSORES

BLOCO I - PERFIL DO ENTREVISTADO

1 Sexo: [1] Masculino [2] Feminino 2. Idade: _____ anos (registrar anos completos em junho de 2002)

3. Como você se considera quanto à raça?

[1] branco [2] negro [3] amarelo (oriental) [4] indígena

[5] pardo/mestiço

4. Rede de ensino: [1] Municipal [2] Estadual

5. Indique a série que você ensina:

[1] 7ª série [2] 8ª série [3] 2ª ano [4] 3ª ano

6. É parente de produtor ou proprietário rural?: (1) Sim (2) Não

BLOCO II - CONHECIMENTOS GERAIS SOBRE TRIBUTAÇÃO

7. É comum observarmos a emissão de vários documentos (nota fiscal, recibo, cupom fiscal) no ato de uma determinada compra. Na sua opinião existe diferença entre estes documentos?

(1) Não (2) Sim

7.1. Se respondeu que sim na questão na anterior, descreva as diferenças:

8. Qual o grau de conhecimento que você tem sobre impostos? [1] Muito [2] Pouco [3] Nenhum

8.1. Qual o grau de conhecimento que você tem sobre nota fiscal? [1] Muito [2] Pouco [3] Nenhum

9. Para você, o que é imposto?

10. Para que servem os impostos?

BLOCO III – A QUESTÃO TRIBUTÁRIA NAS ESCOLAS

11. Na sua opinião é importante estar discutindo em sala de aula assuntos que envolvem questão tributária?

[1] Não Por quê? _____

[2] Sim Por quê? _____

12. Você acha que com mais informação tributária nas escolas os cidadãos passariam a pagar impostos mais conscientes e com boa vontade?

[1] Sim [2] Não

13. Qual é sua avaliação sobre o curso de tributos que você recebeu?

Aspectos a serem considerados	Muito bom	Bom	Fraco	Muito fraco
Conhecimento que os professores têm sobre o assunto				
Recursos pedagógicos (Vídeos, material didático)				
Nível de clareza do material didático				
Conteúdo do curso				

14. O curso correspondeu às suas expectativas?

(1) Muito (2) Em parte (3) Pouco (4) Por quê? _____

BLOCO IV – ATITUDES/COMPORTAMENTOS QUANTO À COBRANÇA DE IMPOSTOS

15. Após o término do curso de educação tributária, você passou a pedir nota fiscal ao fazer compras?

[1] Não [2] Sim. Com que frequência: [1] Sempre
[2] Às vezes
[3] Raramente
[4] Nunca

15.1 Qual o motivo de não pedir nota?

[1] Má utilização do dinheiro público por políticos
[2] Conhece o comerciante
[3] Desinteresse
[4] Dá muito trabalho
[5] Outro: Especificar: _____

16. Ao pedir a nota fiscal, você já percebeu rejeição/má vontade quanto ao seu pedido por parte do comerciante?

[1] Não [2] Sim. Qual foi a sua atitude? _____

17. Quando o comerciante é muito amigo , você pede a nota fiscal?

[1] Sim Por quê?: _____

[2] Não. Por quê?: _____

18. Cite como a receita oriunda do ICMS pode ser aplicada.

1. _____

2. _____

3. _____

BLOCO V - PERCEPÇÕES QUANTO AO USO DOS IMPOSTOS PELO GOVERNO

19. Como você acha que o governo aplica o dinheiro dos impostos?

- (1) Aplica muito bem (2) Aplica bem (3) Aplica razoavelmente bem
(4) Não aplica muito bem

20.No Brasil, as atividades abaixo devem ser feitas por:

Atividades	Só empresas do governo	Só empresas particulares	Ambos: governo e empresas	NS/NR
a) Educação	1	2	3	4
b) Saúde	1	2	3	4
c) Aposentadoria e previdência social	1	2	3	4
d) Justiça/tribunal de justiça	1	2	3	4
e) Transporte	1	2	3	4
f) Estradas e rodovias	1	2	3	4
g) Fornecimento de água	1	2	3	4
h) Serviço de esgoto	1	2	3	4
i) Recolhimento de lixo	1	2	3	4
j) Energia elétrica	1	2	3	4
l) Telefone fixo	1	2	3	4
m) Telefone celular	1	2	3	4
n) Bancos	1	2	3	4
o) Fabricar carros/automóveis	1	2	3	4

21. Para cada afirmação, diga se você. (inserir o número mencionado no quadro correspondente a cada afirmação)

- 1 2 3 4
discorda totalmente discorda em parte concorda em parte concorda totalmente

Frases	Número da resposta	NS/NR
a) Os políticos fazem com o dinheiro aquilo que a população quer que eles façam		
b) O voto da população não influencia o que acontece na política		
c) Quando o povo protesta, o governo faz aquilo que o povo quer		
d) Uma pessoa comum não tem como influenciar aquilo que o governo faz		
e) Governar é uma coisa complicada, é muito difícil entender como se governa		
f) Se a população escolhe bem os seus candidatos o dinheiro público pode ser melhor aplicado		

22. Se você fosse proprietário de comércio, você pagaria impostos?

- [1] Não Por quê? _____
[2] Sim Por quê? _____