

# **EDUCAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA**

PRÊMIO ESAF  
COLETÂNEA DE MONOGRAFIAS



Ministério da Fazenda  
Escola de Administração Fazendária

# EDUCAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA

PRÊMIO ESAF  
COLETÂNEA DE MONOGRAFIAS



Brasília – DF  
2011

Coletânea de monografias premiadas no Prêmio Esaf de Monografia em Educação Fiscal e Financeira. As opiniões aqui emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Esaf ou do Ministério da Fazenda. É permitida a reprodução de texto e dados, total ou parcialmente, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Coordenação editorial

Dalca Tereza Teles

Revisão de textos

Rejane de Meneses e Yana Palankof

Capa e editoração eletrônica

Heonir Soares Valentim e Fábio Rogério Antunes da Silva

Tiragem

1.000 exemplares

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Ministério da Fazenda

Educação fiscal e financeira : prêmio ESAF : coletânea de monografias / Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária. Brasília : Escola de Administração Fazendária, 2011.  
496 p. : il. ; 23 cm.

ISBN 978-85-7202-048-0

1. Finanças públicas – Brasil. 2. Finanças – Educação – Brasil. 3. Responsabilidade fiscal – Brasil. I. Escola de Administração Fazendária. II. Brasil. Ministério da Fazenda. III. Prêmio ESAF 2010: coletânea de monografias.

CDD 336.81

---

**Escola de Administração Fazendária (Esaf)**

Rodovia DF-001 km 27,4 – Setor de Habitações Individuais Sul – Lago Sul

CEP 71686-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3412-6286

<http://www.esaf.fazenda.gov.br>



*Na frente, da esquerda para direita*

**Antonio Ed Souza Santana** - Menção Honrosa da categoria Profissionais;  
**Davi Pessoa de Lucena** - 3º lugar da categoria Universitários;  
**Carla de Barros Reis** - 2º lugar da categoria Universitários;  
**Denise Teresinha Brandão Kern** - 3º lugar da categoria Profissionais;  
**Luiz Antonio Zanon** - 2º lugar da categoria Profissionais;  
**Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi** - 1º lugar da categoria Profissionais;  
**Ana Paula Molon** - 1º lugar da categoria Universitários.

*Atrás, da esquerda para direita*

**Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta** - Representante da Fundação Getúlio Vargas;  
**Mauro Sérgio Bogéa Soares** - Diretor-Geral da Escola de Administração Fazendária;  
**Marcelo José Massote de Godoy** - Presidente da Brasilprev Seguros e Previdência S.A.;  
**Vânia Lúcia Ribeiro Vieira** - Representante da Banca Examinadora;  
**Carlos Henrique Fialho Mussi**, da Banca Examinadora.



## 9 APRESENTAÇÃO

### CATEGORIA PROFISSIONAIS

#### 1º LUGAR

- 13** **O Papel dos Conselhos Municipais como Mecanismo de Participação Popular: a experiência no Município de Franca-SP**  
*Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi*

#### 2º LUGAR

- 89** **Cadernos Referenciais de Educação Fiscal para Educadores: um diagnóstico avaliativo**  
*Luiz Antonio Zanon*

#### 3º LUGAR

- 175** **Uma Reflexão sobre a Importância da Inclusão da Educação Financeira na Escola Pública**  
*Denise Teresinha Brandão Kern*

#### MENÇÃO HONROSA

- 243** **Limites e Possibilidades do Exercício do Controle Social ante o Patrimonialismo: o caso dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social de Presidente Tancredo Neves, na Bahia**  
*Antonio Ed Souza Santana*

## CATEGORIA UNIVERSITÁRIOS

1º LUGAR

**309**

**Análise da Qualidade dos Gastos Públicos nos Municípios da Aglomeração Urbana do Nordeste no Ano de 2008**

*Ana Paula Molon*

2º LUGAR

**371**

**O Impacto do Programa Simples no Regime Geral da Previdência Social: uma análise do fluxo atuarial de longo prazo**

*Carla de Barros Reis*

3º LUGAR

**425**

**Gestão Participativa como uma forma de Controle Social**

*Davi Pessoa de Lucena*

**469**

**REGULAMENTO**

**479**

**RELATÓRIO TÉCNICO**

Ainda nos idos de 1996, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) concebeu um programa voltado à formação de consciência fiscal para despertar a prática da cidadania. Incorporando questões relativas à alocação dos recursos públicos arrecadados, bem como sua gestão, o programa teve sua denominação alterada para o atual Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

Sob a coordenação da Escola de Administração Fazendária (Esaf), o PNEF desenvolve-se mediante parcerias estabelecidas nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, com execução descentralizada, cabendo aos gestores regionais e municipais a elaboração de planos estratégicos, levando em conta as peculiaridades regionais.

Com o decorrer do tempo, as discussões sobre educação fiscal evoluíram, avançaram para a educação financeira e, nesse contexto, foi idealizado o Prêmio de Educação Fiscal e Financeira.

O concurso foi organizado, em 2009/2010, pela Esaf, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas e a Brasilprev Seguros e Previdência S.A., com a finalidade de promover a cidadania fiscal e incentivar a pesquisa em educação fiscal e financeira, reconhecendo os trabalhos de qualidade técnica e de aplicabilidade pelo governo e pela sociedade.

O certame também visou aos seguintes objetivos específicos: desenvolver metodologias, indicadores e modelos que permitam a avaliação de programas de educação fiscal; apoiar a gestão eficiente, eficaz e responsável das políticas públicas sob os enfoques fiscal e financeiro; e sensibilizar o cidadão quanto à importância da formação de poupança e quanto ao tema da educação fiscal.

Esta edição do Prêmio abrangeu duas categorias – Universitários e Profissionais – e contemplou duas áreas temáticas: promoção da cidadania fiscal e financeira; e gestão pública e controle social.

Foram inscritos 81 trabalhos de autores de trinta áreas de formação e de mais de sessenta instituições, advindos de 19 Unidades da federação e de todas as regiões do país, o que reflete a difusão e o reconhecimento da importância do concurso em âmbito nacional.

A comissão julgadora selecionou sete monografias vencedoras, sendo três para cada uma das duas categorias – Universitários e Profissionais – e uma menção honrosa para a categoria Profissionais.

Esta coletânea reúne esses trabalhos com o fito de estimular o interesse pelos temas, reforçando os objetivos de incentivar a pesquisa nas áreas de educação fiscal e financeira e promover a cidadania fiscal.

## **TEMAS**

Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira

Gestão Pública e Controle Social

## **CATEGORIA PROFISSIONAIS**



Tema 1 – Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira – 1º lugar

*Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi \**

## **O Papel dos Conselhos Municipais como Mecanismo de Participação Popular: a experiência no Município de Franca-SP**

\* Bacharel em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e Especialista em Educação Fiscal e Cidadania pela Escola de Administração Fazendária (Esaf). Bolsista do Programa de Educação Tutorial do Ministério da Educação e Cultura (Pet/Mec). Analista Tributária da Receita Federal do Brasil, com exercício na Superintendência Regional da Receita Federal do Brasil em São Paulo.



## Agradecimentos

À minha linda família pelo carinho, pela compreensão e pela paciência durante todo esse tempo.

Aos professores e aos colegas da pós-graduação, com quem aprendi muito, especialmente na troca de experiências e realidades.

Ao professor Luis Sérgio, em especial, pela brilhante orientação, tanto em sala de aula, onde foi muito além da mera transmissão de saberes formais, como neste trabalho, para o qual contribuiu enormemente, apresentando provocações e desafios que levaram a reflexões mais profundas, ampliando horizontes e perspectivas.

A Edna Pacheco, em nome de quem agradeço a todos os servidores da Prefeitura Municipal de Franca, em especial àqueles que militam na Assistência Social com idealismo e profissionalismo, por suas valiosas informações e disponibilidade de compartilhá-las neste trabalho.

A todos os conselheiros com quem tive oportunidade de conviver nesse período da pesquisa, que acreditaram no trabalho e colaboraram com suas reflexões e práticas.

Neste ponto quero prestar uma homenagem a todos na pessoa de Victalina Maria Pereira di Gianni, exemplo de dedicação à prática da participação popular, como conselheira em diversos mandatos e diversos colegiados, batalhando incansavelmente pela efetivação do papel dos conselhos municipais. Que o exemplo de Victalina, que continua ativamente militando, ainda que já aposentada, sirva para todos nós na busca de uma sociedade mais solidária e justa.



## **Resumo**

Passados 21 anos da promulgação da Constituição, ainda se discutem intensamente quais os caminhos a trilhar na consolidação do processo democrático brasileiro. Neste trabalho pretende-se provocar uma reflexão a respeito do papel desempenhado nesse processo pelos conselhos de políticas públicas, utilizando um referencial teórico que situa as dificuldades de uma participação popular efetiva numa realidade ainda hoje pautada por grandes desigualdades sociais e uma história de autoritarismo nas práticas políticas. A pesquisa de campo foi realizada no município de Franca-SP e procurou abranger todos os Conselhos Municipais, tanto na perspectiva de sua dinâmica de atuação quanto do perfil dos conselheiros e suas percepções, com a finalidade de levantar as dificuldades enfrentadas no exercício de uma participação realmente qualificada. Os resultados obtidos apontaram para a limitação da atuação, seja por falta de autonomia e de efetividade na definição das políticas públicas, seja pela ainda incipiente conscientização da necessidade de esses colegiados assumirem o exercício do controle social de forma concreta e efetiva.

**Palavras-chave:** democracia; participação popular; Conselhos Municipais de Políticas Públicas.



1 INTRODUÇÃO . . . . .	25
2 REFERENCIAL TEÓRICO. . . . .	26
2.1 No contexto geral . . . . .	26
2.2 No âmbito da pesquisa . . . . .	30
3 METODOLOGIA . . . . .	48
3.1 Tipo de pesquisa. . . . .	48
3.2 Local da pesquisa . . . . .	49
3.3 Sujeitos da pesquisa . . . . .	49
3.4 Instrumentos de pesquisa . . . . .	50
3.4.1 Levantamento documental . . . . .	50
3.4.2 Questionário . . . . .	50
3.4.3 Entrevistas . . . . .	50
3.4.4 Observação participante . . . . .	51
3.5 Coleta de dados . . . . .	51
3.5.1 Questionário . . . . .	51
3.5.2 Entrevistas . . . . .	52
3.5.3 Levantamento documental . . . . .	52
4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS . . . . .	53
4.1 Contextualização histórica: a Casa dos Conselhos . . . . .	53
4.2 O funcionamento atual dos Conselhos Municipais. . . . .	57
4.3 Perfil dos conselheiros. . . . .	60
4.4 Percepção dos conselheiros a respeito de seu papel . . . . .	62
4.4.1 Atribuições do conselheiro . . . . .	62
4.4.2 Principais dificuldades para o conselheiro . . . . .	63
4.4.3 Capacitação oferecida aos conselheiros . . . . .	63
4.4.4 Papel de um Conselho atuante. . . . .	64

4.4.5	Percepção dos conselheiros a respeito da democracia . . . . .	64
4.5	Atuação dos Conselhos . . . . .	66
4.5.1	Frequência às reuniões . . . . .	66
4.5.2	Dinâmica de funcionamento: autonomia e organização . . . . .	69
4.5.3	Relação com o poder público. . . . .	74
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .	75
6	REFERÊNCIAS . . . . .	78
7	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS . . . . .	80
8	APÊNDICE B – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA . . . . .	82
9	ANEXO A – <i>FOLDER</i> DE SEMINÁRIO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA . . . . .	83
10	ANEXO B – QUADRO DEMONSTRATIVO DE CONSELHOS . . . . .	85

## **LISTA DE QUADROS**

---

Quadro 1. Sistema valorativo . . . . .	34
Quadro 2. Conselhos ativos e sua vinculação à secretaria afim . . . . .	58

## **LISTA DE TABELAS**

---

Tabela 1. Perfil sociodemográfico dos conselheiros . . . . .	61
Tabela 2. Atribuições do conselheiro. . . . .	63
Tabela 3. Capacitação oferecida aos conselheiros. . . . .	64
Tabela 4. Conselho atuante . . . . .	64
Tabela 5. Definição de democracia . . . . .	65
Tabela 6. Problemas na democracia brasileira . . . . .	65
Tabela 7. Média de comparecimento às reuniões . . . . .	66



## RELAÇÃO DE SIGLAS UTILIZADAS

---

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMCF	Conselho Municipal da Condição Feminina
CMCF	Conselho Municipal de Cultura
CMDCAF	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Franca
CMDPPD	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência
CMDR	Conselho Municipal do Desenvolvimento Rural
CME	Conselho Municipal de Esportes
CME	Conselho Municipal de Educação
CMJ	Conselho Municipal da Juventude
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CMTER	Comissão Municipal de Trabalho, Emprego e Renda
Comad	Conselho Municipal Antidrogas
Comdec	Conselho Municipal de Defesa Civil
Comdecon	Conselho Municipal de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra de Franca
Comdef	Conselho Municipal de Desenvolvimento de Franca
Compaf	Conselho Municipal de Proteção dos Animais
Competi	Comissão de Erradicação do Trabalho Infantil
Comtur	Conselho Municipal de Turismo
Comuti	Conselho Municipal da Terceira Idade
Comutran	Conselho Municipal de Transporte
Condephat	Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Turístico
Conseg	Conselho Municipal de Segurança

Fundeb	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social de Manutenção do Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
OP	Orçamento Participativo
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
Tutelar	Conselho Tutelar

## 1 INTRODUÇÃO

---

Tendo em vista o processo de redemocratização do Brasil e o fundamental papel atribuído aos mecanismos de participação popular e controle social, inclusive no direcionamento da reforma política em andamento, já com diversas propostas em discussão na agenda nacional, mas principalmente diante da real possibilidade de engajamento e participação popular nesse processo, garantidos na Carta Constitucional do Brasil, este trabalho pretende responder à questão: os Conselhos Municipais são realmente o canal de participação popular e de controle social para o qual foram criados?

Detalhando um pouco mais a questão posta, o estudo objetiva investigar em que grau a sociedade civil da cidade de Franca se apropriou efetivamente dos mecanismos de participação popular à sua disposição desde 1988, principalmente no que se refere aos Conselhos Municipais, e se ela tem exercido de fato o controle social por meio dos mecanismos à sua disposição.

Entende-se aqui controle social na vertente da fiscalização e do acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pelos cidadãos. Para tanto, foram selecionados os seguintes tópicos como objeto da pesquisa:

1. Representatividade: levantar os mecanismos de escolha dos conselheiros na composição dos Conselhos.
2. Capacitação: apurar o grau de conhecimento do conselheiro a respeito de seu papel e dos objetivos do Conselho em que atua.
3. Capilaridade: verificar a existência de intercâmbio de informações com seus representados.
4. Autonomia e independência: aferir as condições de trabalho oferecidas ao Conselho pelo poder público municipal.
5. Poder de atuação dos Conselhos junto ao poder público: verificar o real poder dos Conselhos por meio da análise de seus instrumentos constitutivos.

Neste trabalho pretende-se contribuir verificando se os Conselhos Municipais têm assumido efetivamente seu papel na consolidação desse processo.

Os argumentos em favor do fortalecimento da participação popular para a consolidação da própria democracia brasileira e, conseqüentemente, para a

redução das desigualdades sociais são diversos, mas um dos principais é justamente seu caráter pedagógico na conquista da cidadania ativa.

Esses são os motivos que levaram à escolha do tema de pesquisa. Ainda que o local da pesquisa seja restrito ao município de Franca, espera-se que venha a contribuir para a compreensão do problema e, principalmente, para a realização de ações concretas no âmbito da sociedade civil e do poder público que visem a suprir possíveis lacunas, efetivando a participação das comunidades nas decisões locais e no controle social destas.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

---

### **2.1 No contexto geral**

A Constituição brasileira, que completou vinte anos em 5 de outubro de 2008, representa para a população o início do processo de redemocratização no país. Entretanto não podem ser esquecidos os movimentos que a antecederam, como as Diretas Já e a luta por uma Assembleia Nacional Constituinte que, se não conseguiram ser vitoriosos naquela ocasião, plantaram a semente da participação popular, que viria a mostrar-se fundamental no período pós-ditadura.

De qualquer maneira, a promulgação da Constituição Cidadã é realmente um marco na disponibilização de mecanismos de participação popular e controle social, demonstrando a nítida opção dos constituintes por um sistema híbrido de democracia que mesclasse os institutos da democracia representativa com aqueles da democracia participativa. Tratar da democracia é suscitar imediatamente o conceito de cidadania, que na definição de Vieira é:

Um conceito-chave para determinar nosso sentimento de pertencimento e participação numa determinada comunidade, tanto no aspecto político, jurídico-moral, como socioeconômico. Pertencimento e participação política como sujeitos ativos do processo de tomada de decisão coletiva. Pertencimento e participação jurídico-moral, enquanto sujeitos de direitos voltados à proteção da dignidade e realização da autonomia. Pertencimento e participação social e econômica como produtores e beneficiários das riquezas (e demais recursos) socialmente produzidas (VIEIRA, 2006, p. 607).

A cidadania, portanto, só seria legítima quando os próprios cidadãos detivessem o poder. Numa radicalização do conceito, o autor relembra a teoria formulada por Rousseau em *O contrato social*, segundo a qual os cidadãos, por meio de uma associação entre eles, abririam mão de parte de sua liberdade em nome da liberdade coletiva em defesa dos interesses comuns. Dessa forma, todas as decisões seriam tomadas coletivamente em assembleias em praça pública.

Tal conceito demandaria, segundo Vieira (2006, p. 616), “uma cidadania muito intensa seja no sentido de extremamente ativa e participativa, seja no sentido ético, pelo qual o cidadão é obrigado a demonstrar virtudes cívicas que permitam a construção coletiva do bem comum”.

A impraticabilidade concreta de um sistema desse tipo, aliada a diversas críticas a respeito da existência real de interesses comuns (que desconsideraria uma sociedade pluralista com múltiplas noções de bem comum, manipulada pelos meios de comunicação, que explorariam a irracionalidade do eleito), levou Schumpeter (1975 apud VIEIRA, 2006, p. 619), um dos teóricos elitistas da democracia, a preconizar que o direito à cidadania limitar-se-ia à escolha periódica dos que teriam capacidade de tomar as decisões em nome da coletividade, exercendo, assim, um tipo de cidadania passiva, a única possível nas democracias liberais.

A despeito das críticas dessa corrente, é oportuno trazer ao debate uma nova linha de raciocínio – apresentada pela teoria de Robert A. Dahl em sua obra *Poliarquia: participação e oposição* (1997) – que considera que o espaço de participação popular do cidadão não se restringe àquele das disputas partidárias. Nesta obra, Dahl apresenta o termo “poliarquia” como uma alternativa ao termo “democracia”, classificando esta apenas como um parâmetro, um ideal a se perseguir. Para ele, poliarquia seria:

O sistema político das sociedades industriais modernas, caracterizado por uma forte descentralização dos recursos do poder e no seio do qual as decisões essenciais são tomadas a partir de uma livre negociação entre uma pluralidade de grupos autônomos e concorrentes, mas ligados mutuamente por um acordo mínimo sobre as regras do jogo social e político. Dahl distancia-se assim da chamada escola elitista, salientando a existência de uma multiplicidade de centros de decisão e um conglomerado de elites (1997, apud MALTEZ, 2008).

Ficamos, portanto, com um complexo esquema de avaliação do processo democrático em que não é suficiente a classificação de democracia representativa apenas pela existência de eleições regulares, tampouco de democracia participa-

tiva pela disponibilidade de mecanismos de participação popular. Há de se combinar esses parâmetros; é necessário analisar as dificuldades inerentes a cada um para realmente avaliar possíveis avanços e qual o caminho ainda a percorrer.

A Constituição Federal brasileira explicitamente se refere a três mecanismos de participação: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Desses três, o mais utilizado até hoje, superando as enormes dificuldades de implementação (quantidade e distribuição geográfica das subscrições necessárias), foi justamente o da iniciativa popular. De acordo com Avritzer (2006), foram apresentados três projetos no Congresso Nacional com os seguintes temas: corrupção eleitoral, mudança da lei de crimes hediondos e Fundo Nacional de Habitação Popular.

O plebiscito foi realizado uma única vez após 1988 para levantar a opinião da população a respeito do sistema e da forma de governo (em 1993, como definido nas Disposições Transitórias da Constituição). O referendo também aconteceu uma vez, em 2005, acerca da aprovação ou não do porte e da comercialização de armas para civis, muito mais por um impasse no Poder Legislativo do que propriamente por atendimento ao anseio popular.

Resta claro, portanto, que os três mecanismos de participação popular previstos constitucionalmente e regulamentados por lei infraconstitucional (Lei n. 9.709 de 18/11/1998) foram até hoje muito pouco utilizados, provavelmente por dificuldades logísticas de implementação, mas também pela pouca organização popular e pelo desconhecimento desses instrumentos, aliados à falta de interesse e/ou vontade política dos governantes.

Mesmo que não previsto explicitamente na Constituição Federal, é também fundamental apresentar o Orçamento Participativo (OP) como mecanismo inovador de participação popular, por possibilitar a concreta tomada de decisões no que diz respeito à aplicação dos escassos recursos públicos. Tal instrumento, que surgiu embrionariamente no município de Porto Alegre em 1989, sob a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), consiste, em linhas gerais, de processo de decisão decorrente de reuniões regionais e temáticas, das quais participam moradores dos bairros que elegem seus delegados, conforme o número de participantes das assembleias iniciais, para que defendam as propostas vencedoras em seus núcleos em reuniões intermediárias e posteriormente, pelo mesmo mecanismo, nos conselhos do Orçamento Participativo.

Não integram o OP gastos e receitas destinados a custeio da máquina pública, restringindo-se basicamente à tomada de decisões quanto a investimen-

tos. Também não é possível, por meio desse mecanismo, que se criem gastos para os quais não existam receitas ou que se criem tributos, estes permanecendo na estrita competência do Poder Legislativo. Oliveira, Paoli e Rezek (2003) apresentam respostas a algumas críticas feitas ao Orçamento Participativo. A principal crítica seria a de que o este deflagra todo um processo de discussão em face de um orçamento na prática insignificante, ou seja, o total de gastos passível de deliberação não compensaria o processo de discussão. Argumentam os autores, ao contrário, que:

[...] Não está nesse ponto a sua relevância. A enorme novidade que traz é, com efeito, a intervenção ativa das classes e dos grupos na administração dos gastos e receitas do Estado, disputando poder e desfazendo a “jaula de ferro” com que a burocracia sufoca a democracia, na clássica formulação de Weber. (OLIVEIRA; PAOLI; REZEK, 2003, p. 126).

Se existe essa tendência, em nível federal, de cooperação para enfrentar conflitos diante da escassez de recursos, é de se esperar o mesmo procedimento em nível local. Por essa razão, é justamente neste nível que o espaço de expressão da população por meio do orçamento participativo, ou de outros mecanismos de participação popular, deve ser efetivamente utilizado, seja apresentando seus conflitos, seja propondo soluções de cooperação, atuando junto ao poder público.

O que se multiplicou no Brasil pós-ditadura foram, na verdade, outros mecanismos de participação popular, os Conselhos de Políticas Públicas, quando passou a se verificar a possibilidade de descentralização das políticas sociais, despontando tais Conselhos como espaço de discussão. Ainda que decorrentes de legislação infraconstitucional, que veio regulamentar os preceitos da Constituição de 1988, como, por exemplo, a Lei Orgânica da Saúde, a Lei Orgânica da Assistência Social e o Estatuto da Criança e do Adolescente, a princípio sua criação foi vinculada diretamente aos fundos de recursos das respectivas políticas públicas. Numa tentativa de envolver a sociedade civil tanto na definição de políticas públicas como no exercício do controle social, propunha-se, por exemplo, que se não fosse criado o Conselho da Merenda Escolar, não seria enviado o recurso correspondente (SANTOS, 2005).

A sedimentação desses Conselhos de “criação obrigatória”, atrelados que estavam ao recebimento dos respectivos fundos, abriu espaço para novos Conselhos ligados à defesa de grupos específicos, como os das mulheres, dos idosos, dos portadores de deficiência, além dos criados para o atendimento de proble-

mas específicos, como o Conselho Antidrogas, bem como aqueles ligados ao exercício do controle social propriamente dito, os ligados ao Bolsa Família, ou à alimentação escolar, por exemplo.

Segundo Santos (2005), o papel desses Conselhos Municipais como articuladores de interesses e demandas da sociedade civil, porém, ainda é bastante limitado. Para ele, a grande maioria da população desconhece sua existência, possivelmente pela falta de divulgação das ações e das questões em discussão.

Para a compreensão do problema, é fundamental trazer à discussão uma reflexão a respeito de movimentos sociais e sua classificação com a finalidade de se verificar se a forma como foram criados os Conselhos de Políticas Públicas pode ser caracterizada como movimento social e qual seria a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil a partir daí.

Santos (2005) acredita que a questão da representatividade efetiva dos Conselhos esteja diretamente vinculada à sua autonomia em relação ao poder público e à autonomia da sociedade em relação ao governo. Não se trata mais simplesmente de um reivindicar e o outro atender, ou não, e sim de uma participação efetiva na elaboração e na gestão das políticas públicas. Para isso, cada Conselho deve: definir as diretrizes das políticas e o formato de implementação destas; formular planos com prioridades, metas e recursos; estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços públicos; monitorar e avaliar as políticas públicas; tornar públicas as ações do governo e os direitos da população; e exercer o controle social. Como alcançar esta autonomia?

A este ponto, é fundamental destacar o papel da educação como instrumento imprescindível para a real, efetiva e instruída participação do cidadão nesse processo, de forma que não se fique apenas na existência legal dos mecanismos de participação popular sem que estes sirvam efetivamente para a emancipação do cidadão e a consolidação do processo democrático. Educação realmente libertadora, como preconizava Paulo Freire, aprendida e vivenciada na prática do cotidiano, na qual educador e educando são igualmente sujeitos do processo.

## 2.2 No âmbito da pesquisa

Diante da complexidade crescente da afirmação de um regime verdadeiramente democrático em tempos de globalização e liberalismo econômico, Anastásia e Nunes (2006) afastam desde o princípio uma possível escolha excludente entre

sistema representativo e sistema participativo. Esses autores apontam a inviabilidade de um sistema totalmente participativo, como se fazia na *polis* grega, não pela dificuldade concreta de sua aplicação, uma vez que com os atuais recursos tecnológicos seria até factível, e sim porque essa forma obviamente não permitiria a troca de ideias, a deliberação política decorrente de um processo de discussão, acabando o processo de tomada de decisão numa questão plebiscitária, como resultado da agregação das preferências indicadas. Eles argumentam ainda que é por conta dessas dificuldades que teria sido inventado o sistema representativo. Mas se tal sistema veio a solucionar o impasse criado para o sistema participativo, trouxe em seu bojo outros problemas, aqui relacionados:

1. à natureza dos laços que unem representados e representantes;
2. à capacidade de os primeiros vocalizarem suas preferências perante os segundos e fiscalizarem e monitorarem suas ações e omissões;
3. e à vontade e à capacidade de os segundos agirem efetivamente em nome dos cidadãos e na defesa de seus melhores interesses (ANASTÁSIA; NUNES, 2006, p. 18).

É justamente em função de tais questões que o sistema representativo vem sendo, desde sempre, objeto de propostas de reforma. No Brasil, especificamente, esse tema tem constado da agenda política desde a Constituição de 1988, que já previa, inclusive, o plebiscito sobre forma e sistema de governo, além de uma revisão constitucional. A partir daí, levantaram os autores no *site* da Câmara Federal, 180 proposições legislativas a respeito do tema somente no período de 1989 a 2005. Nessas propostas existem assuntos recorrentes, quais sejam: fidelidade partidária, listas partidárias, propaganda eleitoral, pesquisas eleitorais, financiamento de campanhas, coligações eleitorais.

O que fica patente é a necessidade de aprimoramento constante da democracia. Para isso é necessário contextualizar que tipo de democracia existe hoje e que tipo de democracia se almeja.

No intuito de trazer elementos teóricos a essa discussão, será apresentado o estudo de Habermas (1995) sobre os três modelos de democracia: o concebido no liberalismo, o no republicanismo, e uma terceira concepção, que pode ser chamada de deliberativa.

Em termos gerais, Habermas considera a concepção liberal de democracia um sistema estruturado pela economia de mercado, em que o Estado é apenas

o aparato da administração pública, com a atribuição de garantir os fins coletivos, a sociedade guia-se por relações entre pessoas privadas e seu trabalho social orientado para o mercado, enquanto a política deve agregar e impor os interesses sociais privados. O cidadão, nessa concepção, é portador de direitos subjetivos, que são direitos negativos, a garantir-lhe o âmbito da escolha e a não interferência do Estado. À ordem jurídica cabe decidir, em cada caso particular – perspectiva subjetiva do direito –, que direitos cabem aos indivíduos.

O processo político de formação de opinião e vontade política na esfera pública e no Parlamento é determinado pela concorrência entre atores coletivos que buscam conservar e atingir posições de poder. O êxito é quantificado pelos votos obtidos nas eleições; o meio utilizado é a barganha, e não o argumento. Para o autor, o resultado obtido, portanto, é a soma vetorial num campo de força, nunca o juízo coletivo da razão.

Na concepção republicana, Habermas (1995) classifica a democracia como uma forma de reflexão de complexo de vida ético em que os membros de determinada comunidade se dão conta de sua dependência recíproca e se unem em associações de portadores de direitos livres e iguais. Surge, nessa concepção, a ideia de solidariedade, junto aos conceitos de Estado e de mercado, assumindo o papel de terceira fonte de integração social, constituindo uma sociedade civil autônoma, independente da administração e do mercado.

Diferentemente do cidadão liberal, o cidadão republicano é considerado portador de direitos de participação e comunicação política (liberdades positivas), e a atuação do Estado justifica-se na medida em que garanta o processo inclusivo de formação de opinião e vontade política de cidadãos livres e iguais. A ordem jurídica também deve possibilitar e garantir a integridade de uma convivência com igualdade de direitos, autonomia e respeito mútuo, conferindo essa mesma integridade ao indivíduo e à comunidade – perspectiva objetiva do direito.

Nessa concepção, a política é o processo de argumentação racional e não somente de vontade, de persuasão e não somente de poder, para buscar um acordo acerca de uma forma boa e justa. É um processo de formação de opinião e vontade políticas, por meio da comunicação pública orientada para o entendimento mediante o diálogo. Aponta o autor uma diferença estrutural entre o poder comunicativo e o poder administrativo, podendo este último ser empregado apenas nos limites das leis que surgem do processo democrático.

Ao comparar as concepções, Habermas considera que o modelo republicano tem como vantagem o fato de se ater ao sentido democrata radical de uma auto-organização de cidadãos unidos comunicativamente e em fazer com que os fins coletivos não derivem somente de arranjos privados. O autor aponta como desvantagem o idealismo excessivo, que acaba por colocar o processo democrático na estreita dependência das virtudes de cidadãos orientados para o bem comum.

De fato, a política não se constitui prioritariamente de discursos de autocompreensão, ainda que estes sejam importantes. Ocorre que em situações de pluralismo cultural e social, por trás das metas politicamente relevantes é possível que se escondam interesses e orientações valorativas que não podem ser simplesmente consideradas identidades da comunidade como conjunto. Tais interesses necessitam de equilíbrio e compromisso não alcançável só por meio de discursos éticos, e sim pelo compromisso entre partidos, balizados por potenciais de poder e de sanção. Pressupõe-se na negociação disponibilidade para a cooperação no intuito de se chegar a resultados aceitos por todos, ainda que advindos de motivações distintas. A equidade desses compromissos deve ser avaliada por condições e procedimentos que precisam de justificação normativa se justos ou não; uma vez que diferentemente de questões éticas, questões de justiça não são referidas por si mesmas a determinada coletividade.

A alternativa que Habermas apresenta é a democracia deliberativa, que praticamente entrelaça a política dialógica com a política instrumental, a depender de que as formas de comunicação estejam devidamente institucionalizadas.

Esse modelo provoca mudanças nas duas outras concepções de democracia. A teoria do discurso integra elementos de ambas as partes, num conceito de procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão, estabelecendo conexões internas entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e de justiça. A razão prática apoia-se nas normas do discurso e da argumentação, retirando seu conteúdo da estrutura da comunicação linguística. Afasta-se, portanto, dos direitos universais do homem (liberalismo), mas também da eticidade concreta de certa comunidade (comunitarismo), passando a uma concepção híbrida.

Em paralelo ao conceito de democracia deliberativa, é importante colocar o modelo de democracia ideal de Dahl (1997) e seu derivado, a poliarquia, em que destaca o papel fundamental de existir oposição e contestação num regime realmente democrático, regime que se caracteriza pela contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos, considerados politicamente iguais.

Assume Dahl (1997) a democracia como um ideal a ser alcançado e propõe um sistema valorativo para identificar o estágio em que se encontra determinado país. Esse sistema pressupõe que:

- Todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de:
  1. formular suas preferências;
  2. expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio de ação individual e coletiva;
  3. ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.
- As oportunidades devem ser garantidas pelas instituições da sociedade, conforme se verifica no Quadro 1:

	Formular preferências	Exprimir preferências	Ter suas preferências consideradas pelo governo
Liberdade de formar e aderir a organizações			
Liberdade de expressão			
Direito de voto			
Elegibilidade para cargos públicos			
Direito dos líderes políticos de disputarem apoio			
Fontes alternativas de informação			
Eleições livres e idôneas			
Instituições para fazer com que as políticas públicas dependam de eleições e de outras manifestações de preferência			

Quadro 1. Sistema valorativo

Fonte: Dahl (1997, p. 27)

Afirma Dahl que uma escala que refletisse as condições citadas permitiria a comparação de diferentes regimes, conforme a amplitude da oposição, a contestação pública ou a competição política permitidas. Mesmo assim ainda não seria possível afirmar com certeza se parte grande ou pequena da população teria condições

de realmente fazer oposição. Nesse sentido, o autor aponta para outra dimensão, qual seja, a proporção da população habilitada a participar, mais ou menos igualmente, do controle e da contestação ao governo. Exemplo disso é o direito ao voto, que traz em si as duas dimensões: a da contestação e a da inclusividade. Ele alerta ainda que contestação e inclusividade nem sempre andam juntas, podendo haver um regime que propicie alta contestação pública, mas baixa inclusão da população. Minimamente, portanto, acredita que a democratização seja constituída por essas duas dimensões: contestação pública e direito de participação.

Dahl coloca, a título de orientação, as duas dimensões em um gráfico cartesiano e desenvolve uma terminologia própria ao classificar os regimes em hegemonia fechada (baixa inclusividade e baixa liberalização – contestação pública); oligarquia competitiva (baixa inclusividade e alta liberalização – contestação pública); hegemonia inclusiva (alta inclusividade e baixa liberalização – contestação pública) e, finalmente, poliarquia (alta inclusividade e alta liberalização – contestação pública). Para Dahl (1997), poliarquia seria um regime substancialmente popularizado e liberalizado, ou seja, fortemente inclusivo, aberto à contestação pública, porém ainda não considerado realmente democrático, uma vez que há outras variáveis a considerar. É importante, para a finalidade deste estudo, ter-se em mente que a contestação pública e os fatores que possam estimulá-la são um dos aspectos das democracias.

O conceito de poliarquia é também utilizado por O'Donnell (1998) como o regime em que se realizam eleições regularmente, em que os indivíduos podem criar ou participar de organizações, inclusive de partidos políticos, em que haja liberdade de expressão, etc. Mesmo considerando a existência de enormes desigualdades sociais, o autor prefere considerar tal regime sendo democracia, pois entende que a busca de um conceito ideal pode dar margem à instalação do autoritarismo.

Em análise de regimes políticos da América Latina, O'Donnell considera que, à exceção do Uruguai e da Costa Rica, os países seriam poliarquias desiguais, com rudimentos de um Estado de bem-estar decorrente normalmente de intervenções paternalistas e que apresentam diversas deficiências, entre elas destaca:

1. falhas na legislação existente: discriminações diversas e estabelecimento de condições subumanas para encarcerados;
- aplicação da lei: tradição de se aplicar, ou não, a lei em favor dos poderosos e em detrimento dos fracos, que se constitui num meio de opres-

- são, além da impunidade, que leva a um sentimento de que estar sujeito à lei não é ser portador de direitos, e sim um sinal de fraqueza social;
- relações das burocracias com os cidadãos comuns: descaso, desdém e indiferença, com que os menos favorecidos socialmente são tratados, ao tentarem exercer seus direitos, pelos burocratas de plantão;
  - acesso ao Judiciário e a processos justos: Judiciário lento, distante, embaraçoso para os desprivilegiados;
  - ilegalidade pura e simples: Estado legal, inexistente em diversas localidades, com uma legislação segmentada e englobada pela legislação informal baixada por poderes privatizados, que realmente dominam tais lugares. O autor em questão considera que tal incompletude aumentou nos períodos de democratização, alavancada por períodos de instabilidade econômica e por políticas econômicas antiestatistas, além do interesse de determinados políticos em formar certas coalizões eleitorais. Destaca que, em função dessas circunstâncias, o funcionamento dessas poliarquias é extremamente afetado, se não em nível nacional, com certeza em nível local.

Um dos aspectos da teoria democrática que deve ser observado é o princípio da lei, ou o Estado de Direito, que deve ser visto como sistema democrático em três sentidos: 1) preserva liberdades e garantias políticas da poliarquia; 2) preserva os direitos civis de toda a população; 3) estabelece redes de responsabilidade e *accountability* para todos os agentes públicos. Essa teoria destaca ainda que os direitos de cidadania política e civil são formais, ou seja, são universalistas e aprovados por regras de autoridade de regime poliárquico. A cidadania política da poliarquia é homóloga à cidadania civil do sistema legal.

Em sociedades muito desiguais existe ainda o perigo de as reformas legal e judiciária serem fortemente orientadas para os supostos interesses dominantes, que se de um lado podem ser úteis para os investimentos, de outro tendem a produzir um sistema de justiça focado nos aspectos da elite econômica, excluindo muitos cidadãos do princípio da lei. Além disso, deve-se atentar para o fato de que muitos cidadãos detêm direitos políticos, mas não direitos civis.

Ao analisar as experiências na América Latina, o autor lança a hipótese de que o gozo da cidadania plena enseja padrões menores de desigualdade social e politicamente menos incapacitantes do que em países onde são realmente preservados somente os direitos políticos. As dificuldades estruturais na América

Latina são gritantes, e direitos e garantias existem formalmente, mas sua real concretização depende de serem exercidos e difundidos contra tentações autoritárias persistentes, e, para tanto, são decisivas as capacidades que a sociedade fornece a seus membros.

Considerando a lei a condensação dinâmica das relações de poder, ainda que seja patente o longo caminho a percorrer para a redução das desigualdades, existe uma esperança quando se considera que o fato de ser portador de direitos formais sociais ou políticos é, ao menos em potencial, um aspecto de habilitação dos indivíduos e suas associações. O'Donnell (1998) lembra que os direitos civis são basicamente as liberdades e as garantias liberais clássicas, o que leva a um aparente paradoxo nos países da América Latina que podem ser considerados poliarquias, mesmo que não apresentem as outras características de democracia liberal. Há, nesses casos, uma inversão na sequência histórica quando se olha para a fraqueza dos direitos civis e da *accountability* e para as possibilidades do republicanismo.

Além da discussão sobre a necessidade de autonomia e responsabilidade do cidadão para a caracterização de um regime realmente democrático, é necessário verificar se, no caso brasileiro, houve, em algum tempo passado, anterior à ditadura, uma democracia que justifique a utilização do termo “redemocratização” a partir da Constituição de 1988.

A título de reflexão, nesse sentido, tomou-se a obra de José Murilo de Carvalho (2005), que apresenta a trajetória da conquista dos direitos que caracterizam a cidadania. Para tanto, este autor inicia sua análise a partir do ano de 1822 até chegar aos dias atuais, dividindo a história em quatro períodos.

No primeiro período, de 1822 a 1930, que contrariando análises históricas tradicionais engloba o Império e a Primeira República, destaca apenas a Abolição da Escravidão, ao mesmo tempo em que aponta a pesada herança recebida dos séculos de colonização, em que se aliou a grande propriedade com a mão de obra escrava. Tal combinação não favoreceu, de modo algum, a formação de cidadão, nem entre os senhores, nem entre os escravos, tampouco entre os que se colocavam entre eles.

Não existia um poder público que igualasse os cidadãos, e a justiça que predominava era a privada, dos grandes latifundiários. A educação primária era absolutamente desprezada desde a expulsão dos jesuítas. Obviamente os senho-

res não tinham interesse algum nesse instrumento de civilização, quer para seus escravos, quer para seus dependentes. Tal situação é demonstrada pelo índice de apenas 16% de alfabetizados no ano de 1872.

A Independência do Brasil deu-se de forma tranquila, tranquila até demais: foi praticamente uma solução negociada entre a elite nacional e a Coroa portuguesa, inclusive com o pagamento de uma indenização à Corte de 2 milhões de libras esterlinas, de forma que acabou não envolvendo a população em sua conquista e tampouco despertou nos brasileiros o sentimento de pertencimento a uma nação. A aquisição dos direitos políticos, advinda da Constituição de 1824, nesse contexto pouco significou: eram os novos eleitores, em sua grande maioria (quase 85%), analfabetos, vivendo na dependência dos grandes senhores rurais. O que ocorreu desde o início foi a venda de votos aos diversos líderes locais e não a expressão da participação popular nas decisões políticas. Tal situação levou a um grande retrocesso: em 1881 foi aprovada lei que restringiu radicalmente o número de eleitores: foram proibidos de votar os analfabetos, os que ganhassem menos de 200 mil réis e o voto foi tornado facultativo. A Proclamação da República não conseguiu reverter a situação, nem apresentar avanços significativos, ainda que tenha implantado a Federação nos moldes norte-americanos: essa forma de governo acabou servindo aos interesses das oligarquias, ficando conhecida como a República dos Coronéis.

Carvalho (2005) considera o ano de 1930, início do segundo período de sua análise, que se estende até 1964, um verdadeiro divisor de águas, na medida em que foi a partir daí que houve o grande impulso nos direitos sociais. Uma das principais medidas foi a criação do Ministério do Trabalho, seguida de grande legislação nas áreas trabalhista e previdenciária. Os sindicatos fortaleceram-se sobremaneira, tanto pela instituição da contribuição compulsória como pela participação de operários imigrantes com grande experiência nesse tipo de participação. Também houve um ímpeto reformista nas áreas de educação, cultura e saúde, esta última área com foco especialmente no saneamento, chegando o período de 1930 a 1945 a ser considerado a “era dos direitos sociais”.

Os direitos políticos, por sua vez, devido a alternâncias no período considerado entre regimes ditos democráticos e os ditatoriais, tiveram uma evolução bem mais dificultada, destacando-se entre eles a crítica ao chamado federalismo oligárquico. Entre 1930 e 1937, eclodiram diversos movimentos políticos envolvendo grupos sociais, como operários, classe média, oligarquias, militares, industriais, além do fortalecimento dos sindicatos, como visto anteriormente. Mas

efetivamente até a queda de Vargas, em 1945, o foco estava quase exclusivamente nos direitos sociais, em detrimento dos políticos, o que representava, de certa forma, uma inversão na ordem natural de aquisição de direitos pelo cidadão.

A partir da Constituição de 1946, com a convocação de eleições para o Executivo e o Legislativo, entende Carvalho (2005) que o Brasil entrou em seu primeiro período democrático da história, com garantia de direitos civis e políticos, liberdade de imprensa e organização política. Apesar de diversas tentativas de golpe, ele considera que tal período teria durado até o ano de 1964. A volta de Vargas ao poder pelo voto direto marcou o governo pelo radicalismo nacionalista e populista e atraiu diversos conflitos ideológicos, militares e econômicos, cujo símbolo mais característico foi a luta pela Petrobras. O suicídio de Vargas, em 1954, desencadeou enormes conflitos, com fortes manifestações da população, para a qual a preocupação do governo, ainda que paternalista, significou a primeira vez em que ela foi realmente ouvida em seus anseios.

Os choques duraram até 1964 e culminaram com a derrota dos partidários de Vargas e da primeira experiência democrática no país e a volta ao regime ditatorial, com restrição de direitos civis e políticos por meio de extrema violência. A única instituição que teve condições de oferecer alguma resistência foi a Igreja, que mais tarde acabou articulando-se com as esquerdas, que lutavam contra o regime. Estranhamente, porém, o eleitorado cresceu sistematicamente nesse período – o governo manteve as eleições para o Legislativo para sustentar um Congresso que referendasse suas atitudes –, o que leva Carvalho (2005) a questionar se cidadãos quase sem direitos civis e políticos teriam consciência real do que significaria escolher representantes.

Em termos de crescimento econômico, coincidiu grande parte do período militar com a época do “milagre econômico brasileiro”, o que era exibido pelo governo como trunfo, sem atentar para o crescimento das desigualdades sociais. E foi justamente quando se percebeu que o milagre econômico não duraria muito – a crise do petróleo em 1973 deu clara certeza disso – é que os militares e o governo optaram por trilhar o caminho da redemocratização para enfrentar a crise iminente. Teve início em 1974, com o presidente Geisel, o processo de abertura para a democracia, tendo sido criados vários partidos políticos.

Dentre eles, destaca-se o PT, como o único a surgir das massas, sustentado pela ala progressista da Igreja Católica, por sindicalistas renovadores e importantes expoentes dos intelectuais. É importante colocar-se o papel fundamental desse

novo sindicalismo, efetivamente considerado um movimento social que envolvia os trabalhadores em grandes assembleias e rompia com a estrutura burocratizada do sindicalismo anterior, procurando manter-se desvinculado do controle do Estado. Datam do final dos anos 1970 outros movimentos sociais urbanos que contribuíram para o despertar da consciência de direitos: os movimentos sociais urbanos, voltados para a busca de soluções para problemas concretos da vida. São expoentes desses movimentos o dos favelados e as associações de moradores.

O marco desse longo processo de abertura foram as eleições – indiretas, ainda – para presidente, realizadas em 1985 e que inauguraram, para Carvalho (2005), o novo período de análise da história. A Constituição de 1988 ampliou sobremaneira os direitos políticos, mas a democracia política não conseguiu atacar de forma definitiva os problemas econômicos seriíssimos que afligem a população, como a desigualdade social, o desemprego, as deficiências na área social e, principalmente, na educação. Junte-se a isso o desastre que foi a primeira eleição direta, que levou à Presidência uma pessoa despreparada, messiânica, que se aproveitou da televisão para conquistar votos entre eleitores analfabetos e semianalfabetos, concorrendo por um partido sem representatividade nenhuma. O movimento para seu impedimento devolveu a esperança de que seria possível a mudança pela mobilização popular, assim como havia ocorrido com o movimento das Diretas Já.

Há, portanto, um longo caminho a percorrer ainda. Uma possível explicação oferecida por Carvalho (2005) seria a de que a lógica de aquisição dos direitos preconizada por Marshall, que seria uma conquista gradativa de um cidadão consciente de seus direitos e deveres, foi, aqui no Brasil, invertida. Primeiro vieram os direitos sociais, concedidos por um ditador populista, em período de restrição de direitos políticos e civis; em seguida, os direitos políticos, permitidos para manter, na verdade, um Congresso funcionando como sustentáculo do regime. Quanto aos direitos civis, até hoje grande parte da população ainda não tem acesso a eles. Por fim, conclui Carvalho (2005, p. 223):

A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir

entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais.

No âmbito da discussão a respeito da conquista dos direitos de cidadania no Brasil, não se pode deixar de buscar contribuições nas teorias sobre os movimentos sociais ao longo do tempo. Para isso, será consultada a obra de Gohn (2008), que traz um panorama geral sobre tais teorias. A autora apresenta quatro pontos fundamentais para analisar os movimentos sociais no Brasil. Em primeiro lugar, a necessidade de se qualificar que tipo de ação coletiva tem sido caracterizado como movimento social, em contraponto ao que significava nos anos 1980: os movimentos lutavam pelo direito a ter direitos, numa perspectiva universal, não autocentrada, ao passo que atualmente parece que o objetivo é o interesse particular de grupos sociais ou categorias. Em segundo, o novo cenário político, em que se alteraram as relações entre os sujeitos, tanto na quantidade de sujeitos como na forma de mobilização (de cima para baixo), na forma de atuação (redes) e no alargamento de conflitos e tensões sociais. A seguir, as alterações do papel do Estado em suas relações com a sociedade civil e em seu próprio interior, e, por último, as grandes lacunas ainda existentes na produção acadêmica a respeito dos movimentos sociais, tais como seu conceito, o que os classifica como novos, o que os distingue de outras ações coletivas (como, por exemplo, as das ONGs), qual seu papel neste novo século, quais teorias têm sido construídas para explicá-los.

Para Gohn (2008, p. 14), o conceito de movimento social é:

Sempre a expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade, adversários e aliados, bases, lideranças e assessorias – que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações, práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos, projetos ou visões de mundo que dão suporte a suas demandas e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações.

Considera a autora que os movimentos sociais neste milênio estão fragilizados, possivelmente por terem perdido sua força política como agentes autônomos, uma vez que se transformaram em meios de “institucionalização de práticas sociais organizadas de cima para baixo, práticas que são formas de controle e regulação da população” Gohn (2008, p. 60). O fato de as políticas sociais

terem sido ampliadas, com a criação de redes de proteção social, não redundou em fortalecimento das organizações populares, mas provocou seu enfraquecimento, e seus líderes acabaram cooptados pelos aparelhos estatais. Essa mudança de foco acabou por desviar as formas de organizar a participação e a mobilização social, aproximando-se da linha norte-americana. Não que a autora não seja favorável à participação civil em conselhos e colegiados públicos, mas afirma que a organização do grupo deve ser anterior, preceder dada política, e não ocorrer ao contrário, sendo decorrente da política pública. A participação direta, para ela, deve ser combinada com a democracia representativa, e não esta ser a negação da primeira.

Gohn (2008) alerta ainda que o pragmatismo se faz presente também no campo da política em relação às parcerias do Estado com a sociedade civil organizada: o foco mudou do agente para a demanda a ser atendida, que desperta olhares multifocais que contemplam raça, etnia, gênero e idade. O sujeito coletivo acabou fragmentado em campos isolados, sem força, e tomando como ponto de convergência o próprio Estado. A ação propriamente dita foi retirada dos movimentos, que ficaram restritos a executar apenas tarefas programadas, monitoradas e avaliadas.

Para a autora, resta o consolo de que isso poderá, de certa forma, resultar em aprendizado aos movimentos sociais.

Não há como se falar em aprendizado quando da correta avaliação da função dos Conselhos na consolidação do processo democrático sem trazer à discussão o papel da educação, aqui entendida como prática de liberdade, nos termos concebidos por Paulo Freire. Para tanto, será utilizada sua obra *Pedagogia do oprimido*. Nela, o autor discorre a respeito da necessidade de uma educação realmente libertadora para romper o círculo vicioso que existe no conflito entre o oprimido e seu opressor. Este, detentor de uma falsa generosidade, tem necessidade da perpetuação da injustiça para que possa continuar sendo “generoso”. A pedagogia do oprimido, ao contrário, deve ser concebida COM ele e não PARA ele.

O problema principal é como o oprimido poderá participar da pedagogia de sua libertação se hospeda em si seu opressor. Deve primeiro reconhecer tal fato e, em seguida, desvincular-se da dualidade: “Ser é parecer e parecer é parecer com o opressor” (FREIRE, 1987, p. 32). A real contradição a superar é justamente esta: o homem novo, para o oprimido, num primeiro momento é ele mesmo no papel de opressor, e isso, obviamente, não chega a romper com a opressão, não transforma a situação concreta. Esse tipo de oprimido teme a liberdade, pois esta exige dele uma prática que implica a busca permanente por uma autonomia responsável.

Quando a situação concreta de libertação finalmente se instala, num primeiro momento aquele que era opressor tende a sentir-se oprimido, uma vez que formado em uma cultura que só a ele concedia direitos, só a ele considerava ser humano; consciência recebida de geração em geração, fortemente possessiva. Mesmo que passe a aderir ao polo oprimido, ele o faz com os mesmos preconceitos, a mesma desconfiança, o mesmo desdém. Não acredita no povo, apesar de falar em nome dele.

Este nó, gerado ao longo dos tempos, pode ser desatado se o processo se der num movimento de reflexão e ação e ação e reflexão. É necessário que se acredite na capacidade do oprimido de pensar certo, de engajar-se realmente por estar convencido e não por ter recebido, de cima para baixo, propaganda das lideranças. Este é justamente o caráter pedagógico da revolução.

Contrapõe-se a esse tipo de pedagogia a educação chamada por Freire (1987) de “bancária”, por meio da qual o educador, único detentor do saber, deposita informações no educando, receptor vazio até aquele momento; ele, educador, único sujeito do processo; o educando, seu mero objeto. O processo de receber depósitos de informações bloqueia cada vez mais o desenvolvimento de uma consciência crítica nos homens, que ao invés de promover transformações se adaptam ao mundo.

Freire (1987) aponta vários exemplos de ações políticas que falharam porque os realizadores adotaram sua visão pessoal da situação e procuraram “depositar seus conhecimentos”, visando a levar uma mensagem “salvadora”, sem considerar a realidade do povo a quem dirigiam essa mensagem. Assim como não é possível elaborar um programa e entregá-lo ao povo, também não se consegue eleger roteiros de pesquisa temática partindo-se do pensar de investigador que se julgue o único sujeito do processo. Sendo o processo dialógico, o pensar deve ser recíproco, um levando em consideração o pensar do outro. Não é o caso da elite dominadora, segundo Freire (1987, p. 128), para o qual: “[...] a única forma de pensar certo do ponto de vista da dominação é não deixar que as massas pensem, o que vale dizer: é não pensar com elas”.

Dessa maneira, o diálogo é impossibilitado quando existe descrença no povo, que é considerado incapaz pela elite dominante, apontada por Freire (1987) como “quem rouba a palavra dos outros”. O papel da liderança verdadeiramente revolucionária é ouvir, dialogar: mesmo que tal processo seja mais demorado, o autor não concorda com aqueles revolucionários que preferem fa-

zer a revolução por intermédio de comunicados, sem comunicação, para depois de chegados ao poder promoverem uma grande educação das massas. Isso seria negar justamente o caráter pedagógico embutido em todo o processo dialógico.

Para o escopo do trabalho, é ainda importante verificar se e em que medida o capital social de uma localidade determina seu grau (em quantidade e qualidade) de engajamento e participação política. O conceito e o parâmetro de capital social a serem utilizados serão extraídos da obra de Robert Putnam (2006). Este autor realizou extensa pesquisa, ao longo de vinte anos, em diversas regiões da Itália, a partir de 1970, quando o governo daquele país implementou a alternativa já prevista constitucionalmente de governos regionais. O objetivo de seu estudo foi apurar de que maneira as instituições se desenvolvem e se adaptam ao seu meio social e responder à questão: “Por que alguns governos democráticos têm bom desempenho e outros não?” (PUTNAM, 2006, p. 19).

Os governos regionais foram criados definitivamente em 1977 por meio da edição de um pacote de 616 decretos que conferiam às regiões autoridade legislativa e um quarto do orçamento nacional, bem como a responsabilidade pelos sistemas de assistência médica e hospitalar. Nos primeiros anos, por falta de uma estrutura adequada, em linhas gerais a legislação regional limitou-se a exercer uma política essencialmente distributiva de forma dispersiva. Certas regiões, porém, já realizaram importantes reformas em áreas como planejamento urbano, proteção ambiental e serviços sociais e de saúde.

Em decorrência das mudanças, foi criado o cargo de conselheiro regional, o qual, em geral, foi ocupado por políticos tarimbados, com mais *status* que os municipais e que, diversas vezes, posteriormente vieram a assumir cadeiras no Parlamento. Aos poucos esses conselheiros passaram a exercer tal atividade em tempo integral, sinal de maior institucionalização. Verificou-se também uma despoluição ideológica na esteira de uma abordagem pragmática das questões públicas e conseqüente redução das diferenças entre esquerda e direita. Efetivamente os conselheiros estavam mais ocupados com questões administrativas, legislativas e financeiras, o que acarretou o relaxamento das “tensões idealistas”, fato lamentado por alguns deles.

Os líderes regionais, ao se sentirem fortalecidos e respeitados pela comunidade, passaram a relutar em seguir a liderança partidária se esta fosse contrária aos interesses regionais. O conflito resultante daí era que enquanto a autoridade nacional se preocupava com os déficits crescentes, atribuídos à ineficiência

administrativa das regiões, estas alegavam que a maior parte dos recursos que recebiam estava demasiadamente vinculada a programas específicos, com pouca margem para sua própria discricionariedade.

As dificuldades apontadas na regionalização por seus líderes eram o despreparo dos administradores, a inefetividade de implantação de novos projetos, o pessoal transferido do governo central (possivelmente os “inservíveis”), mas de maneira geral os italianos aprovaram a mudança. Ainda que cedo para conclusões, há fortes evidências de que já se verificou uma mudança na política local: surgiram políticos competentes, as instituições aproximaram-se do povo, os governos regionais criaram um novo jeito de fazer política, “com estilo moderado, pragmático e tolerante de planejamento de administração de conflitos” (PUTNAM, 2006, p. 75).

Para a avaliação do desempenho governamental das regiões, tendo em vista as grandes discrepâncias verificadas entre as regiões do Norte e do Sul da Itália, o autor seleciona determinados indicadores, com o cuidado de atentar para que respeitem quatro requisitos que considera fundamentais:

- Tem de ser abrangente, considerar todas as áreas de atuação e todas as atividades.
- Tem de ser internamente coerente, tendo em vista as inúmeras necessidades, muitas vezes conflitantes.
- Tem de ser confiável, duradouro e não instável.
- Tem de corresponder aos objetivos e aos critérios dos protagonistas e dos membros da instituição.

A seguir, constrói 12 indicadores que abrangem todos os aspectos de uma administração pública. A análise desses indicadores é realizada criteriosamente em conjunto para manter a coerência do índice de desempenho extraído dela. As regiões são, então, classificadas de acordo com esse índice, concluindo o autor que certas regiões são mais bem governadas que outras, mesmo que tenham a mesma estrutura e tenham recebido os mesmos recursos jurídicos e financeiros. O que varia constantemente é a eficácia institucional.

Para explicar as enormes diferenças encontradas, são lançadas duas hipóteses: a modernidade socioeconômica e a comunidade cívica.

Com relação à primeira hipótese, a da modernidade socioeconômica, há muito os sociólogos concluíram que a estabilidade de governos democráticos depende diretamente dela. Isso, porém, na pesquisa em questão não se mostrou totalmente verdadeiro, ou pelo menos não foi suficiente para explicar o porquê de certas regiões consideradas do mesmo polo se terem desenvolvido de forma completamente diferente, ainda mais considerando que o governo central, ao atribuir os recursos financeiros disponíveis, alocou as verbas procurando fazer uma redistribuição mais justa, levando com conta as regiões mais pobres e destinando a elas um volume maior de recursos.

Quanto à comunidade cívica, o trabalho busca o tratamento empírico de conceitos discutidos exaustivamente em nível teórico entre a escola republicana – que defende a necessidade da virtude cívica do cidadão – e a liberal – que é partidária do individualismo e dos direitos individuais, como a escola norte-americana.

Para Putnam (2006), participação cívica é o que caracteriza a cidadania na comunidade, como a busca incessante do bem público à custa do interesse individual, sem, no entanto, abrir mão do interesse próprio, apenas o considerando em face do interesse do outro. Ele elege como indicadores cívicos aptos a dar conta da questão: vibração da vida associativa; existência de jornais e número de leitores; índice de comparecimento às urnas; e conclui, da análise dos resultados, que comunidade cívica é mais determinante que desenvolvimento econômico.

O autor comprova tais resultados ao verificar que comunidades classificadas como menos cívicas têm como habitual a busca de contatos pessoais com os órgãos públicos e políticos para resolver problemas particulares, acentuando o clientelismo personalizado, enquanto nas regiões classificadas como mais cívicas os eleitores procuram os conselheiros para tratar de assuntos públicos e bem menos frequentemente do que aqueles que visam a assuntos e a interesses particulares.

Outro dado interessante que é levantado por esses indicadores é quanto à origem das elites: ao se comparar a escolaridade das regiões e, em particular, dos membros das elites, verifica-se que nas regiões do sul, menos cívicas, a escolaridade dos cidadãos é ligeiramente inferior à daqueles do norte, mas a dos membros de sua elite é bem mais elevada que a dos membros da elite do norte, denotando maior equidade no acesso à educação para as regiões do norte, tidas como mais cívicas.

Quanto à participação popular, os líderes do norte a apoiam entusiasticamente como forma de ampliar a democracia, enquanto os do sul são mais renitentes. De qualquer modo, os líderes políticos das regiões mais cívicas também são mais propensos a transigir, uma vez que não há prova de que nessas regiões os conflitos não existam, apenas há mais disposição de dirimi-los. Regiões cívicas caracterizam-se por um partidarismo aberto, que não nega os conflitos, mas se dispõem a fazer acordos criativos, levando a um melhor funcionamento do governo.

Reafirma o autor, no último capítulo da obra, a importância do capital social para o desenvolvimento das instituições, entendido este como a caracterização da organização social, como a confiança, as normas e os sistemas que facilitem as relações em prol do bem comum. Apresenta como definição a de Coleman:

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse [...]. Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiança e confiabilidade [...]. Numa comunidade rural [...] onde um agricultor ajuda o outro a enfardar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamento (COLEMAN, apud PUTNAM, 2006, p. 177).

Uma das principais características do capital social é o fato de que normalmente é classificado como um bem público, ao contrário do capital físico, normalmente um bem privado e, talvez justamente por isso, seja pouco valorizado nas relações. Outra característica é que quanto mais é utilizado, mais se multiplica, ao contrário do capital físico. Conclui Putnam (2006) que os sistemas de participação cívica, assim como associações, clubes, cooperativas, partidos, constituem a forma essencial do capital social e têm o efeito de estimular e potencializar a cooperação, promovendo regras de reciprocidade.

## 3 METODOLOGIA

---

### 3.1 Tipo de pesquisa

Optou-se neste trabalho por utilizar preponderantemente a pesquisa qualitativa, ainda que tenham sido quantificadas diversas informações levantadas. Consideram-se imprescindíveis as duas formas de olhar para as informações e as situações, deixando de lado a discussão criada em torno delas. Para Bauer e Gaskell (2003, apud VARGAS, 2008, p. 19), a polêmica criada em torno dos dois tipos de metodologia não se sustenta:

Não há quantificação sem qualificação.

A mensuração dos fatos sociais depende da categorização do mundo social. As atividades sociais devem ser distinguidas antes que qualquer frequência ou percentual possa ser atribuído a qualquer distinção. É necessário ter uma noção das distinções qualitativas entre categorias sociais, antes que se possa medir quantas pessoas pertencem a uma ou outra categoria. Se alguém quer saber a distribuição de cores num jardim de flores, deve primeiramente identificar o conjunto de cores que existem no jardim; somente depois disso pode-se começar a contar as flores de determinada cor. O mesmo é verdade para os fatos sociais.

Ao se adotar a classificação de Martins (2003, apud VARGAS, 2008), a opção anterior pode ser categorizada como uma combinação dos tipos empírico-analítico e fenomenológico-hermenêutico. O primeiro consiste em estudo que utiliza técnicas de coleta, tratamento e análise de dados fundamentalmente quantitativas e que têm como foco principal a relação causal entre as variáveis. O segundo, conforme o autor, prioriza estudos teóricos e análise de documentos e textos “na busca de relação entre o fenômeno e a essência, o todo e as partes, o objeto e o contexto” (MARTINS, 2003, apud VARGAS, 2008, p. 11).

Do gênero empírico-analítico tomaram-se as técnicas de coleta, tratamento e análise de dados quantitativos, enquanto o método fenomenológico-hermenêutico foi utilizado quando da análise crítica do fenômeno à luz de estudos teóricos e análise de documentos e textos.

### 3.2 Local da pesquisa

A pesquisa de campo foi aplicada nos Conselhos Municipais do município de Franca, interior de São Paulo, distante 400 quilômetros da capital.

De acordo com pesquisa sobre o histórico do município, realizada pelo IBGE (2010), trata-se de município com aproximadamente 340 mil habitantes, fundado em 3 de dezembro de 1805. Seu desenvolvimento econômico esteve inicialmente atrelado à sua localização geográfica, vez que situado em região de passagem entre o sul paulista e o sertão central. Naquela época, os mineiros vindos do garimpo e da criação acabaram por se estabelecer na cidade. Com o passar do tempo, e principalmente a partir da inauguração da estação ferroviária da Mogiana em Franca, a cultura cafeeira, que já era desenvolvida na cidade, chegou a seu apogeu justamente por conta da estrada ferroviária. O município enfrentou a crise de 1929 até com certa facilidade, saindo dela mais fortalecido. A partir daí, foi introduzida a policultura, e a criação de rebanho também progrediu. Atualmente, destacam-se a pecuária, a produção de café e, principalmente, a indústria de couros e calçados.

Possivelmente por se ter especializado nesse tipo de indústria, essencialmente artesanal, é que seus indicadores econômicos se situam abaixo dos indicadores correspondentes ao Estado de São Paulo. A título de exemplo, tomamos o PIB per capita, para o qual, de acordo com a Fundação Seade, em pesquisa realizada no ano de 2006, Franca apresenta o valor de R\$ 10.090,52, enquanto o Estado de São Paulo o de R\$ 19.547,86. Outro indicador, de acordo com a Fundação Seade, no ano de 2007, que corrobora a informação é o rendimento médio nos vínculos empregatícios na indústria, que em Franca totaliza o valor de R\$ 848,61, e no estado, o de R\$ 1.802,18. Apesar disso, porém, os indicadores sociais do município, verificados na mesma pesquisa, encontram-se em situação equivalente aos do estado, tanto no que diz respeito a estatísticas vitais e de saúde, condições de vida, habitação e infra-estrutura urbana bem como a educação.

### 3.3 Sujeitos da pesquisa

A pesquisa de campo foi realizada nos Conselhos Municipais de Franca, entre outubro e novembro de 2009, num período de três semanas. Não houve seleção, tendo sido tentado um contato pessoal com todos os presidentes dos Conselhos que se encontram ativos, mas com alguns deles não se obteve êxito.

Conforme tabela anexa, foram criados no município 33 Conselhos ou Comissões Municipais, e estão ativos atualmente vinte deles.

### **3.4 Instrumentos de pesquisa**

Para a realização da pesquisa, lançou-se mão de alguns instrumentos vinculados aos objetivos específicos propostos no trabalho. Dessa forma, foram utilizados, respectivamente:

#### ***3.4.1 Levantamento documental***

No intuito de apurar o poder de deliberação e de autonomia dos Conselhos Municipais perante o poder público, foi realizada pesquisa em seus instrumentos constitutivos.

Foi utilizado também o levantamento documental na leitura das atas de reunião dos Conselhos, no período de janeiro de 2008 a novembro de 2009, para verificação do comparecimento dos conselheiros e dos temas abordados. Não foi possível, porém, obterem-se as atas de todos os Conselhos na situação de ATIVO do município, em função de impossibilidade de contato com seus presidentes, os quais estão de posse dos livros de registro. Dos vinte Conselhos atualmente em atividade, foi realizada a pesquisa em 12 deles.

#### ***3.4.2 Questionário***

A aplicação de tal instrumento teve como sujeitos de pesquisa os conselheiros municipais da cidade de Franca, e sua elaboração possibilitou a construção de um perfil desse sujeito quanto a: dados demográficos, nível de conhecimento a respeito do papel do conselheiro (na confecção de políticas públicas, na elaboração do orçamento público e na fiscalização da aplicação dos recursos), sua percepção quanto ao papel do Conselho na articulação política da sociedade civil no processo democrático.

#### ***3.4.3 Entrevistas***

Foram realizadas entrevistas com 14 presidentes dos Conselhos Municipais para delinear quais as reais condições de trabalho oferecidas pelo poder

público, para verificar a existência ou não de algum tipo de previsão orçamentária para o Conselho e quais as formas de relação com os órgãos públicos. Foi entrevistado também o assistente social servidor da Prefeitura, que coordenou, em 2003, a criação da Casa dos Conselhos, que será detalhada a seguir.

#### **3.4.4 Observação participante**

Minayo et al. (2007, p. 70) definem observação participante como “um processo pelo qual um pesquisador se coloca como observador de uma situação social, com a finalidade de realizar uma investigação científica”. Essa técnica foi utilizada por meio da participação em algumas reuniões ordinárias dos diversos Conselhos, bem como da própria observação do funcionamento rotineiro das secretarias dos Conselhos.

### **3.5 Coleta de dados**

Os dados foram coletados conforme o tipo de instrumento utilizado, a saber:

#### **3.5.1 Questionário**

O questionário foi aplicado pessoalmente, fornecendo instruções de preenchimento e demais informações, por meio da reserva antecipada de espaço na própria reunião do Conselho, devidamente combinado com seu presidente. É interessante relatar aqui que, de acordo com a metodologia utilizada, antes da aplicação propriamente dita do instrumento de pesquisa foi feita uma breve explanação a respeito do Programa de Educação Fiscal, contextualizando os objetivos da pesquisa realizada dentro nos objetivos do próprio programa. Tal abordagem suscitou, em várias das reuniões a que a pesquisadora esteve presente, questionamentos diversos entre os participantes da reunião a respeito do que seria realmente o papel de um conselheiro municipal no exercício do controle social dos gastos públicos. Ao final das reuniões, alguns conselheiros se aproximavam da pesquisadora para fazer relatos diversos e trocar experiências, confirmando realmente a importância da observação participante, conforme preconiza Lapassade (2005, p. 69):

Os dados coletados, ao longo dessa permanência junto das pessoas, provêm de muitas fontes e, principalmente, da “observação participante” propriamente dita

(o que o pesquisador nota, observa ao vivo com as pessoas, compartilhando de suas atividades), das entrevistas etnográficas, das conversas ocasionais de campo, do estudo dos documentos oficiais e dos documentos pessoais.

### **3.5.2 Entrevistas**

As entrevistas foram agendadas pessoalmente com os presidentes que tiveram disponibilidade de atender a pesquisadora, fosse no horário posterior à realização da reunião, fosse em outro de sua própria escolha. Devido à impossibilidade de se realizar entrevistas com todos os presidentes, tomou-se enorme cuidado quando do agendamento dos encontros para selecionar os sujeitos contemplando: Conselhos de criação obrigatória pelo poder público para receber recursos estaduais ou federais e Conselhos temáticos, não atrelados a qualquer obrigatoriedade pela administração.

Tal precaução demonstrou-se especialmente importante na medida em que era necessário verificar as condições de trabalho que a administração pública disponibiliza para o funcionamento dos Conselhos, independentemente de haver dependência ou vínculo com o recebimento de verbas públicas.

Apesar de haver um roteiro semiestruturado, este foi utilizado como forma de abordagem preliminar aos presidentes, mas foi dada a eles oportunidade de colocarem outras questões e discorrerem amplamente a respeito dos assuntos sugeridos. As entrevistas foram quase todas gravadas e tiveram a duração de 25 a 45 minutos.

### **3.5.3 Levantamento documental**

O levantamento documental foi realizado na própria Secretaria dos Conselhos. Quanto aos livros de atas de reunião, procurou-se atentar para quais eram os assuntos abordados, quais as posturas da administração em relação às demandas e possíveis interações com outros Conselhos de Políticas Públicas.

Na Secretaria de Segurança e Cidadania, local onde originalmente funcionou a Casa dos Conselhos e onde estão atualmente “abrigados” diversos Conselhos, foi franqueada pela assistente social responsável uma pesquisa mais acurada nos documentos que retratam a criação da Casa dos Conselhos, mas a iniciativa não está devidamente documentada no órgão municipal. As informa-

ções mais concretas a respeito foram localizadas em consulta à monografia de Nalini (2005), apontando para o perigo da perda de memória histórica, preciosíssima para os avanços da democracia.

## 4 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS E ANÁLISE DE DADOS

---

A análise dos dados será realizada no sentido de obter um panorama completo do funcionamento dos Conselhos Municipais e do perfil dos conselheiros, e pela análise dos conteúdos das entrevistas e das observações participantes estabelecer ligações com o processo democrático segundo o referencial teórico delimitado para a pesquisa.

### 4.1 Contextualização histórica: a Casa dos Conselhos

Antes de apresentar os resultados das pesquisas realizadas com conselheiros e presidentes de Conselho, é fundamental uma descrição acurada do contexto histórico em que foram criados os Conselhos no município de Franca.

Essas informações foram obtidas na atual Secretaria de Segurança e Cidadania, que assessora alguns dos Conselhos, bem como em entrevista concedida pelo responsável pela coordenação do projeto Casa dos Conselhos, atualmente exercendo as funções de assistente social como servidor de carreira da Prefeitura e também na monografia de Nalini (2005), que dedica um capítulo ao histórico da iniciativa.

A Casa dos Conselhos é um espaço destinado aos Conselhos Municipais com o intuito de concentrá-los todos no mesmo local e a finalidade de otimizar os recursos disponíveis, melhorar a infraestrutura de seu funcionamento, propiciar espaço para realização de reuniões de cada Conselho e conjuntas, bem como promover intercâmbio de experiências.

A Casa dos Conselhos foi inaugurada em 25 de setembro de 2003, mas sua origem pode ser atribuída à iniciativa bem anterior, no ano de 1998, com a organização, pelos Conselhos Municipais da Criança e do Adolescente, da Educação, da Saúde e da Assistência Social, do Fórum dos Conselhos Municipais de Franca.

Esse fórum, em parceria com a administração municipal, por intermédio da Secretaria de Cidadania e Ação Social, e o apoio da Unicef, fez realizar nos dias 11 e 12 de dezembro de 1998 o seminário Políticas Públicas e Participação Popular, em que foi abordado o papel dos Conselhos, e contou com componentes da equipe do Instituto Polis como facilitadores. Conforme folder anexo (Anexo 3). O seminário foi dividido em três momentos distintos: o primeiro, dirigido aos conselheiros municipais representantes do poder público; o segundo, às autoridades municipais do Executivo e aos coordenadores municipais; e o terceiro, aos conselheiros municipais representantes da sociedade civil, conselheiros tutelares e membros da Comissão Municipal de Emprego e Renda.

Dentre os objetivos gerais do seminário, destacam-se: a construção de uma linguagem e compreensão comum entre autoridades e sociedade civil sobre formas democráticas de relação entre Estado e sociedade e os instrumentos de gestão participativa; a busca de maior articulação entre os diversos Conselhos e entre estes e a administração; a obtenção de um maior envolvimento da sociedade nos Conselhos Municipais; a qualificação dos membros de Conselhos Municipais para proposição, negociação e acompanhamento da implementação de políticas públicas. O fato de ser realizado um seminário dessa magnitude, com os apoios com que contou, demonstrava, na ocasião, a vontade política de realmente incentivar e promover a participação popular. Ao longo das discussões, surgiu a ideia de um espaço comum que pudesse facilitar a construção do que era julgado necessário para o alcance dos objetivos propostos. Terminado o seminário, conselheiros e autoridades dedicaram-se a elaborar um projeto viável para a ideia, bem como buscar um local para sua instalação. Em consulta ao projeto original, acessado nos arquivos da Prefeitura do município, constam como condições para a correta instalação:

- espaço físico disponível que propicie a realização de três reuniões simultâneas, com equipamentos adequados;
- formação de equipe de funcionários composta por um escriturário, um assistente social para os Conselhos, um coordenador do projeto Casa dos Conselhos, cinco estagiários do curso de serviço social e um estagiário de informática;
- implantação de programa de capacitação;
- realização periódica de Fórum dos Conselhos.

O projeto já previa como indicadores de avaliação: aumento da participação da sociedade civil e do poder público nas reuniões do colegiado; representação dos conselheiros junto a seu segmento; melhoria da condição de atuação; incremento do projeto em recursos humanos e materiais; articulação entre os Conselhos; índice de satisfação dos conselheiros com o apoio administrativo da Casa dos Conselhos; aumento da participação da população; domínio dos conselheiros em relação à legislação geral e específica dos Conselhos; divulgação de ações efetivas dos diversos Conselhos.

Foi somente em 2002, porém, que a Casa dos Conselhos passou a concretizar-se efetivamente. Durante este ano, a Coordenadoria de Participação popular, vinculada à Secretaria de Governo, implantou a Assessoria aos Conselhos, que era responsável por responder pela quase total relação entre o poder público – Prefeitura Municipal – e os diversos Conselhos Municipais. Uma de suas principais iniciativas na ocasião foi começar o Programa de Capacitação de Conselheiros, realizado em junho e julho de 2002.

Ao final de 2002, o governo efetuou uma pequena reestruturação organizacional, e a Coordenadoria de Participação Popular passou a integrar a estrutura da Secretaria de Assistência Social e Participação Popular. Com a mudança do gabinete do prefeito, o espaço então ocupado por ele passou por reformas internas e, finalmente, a Casa dos Conselhos foi inaugurada em 25 de setembro de 2003. Existem documentos e registros do funcionamento desse espaço entre 2003 e 2004, mesmo que com relatos de dificuldades de ordem financeira, de recursos humanos e de logística.

Registre-se que o projeto foi inscrito no Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getulio Vargas e Fundação Ford, tendo recebido certificado de semifinalista no ciclo de premiação, bem como de participação no Prêmio Chopin Tavares de Lima – Novas Práticas Municipais –, da Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam).

Entretanto, ao final de 2004, com as novas eleições, houve alternância de partido e de ideologia no poder: a administração até então, por dois períodos de quatro anos, sob a orientação do Partido dos Trabalhadores, passou para o controle do PSDB.

Nos primeiros quatro anos de mandato, o novo administrador, como uma de suas primeiras medidas, aboliu o Orçamento Participativo, que já estava em funcionamento no município, alegando haver outras formas de participação

popular mais efetivas e funcionais. A Casa dos Conselhos continuou existindo no mesmo local, subordinada a uma Secretaria chamada de Governo, mas a estrutura que já era precária, em função de enormes dificuldades financeiras enfrentadas pelo poder público, foi mais precarizada ainda: os Conselhos todos passaram a funcionar com duas assistentes sociais, cada uma com a incumbência de assessorar um número desses conselhos. O único Conselho que mantinha uma secretária praticamente exclusiva era o da Criança e do Adolescente.

Até o final de 2004, com efeito, praticamente todos os Conselhos, conforme quadro Anexo B, haviam sido criados, à exceção de: Conselho de Turismo (criado em 2006, atualmente desativado); Conselho do Fundeb (criado em 2007, prescrição legal); Conselho de Habitação (criado em 2007, em fase de reestruturação); Segurança Escolar (criado em 2005, nunca implantado); Trânsito (criado em 2006, nunca implantado).

Já se delineava claramente que a maneira com que vinham funcionando os Conselhos não agradava ao novo administrador, que considerava desperdício de recursos tal iniciativa. O fato, porém, de a nova orientação política ter sido capaz de praticamente aniquilar, como se verá a seguir, uma iniciativa como a Casa dos Conselhos deve obrigatoriamente levar a uma reflexão profunda sobre qual teria sido sua principal fraqueza no processo de afirmação no cenário político municipal.

Uma hipótese seria a de que, com a chegada ao poder municipal do Partido dos Trabalhadores, a euforia provocada pela esperança, quase uma certeza, de grandes mudanças sociais apontou na direção do sistema republicano de democracia, nos moldes delineados por Habermas (1995). De acordo com tal modelo, o sistema seria um complexo de vida ético, em que os membros de certa comunidade se unem ao se aperceberem de sua dependência recíproca, surgindo o conceito de solidariedade, ao lado dos conceitos de mercado e de Estado. O cidadão aqui é portador de direitos de participação e comunicação política, e a atuação do Estado justifica-se quando garanta o processo inclusivo de formação de vontade política coletiva. É justamente um processo de argumentação e persuasão, para buscar uma forma boa e justa para todos. Pareciam ser essas as intenções desde a criação do Fórum de Participação Popular em 1998, até a implantação da Casa dos Conselhos em 2003.

O que não se considerou foi aquilo que Habermas (1995) qualifica como idealismo excessivo do sistema, em que o processo democrático dependeria das

virtudes do cidadão orientado para o bem comum. Para o autor, o processo político é mais do que isso: há situações de conflitos reais de interesse que precisam ser equacionadas não só por meio de discursos éticos, mas também por compromissos entre partidos, para se chegar a resultados aceitos por todos, mesmo que não sejam bons para todos da mesma forma.

Possivelmente essa tenha sido a debilidade fatal para um sistema de participação popular incipiente que ainda engatinhava e não pressupunha mecanismos de defesa para sua afirmação efetiva no cenário democrático.

## 4.2 O funcionamento atual dos Conselhos Municipais

Com a reeleição da administração atual, em final de 2008, houve mais uma reestruturação administrativa, sendo extinta a Secretaria de Governo e criada a Secretaria de Segurança e Cidadania. Quanto aos Conselhos Municipais, com o intuito de melhorar seu funcionamento, aqueles que administram fundos, e são, portanto, de criação prescrita por legislação específica, foram vinculados à pasta de maior afinidade, enquanto todos os outros ficaram subordinados a esta nova Secretaria, de Segurança e Cidadania, agora com apenas uma assistente social para assessorá-los. Dessa forma, atualmente os Conselhos estão praticamente subordinados às suas secretarias afins, conforme Quadro 2:

Conselho	Secretaria a que se vincula
Criança e adolescente	Desenvolvimento Humano e Ação Social
Assistência social	Desenvolvimento Humano e Ação Social
Saúde	Saúde
Fundeb	Educação
Educação	Educação
Alimentação escolar	Educação
Patrimônio histórico	Educação
Terceira idade	Segurança e Cidadania
Pessoa port. deficiência	Segurança e Cidadania
Condição feminina	Segurança e Cidadania

continua

<b>Conselho</b>	<b>Secretaria a que se vincula</b>
Comunidade negra	Segurança e Cidadania
Segurança	Segurança e Cidadania
Juventude	Segurança e Cidadania
Proteção dos animais	Saúde
Desenvolvimento sustentado	Desenvolvimento e Urbanismo
Desenvolvimento rural	Desenvolvimento e Urbanismo
Habitação	Segurança e Cidadania
Comissão municipal emprego	Segurança e Cidadania
Antidrogas	Segurança e Cidadania

Quadro 2. Conselhos ativos e sua vinculação à secretaria afim

Fonte: elaboração da autora

Essa estrutura foi observada in loco, ao longo da pesquisa, principalmente nas conversas mantidas com as assistentes sociais que assessoram os Conselhos, bem como na participação direta nas reuniões.

Observa-se que:

1. Os Conselhos que foram acolhidos e estão subordinados à Secretaria de Educação, quais sejam, o do Fundeb, da Educação, da Alimentação Escolar e da Proteção ao Patrimônio Histórico, consideram que, de maneira geral, sua situação melhorou, pois contam agora com o apoio efetivo das secretárias disponibilizadas pela Secretaria. Utilizam-se desse apoio para encaminhar as convocações, organizar o livro de atas e controlar as agendas. Contraditoriamente, nota-se um esvaziamento crescente nas discussões e nas deliberações, conforme se verá quando da análise das atas.
2. O Conselho de Assistência Social, que funciona junto à Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social, aparenta estar fortalecido, muito provavelmente por ter precisado, a partir da Constituição de

1988, lutar ferrenhamente para afirmar e disseminar a enorme diferença entre assistencialismo e assistência social, esta direito efetivo do cidadão, aquela, mero favor concedido aos mais necessitados. Conta em sua presidência com representante da sociedade civil e demonstra, nos embates com o poder público, um amadurecimento bem superior à média.

3. O Conselho Municipal de Saúde, apesar de ainda realizar suas reuniões na antiga Casa dos Conselhos, está totalmente subordinado à Secretaria correspondente. Seu presidente é justamente o secretário de Saúde, eleito para seu segundo mandato. Apesar do acúmulo de funções, busca incentivar sobremaneira e estimular de diversas formas a participação e o envolvimento dos conselheiros, seja pela capacitação, seja pela atribuição de tarefas a comissões específicas, com a responsabilidade de reportar em plenário as conclusões obtidas. Ocorre que, provavelmente pelo fato de o presidente do Conselho ser o secretário de Saúde, boa parte das reuniões é utilizada por conselheiros para apresentar reclamações a respeito de assuntos pontuais afeitos ao sistema de saúde e à Secretaria. Conseqüentemente, os servidores da Pasta e o próprio secretário se veem na situação de ter de fornecer explicações e justificativas.
4. O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, estranhamente, possui no município estrutura privilegiada, contando com prédio alugado para abrigar sua assessoria, totalmente mobiliado e equipado, com uma secretária disponibilizada exclusivamente para seu suporte, ainda que devesse estar subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social pelo novo organograma municipal. Apresenta uma organização melhor em suas reuniões e atua articulado com o Ministério Público da Infância e da Adolescência.
5. Os demais Conselhos, cuja criação não dependeu de legislação infraconstitucional e não administram fundos próprios, têm encontrado enormes dificuldades de se afirmar, conforme se verá na análise de suas atas de reunião e nas entrevistas obtidas.

Essa situação espelha o pragmatismo da atual administração municipal, que considera essencial somente o funcionamento dos Conselhos que possuem capacidade deliberativa legal para administração de fundos municipais, não se dispondo a investir recursos no estímulo à participação popular por não

considerá-la necessária e tampouco qualificada a tomar as decisões importantes para o município.

Cabe aqui, novamente, refletir a respeito dos três modelos de democracia delineados por Habermas (1995) e indagar se o caminho escolhido pela administração municipal não seria uma franca opção pelo modelo liberal. De fato, para este autor, em tal modelo de democracia o sistema estrutura-se pela economia de mercado, devendo o Estado apenas garantir, por meio da administração pública, os fins coletivos. O trabalho social é orientado pelo mercado, e a política deve agregar e impor os interesses sociais privados. O cidadão, nesse sistema, tem direitos garantidos de escolha e da não interferência do Estado (direitos negativos). O processo político de formação da vontade política decorre de conflitos entre grupos privados, e o resultado é considerado a soma vetorial num campo de força, não sendo necessário o juízo coletivo da razão.

#### 4.3 Perfil dos conselheiros

Por meio da aplicação de questionário fechado a todos os conselheiros presentes às reuniões ocorridas no período de outubro a novembro de 2009, buscou-se traçar o perfil dos membros para verificar a possível influência do nível de escolaridade, o capital social, a idade e o segmento representado. Além disso, pretendeu-se verificar se pessoas que assumem o compromisso de ser conselheiras já exercem algum tipo de trabalho social e/ou voluntário, com o intuito de avaliar a existência de capital social. De um total de 526 integrantes (entre titulares e suplentes), foram obtidas 126 respostas, correspondendo a 24% do total dos membros. Destes, 57 são representantes do poder público, e 69, da sociedade civil.

Como pode ser constatado na Tabela 1, a média de idade dos primeiros (45 anos) é ligeiramente inferior à dos membros da sociedade civil (49 anos). A média salarial, ao contrário, é maior para os representantes do poder público, R\$ 2.997,00, em comparação aos representantes da sociedade civil, R\$ 2.586,00. Da mesma forma, o nível de escolaridade dos membros do poder público é mais elevado que o dos membros da sociedade civil.

Tais discrepâncias, porém, não chegam a ser significativas para o estudo proposto, visto que ambos podem ser classificados tranquilamente como pertencentes à classe média, considerados os padrões nacionais. O interessante a

se observar nesse breve perfil traçado refere-se a alguns indicadores de participação cívica, que, de acordo com o estudo desenvolvido por Putnam (2006), denotam o grau de capital social dos integrantes dos Conselhos.

De fato, verifica-se pelos dados a seguir que uma percentagem bem maior do que 50% do total dos que responderam ao questionário se dedicam a outras atividades de cunho social, tais como participação em outros Conselhos, em entidades diversas e realização de trabalho voluntário.

Tabela 1. Perfil sociodemográfico dos conselheiros

	Poder público		Sociedade civil		Valores globais	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total de respondentes	57		69		126	
Média de idade	45		49			
Média salarial	2.997,00		2.586,00			
Escolaridade						
Fundamental	1	1,80	5	7,20	6	5
Médio	2	3,60	16	23,20	18	14
Superior	35	62,50	29	42,00	54	52
Pós-graduação	18	32,10	17	24,60	33	26
Participa de outro Conselho	35	61	22	32	57	45
Participa de outras entidades	50	72	28	49	78	62
Realiza trabalho voluntário	36	63	38	55	74	59

Fonte: elaboração da autora

Tal perfil pode indicar que os participantes de Conselhos no momento atual estão refletindo, na verdade, o exercício de participação popular vivenciado desde os idos de 1998, com os primeiros passos do Fórum Políticas Públicas e Participação Popular, especialmente com relação à prática de atividades consideradas cívicas.

Contudo, tanto a média salarial quanto a escolaridade, como visto anteriormente, se situam em padrões bem acima dos dados nacionais, denotando, ainda, que a participação popular continua restrita a uma elite, enquanto as classes menos favorecidas permanecem ainda alijadas das decisões relativas a seu próprio destino.

Esse tipo de dado nos remete às duas dimensões essenciais para Dahl (1997) de um regime que esteja procurando ser democrático, quais sejam: a contestação pública e o direito de participação (inclusividade).

Em que pese a existência institucional de fórum para a contestação pública, concretizado, pelo menos teoricamente, no espaço público dos Conselhos Municipais, ainda não se franqueou o direito de participação ao cidadão que não é representado de maneira geral nesse espaço. Isso fica claro pela análise dos instrumentos legais de criação dos colegiados, que, em sua grande maioria, são integrados por diversos segmentos institucionais, mas não preveem a participação efetiva dos usuários das políticas públicas. Ressalte-se que, pela verificação das atas de reunião, existe uma preocupação crescente em diversos Conselhos com a ausência ou a baixa participação desses usuários e com as formas de se buscar suprir essa lacuna.

## **4.4 Percepção dos conselheiros a respeito de seu papel**

### ***4.4.1 Atribuições do conselheiro***

Conforme pode ser verificado na Tabela 2, quando instados a apontar quais seriam as principais atribuições do conselheiro, com a possibilidade de se eleger mais de uma alternativa, caso não considerassem qualquer das apresentadas como a de maior importância, os conselheiros dividiram-se, praticamente, entre acompanhar a implementação de políticas públicas, fiscalizar a aplicação de recursos e encaminhar corretamente as demandas recebidas pelos segmentos que representam.

Tabela 2. Atribuições do conselheiro

Formular políticas públicas	45	17,4%
Acompanhar a implementação	77	29,7%
Fiscalizar a aplicação de recursos	63	24,3%
Encaminhar demandas do segmento	74	28,6%
<b>Total de respostas assinaladas</b>	<b>259</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaboração da autora

#### 4.4.2 Principais dificuldades para o conselheiro

As principais dificuldades escolhidas pelos conselheiros para sua atuação foram, praticamente, a falta de tempo para participar e a necessidade de capacitação. Tais afirmações foram corroboradas em conversas informais tidas com alguns conselheiros que procuraram a pesquisadora após a aplicação do questionário. A necessidade de capacitação foi apontada como condição indispensável a uma participação qualificada dos representantes dos diversos segmentos, e, na maioria das vezes, a falta de capacitação é atribuída à desinteresse do poder público. Mas os conselheiros acreditam que se tivessem mais tempo para se envolver com as atividades os resultados seriam mais positivos.

#### 4.4.3 Capacitação oferecida aos conselheiros

Quando perguntados a respeito de eventuais capacitações recebidas, a maioria dos conselheiros (35,1%) afirma ter recebido algumas atualizações, mas, estranhamente, 29,7% afirmam nunca ter recebido capacitação alguma.

A necessidade de capacitação constitui-se em ponto crítico para a participação dos conselheiros, principalmente porque apenas dois dos vinte Conselhos em funcionamento (Conselho da Assistência Social e da Saúde) promovem suas eleições de forma alternada, substituindo um terço do total dos membros do colegiado numa eleição e dois terços na subsequente. Quando realiza suas eleições, o restante o faz para a totalidade do colegiado. Isso significa que a cada dois anos aproximadamente os membros são substituídos integralmente.

Tabela 3. Capacitação oferecida aos conselheiros

Sempre	17	15,3%
Algumas atualizações	39	35,1%
Insuficiente	22	19,8%
Nunca	33	29,7%
<b>Total de respostas assinaladas</b>	<b>111</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaboração da autora

#### 4.4.4 Papel de um Conselho atuante

Ao tentar definir o que seria um Conselho realmente atuante, as opiniões dividiram-se entre: servir de braço do governo, ser fiscal da administração pública e formular políticas públicas, denotando que não está muito claro o papel real de um Conselho.

Tabela 4. Conselho atuante

Servir de braço do governo	50	29,6%
Ser fiscal da administração pública	51	30,2%
Formular políticas públicas	68	40,2%
Outros	0	0,0%
<b>Total de respostas assinaladas</b>	<b>169</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaboração da autora

#### 4.4.5 Percepção dos conselheiros a respeito da democracia

No intuito de avaliar, ainda que de forma superficial, qual seria a percepção dos conselheiros a respeito da democracia, foram postas duas questões: a definição de qual seria o conceito ideal de democracia e, com relação especificamente ao Brasil, qual seu estágio de democratização.

No que diz respeito ao conceito ideal de democracia, a maioria (61 %) dos respondentes optou por sistema misto com eleição de representantes e acompanhamento pela população da formulação de políticas públicas, da confecção de orçamento e da implementação dessas políticas. Tal escolha indica a valorização tanto do sistema representativo como do participativo, com a deliberação e o acompanhamento das políticas públicas para os diversos segmentos.

Tabela 5. Definição de democracia

Sistema de representação	27	21,4%
Sistema de participação popular	22	17,5%
Sistema misto	77	61,1%
<b>Total de respostas assinaladas</b>	<b>126</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaboração da autora

Para os problemas apontados à consolidação da democracia no Brasil, as respostas de maior incidência podem ser consideradas, de certa forma, contraditórias: ao mesmo tempo em que 31,7% dos conselheiros apontam como principal dificuldade justamente a de que o brasileiro ainda não aprendeu a votar, outros 31,7% acreditam que os canais de participação é que não são utilizados. Tais respostas nos remetem, como já dito anteriormente, ao fato de que o possível acesso à participação popular está franqueado apenas a uma elite na sociedade. De qualquer forma, se o brasileiro não sabe votar e os canais de participação não são utilizados, deduz-se que a percepção desses conselheiros é que a democracia no país está longe de ser uma realidade.

Tabela 6. Problemas na democracia brasileira

Brasileiro não aprendeu a votar	60	31,7%
Os políticos são quase todos desonestos	34	18,0%
Os canais de participação não são utilizados	60	31,7%
O governo dificulta a participação popular	32	16,9%
Outros	3	1,6%
<b>Total de respostas assinaladas</b>	<b>189</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaboração da autora

## 4.5 Atuação dos Conselhos

Nesta seção, com base no material colhido nas entrevistas realizadas com os presidentes dos Conselhos, nos registros em atas pesquisadas no período de janeiro de 2008 a novembro de 2009, bem como nas observações realizadas quando da participação nas diversas reuniões dos Conselhos, será relatada a atuação destes a partir do contexto delimitado na revisão teórica.

### 4.5.1 Frequência às reuniões

Um dos primeiros elementos levantados foi justamente a frequência às reuniões.

Tabela 7. Média de comparecimento às reuniões

Conselho	Total membros	Total reuniões*	Média de presentes	Média de visitantes	% média pres./ total	% média visit./ total
Port. Deficiência	14	17	8,6	0,5	61,4	3,6
Defesa Patrimônio	9	16	5,5	0	61,1	0,0
Aliment. Escolar	14	21	6,5	0	46,4	0,0
Fundeb	22	20	9	0	40,9	0,0
Saúde	54	22	19,9	12,3	36,9	22,8
Assist. Social	36	44	13	8	36,1	22,2
Segurança	52	17	18,4	1,3	35,4	2,5
Antidrogas	28	11	8,7	0,6	31,1	2,1
Habitação	24	13	6,7	0	27,9	0,0
Terceira Idade	28	27	7,3	3,1	26,1	11,1
CMDCA	44	66	11,4	6,8	25,9	15,5
Educação	44	17	9,7	0	22,0	0,0

Fonte: listas de presença das reuniões

De acordo com os dados da Tabela 7, somente os Conselhos da Pessoa Portadora de Deficiência e da Defesa do Patrimônio Histórico é que recebem uma quantidade média de participantes às reuniões superior a 50% dos integrantes, possivelmente por serem compostos do menor número de membros (14 para o primeiro e 9 para o segundo).

É importantíssimo notar que apesar de as reuniões dos Conselhos serem abertas à comunidade se verifica na Tabela 7 que são poucos os Conselhos que recebem convidados em suas assembleias. Nota-se tal presença justamente nos Conselhos de Assistência Social, de Saúde e dos Direitos da Criança e do Adolescente (este último em menor número). Isso possivelmente indica a presença nas reuniões de usuários dos sistemas de assistência e de saúde a reivindicar o atendimento de necessidades individuais não pertinentes à coletividade. A corroborar tal entendimento estão as atas de reuniões desses Conselhos, nas quais são recorrentes reclamações pontuais e solicitações diversas.

Quando perguntados a respeito do comparecimento dos conselheiros, sem que tivessem conhecimento dos números desta tabela os presidentes, em sua maioria, consideraram-no insatisfatório, apontando como causas prováveis:

- falta de comprometimento dos conselheiros em geral;
- excesso de atividades nesta época do ano;
- proliferação de Conselhos, não acompanhada por uma adequada preparação e capacitação das pessoas para participar;
- falta de interesse em participar, especialmente dos membros indicados pelo poder público, que muitas vezes não possuem afinidade alguma com os assuntos tratados naquele espaço;
- desconhecimento das atribuições e da importância dos Conselhos;
- falta de conclusividade nas ações empreendidas, causando a desmotivação dos conselheiros.

Os presidentes apresentaram as sugestões mais diversas para vencer essa dificuldade, quais sejam: realizar reuniões com pré-candidatos dos diversos segmentos antes das eleições para prestar os esclarecimentos necessários, solicitar a substituição dos conselheiros faltosos e dividir os trabalhos entre os assíduos; promover a reestruturação do Conselho, estabelecendo segmentos relevantes para a causa; realizar contatos pessoais ou telefônicos com cada membro; utilizar uma linguagem acessível nas discussões e no fornecimento de informações;

propiciar ao conselheiro o sentimento de estar sendo valorizado; visitar pessoalmente os segmentos integrantes do Conselho, solicitando que promovam a conscientização de seus representantes.

Outro fator apontado para o baixo comparecimento dos integrantes dos Conselhos foi a existência nos instrumentos legais de sua constituição de determinados segmentos que nunca enviaram representantes às reuniões, ainda que tenham feito as indicações de praxe. Tal fato ocorre realmente em vários Conselhos, geralmente no que diz respeito à mídia e às universidades do município, que constam como integrantes em quase todos os estatutos, mas raramente se fazem presentes. O que consta das discussões a respeito nas diversas atas é a proposta de alteração do instrumento legal, procedendo à mera substituição desses segmentos sem que tenha sido constatada discussão alguma do porquê de comporem o Conselho, de sua importância ou não.

Tais discussões, verificadas em diversas reuniões de vários colegiados, a respeito dos baixos índices de comparecimento, muitas vezes inclusive registrada em ata a falta de quórum para deliberação, indicam a imperfeição do sistema democrático, conforme O'Donnell (1998). Para este autor, que, a exemplo de Robert Dahl, também utiliza o conceito de poliarquia como um estágio da democracia pura, em que existe a realização regular de eleições, os indivíduos detêm a prerrogativa de criar ou participar de organizações e associações com liberdade de expressão.

Tal conceito, porém, é incompleto, na medida em que falta aos indivíduos, para fazer suas escolhas, certo grau de autonomia e responsabilidade. Para isso, é preciso que tenham assegurados, além de disposição, tempo, informação suficiente, energia e também proteção legal contra a possibilidade de sofrer sanções por tais atividades. Só assim, para O'Donnell (1998), realmente exerceriam sua autonomia e responsabilidade, ou seja, sociedades mais desigualitárias têm menor probabilidade de serem poliarquias.

Mesmo assim, o autor considera que o simples fato de o cidadão deter direitos formais, sociais e políticos é um aspecto que o habilita potencialmente a exercer a participação política, ou seja, no caso dos colegiados francanos, os integrantes teriam as condições de lutar pelo tempo para participar, pelo recebimento das informações suficientes e pela proteção legal por suas opiniões e preferências.

#### 4.5.2 Dinâmica de funcionamento: autonomia e organização

A dinâmica de funcionamento dos Conselhos, sob a perspectiva da autonomia e da organização, foi levantada por meio das pesquisas nas atas de reunião e nas entrevistas concedidas por seus presidentes. Este é o ponto crucial, como já afirmado anteriormente, que diferencia sobremaneira os Conselhos criados em decorrência de preceitos constitucionais atrelados ao recebimento de recursos públicos, seja da esfera federal seja daquela estadual, daqueles considerados temáticos, como, por exemplo, o dos portadores de deficiências, o da condição feminina, o da consciência negra, o da juventude, etc.

Tal fato denota a total dependência da disponibilização pelo poder público de estrutura de funcionamento: conforme a orientação política deste, portanto, somente os Conselhos atrelados diretamente à obrigatoriedade legal, normalmente condição para o recebimento de verbas federais ou estaduais.

Os Conselhos diretamente decorrentes de políticas públicas nacionais, quais sejam, o da Assistência Social e o da Saúde, bem como o dos Direitos da Criança e do Adolescente, possuem estrutura adequada de funcionamento, prescrita justamente pela legislação federal e estadual. Nesse sentido, a administração municipal coloca à disposição o serviço de secretaria, dotação orçamentária para expedientes burocráticos e espaço adequado para as reuniões do colegiado. Quanto aos demais Conselhos, a maioria deles concentra-se atualmente na Secretaria de Segurança e Cidadania, em condições de precariedade, uma vez que o poder público disponibiliza somente uma profissional da Assistência Social para assessorar a todos, muitas vezes sem espaço para reuniões, sem qualquer tipo de capacitação para seus integrantes.

Perguntados a respeito da existência de orçamento próprio, os presidentes de Conselhos foram unânimes em declarar que os colegiados não possuem orçamento para nada: suas necessidades de expediente são supridas, na medida do possível, pela administração pública quanto à expedição de correspondências, eventual confecção de *folders* e organização de eventos. Esses gastos, porém, nem sempre são supridos, em função das dificuldades financeiras enfrentadas pelo município e da própria falta de planejamento dos colegiados.

Com relação à administração de fundos municipais, faz-se necessário apresentar um detalhamento maior por Conselho, pois aí reside um dos principais diferenciais na atuação dos colegiados. Os Conselhos que efetivamente administram

fundos estão, como visto anteriormente, estritamente vinculados à secretaria que coordena a política pública correspondente, mas apresentam diferenças gritantes em sua atuação. Da leitura das atas de registro das reuniões, bem como da participação em algumas reuniões, pôde ser verificado o que segue:

### **a) Conselho de Assistência Social**

Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social, este Conselho tem seu funcionamento prescrito legalmente quanto a diversas competências, em especial nas diversas etapas para liberação de recursos atrelados a programas sociais, mas dá mostras de que vai além do desempenho de tais competências. Assim, nos registros de suas atas constam as deliberações decorrentes dessas competências, como a aprovação de relatórios oficiais dos programas sociais, a avaliação dos projetos apresentados por entidades, a elaboração do plano de ação a orientar a execução das políticas públicas, com prévia organização de conferência municipal.

Contudo, constam embates do colegiado com o poder público, como especificamente o caso de um deputado federal que aprovou emenda parlamentar destinando recursos a três entidades de assistência social de sua preferência sem ao menos consultar o Conselho. As discussões registradas reportam a indignação dos conselheiros com tal atitude, que só reforça o assistencialismo e o clientelismo que vigoram no país desde os tempos do Império. Também estão registrados protestos contra emendas parlamentares de vereadores, com o mesmo tipo de destinação, quando da apreciação das peças orçamentárias.

Ainda quanto à atuação deste Conselho, ele é um dos poucos que discutem e acompanham a confecção das peças orçamentárias municipais, destacando inclusive comissão própria com essa finalidade. Não há, porém, exercício do controle social dos gastos da administração, à exceção daqueles provenientes de programas nacionais e estaduais.

### **b) Conselho Municipal de Saúde**

Assim como o Conselho de Assistência Social, o Conselho de Saúde é bastante organizado, mas, de acordo com seu presidente, não delibera sobre a porcentagem a aplicar nos programas, limitando-se a fiscalizar sua correta aplicação, quando deveria acompanhar toda a definição das políticas públicas. Seu funcionamento, apesar de organizado, de acordo com as discussões que constam das atas, pode ser considerado um tanto burocrático, na medida em

que suas reuniões são pautadas pelo atendimento às prescrições legais de prazo, quanto à análise de projetos, conferência e aprovação da prestação de contas do órgão, promoção de adequações no colegiado em atendimento a resoluções do Conselho Nacional.

Além dessas discussões, o tempo das reuniões é ocupado por usuários e conselheiros da sociedade civil que apresentam reivindicações pontuais e pessoais, ou mesmo em benefício de outras pessoas, talvez pelo fato de o presidente do colegiado ser justamente o secretário da pasta. Tais usuários, ao invés de discutirem questões de interesse de todo o colegiado, exigem respostas e justificativas para problemas pontuais e particulares. É o que acaba ocorrendo: as respostas são apresentadas pelo próprio presidente ou por servidores da Secretaria, o que não se caracteriza como um fórum que esteja discutindo política pública de saúde. Registre-se que o presidente do Conselho tenta qualificar e estimular a participação dos conselheiros, quer trazendo palestrantes às reuniões, com informações necessárias à tomada de decisões, quer constituindo comissões de análise de fatos e situações no município, atribuindo a essas comissões a responsabilidade de trazer em plenário resultados das avaliações realizadas.

Com essa dinâmica, os assuntos tratados são conclusivos, estimulando cada vez mais as intervenções. Estas, porém, ao que parece, continuam tímidas, ainda que a presença de conselheiros e visitantes venha aumentando a cada reunião.

### **c) Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente**

Trata-se de Conselho estruturado, atuante, que delibera a respeito do Fundo Municipal por meio da análise de projetos apresentados pelas entidades. Também estão a seu cargo as eleições do Conselho Tutelar, a elaboração de plano municipal de políticas públicas para o segmento, o acompanhamento dessas políticas públicas. Não há, porém, qualquer referência nas atas a exercício de controle social dos gastos públicos, como se tal assunto não fosse pertinente à sua competência. Com relação a este Conselho, o principal recurso que alimenta o Fundo Municipal não é proveniente de nenhum programa social determinado e sim de destinação específica do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, conforme garantido no Estatuto da Criança e do Adolescente e legislação subsequente.

A destinação citada no parágrafo anterior, sendo facultativa ao contribuinte, exige do Conselho um trabalho eficaz e incansável, mas os indicadores obtidos dão conta de que, assim como na maioria dos municípios do país, essa

arrecadação não alcança 10% de seu potencial. Assim mesmo, em toda a documentação analisada não há menção a ações efetivas e continuadas para reverter a situação. Esta não parece ser uma preocupação real nas discussões entre os membros do colegiado. Ainda que sejam programadas campanhas anualmente, não se trata de trabalho planejado e avaliado quanto a resultados. Tampouco consta dos registros alguma referência a discussão efetiva de orçamento municipal e de acompanhamento dos gastos públicos.

#### **d) Conselho do Fundeb**

Vinculado à Secretaria de Educação, este Conselho reúne-se mensalmente para analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos recebidos. Com exceção de algumas poucas palestras técnicas, que indicam preocupação com a capacitação dos conselheiros, as reuniões aparentam, de acordo com os registros em ata, ser extremamente burocráticas, a cumprir o papel legal de convalidar a aplicação dos recursos recebidos. Não foi verificada, nos dois anos analisados, a existência de qualquer debate específico de políticas públicas necessárias ao município. A importância que se dá à análise da prestação de contas é estritamente documental, não avançando quanto à qualidade desses gastos. Aqui também não se verifica efetivamente exercício de controle social.

#### **e) Conselho de Alimentação Escolar**

Conselho atualmente também vinculado à Secretaria de Educação, busca sua estruturação e adequação desde a posse da nova diretoria em março de 2009. No ano anterior, em 2008, houve o cancelamento de diversas reuniões por falta de quórum, com graves consequências para o fornecimento da merenda escolar: numa ocasião foi devolvida certa soma por seu não aproveitamento, em outra chegou a ser suspenso o recurso pelo não cumprimento de prazos, e, finalmente, por causa de desentendimentos com a administração municipal, o presidente do Conselho. As reuniões giram em torno de discussões sobre o cardápio, dificuldades e dúvidas na análise das prestações de contas, e, desde março de 2009, do estudo do Regimento Interno do Conselho. Ainda que demonstrando boa vontade, o Conselho carece de capacitação e de assessoria a respeito do efetivo papel do colegiado para poder realmente desempenhar o papel que lhe cabe.

#### **f) Conselho de Pessoa Portadora de Deficiência**

Este Conselho, na realidade, apesar de legalmente ter seu fundo criado, não possui qualquer tipo de recurso e reportava-se à Secretaria de Segurança e

Cidadania. A partir de uma efetiva intervenção do Conselho, exigindo o cumprimento da lei que proíbe mesas e cadeiras de bares e restaurantes nas calçadas, obteve do promotor responsável por atuar na defesa desse segmento a determinação de cumprimento da lei, com concessão de um prazo e aplicação de multa a todos os estabelecimentos até que conseguissem a efetiva adequação. Tendo em vista que o fundo municipal é composto atualmente destes, a administração municipal transferiu a administração do fundo para a Secretaria de Desenvolvimento Humano e Ação Social, ficando o Conselho anormalmente vinculado a duas secretarias. Tal atitude aponta para a intenção do poder público de controlar de perto e fornecer o suporte de secretaria. Apenas aos Conselhos que tenham algum tipo de recurso sob sua responsabilidade.

Os demais Conselhos, como já mencionado, continuam se reunindo na Secretaria de Segurança e Cidadania, sem maior apoio de possíveis secretarias municipais que guardassem afinidade com os temas ali discutidos, e sem estímulo para se afirmarem como interlocutores da sociedade civil na construção de políticas públicas.

Ainda tratando da dinâmica de atuação desses Conselhos, de acordo com a leitura das atas, pode-se considerar que estes vivem uma permanente “crise de identidade”: são recorrentes as discussões sobre regimento, sobre os motivos do baixo comparecimento dos integrantes, da falta de conclusividade das atividades empreendidas, da pouca atenção recebida da administração municipal, etc.

Questionados os presidentes sobre a utilização de planejamento das ações a empreender pelos diversos colegiados, somente se utilizam dessa ferramenta os conselhos de Saúde e Assistência Social, justamente para poderem cumprir os prazos estipulados pelos colegiados nacional e estadual, não por se dedicarem a atividades locais de controle social. Quanto aos demais, não é realizado planejamento algum, as reuniões dedicam-se a resolver assuntos pontuais, encaminhar expedientes, discutir assuntos sem que haja conclusões proativas.

Como tais Conselhos tratam, ou pelo menos grande parte deles, de temáticas que foram, em passado próximo ou um pouco mais distante, objeto de grandes movimentos sociais, é de se perguntar o porquê da pouca efetividade em suas atuações neste novo formato. Para a compreensão desse paradoxo, deve-se contextualizá-lo na teoria dos movimentos sociais de Gohn (2008). Para a autora, o que caracteriza um movimento social é que ele decorre de uma luta

sociopolítica, econômica ou cultural, possui demandas próprias, adversários e aliados, bases, lideranças e assessorias.

Nesse sentido, em Franca não há tradição de movimentos sociais, exceção feita ao movimento sindical da categoria de sapateiros, que até meados da década de 1990 apresentou forte atuação na defesa dos interesses de seus filiados, com um grande poder de mobilização. A partir daí, porém, a forte crise econômica que se abateu sobre o segmento retirou do movimento grande parte de seu poder de pressão e organização popular. Atualmente, de acordo com informação de seu ex-presidente, o sindicato dos sapateiros tem se envolvido basicamente com problemas internos à entidade, não conseguindo voltar-se para os problemas da comunidade.

Quanto a outros movimentos sociais, não há registro na história do município de grandes mobilizações. Assim, por exemplo, o Conselho da Condição Feminina guarda pouca ou nenhuma relação com o movimento social chamado de feminista, tendo perdido quase totalmente sua força política. Para Gohn (2008), a organização desses grupos deveria preceder a política pública e não vir em sua consequência.

Tal afirmativa remete imediatamente à teoria de Carvalho (2005), para o qual a conquista da cidadania no Brasil se deu às avessas, percorrendo o caminho inverso àquele preconizado por Marshall, que seria o de o cidadão, já de posse de seus direitos civis, lutar pelos políticos e, em seguida, buscar a conquista dos sociais, conforme as necessidades da sociedade. Seria esse o caso dos Conselhos Municipais? Com a Constituição de 1988 e a consequente legislação posterior, foram criados tais espaços públicos para a expressão das preferências dos cidadãos na definição das políticas públicas, mas devido à baixa inclusão no processo desses mesmos cidadãos os Conselhos não se caracterizam como movimentos sociais, justamente por não haver clara definição de quem seriam suas lideranças, seus adversários, suas demandas próprias, ou seja, existiria o direito formal de participação, sem que estivessem assegurados os demais.

### ***4.5.3 Relação com o poder público***

A relação com o poder público, em especial com o Executivo, foi avaliada pela maioria dos presidentes entrevistados, apenas se atendo à perspectiva de atendimento às necessidade de suporte administrativo. Nesse sentido afirmam

os entrevistados que a relação é satisfatória, que eles são atendidos em suas necessidades na medida do possível. Dois deles, porém, analisaram essa relação quanto ao desempenho de sua função de cobrar providências para o exercício de direitos legalmente garantidos, e, nesse caso, houve relatos de tentativas de manipulação ou de simples descaso com as reivindicações. Um outro chegou a afirmar que o Conselho atua como extensão do poder público e considera que “o ideal seria que não existissem Conselhos, desde que os recursos fossem aplicados corretamente”. Não está claro para os presidentes dos Conselhos, portanto, pelas informações obtidas, a importância de utilizar tal espaço público legítimo na definição de políticas públicas e no exercício do controle social.

No tocante ao Poder Legislativo, a relação é ainda mais distante. Foi mencionada por diversos dos entrevistados uma determinação, de dois anos atrás aproximadamente, de que os vereadores estão proibidos de participar dos Conselhos Municipais, uma vez que já representam a população na Câmara Municipal. Tal postura é criticada por alguns que acreditam que um Legislativo atuante não deveria limitar-se a aprovar as leis encaminhadas pelo Executivo, e sim deveria aproveitar o espaço dos Conselhos Municipais para conhecer as necessidades da população e pautar sua atuação nessa direção.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A pesquisa realizada não pretende apresentar respostas prontas e sim provocar múltiplas reflexões que levem a delinear os rumos da democracia brasileira considerando contextos locais, como a realidade no município de Franca.

É usual a expressão “redemocratização brasileira” em nossa literatura como forma de definir especificamente o período pós-ditadura de nossa história, cujo marco inicial é muitas vezes considerado a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988. Redemocratizar pressupõe que já tenhamos tido em nossa história um período considerado democrático. Será isso verdade? Admitindo-se como correta a classificação de Carvalho (2005), tal período teria sido de 1946 a 1964, quando Vargas foi eleito para um mandato marcado por extremo populismo e nacionalismo, período em que direitos sociais foram concedidos, direitos políticos de livre manifestação foram “tolerados”, ainda que com diversas ameaças de golpe.

Se, porém, for acrescentada à caracterização de democracia além da garantia de eleições regulares a real possibilidade de contestação pública e a efetiva participação popular, bem como de busca concreta de redução de desigualdades sociais, para que os indivíduos possam usufruir de um certo grau de autonomia e responsabilidade, já não se pode identificar no país um período genuinamente democrático. Significa, portanto, que se vive, ainda hoje, um processo de construção democrática.

E que tipo de democracia tem se buscado? A este ponto, admite-se como superada a dicotomia entre o sistema representativo e o participativo em suas formas puras. Isso porque, como já visto, este último, devido às dimensões das nações e à globalização mundial, no máximo seria a expressão plebiscitária das opiniões, sem possibilidade de debate genuíno, e o primeiro, o representativo, apresenta problemas diversos desde sua invenção. O enfrentamento desses problemas tem ensejado, em todo o mundo, diversas propostas de reforma, visando a seu aperfeiçoamento. No Brasil não é diferente, pelo contrário, a constante necessidade de reformas no sistema eleitoral visita e revisita a mídia, como possível resposta a escândalos recorrentes, como possível combate à corrupção e a práticas inescrupulosas de ascensão ao poder.

Conquistado o direito ao voto, portanto, faz-se imprescindível o constante aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular, desde a formulação de políticas públicas, seu implemento efetivo e o controle da aplicação dos recursos públicos, num sistema híbrido de democracia, conforme delineado pelos constituintes na Constituição de 1988.

É neste contexto que surgem os Conselhos Federais, Estaduais e Municipais, estes últimos extremamente dependentes da vontade política da esfera local de poder.

No caso do município de Franca, existiu, como já relatado, uma experiência inovadora, partindo justamente dos primeiros Conselhos de políticas públicas criados, que foi a Casa do Conselhos, espaço que pretendia ser de fortalecimento mútuo dessas instâncias, por meio da capacitação constante de seus integrantes, de reuniões e, quando cabível, de deliberações conjuntas. Tal iniciativa, em estado incipiente ainda, não prosperou, possivelmente pelo idealismo excessivo que norteou seus propositores quando desconsideraram a magnitude dos conflitos de interesses que não se resolveriam apenas por meio do discurso ético habermasiano.

Por sua vez, também não tem sido eficiente a forma de lidar com os Conselhos da atual administração municipal, que pode ser considerada, nessa perspectiva, expressão do modelo de democracia liberal, em que a atuação do Estado, expressa na administração municipal, visa a garantir apenas os fins coletivos, estando a política a serviço de agregar e equacionar interesses privados.

Como fazer, então, para trilhar o caminho alternativo proposto por Habermas, chamado de democracia deliberativa? Este modelo sintetiza e entrelaça os anteriores, destacando a importância de formas de comunicação “limpas” que sejam capazes de ampliar a participação, levando em conta as considerações pragmáticas e os compromissos diversos, mas pautadas pela autocompreensão e pela justiça.

Quem seriam os sujeitos dessa mudança? É necessário que, além dos cidadãos que hoje se dispõem a participar desses colegiados, tenham voz, como agentes da mudança, as classes menos favorecidas, em nome de quem se decidem e implementam políticas públicas.

Para que as classes menos favorecidas efetivamente tenham voz e sejam realmente ouvidas, sua participação tem de ser qualificada, tem de dispor de instrumentos concretos de diálogo. Pelo perfil dos atuais conselheiros, pelas formas oferecidas a eles de atuação, pelo contexto econômico-liberal instalado, mas principalmente pela falta de tradição de participação historicamente verificada, os agentes de transformação precisam se preparar, com informações, políticas e técnicas, para que a participação tenha o papel fundamental que se espera e não mais sirva apenas para referendar o que já está decidido pela elite dominante.

Trata-se aqui do genuíno processo de educação libertária que preconizava Paulo Freire, no qual educador e educando aprendem simultaneamente, na busca da ruptura da relação oprimido x opressor que ainda hoje pauta o regime democrático brasileiro.

Faz-se necessária e urgente a qualificação efetiva dessa participação popular, visando à ascensão dos Conselhos de Políticas Públicas à verdadeira esfera pública, consolidando assim o amadurecimento do processo democrático brasileiro. Este é o desafio maior para a construção da democracia verdadeira, fortalecida nas dificuldades enfrentadas tanto pelo sistema representativo como pelo participativo, aqui tratado em sua vertente das instâncias chamadas de

Conselhos Municipais. Enfrentar dificuldades e aceitar desafios significa sonhar, sonhar sempre, como dizia Paulo Freire:

Eu sonho com uma sociedade reinventando-se de baixo para cima, em que as massas populares tenham, na verdade, o direito de ter voz e não o dever de apenas escutar. Esse é um sonho que acho possível, mas que demanda o esforço fantástico de criá-lo. Quer dizer: para isso, é preciso que a gente anteontem já tivesse descruzado os braços para reinventar esta sociedade (KOTSCHO, 2007).

## 6 REFERÊNCIAS

---

- ANASTASIA, F.; NUNES, F. A reforma da representação. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- AVRITZER, L. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). **Educação fiscal no contexto social**. 3. ed. revista e atualizada. Brasília: Esaf, 2008.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo Caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- FLEURY, S. Iniciativa popular. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- GOHN, M. G. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 36, 1995.
- KOTSCHO, R. **Paulo Freire e Frei Betto, essa escola chamada vida: depoimentos ao repórter Ricardo Kotscho**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2007.
- LAPASSADE, G. **As microsociologias**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- MALTEZ, J. A. Poliarquia, 2008. Disponível em: < <http://maltez.info> >. Acesso em: 18/10/2008.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2007.

NALINI, M. H. S. **A contribuição do serviço social na construção da política pública: o papel da prática profissional**. 2005. 123 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita – Unesp, Franca, SP.

O'DONNELL, Poliarquia e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos Cebrap**, n. 51, 1998.

OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C.; REZEK, C. S. Orçamento Participativo, uma invenção da política. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; Kerche, F. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia, a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS JR., O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2004.

SANTOS, M. R. M. **Desafios para a democratização da gestão municipal através dos Conselhos Municipais: a questão da representatividade e da autonomia**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <[www.fase.gov.br](http://www.fase.gov.br)>. Acesso em: 18/10/2008.

SOUZA, C. Políticas públicas e orçamento público: conflitos e cooperação. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

VARGAS, M. R. M. **Metodologia da pesquisa**. Apostila do Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania. Brasília: Esaf, 2008.

VIEIRA, O. V. **Direitos fundamentais, uma leitura de jurisprudência do STF**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

## 7 APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS

### PESQUISA COM CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE FRANCA Outubro de 2009

#### PERFIL DEMOGRÁFICO

Nome (opcional)		
Idade:	Sexo: Feminino [ ]	Masculino [ ]
Estado Civil:	Renda:	
Ocupação:		
Profissão	Empresa/Instituição	Cargo/Função
Escolaridade:		
[ ] Ensino fundamental	[ ] Ensino médio	
[ ] Superior incompleto	[ ] Superior completo	[ ] Pós-graduação

#### PARTICIPAÇÃO POPULAR

Conselho de que participa		
Há quanto tempo?		
Representa: [ ] Poder público [ ] Sociedade civil		
Já participou de algum outro Conselho: S/N [ ]	Qual?	
Participa de outras entidades? S/N [ ]		
Quais? [ ] Igreja	[ ] Centro comunitário	[ ] Sindicato
[ ] Partido político	[ ] Clube de serviço	[ ] Outros
Realiza algum trabalho voluntário? S/N [ ]		

## EXERCÍCIO DO PAPEL DE CONSELHEIRO

### Em sua opinião, quais são as principais atribuições de um conselheiro?

- Formular políticas públicas
- Acompanhar a implementação das políticas públicas
- Fiscalizar a aplicação de recursos por parte do poder público
- Encaminhar corretamente as demandas do segmento representado
- Outros

### Como é feita a escolha do representante do segmento que você representa?

- Em reunião da entidade
- Pelo presidente da entidade
- Em fórum específico ou conferência
- Pelo prefeito ou pelo secretário municipal
- Outros

### Existe algum tipo de capacitação para os conselheiros quando são eleitos?

- Sempre
- Algumas atualizações
- Insuficiente
- Nunca

### Qual a principal dificuldade encontrada para exercer o papel de conselheiro?

- Falta de tempo para participar
- Necessidade de capacitação sobre as funções
- Falta de informações suficientes por parte do poder público
- As decisões tomadas em assembleia não são respeitadas pelo poder público
- Outros

### Qual deve ser o principal papel de um Conselho atuante?

- Servir de braço do governo, intermediando o contato da sociedade com o poder público
- Ser um fiscal das ações da administração pública
- Formular as políticas públicas necessárias ao segmento
- Outros

### Em sua opinião, a frase que melhor define o efetivo exercício da democracia é:

- Um sistema de representação em que as pessoas deveriam votar para a escolha de pessoas honestas e competentes para cuidar da administração pública
- Um sistema de participação popular em que todas as pessoas deveriam se reunir em assembleias para tomar as decisões que atendessem a toda a coletividade
- Um sistema misto com eleição de representantes e acompanhamento por parte da população, desde a formulação de políticas públicas, confecção de orçamento e implementação destas políticas

### E quanto à democracia no Brasil, qual(is) os principais problemas em sua opinião?

- O brasileiro ainda não aprendeu a votar
- Os políticos são quase todos desonestos
- Os canais de participação não são utilizados
- O governo dificulta a participação popular
- Outros

## 8 APÊNDICE B – ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA

---

### PESQUISA DE CAMPO DE MONOGRAFIA PARA O CURSO DE EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA

---

#### ROTEIRO DE QUESTÕES PARA A ENTREVISTA COM PRESIDENTES DE CONSELHOS MUNICIPAIS

---

1. Em sua opinião, o comparecimento dos conselheiros às reuniões é satisfatório para o bom desempenho do Conselho? Em caso negativo, qual seria a razão para isso?
  2. Se o comparecimento não for satisfatório, qual providência ou atitude poderia resolver? A quem caberia?
  3. Existe alguma entidade que tenha assento no Conselho em seu instrumento legal que não tenha indicado representante? Em caso afirmativo, a entidade é substituída?
  4. O Conselho tem orçamento próprio? Existe captação de recursos? Como funciona o Fundo?
  5. O Conselho utiliza o planejamento como ferramenta para programar suas ações? Em caso positivo, qual a periodicidade?
  6. Como é a relação com o poder público municipal? E com os outros?
  7. Como se dá, efetivamente, a escolha do presidente do Conselho?
-

## 9 ANEXO A – FOLDER DE SEMINÁRIO PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

### COMPREENDENDO O PAPEL DOS CONSELHOS

<p><b>Objetivos gerais</b></p> <p>Aprofundar o processo de democratização da gestão municipal, através:</p> <p>X da construção de uma linguagem e compreensão comuns entre prefeito, Vice-prefeito, secretariado e os membros dos Conselhos Municipais, sobre as formas democráticas de relação entre Estado e sociedade e sobre o papel dos instrumentos de gestão participativa, como os conselhos, na busca conjunta de soluções para os problemas centrais do município;</p> <p>X de uma maior articulação entre os diversos conselhos entre si e desses com a administração municipal;</p> <p>X de um maior envolvimento da sociedade nos Conselhos Municipais;</p> <p>X da qualificação dos membros de Conselhos Municipais para a proposição, negociação e acompanhamento da implementação de Políticas Públicas.</p>	<p><b>Temas Conclusivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A participação popular na construção e no aprofundamento da democracia no Brasil;</li> <li>• A Constituição de 1988, a construção da democracia participativa e os canais institucionais de participação popular;</li> <li>• Papel e competências dos Conselhos Municipais na busca de soluções para o desenvolvimento do município;</li> <li>• A importância do poder local na construção de uma cidadania ativa.</li> </ul>
 <p><b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b></p> <p><b>X</b></p> <p><b>PARTICIPAÇÃO POPULAR:</b></p> <p><b>COMPREENDENDO O PAPEL DOS CONSELHOS</b></p> <p>Dias 11 e 12 de dezembro de 1998 na Faculdade de Direito Av. Aclayr Nicácio, 2377 Bairro S. José - Franca/SP</p>	 <p>Realização:</p> <p>Secretaria Municipal da Cidadania e Ação Social Forum de Conselhos Municipais de Franca</p> <p>Apoio: UNICEF</p> <p>Facilitadores: Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais</p>

**1.º Seminário**  
Dia U/12-Sexta-feira

*Dirigido aos Conselheiros Municipais, representantes do Poder Público.*

Local: Faculdade de Direito  
Salão da Biblioteca

- 9h00 - Abertura e apresentação dos participantes;
- 10h00 - História, conquistas e dificuldades dos Conselhos (trabalho em grupos);
- 11h00 - Os Conselhos como novas formas democráticas de relação entre Estado e sociedade. Papel dos Conselhos como instrumento de gestão participativa;
- 13h00 - Almoço.

**Temas**

- Relações entre Estado e sociedade civil na perspectiva do aprofundamento da democracia;
- A Constituição de 1988, a construção da democracia participativa e os canais institucionais de participação popular;
- Papel e competências dos Conselhos Municipais na busca de soluções para o desenvolvimento do município;
- A importância do poder local na construção de uma cidadania ativa.

**2.º Seminário**  
Dia U/12 -Sexta-feira

*Dirigido ao Prefeito, Vice-prefeito, Secretários e coordenadores municipais.*

Local: Faculdade de Direito  
Salão da Biblioteca

- 14h00 - Abertura e apresentação dos participantes;
- 14h30 - Papel dos conselhos na busca conjunta de soluções criativas e articuladas para o desenvolvimento do município;
- 16h30 - Avanços, impasses e desafios dos conselhos (apresentação dos resultados dos trabalhos de mesa); Debate
- 18h00 - Avaliação e encerramento

**Temas**

- Relações entre Estado e sociedade civil na perspectiva do aprofundamento da democracia;
- A Constituição de 1988, a construção da democracia participativa e os canais institucionais de participação popular;
- Papel e competências dos Conselhos Municipais na busca de soluções para o desenvolvimento do município;
- A importância do poder local na construção de uma cidadania ativa.

**3.º Seminário**  
Dia 12/12 - Sábado

*Dirigido aos Conselheiros Municipais representantes da população e do Poder Público, Conselheiros Tutelares e membros da Comissão Municipal de Emprego.*

Local: Faculdade de Direito  
Auditório

- 9h00 - Abertura e apresentação dos participantes;
- 10h00 - Papel dos conselhos na busca conjunta de soluções criativas e articuladas para o desenvolvimento do município;
- 11h00 - Trabalho em grupo (por conselho): avanços, impasses e desafios deste Conselho para aumentar sua eficácia como instrumento de democratização e de melhoria das condições de vida;
- 12h30 - Almoço
- 14h00 - Os Conselhos como novas formas democráticas de relação entre Estado e sociedade. Papel dos Conselhos como instrumento de gestão participativa. O desafio da ação integrada;
- 16h30 - Sistematização final
- 17h40 - Avaliação e encerramento.

10 ANEXO B – QUADRO DEMONSTRATIVO DE CONSELHOS

QUADRO DEMONSTRATIVO - CONSELHOS MUNICIPAIS DE FRANCA - SP

NOME DO CONSELHO	LEIS DE CRIAÇÃO DATA E ALTERAÇÕES	OBJETIVOS PRINCIPAIS	ADM.FUNDO	QUANT. MEMBROS	FREQUÊNCIA REUNIÕES	SITUAÇÃO ATUAL
Criança e Adolescente - CMDCAF	3945/01 de 14/05/01; 4564/05 de 05/07/06; 5279/09 de 02/12/09; 5613/01 de 10/12/2001; 6079/03 de 17/11/2003;	Formular, fiscalizar e opinar na política municipal voltada à garantia dos direitos da criança e do adolescente; aprovar e inserever programas de proteção e psico-educativos de ONG e O.G; opinar sobre orçamento municipal; administrar o Fundo Municipal.	SIM	22 titulares e 22 suplentes	quinzenais	ATIVO
Saúde -CMS	3946/01	Atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde municipal; aprovar os Planos de Saúde; acompanhar e controlar a atuação do setor privado gerenciar o fundo municipal.	SIM	27 titulares e 27 suplentes	quinzenais	ATIVO
Assistência Social - CIMAS	4799/06 de 09/12/06; 4956/07 de 10/12/07; 5461/01 de 24/04/01	Formular a Política Municipal; Garantir a implantação, execução e acompanhamento da política municipal de Assistência social; Articular o entrosamento e integração com as demais políticas sociais básicas; gerenciar o Fundo municipal.	SIM	18 titulares e 18 suplentes	quinzenais	ATIVO
Acompanhamento e controle social do FUNDEB	0815/07 de 13/04/2007	Acompanhar a repartição, transferência e aplicação dos recursos financeiros do FUNDEB; examinar registros contábeis, emitir parecer sobre prestação de contas dos recursos do fundo.	SIM	11 titulares e 11 suplentes	mensais	ATIVO
Educação - CME	4952/07 de 02/12/07; 6020/03 de 10/09/03; 6309/04 de 03/12/04; 6652/06 de 25/07/06	Participar da elaboração do plano municipal de educação; contribuir para o estabelecimento de prioridades e critérios que fundamentem a proposta orçamentária; aprovar convênios de ação interadministrativa; propor critérios para o funcionamento de serviços escolares de apoio; emitir pareceres sobre a aplicação, funcionamento e implementação de inovações educacionais e formas não convencionais de educação em caráter de experiência pedagógica.	NÃO	22 titulares e 22 suplentes	mensais	ATIVO
Alimentação Escolar - CAE	4508/05 DE 15/09/05; 4749/06 de 03/08/06; 6398/00 de 31/05/00; 5471/01 de 19/03/01	Fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, inclusive de recursos federais transferidos a conta do PNAE. Receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações para a elaboração dos cardápios; orientar a aquisição de insumos; sugerir iniciais aos órgãos do poder executivo quanto da elaboração de PPPA, LDO e LOA; realizar estudos sobre hábitos alimentares, exercer fiscalização sobre armazenamento e conservação de alimentos; promover a realização de cursos de culinária, noções de nutrição, conservação de utensílios e material.	SIM	7 titulares e 7 suplentes	mensais	ATIVO

NOME DO CONSELHO	LEIS DE CRIAÇÃO/DATA E ALTERAÇÕES	OBJETIVOS PRINCIPAIS	ADM.FUNDO	QUANT. MEMBROS	FREQUENCIA REUNIÕES	SITUAÇÃO ATUAL
Segurança - CMS	6477/01 de 30/03/01; 8592/06 de 25/05/06	Propor medidas preventivas e resolutivas; estreitar relacionamento entre poder público e sociedade; cadastrar, acompanhar e avaliar índices de criminalidade; denunciar o desrespeito aos direitos da pessoa humana; enviar anualmente prioridades do setor para subsidiar a confecção do orçamento.	SIM	26 titulares e 26 suplentes	mensais	ATIVO
Pessoa portadora de deficiência - CMFPD	6320/00 de 16/03/00; 8320/04 de 27/12/04; 8664/00 de 22/08/06	Propor políticas; Elencar anualmente prioridades para o setor com o fim de subsidiar o orçamento; Zelar e acompanhar a implementação de tais políticas; promover e incentivar atividades e projetos inclusivos; denunciar o desrespeito aos direitos; emitir parecer técnico quanto a trabalhos, projetos e programas; viabilizar campanhas de sensibilização e conscientização.	SIM	7 titulares e 7 suplentes	mensais	ATIVO
Terceira Idade - COMUTI	6249/00 de 25/10/00; 8239/04 de 24/11/04	Formular e encaminhar propostas; Propor atividades de inserção do idoso na comunidade; zelar pelo cumprimento da legislação existente; desenvolver projetos educativos; articular a integração com as demais políticas públicas; Emitir parecer sobre orçamento municipal destinado ao segmento; gerenciar o fundo municipal	SIM	14 titulares e 14 suplentes	mensais	ATIVO
Juventude - CMJ	8231/04 de 11/11/04	Propor planos e projetos; desenvolver estudos e pesquisas; promover e participar de seminários, cursos e congressos; articular com as demais políticas públicas para a juventude;	NÃO	11 titulares e 11 suplentes	mensais	ATIVO
Condição Feminina CMCF	6572/01 de 23/10/01	Desenvolver estudos, debates e pesquisas; zelar pelo cumprimento da legislação; desenvolver projetos que promovam a participação da mulher; assessor o poder executivo em lino pareceres e acompanhando a elaboração de programas específicos...	NÃO	17 titulares	mensais	ATIVO
Desenvolvimento da Comunidade Negra - COMDECON	8029/03 de 22/06/03	Desenvolver estudos, debates e pesquisas; zelar pelo cumprimento da legislação; desenvolver projetos que promovam a participação da comunidade negra; assessorar o poder executivo em lino pareceres e acompanhando a elaboração de programas específicos; analisar e encaminhar denúncias.	NÃO	24 titulares	mensais	ATIVO
Anti Drogas - COMAD	6739/02 de 11/10/02	Coordenar atividades de entidades e órgãos públicos; instituir e desenvolver o Programa Municipal Anti Drogas; Avaliar periodicamente a conjuntura municipal; Articular com as demais políticas públicas.	NÃO	14 titulares e 14 suplentes	mensais	ATIVO
Comissão de Prevenção e Erradicação Trabalho Infantil - COMPETI	Decreto 7858/01 de 05/07/01; Decreto 8230/04 de 28/07/04	Erradicar e prevenir o trabalho infantil; Viabilizar o cadastro municipal; Consolidar relacionios e encaminhar a Conselhos e Secretarias respectivas	NÃO	12 titulares e 12 suplentes	mensais	ATIVO

NOME DO CONSELHO	LEIS DE CRIAÇÃO, DATA E ALTERAÇÕES	OBJETIVOS PRINCIPAIS	ADM. FUNDO	QUANT. MEMBROS	FREQUENCIA REUNIÕES	SITUAÇÃO ATUAL
Comissão de Trabalho, Emprego e Renda - CMTER	Decreto 736/07	Formular políticas de emprego e renda. Adequar o plano municipal de qualificação o disposto no plano estadual e nacional; Buscar a implantação de um sistema público de emprego; Fiscalizar a aplicação de recursos do Banco do Povo;	NÃO	9 titulares e 9 suplentes	mensais	ATIVO
Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Turístico - CONDEPHAT	2736/01 de 03/08/01 e Decreto 8792/00 de 18/12/00	Propor ao prefeito o tombamento do móveis e imóveis; Celebrar convênios ou acordos para preservação do patrimônio; Cadastrar bens tombados na forma da lei; Propor a compra de imóveis ou seu recebimento em doação; Propor a desapropriação de imóveis para sua preservação.	NÃO	9 titulares	mensais	ATIVO
Habituação - CMHF	8790/07 de 02/03/07	Convocar a conferência municipal a cada 4 anos; Elaborar planos e programas da política pública; Propor legislação relativa a habitação e uso do solo urbano, bem como saneamento, infraestrutura e equipamentos urbanos; deliberar sobre convênios firmados e a firmar.	NÃO	12 titulares e 12 suplentes	mensais	ATIVO
Desenvolvimento Sustentável - COMDEMA	4850/07 de 03/06/07; 6124/04 de	Formular diretrizes da política ambiental; fiscalizar o cumprimento da lei; solicitar a comunidade científica suporte complementar às ações; propor medidas de recuperação da áreas degradadas ou ameaçadas de degradação.	NÃO	17 titulares e 17 suplentes	mensais	ATIVO
Desenvolvimento Rural - CMDR	4878/07 de 22/08/07; 5344/00 de 20/04/00; 8631/06 de 25/06/06	Formular diretrizes da política agrícola; Promover a integração dos vários segmentos agrícolas; Elaborar Plano Municipal; Manter intercâmbio com conselhos similares; Assessorar o poder executivo.	NÃO	14 titulares e 14 suplentes	mensais	ATIVO
Proteção aos Animais - COMPAF	6131/04	Proteger e defender animais de maus tratos, abandono, exploração; zelar pelo cumprimento da lei; promover campanhas educativas; receber e avaliar projetos do segmento; providenciar e manter o cadastro dos animais; fiscalizar e orientar a prática de higiene, alimentação e saúde dos animais.	SIM	10 titulares e 10 suplentes	mensais	ATIVO
Defesa Civil - COMDEC	2073/84	Prevenir e limitar riscos de perdas e danos para a população decorrentes de calamidade pública e similares.	NÃO			DESATIVADO
Esportes - CME	6071/03 de 10/11/03	Organizar, orientar e difundir práticas desportivas no município				SEM IMPLANTAÇÃO
Cultura - CMC	3937/01 e 5014/98	Estabelecer política cultural para o município				DESATIVADO
Transportes - COMUTRAN	2091/86 E 6571/01	Promover a gestão democrática do sistema municipal de transporte				DESATIVADO
Combate ao desperdício e ação contra a miséria e fome - CMCDAF	6751/02 e 5017/03	Desenvolver e coordenar ações que visem o combate ao desperdício, à fome e a miséria				DESATIVADO

NOME DO CONSELHO	LEIS DE CRIAÇÃO/DATA E ALTERAÇÕES	OBJETIVOS PRINCIPAIS	ADM.FUNDO	QUANT. MEMBROS	FREQUENCIA REUNIÕES	SITUAÇÃO ATUAL
Turismo	6648/06 de 21/08/06	Orientar e promover o turismo no município				DESATIVAD O
Desenvolvimento Economico Integrado	Decreto 5666/89	Estruturar plano de desenvolvimento integrado; realizar estudos sobre diversificação e desenvolvimento de comércio, indústria e agropecuária.				DESATIVAD O
Serviços de Energia Elétrica - CMSEE	5365/00	Políticas setoriais				SEM IMPLANTAÇ ÃO
Desenvolvimento Habitacional - CIMDH	Decreto 5972/89	Aprovar, assessorar e supervisionar os projetos habitacionais				DESATIVAD O
Tributário - CTM	Decreto 5662/89	Planejar junto ao poder público e fiscalizar a política tributária do município				DESATIVAD O
Defesa dos Direitos Humanos	5569/01	Investigação de denúncias de violação dos direitos humanos no município				SEM IMPLANTAÇ ÃO
Segurança Escolar - CMSE	6373/05	Desenvolver e coordenar ações que visem a melhoria das condições de segurança no perímetro escolar				SEM IMPLANTAÇ ÃO
Tráfego	6722/06	Desenvolver e deliberar sobre ações preventivas, educativas e de segurança no trânsito				SEM IMPLANTAÇ ÃO

Tema 1 – Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira – 2º lugar

*Luiz Antonio Zanon\**

**Cadernos Referenciais de  
Educação Fiscal para Educadores:  
um diagnóstico avaliativo**

\* Bacharel em Engenharia Civil pela Escola de Engenharia Kennedy da Fundação Educacional Minas Gerais (EEK/FEMG) e Especialista em Educação Fiscal e Cidadania pela Escola de Administração Fazendária (Esaf). Auditor Fiscal da Receita Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF-MG).



## **Agradecimentos**

Agradeço o carinho e a dedicação da Bernardete, esposa zelosa, companheira de vida, Márcia, filha e luz, meus pais e irmãs, Hécio e Santinha, Anita e Sonia, e também à dedicação, ao apoio e à confiança dos grandes idealistas e realizadores da Divisão de Educação Fiscal da SEF/MG, em especial à Bernardete Bouzada e ao Wagner que estão, pelo trabalho realizado, além do seu tempo.



## Resumo

O Programa de Educação Fiscal desenvolve ações que buscam conscientizar o cidadão para a função social do tributo. Uma dessas ações é o trabalho denominado “capacitação de professores” no qual levamos aos educadores conhecimentos técnicos sobre a questão tributária, enfatizando a origem, a aplicação, a gestão e o controle na utilização do recurso público. Sua culminância é a construção, pelos educadores, de um *Caderno referencial de educação fiscal*, objeto de nosso estudo, composto por projetos abrangendo temas de interesse da comunidade que os elaborou. Os *Cadernos referenciais*, objeto deste estudo, foram os dos municípios de Divinópolis, Pará de Minas, Lavras, Governador Valadares e Poços de Caldas. O trabalho foi estruturado com base em questionários enviados aos educadores dos municípios envolvidos, pois buscamos avaliar o *Caderno* baseados na opinião e no entendimento daqueles que dele participaram como autores, e que foram chamados a interagir nesta coleta de dados e informações, em pesquisa direcionada e abrangente. Enviamos 498 questionários e recebemos 223 preenchidos e comentados. Analisamos suas principais etapas - da ideia inicial à sua utilização em sala de aula. O resultado mostrou ser esta uma atividade bem direcionada, embora necessite de ajustes e correções, mas que atende ao seu objetivo primordial: instrumentalizar para educar em novos paradigmas.

**Palavras-chave:** caderno referencial; educador; avaliação.



1 INTRODUÇÃO . . . . .	101
2 DO OBJETO DO TRABALHO . . . . .	103
2.1 Contextualização . . . . .	103
2.2 Objetivos . . . . .	107
3 REFERENCIAL TEÓRICO. . . . .	108
3.1 Revisão de literatura (análise de contexto) . . . . .	108
3.2 Ensinar aprendendo, aprender ensinando . . . . .	113
4 METODOLOGIA . . . . .	118
5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS . . . . .	122
5.1 Sobre o participante . . . . .	123
5.2 Sobre o seminário . . . . .	133
5.3 Sobre as oficinas . . . . .	140
5.4 Sobre a finalização . . . . .	145
5.5 Sobre a utilização . . . . .	147
5.6 Sobre a avaliação . . . . .	151
6 CONCLUSÃO . . . . .	156
7 REFERÊNCIAS . . . . .	160
8 APÊNDICE. . . . .	162



## LISTA DE ESQUEMAS

---

Esquema 1. Quatro modos de conversão do conhecimento . . . . .	112
Esquema 2. Tripé de relacionamento do currículo na escola . . . . .	116

## LISTA DE FIGURAS

---

Figura 1. Municípios mineiros onde se realizou capacitação de educadores	105
Figura 2. Cadernos de educação fiscal dos municípios . . . . .	107
Figura 3. Escala de níveis de vinculação . . . . .	110

## LISTA DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1. Formação acadêmica . . . . .	124
Gráfico 2. Graduação acadêmica. . . . .	124
Gráfico 3. Tempo de conclusão do último curso regular . . . . .	126
Gráfico 4. Gênero no trabalho dos <i>Cadernos referenciais</i> . . . . .	128
Gráfico 5. A escolha dos participantes . . . . .	134
Gráfico 6. Adequação das oficinas de trabalho aos objetivos do projeto. . .	141
Gráfico 7. Número ideal de participantes de um grupo de trabalho . . . . .	143
Gráfico 8. Participação na finalização dos <i>Cadernos referenciais</i> . . . . .	146
Gráfico 9. Utilização dos conceitos dos <i>Cadernos referenciais</i> . . . . .	150
Gráfico 10. Avaliação do trabalho de capacitação de educadores. . . . .	154
Gráfico 11. Quem deve desenvolver o Programa de Educação Fiscal . . . . .	155

## LISTA DE QUADROS

---

Quadro 1. Os números da pesquisa. . . . .	121
Quadro 2. Comentários sobre a segurança após o seminário. . . . .	138
Quadro 3. Comentários sobre construção/organização dos <i>Cadernos referenciais</i> .. . . .	153

## LISTA DE TABELAS

---

Tabela 1. Eventos de educação fiscal realizados . . . . .	106
Tabela 2. Municípios envolvidos e documentos entregues e recebidos. . . . .	120
Tabela 3. Formação acadêmica dos autores dos <i>Cadernos referenciais de educação fiscal</i> . . . . .	125
Tabela 4. Análise do período de realização de curso regular de graduação ou pós-graduação . . . . .	127
Tabela 5. Análise do período da área de atuação e seu respectivo percentual de participação em relação ao total de pesquisados . . . . .	127
Tabela 6. Dez maiores cursos por matrícula e sexo. . . . .	130
Tabela 7. Relação de gênero dos elaboradores dos <i>Cadernos referenciais de educação fiscal</i> . . . . .	131
Tabela 8. Principais fontes de informação indicadas pelos pesquisados . . . . .	132
Tabela 9. Tempo de duração do seminário. . . . .	135
Tabela 10. Formato de realização do seminário . . . . .	135
Tabela 11. Formato de realização do seminário . . . . .	136
Tabela 12. Sobre o aproveitamento do seminário . . . . .	139
Tabela 13. Sobre o número necessário de reuniões. . . . .	142
Tabela 14. Sobre o número de membros do grupo de trabalho . . . . .	142

Tabela 15. Sobre o aproveitamento geral das oficinas. . . . .	144
Tabela 16. Sobre a participação na finalização dos <i>Cadernos</i> . . . . .	145
Tabela 17. Sobre o projeto gráfico final . . . . .	147
Tabela 18. Sobre a utilização do <i>Caderno referencial</i> . . . . .	148
Tabela 19. Sobre a utilidade e a facilidade de entendimento do <i>Caderno referencial</i> . . . . .	149
Tabela 20. Sobre o cumprimento dos objetivos . . . . .	151



## 1 INTRODUÇÃO

---

A educação fiscal é decorrente da evolução do conceito de “cidadão”, que em sua plenitude nos mostra a perfeita convivência entre direitos e deveres, entre a grandeza de ser e a experiência de apenas existir, entre formar o ser humano com poder de análise e decisão ou modelar pessoas como mera “massa de manobra”.

Cidadania é a possibilidade de o ser, naturalmente humano e sensível, conscientemente, conhecer os meios de prover a si e aos outros as condições de acesso a uma vida digna, como ator preparado e engajado tanto na formulação dos instrumentos legais quanto nas ações de melhoria.

A dignidade humana, tão degradada nos últimos tempos, é a meta de todos aqueles que militam em causas coletivas, nas quais o foco básico seja a justiça, em seu sentido mais amplo.

Prover aos membros da sociedade os mecanismos para elevar o patamar de conhecimento de seus direitos e deveres é, e deve ser, o objeto de luta daqueles que estão envolvidos com o Programa de Educação Fiscal nas suas diversas esferas de ação.

Entendemos que a participação somente existe quando as pessoas, gestoras de todas as transformações, se colocam como efetivos membros do grupo social ao qual estão vinculados, e não apenas como executores de tarefas ou cumpridores de ordens.

Muito há por fazer, muitos necessitam das ações daqueles que dispõem dos meios e dos instrumentos necessários à mudança do cenário atual. Vivemos em um mundo desigual, que desampara e ignora pessoas e comunidades, mas no qual sobrevive a esperança. E a esperança maior é que todos nós, que estamos envolvidos com o Programa de Educação Fiscal, possamos ter acesso à informação e desbravar o mundo do conhecimento, transformando a informação que paira no ambiente em conhecimento que faz crescer e alavancar mudanças.

O Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) é, nos dias atuais, o meio pelo qual a sociedade poderá melhor conhecer a relação Estado-sociedade e entender como funciona a questão tributária, ou seja, a arrecadação, a legislação e a repartição das receitas do Estado para a manutenção da sociedade.

O grande diferencial de ação do Pnec é sua atuação nas escolas, notadamente as municipais. É na ação do conjunto professor/escola/aluno/cidadão que iniciaremos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conforme já previsto em nossa Constituição Federal.

No Estado de Minas Gerais, o Grupo de Educação Fiscal Estadual (Gefe), como forma de disseminação do Programa de Educação Fiscal, trabalha com os professores municipais no sentido de organizar a construção coletiva de um *Caderno referencial de educação fiscal* que observa em sua elaboração as características e as peculiaridades de cada localidade. O *Caderno referencial*, também chamado de *Caderno de educação fiscal* do município, tem como proposta a criação de um instrumento facilitador, quase um plano de aula, no qual o educador possa buscar os subsídios necessários à utilização, no dia a dia da escola, dos temas alusivos à educação fiscal.

Ir além da letra, conhecer e entender, ampliando a capacidade de análise do ambiente ao qual estamos inseridos, é a necessidade do momento. Estamos na chamada “era da informação”, na qual tudo surge e se transforma com rapidez na atual sociedade de consumo. Precisamos humanizar a informação para transformá-la em conhecimento digno de ser aceito e vivido. O crescimento dessa atividade evidenciou a necessidade de conhecer a efetividade da aplicação dos conceitos da educação fiscal na vida escolar do município. A relevância do tema está diretamente ligada à questão escolar, pois o professor, como disseminador de conhecimentos, deve estar aparelhado para mostrar o que outrora era visto como uma questão para poucos e que somente poderia ser tratada por técnicos e pessoas especializadas em finanças, contabilidade ou economia. E o professor, estando capacitado, poderá atender aos questionamentos, cada vez mais atuais, em um contexto no qual a informação é a grande propulsora da evolução social e cidadã.

A viabilização do projeto de realização das “capacitações” está garantida pela prática corrente da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (SEF/MG), em que a educação fiscal já está inserida como uma política pública, definida como um dos projetos estruturadores do estado, inserida em seu planejamento anual, em acordo de resultados, tendo orçamento próprio e equipe com dedicação exclusiva.

A rotina de ações de capacitação, inseridas como parte do planejamento normal da Divisão de Educação Fiscal da SEF/MG, serviu como apoio ao desenvolvimento da pesquisa, como instrumento de estudo do tema com os profes-

sores envolvidos e, ao mesmo tempo, uma fonte de atualização do trabalho e garantia de sua continuidade.

Os municípios que já lançaram o *Caderno referencial de educação fiscal* e que serão objeto deste estudo são: Divinópolis, Governador Valadares, Pará de Minas, Lavras e Poços de Caldas.

O referencial teórico foi estudado na seção 3, na qual trabalhamos a escola como fonte de saber com foco na realidade, nas gentes e no seu relacionamento com o Programa de Educação Fiscal no tocante ao projeto de elaboração dos *Cadernos referenciais*. A metodologia adotada para a execução da pesquisa foi descrita na seção 4. A seguir, na seção 5, apresentamos os resultados da pesquisa de campo e trazemos informações sobre o participante, a realização do seminário inicial, as oficinas de trabalho, a finalização do *Caderno referencial* e sua utilização no dia a dia do educador. Logo após, trabalhamos dados sobre a avaliação de todo o processo segundo a visão do participante. Ao final, na seção 6, sintetiza-se e conclui-se todo o trabalho.

No Apêndice, apresentamos uma cópia do questionário utilizado na pesquisa de campo.

## 2 DO OBJETO DO TRABALHO

---

### 2.1 Contextualização

Como já citado, em diversos municípios do Estado de Minas Gerais, o Grupo de Educação Fiscal Estadual (Gefe), como forma de implementação do Programa de Educação Fiscal, optou por atuar com os professores municipais criando um grupo de trabalho para a construção coletiva de um referencial que pudesse aliar o ideário e a temática da educação fiscal às características próprias das diversas localidades. Como resultado dessa ação foi produzido, nos municípios envolvidos, o *Caderno referencial de educação fiscal* para educadores, documento a ser utilizado pelos professores do município em suas atividades didático-pedagógicas como apoio à introdução, em sala de aula, dos temas inerentes à educação fiscal.

O trabalho é iniciado com a realização de uma reunião técnica com os dirigentes municipais para a apresentação do Programa de Educação Fiscal. Nor-

malmente participam dessa etapa os membros do Grupo de Educação Fiscal, o prefeito, os secretários de Educação e Fazenda do município e outros convidados. Se nessa reunião houver um consenso sobre a implantação do Programa de Educação Fiscal no município, serão organizadas reuniões com os representantes locais para a definição das ações a serem desenvolvidas.

Uma dessas ações é a elaboração de um *Caderno referencial de educação fiscal* do município. Esse trabalho é totalmente desenvolvido por educadores do município com o apoio de integrantes do Grupo de Educação Fiscal do Estado de Minas Gerais. É um documento referencial composto por projetos cujos temas são definidos considerando as características e as necessidades do município. A efetivação desse trabalho segue uma linha de ação comum:

- escolha do município;
- seminário de capacitação;
- oficinas de trabalho e discussão dos temas escolhidos;
- finalização dos temas;
- diagramação e impressão;
- seminário de lançamento;
- distribuição às escolas e aos educadores.

O seminário de capacitação, com duração média de três dias, é destinado aos educadores do município, podendo, em alguns casos, atingir a totalidade do grupo. No seminário serão escolhidos os temas do trabalho e a equipe que fará parte das oficinas para efetivamente construir o documento final: o *Caderno referencial de educação fiscal*. Na etapa das oficinas, os subgrupos são reunidos e os temas são estudados em forma de projetos adequados a cada ciclo: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, sendo detalhados, acrescidos ou modificados visando a um melhor resultado do trabalho. Nessa etapa é que se fará a vinculação dos conteúdos tradicionais à temática da educação fiscal.

No Estado de Minas Gerais, 25 municípios já passaram pelas etapas de capacitação para a elaboração dos *Cadernos referenciais de educação fiscal* (Figura 1), e destes, nove municípios já têm impressos os *Cadernos*. Os demais municípios estão na fase de conclusão do material.

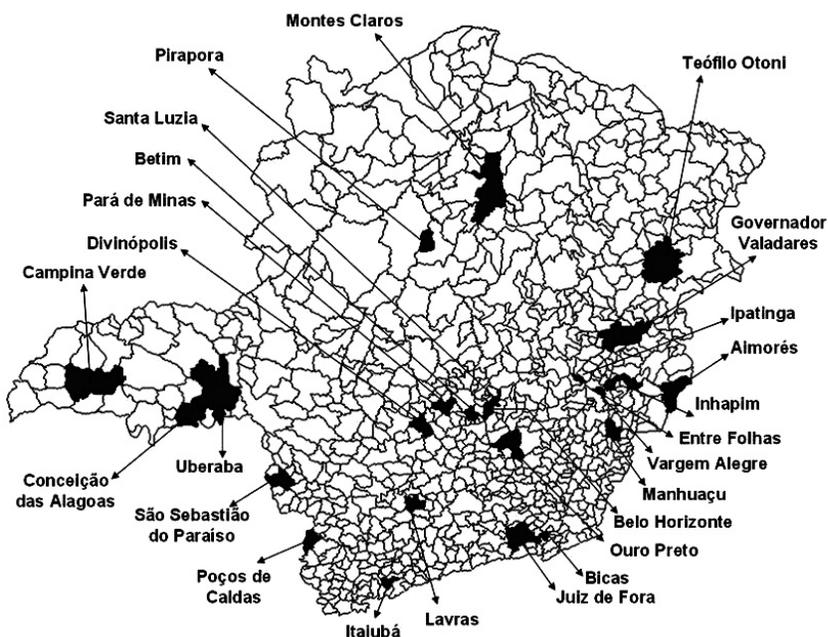


Figura 1. Municípios mineiros onde se realizou capacitação de educadores

Fonte: Divisão de Educação Fiscal (SEF/MG)

A Educação Fiscal está inserida no planejamento estratégico da SEF/MG e é responsabilidade da Divisão de Educação Fiscal (DEF), órgão vinculado à Diretoria de Gestão de Atendimento ao Público (DGAP), a coordenação das ações, dos eventos e das atividades a serem desenvolvidas nas diversas unidades do estado. O planejamento estratégico prevê um pacto de trabalho denominado Acordo de Resultados, no qual são estipuladas as metas e os desafios a serem alcançados em cada unidade. Nos acordos de resultados de 2005 a 2009, pactuou-se que a meta para a Divisão de Educação Fiscal seria de no mínimo 2 mil eventos realizados a cada ano. Ao longo desses anos, essas metas foram cumpridas e superadas, como pode ser visto detalhadamente na Tabela 1.

Tabela 1. Eventos de educação fiscal realizados

Ano	Educação fiscal		
	Quantidade de eventos		
	Programado	Realizado	%
2005	1.200	2.106	175,50%
2006	2.000	2.603	130,15%
2007	2.000	2.652	132,60%
2008	2.000	2.629	131,45%
2009	2.000	2.768	138,40%
<b>Total</b>	<b>9.200</b>	<b>12.490</b>	<b>135,76%</b>

Fonte: elaboração do autor com dados da Divisão de Educação Fiscal (SEF/MG)

Os eventos de educação fiscal são regidos por normas internas que esclarecem e direcionam os envolvidos nas tarefas de coordenação, preparação e execução das ações promovidas em cada unidade regional. A seguir, um resumo esquemático das ações e dos eventos de educação fiscal passíveis de serem realizados sob a coordenação da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

1. Reuniões técnicas com presença mínima de:

[...]

2. Palestras em geral:

[...]

3. Inserções em televisão, rádio, jornais e revistas (entrevistas, artigos e notícias).

4. Visibilidade:

[...]

5. Capacitações:

[...]

5.2. Capacitação de professores nas Superintendências Regionais da SEF, de acordo com planejamento aprovado pela Coordenação do Programa de Educação Fiscal Estadual (Proefe):

[...]

(SEF, Acordo de Resultados, 2009).

Dentre as ações esquematicamente listadas está a realização de quatro eventos denominados “capacitação de professores”, com a presença mínima de cem participantes, cujo resultado é objeto de nosso estudo e também mostra que o tema é observado como ordem do dia em suas diversas unidades.

Essa rotina de ações de capacitação, inseridas como parte do planejamento normal da Divisão de Educação Fiscal da SEF/MG, serviu de apoio ao desenvolvimento da pesquisa, como instrumento de estudo do tema junto aos professores envolvidos e, ao mesmo tempo, uma fonte de atualização do trabalho e garantia de sua continuidade.

Os municípios que já lançaram os cadernos e foram objeto de estudo são: Divinópolis, Governador Valadares, Pará de Minas, Lavras e Poços de Caldas. Como cada um dos trabalhos é elaborado para o município e atende às necessidades e às peculiaridades locais, apresentamos as capas dos *Cadernos referenciais* dos municípios pesquisados, nas quais podemos observar a diferença existente entre elas. As capas dos *Cadernos* são definidas por um concurso lançado no seminário inicial do trabalho de capacitação de professores.

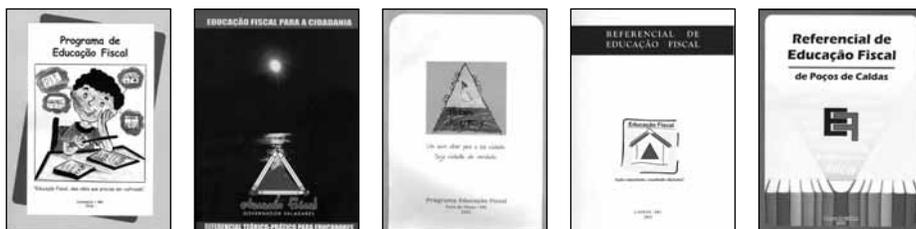


Figura 2. Cadernos de educação fiscal dos municípios

Fonte: elaboração do autor

## 2.2 Objetivos

O objetivo do trabalho é diagnosticar a elaboração, o conhecimento médio, a aceitação e a utilização dos conteúdos disponibilizados nos *Cadernos referenciais de educação fiscal para educadores* nos municípios onde já se realizou a atividade de capacitação de professores em educação fiscal. Como desdobramento da proposta, conhecer a receptividade e também a utilização pelos educadores do material disponível nos *Cadernos referenciais*.

Também buscar-se-á identificar o entendimento e a aceitação pelos educadores do processo de elaboração dos *Cadernos referenciais de educação fiscal*. Esta fase envolve todas as etapas do trabalho, ou seja, a metodologia utilizada, a organização dos eventos formadores e, finalmente, a efetiva construção do *Caderno*.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

---

#### Aos poetas clássicos

Poetas niversitário,  
Poetas de Cademia,  
De rico vocabularo  
Cheio de mitologia;  
Se a gente canta o que pensa,  
Eu quero pedir licença,  
Pois mesmo sem português  
Neste livrinho apresento  
O prazê e o sofrimento  
De um poeta camponês.

Eu nasci aqui no mato,  
Vivi sempre a trabaiá,  
Neste meu pobre recato,  
Eu não pude estudá.  
No verdô de minha idade,  
Só tive a felicidade  
De dá um pequeno insaio  
In dois livro do iscritô,  
O famoso professô  
Filisberto de Carvaio.  
[...]

*Patativa do Assaré*  
(Antônio Gonçalves da Silva)

#### 3.1 Revisão de literatura (análise de contexto)

Estamos na “Era dos Direitos”, direito à vida, ao trabalho, à dignidade, à liberdade, ao sonho e ao anseio do direito de ter direitos. A Constituição Federal de 1988 bem demonstra essa condição quando explicita em seu artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.

Temos direito a sonhar com uma sociedade mais participativa, que possa interferir, produtivamente, no meio em que vive e, dessa forma, transformar em realidade o que um dia foi sonho: o direito de ser cidadão, no sentido pleno da palavra.

O Programa de Educação Fiscal busca instrumentalizar o cidadão, dotando-o de conceitos com base na disseminação de informações para auxiliá-lo na construção de um novo tempo. É colocar o homem no centro do atual debate sobre o modelo de sociedade que queremos. O professor Norberto Bobbio (2004) mostra-nos seu otimismo nesse momento de mudanças, em que afirma que os direitos do homem passaram, nas últimas décadas, a ser mais discutidos. E continua mostrando que não é um problema novo, mas uma construção, que está cada vez mais em cena e discutido em fóruns internacionais. Do autor, selecionamos:

Não faz muito tempo, um entrevistador – após longa conversa sobre as características de nosso tempo que despertam viva preocupação para o futuro da humanidade, sobretudo três, o aumento cada vez maior e até agora incontrolado da população, o aumento cada vez mais rápido e até agora incontrolado da degradação do ambiente, o aumento cada vez mais rápido, incontrolado e insensato do poder destrutivo dos armamentos – perguntou-me, no final, se, em meio a tantas previsíveis causas de infelicidade, eu via algum sinal positivo. Respondi que sim, que via pelo menos um desses sinais: a crescente importância atribuída, nos debates internacionais, entre homens de cultura e políticos, em seminários de estudo, e em conferências governamentais, ao problema do reconhecimento dos direitos do homem (BOBBIO, 2004, p. 66).

Alcançar tal patamar de respeito aos direitos sociais, políticos e econômicos exige da sociedade conhecimento do que está à sua volta e mobilização social para que suas conquistas passem de almeçadas a realizadas. Segundo Henriques (2004), um trabalho de mobilização social em torno de uma ideia ou projeto necessita criar meios de interação, os chamados vínculos, entre os envolvidos. Iden-

tificar aspectos que vinculem os públicos atuantes no Programa de Educação Fiscal em torno de seu eixo é o papel crucial dos organizadores ou administradores do Pnec. Na mesma linha, expressa que os níveis de vinculação de uma sociedade a determinado projeto, que exprimem sua força e natureza, são subdivididos em oito níveis, a saber: localização espacial, informação, julgamento, ação, continuidade, coesão, co-responsabilidade e participação institucional.

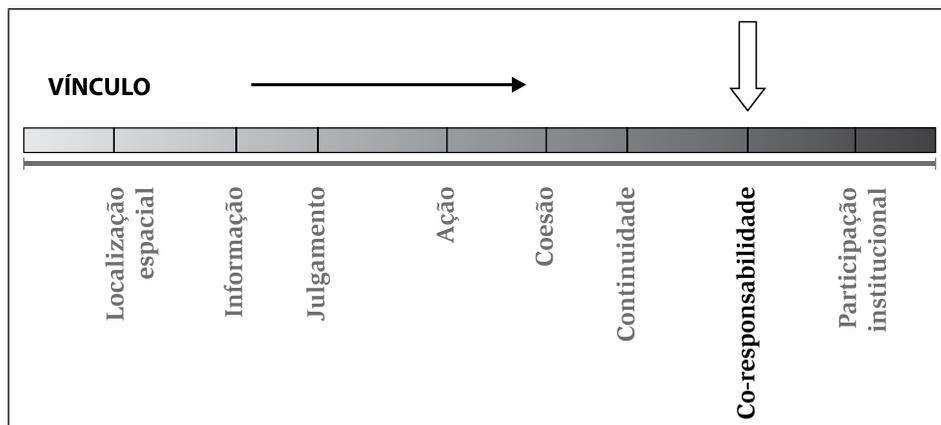


Figura 3. Escala de níveis de vinculação

Fonte: adaptado de Henriques, 2004

O ápice dessa empreitada é a criação de vínculos de “co-responsabilidade”, que, como cita Henriques (2004, p. 43), ocorrem “quando o público se sente também responsável pelo sucesso do projeto, entendendo sua participação como uma parte essencial no todo”.

O ideal de construção do *Caderno de educação fiscal* do município pelos educadores da localidade é uma forma de vincular o grupo ao que se propõe. Este trabalho somente atingirá seu objetivo se a formatação de seu conteúdo contar uma história relevante ao município e com isso fizer sentido para todos os envolvidos.

O fazer sentido é a proposta de Choo (1998), citado por Alvarenga Neto (2008, p. 82), também chamada de *sensemaking*. Ele afirma que o objetivo imediato é possibilitar aos envolvidos na organização (na empresa, nas associações ou nos grupos de trabalho) a construção de um entendimento compartilhado (dividido e permutado) sobre o que é a organização e o que ela faz. Choo prega ainda

que o objetivo de longo prazo é garantir que a empresa ou o grupo se adaptem e continuem sua caminhada em um ambiente dinâmico e mutável. Essa instabilidade pode ser vista em nossos ambientes de implantação do Programa de Educação Fiscal, pois se o educador envolvido não estiver convicto do que irá realizar e não sentir veracidade na proposta a ser implantada, dela não será parceiro, e muito menos se sentirá, ou se portará, como um “co-responsável”.

O estudo da “teoria da criação do conhecimento” de Nonaka e Takeuchi, feito por Choo (1998), mostra que a construção do conhecimento ocorre quando se reconhece o relacionamento interligado, nas organizações, entre o conhecimento tácito e o conhecimento explícito, e quando são propiciados meios de criação de novos conhecimentos por meio da conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito. Choo (1998, p. 37) segue definindo cada um dos termos citados anteriormente:

Conhecimento tácito é o conhecimento pessoal, que é difícil formalizar ou comunicar a outros. É constituído do *know-how* subjetivo, dos *insights* e intuições que uma pessoa tem depois de estar imersa numa atividade por um longo período de tempo. Conhecimento explícito é o conhecimento formal, que é fácil transmitir entre indivíduos e grupos. É frequentemente codificado em fórmulas matemáticas, regras, especificações, e assim por diante. Os dois tipos de conhecimento são complementares.

Ele afirma ainda que enquanto o conhecimento tácito permanecer guardado como um bem individual tem pouco valor para a organização. No trabalho denominado capacitação de professores, utiliza-se bem esse conceito quando se busca a socialização do conhecimento, pois em uma construção coletiva cada um tem seu valor e contribui para a preparação de um produto concebido, gestado, trabalhado e finalizado para ser referência sobre o tema. É relevante citar que a construção e a utilização serão observadas na mesma localização espacial, o primeiro nível da escala de vínculos anteriormente citada.

A teoria da criação do conhecimento traz para estudo os modos de conversão do conhecimento, a saber: socialização, exteriorização (ou externalização), combinação e internalização.

Segundo Choo (1998), há quatro formas de converter o conhecimento: 1) por meio de um processo de socialização, que converte o conhecimento tácito de um em conhecimento tácito do outro; 2) por meio da exteriorização, que converte o conhecimento tácito em explícito; 3) por meio da combinação, que

converte o conhecimento explícito em um novo conhecimento explícito; 4) por meio da internalização, que converte o conhecimento explícito em conhecimento tácito. Sinteticamente, o autor definiu:

**Socialização** é o processo pelo qual se adquire conhecimento tácito compartilhando experiências.

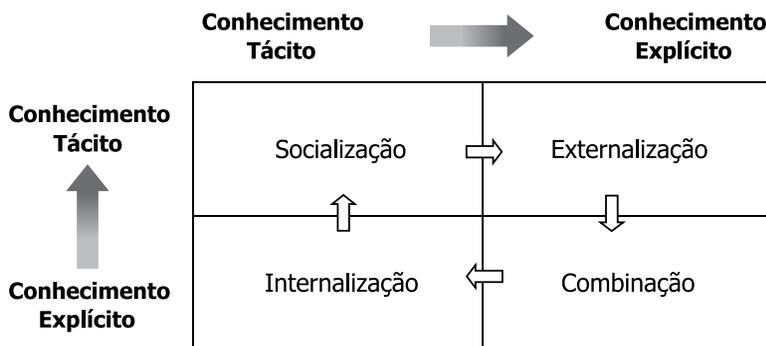
**Exteriorização** é o processo pelo qual o conhecimento tácito é traduzido em conceitos explícitos por meio da utilização de metáforas, analogias e modelos.

**Combinação** é o processo pelo qual se constrói conhecimento explícito reunindo conhecimentos explícitos provenientes de várias fontes.

**Internalização** é o processo pelo qual o conhecimento explícito é incorporado ao conhecimento tácito (CHOO, 1998, p. 39).

Esse é um processo contínuo e crescente, uma alimentação constante dos novos saberes, individuais e coletivos. Nonaka e Takeuchi (1997) explicam que a criação do processo de conhecimento é um processo em espiral, começando no nível individual e ampliando-se pelas interações, trocas e experiências até um nível coletivo nas diversas situações organizacionais.

O Esquema 1 ilustra o conceito de conversão do conhecimento.



Esquema 1. Quatro modos de conversão do conhecimento

Fonte: adaptado de Nonaka e Takeuchi (1997)

Nessa direção, ensina-nos Lapassade (2005) que quando se estuda o estoque de conhecimento posto à disposição, isso indica que ele provém da sociedade, que esse conhecimento é socialmente distribuído, pois o que cada um

conhece é diferente do conhecimento do outro. Ele é formulado em linguagem cotidiana, comum ao seu meio. Diz ainda o autor que o estoque de conhecimentos não deve ser visto como um tipo de depósito ordenado segundo uma lógica formal, porque seu significado é sempre dependente do contexto de uso.

### 3.2 Ensinar aprendendo, aprender ensinando

Para um melhor entendimento da criação (conversão) do conhecimento, vamos ao que nos ensina Paulo Freire (1996) quando trata da questão da formação do educador, enfatizando a prática educativa como uma “prática educativo-crítica”, é o saber trazido à realidade do aluno, não uma transferência de conhecimento, mas uma ação que motive o aprendiz a pensar e a deduzir utilizando estímulos adequados e que o levem a tornar real o que, até então, precariamente, apenas vive em seu imaginário. Freire mostra a importância da prática com exemplos simples, como o ato de cozinhar e velejar: situações distintas que exigem conhecimentos e vivências próprias daqueles que se aventuram por essas experiências.

O autor salienta que na arte de cozinhar são usados, inicialmente, alguns conceitos e conhecimentos sobre o uso do fogão, do equilíbrio da chama, da dosagem de temperos, ingredientes e condimentos, cada um em sua medida, e a prática vai, dia a dia, ratificando saberes, retificando outros, amadurecendo conceitos até se saltar da condição de aprendiz à de cozinheiro.

O velejar, da mesma forma, exige conhecimentos sobre os ventos, sua força, direção, perigos, além do domínio do barco e das velas. Sobre as velas, é necessário conhecer sua condição individual, sua força e características, bem como sua utilização como apoio ou em substituição aos motores, até chegar-se ao domínio do todo, que é o chegar à condição de velejador. Freire (1996, p. 22) enfatiza também que “a reflexão crítica sobre a prática se torna uma exigência da relação Teoria/Prática, sem a qual a teoria pode ir virando blábláblá e a prática, ativismo”. O autor faz-nos pensar sobre a relação entre teoria e prática na disseminação do Programa de Educação Fiscal, seja em seu caráter municipal, seja no estadual ou no nacional: trabalhar a gestão fiscal, base da educação fiscal, de modo que saia do caráter compulsório do tributo para uma aceitação com base no entendimento pelo conhecimento.

Levar adiante um programa desse porte e dessa importância não é “transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para sua produção ou sua cons-

trução” (FREIRE, 1996, p. 22). Esse conceito, ou conhecimento, é amplamente utilizado nos chamados trabalhos de “capacitação de professores” ora em estudo. Em sua elaboração, o grupo responsável leva uma ideia preconcebida, mas cabe aos participantes a construção do conteúdo que redundará no trabalho final.

Esse é o ponto crucial de nossa discussão: estamos apenas transferindo conhecimentos ou possibilitando a aquisição de saberes – novos – pelos educadores participantes? Estamos estimulando a criação de algo novo, calcado no conhecimento existente, seja dos organizadores, seja dos trabalhos já concluídos, ou estamos reformatando com novas palavras o que já existe? Não devemos aceitar a ideia de que somos formadores e que os professores-alunos são o objeto dessa formação, falseando o objetivo da atividade. É essencial nos lembrarmos que:

É preciso que, pelo contrário, desde os começos do processo, vá ficando cada vez mais claro que, embora diferentes entre si, quem forma se forma e re-forma ao formar, e quem é formado forma-se e forma ao ser formado. É nesse sentido que ensinar não é transferir conhecimentos, conteúdos nem formar é ação pela qual o sujeito criador dá forma, estilo ou alma a um corpo indeciso e acomodado (FREIRE, 1996, p. 23).

Aprender um ensinamento exige esforço, trabalho e dedicação. É necessário que o aprendiz se doe ao novo, esteja aberto a receber e assim poder compartilhar, numa roda infundável.

Ensinar inexistente sem aprender e vice-versa, e foi aprendendo socialmente que, historicamente, mulheres e homens descobriram que era possível ensinar. Foi assim, socialmente aprendendo, que ao longo dos tempos mulheres e homens perceberam que era possível – depois, preciso – trabalhar maneiras, caminhos, métodos de ensinar. Aprender precedeu ensinar ou, em outras palavras, ensinar se diluía na experiência realmente fundante de aprender. Não temo dizer que inexistente validade no ensino de que não resulta um aprendizado em que o aprendiz não se tornou capaz de recriar ou de refazer o ensinado, em que o ensinado não foi aprendido não pode ser realmente aprendido pelo aprendiz (FREIRE, 1996, p. 24).

Nessa construção, percebemos com Lima (2006) que a escola é um espaço propício à produção do conhecimento, levando em conta uma visão otimista de que se pode construir, em seu interior, o novo, propiciando condições para a formação do homem como um ser comprometido com a cidadania e o bem-estar social.

Hora (1994, apud LIMA, 2006) afirma que a escola é um espaço de liberdade de circulação de ideologias, seja da classe dominante, seja dos intelectuais, mas todos rumo ao desenvolvimento de práticas educacionais visando à democratização, um espaço de produção:

A escola é um local privilegiado para a sementeira dos valores fundamentais que garantem a tessitura e a articulação da sociedade como um todo. É fundamental restabelecer a dignidade da função docente como de todas as ações praticadas no interior da escola. [...] Valores morais, espirituais, intelectuais, estéticos, religiosos, entre outros, não se podem estabelecer por decreto, ou por meio da força. A convivência e o exemplo diário têm um efeito multiplicador impressionante, muitas vezes subestimado (MACHADO, 1999, p. 305, apud LIMA, 2006, p. 17).

E conclui citando a urgência de que os profissionais da educação gerem “vida nova” e “nova vida” aos seus educandos pela transformação das experiências do passado em propostas viáveis à formação do ser humano integral.

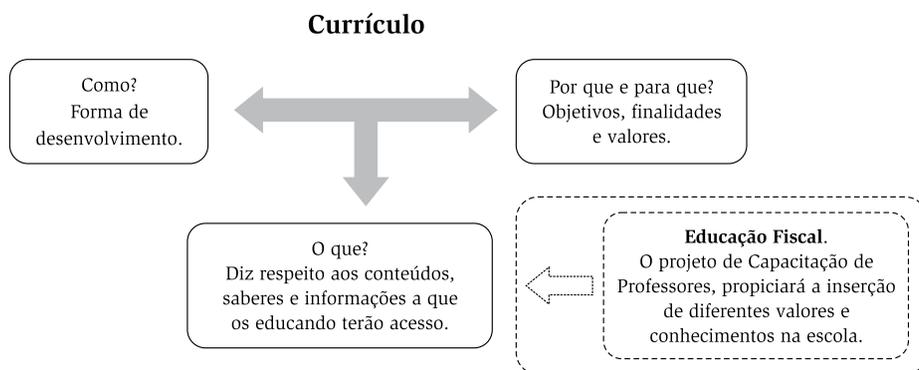
No ambiente escolar, uma preocupação evidencia-se a cada novo trabalho: a concepção do currículo. Para entender a questão do currículo, nos valemos de Veloso (2006), enfatizando que cada vez mais se tem tornado necessária a compreensão do currículo como algo para além de uma grade aprisionadora e redutora dos conhecimentos da cultura humana, que são transmitidos de geração a geração de modo imutável e rígido.

Esta autora demonstra que a escola deve compreender que todo o conjunto de atividades à sua volta, de tudo o que oferece à comunidade de sua circunscrição, coopera para a formação de pessoas, nas suas múltiplas dimensões. Ela explicita que os assuntos escolares devem ser amplos e contextualizados, relacionando-se com a realidade local para que possam ter a concretude necessária à sua plena absorção por todos os envolvidos. Deve-se observar que os educandos não aprendem apenas com o que é tratado em sala de aula, mas também com o que veem, com o que ouvem, com o que sentem e com todas as experiências a que tiverem acesso.

A criação do *Caderno referencial* oportuniza à comunidade escolar local trazer para o nível dos projetos os assuntos e os interesses dos envolvidos para que, depois de discutidos e trabalhados, possam integrá-lo como um verdadeiro plano de aula. Essa é uma ação que verdadeiramente propicia aprendizagens, pois nasce do interesse direto dos envolvidos em sua elaboração. Veloso (2006, p. 57) ensina:

É importante que a escola compreenda que o conjunto de atividades que ela oferece à sua comunidade coopera para a formação de pessoas, nas múltiplas dimensões que a constituem. Por isso é tão importante que os assuntos da escola sejam bastante amplos, contextualizados, vinculados à realidade local e elaborados na forma mais concreta possível para que possam, de fato, permitir aprendizagens.

Segundo a autora, o currículo está relacionado a um tripé que envolve todas as atitudes, comportamentos, metodologias, objetivos e finalidades que orientam o trabalho da escola. Nesse contexto é que a educação fiscal poderá conviver com e no currículo: a partir da inclusão de saberes, valores e informações inerentes à sua temática. O Esquema 2 ilustra como a educação fiscal poderá conviver e participar do currículo escolar.



Esquema 2. Tripé de relacionamento do currículo na escola

Fonte: adaptado de Veloso (2006)

O resultado do trabalho propiciará a geração de um “contexto capacitante”, ou *ba*, segundo a definição de Nonaka e Takeuchi (1997 apud ALVARENGA NETO, 2008), que é a criação de oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento, inovação e mudança de rumos com base em um novo e adequado cenário.

É nesse aspecto que vemos a oportunidade de buscar novos paradigmas na relação Estado-sociedade, pois o cidadão deve ser conscientemente crítico, analisar as informações recebidas, processá-las, para então formar seu cabedal de conhecimentos e valores.

Ao analisar o Relatório Delors,<sup>1</sup> a obra de Veloso (2006) apresenta estudos e propostas para melhoria das práticas pedagógicas em sala de aula e nos mostra essa percepção partindo dos quatro saberes fundamentais a se aprender ao longo da vida, quais sejam:

- aprender a conhecer;
- aprender a conviver;
- aprender a fazer;
- aprender a ser.

Veloso ainda infere que somente é possível um aprendizado desses pilares de forma integrada em uma articulação dinâmica de seus conteúdos. No primeiro, a autora nos esclarece que é necessário o domínio dos instrumentos do conhecimento mais do que de um determinado repertório. No segundo, ela afirma que conviver é aprender a respeitar; é saber estar junto, viver junto, sabendo praticar a tolerância e a fraternidade; é saber que do outro lado há vida. Quanto ao terceiro, o fazer, Veloso assinala que é trazer a teoria à prática; é dar condições de o indivíduo obter meios de desenvolver atividades, ter profissão, saber fazer aquilo que necessitará para a continuidade da existência.

Finalmente, a autora ensina que o indivíduo deve, essencialmente, ser, deve poder decidir por si mesmo, deve saber agir nas diversas circunstâncias da vida, deve poder elaborar pensamentos autônomos e críticos.

A educação integral possibilita ao educando compreender a si mesmo e o mundo que o cerca; e, compreendendo-se, permite que ele se comporte como ator participante, responsável e mais ético na construção de sua história. Nessa perspectiva, a educação parece ter por papel essencial propiciar a todos os seres humanos a liberdade de pensar, de discernir, de interpretar, de sentir e imaginar o que necessitam, como espécie, para desenvolverem suas potencialidades e (re)pensarem o seu próprio destino (VELOSO, 2006, p. 51).

É nessa vertente que o Programa de Educação Fiscal, notadamente nas atividades denominadas capacitação de professores, poderá fazer a diferença na construção de uma nova sociedade, estimulando o pensamento crítico, conhecer o ambiente à sua volta, poder interagir e cobrar no momento certo e ter consciência de que cada um é senhor de seu destino.

---

<sup>1</sup> *Educação: um tesouro a descobrir*. Coordenado por Jacques Delors. Publicado no Brasil em 1998.

Poder levar informação útil ao educador, que poderá ser trabalhada e convertida em conhecimento, é o ideal dos que militam nessa área. Instrumentalizar para mudar, utilizando entendimento e raciocínio próprios, é o objetivo da ação de levar ao educador um programa dessa magnitude.

## 4 METODOLOGIA

---

### **Romanceiro da Inconfidência**

“[...] Liberdade, essa palavra  
que o sonho humano alimenta  
que não há ninguém que explique  
e ninguém que não entenda [...]”

*Cecília Meireles*

Este trabalho de pesquisa tem por objetivo entender a aceitação, a eficiência e a eficácia do Programa de Educação Fiscal implantado em alguns municípios do Estado de Minas Gerais, bem como a vinculação de todos os atores envolvidos em sua aplicação.

O objetivo de nossa análise é responder à pergunta-base do trabalho: “Qual o nível de conhecimento, aceitação e utilização dos educadores do conteúdo disponibilizado no *Caderno referencial de educação fiscal* elaborado em seu município?” Ou seja, como estão os laços de vinculação entre os sujeitos que se interligam nesse ambiente? Essa é a nossa grande busca.

Este trabalho foi desenvolvido em função da existência, em alguns municípios do Estado de Minas Gerais, dos *Cadernos referenciais de educação fiscal*, lançados a partir de 2003. Desde então, os *Cadernos* continuaram a ser trabalhados como ação do Programa de Educação Fiscal Estadual (Proefe). Alguns deles já estão concluídos, mas muitos ainda se encontram em processo de elaboração, distribuídos nas diversas fases que compõem essa ação.

Analizamos os *Cadernos* dos seguintes municípios: Pará de Minas, Divinópolis, Governador Valadares, Lavras e Poços de Caldas.

A escolha recaiu sobre esses municípios porque neles já foram concluídas todas as etapas do processo de capacitação, tendo os *Cadernos* já sido publicados e distribuídos, com plenas condições de utilização. Excetua-se dessa

condição o município de Lavras, cujo *Caderno referencial* está pronto, porém distribuído apenas parcialmente.

É característica de todos os *Cadernos referenciais* a inclusão dos nomes dos educadores que participaram de sua elaboração. Estes foram os sujeitos, o universo de nossa pesquisa em sua fase quantitativa.

A rotina de produção dos *Cadernos de educação fiscal* segue uma linha de ação comum: escolha do município; seminário de capacitação; oficinas de trabalho; discussão de temas escolhidos; finalização dos temas; diagramação e impressão; seminário de lançamento; e, finalmente, distribuição.

Em razão da especificidade de nossa busca, avaliamos os seguintes pontos para um melhor entendimento do processo:

- a. Escolha do município trabalhado em função da existência ou não do *Caderno referencial*;
- b. como foram escolhidos os participantes do evento inicial;
- c. como se deu o desenvolvimento do seminário;
- d. como se deu a organização das oficinas;
- e. como ocorreu a finalização e o processo gráfico;
- f. análise da utilização plena do material;
- g. avaliação global do evento.

O trabalho foi baseado em pesquisa de campo, descritiva e explicativa, na qual buscamos conhecer não só a efetiva utilização dos *Cadernos de educação fiscal*, mas, principalmente, com base na visão e no entendimento dos autores, a validade de sua construção nos moldes em que foram criados.

O estudo buscou conhecer o passo a passo da organização do *Caderno referencial*, entender a vinculação dos atores, a validade do processo produtivo e também a efetividade da utilização do material produzido. Buscamos subsídios para um melhor aproveitamento dos esforços despendidos na efetivação da disseminação dos conteúdos do Programa Estadual de Educação Fiscal. Para tanto, elaboramos questionário específico, que pode ser visto no Apêndice, com respostas predefinidas, enfatizando os principais pontos do processo de produção dos *Cadernos*. No questionário, após cada pergunta deixamos espaços para comentários, que foram amplamente utilizados pelos respondentes.

A pesquisa de campo teve início em novembro de 2009, com uma reunião com o grupo local de educação fiscal, e foi concluída no final de dezembro do mesmo ano. No mês de novembro de 2009, iniciamos os trabalhos nos municípios de Pará de Minas, Divinópolis e Lavras, onde os documentos foram entregues na própria Secretaria Municipal de Educação, que assumiu a parceria na entrega e na coleta dos questionários aos educadores destinatários. Durante esse período retornamos três vezes aos municípios para acompanhamento dos trabalhos. No mês de dezembro, iniciamos os trabalhos de coleta de dados nos municípios de Governador Valadares e Poços de Caldas.

Em Poços de Caldas, a Secretaria Municipal de Educação tomou para si o encargo de entregar os documentos aos respectivos destinatários e, posteriormente, recolhê-los. Em Governador Valadares, o trabalho ocorreu somente na rede municipal de educação, e a entrega foi pessoal, pois nos dirigimos a cada escola municipal destinatária da coleta das informações. Nesse caso, a própria escola foi a responsável pelo encaminhamento dos documentos aos destinatários.

O universo da pesquisa está delimitado no Tabela 2, que apresenta o quantitativo de documentos entregues em cada município participante, e o número e o respectivo percentual dos que foram recebidos e analisados no trabalho.

Tabela 2. Municípios envolvidos e documentos entregues e recebidos

Municípios	Atores	Documentos recebidos	%
	Educadores e técnicos		
Divinópolis	156	40	26%
Governador Valadares	42	10	24%
Lavras	55	17	31%
Pará de Minas	136	89	65%
Poços de Caldas	109	67	61%
<b>Total</b>	<b>498</b>	<b>223</b>	<b>45%</b>

Fonte: elaboração do autor

Nos municípios de Pará de Minas, Poços de Caldas e Divinópolis, a pesquisa atingiu as redes estadual e municipal de educação. Nos municípios de Lavras e Governador Valadares, a pesquisa atingiu apenas a rede municipal de ensino.

Como em todos os *Cadernos referenciais* existe a lista dos envolvidos em sua elaboração, os questionários foram identificados nominalmente. A identificação encontrava-se apenas na folha de rosto, podendo o pesquisado retirá-la quando da entrega. Isso ocorreu em 30% dos casos, ou seja, 67 pesquisados retiraram a identificação da folha de respostas.

O total de documentos devolvidos preenchidos foi de 223, representando 45% do total de questionários enviados.

O Quadro 1 detalha os números da pesquisa.

Os números da pesquisa		
Itens	Quantidade	Observações
Nº de perguntas do questionário	73	Perguntas diretas com respostas predefinidas
Itens marcados	15.174	Número de respostas marcadas no questionário
Comentários às questões	1.912	Comentários realizados para descrever a resposta marcada na questão
Questionários devolvidos	223	Nº de questionários que foram devolvidos até o fechamento do estudo

Quadro 1. Os números da pesquisa

Fonte: elaboração do autor

Outra característica, quase uma curiosidade, deste trabalho é que alguns documentos foram devolvidos sem preenchimento, com as seguintes observações: afastada; afastamento preliminar à aposentadoria; exonerado; aposentado; licença maternidade; e falecida.

As planilhas da pesquisa foram recolhidas em momento posterior, o primeiro grupo em dezembro de 2009, e o segundo, em janeiro de 2010.

A redação preliminar iniciou-se após o recebimento dos documentos da pesquisa, que ocorreu no final de dezembro de 2009. Em janeiro de 2010 recebemos os últimos documentos, quando então tabulamos e analisamos os resultados da pesquisa. Logo após, elaboramos a redação definitiva da monografia.

A tabulação, a organização, o detalhamento e a separação dos dados obtidos na pesquisa foram realizados em programa informatizado, Microsoft Office 2007, em planilha do programa Microsoft Excel-2007.

A execução do trabalho exigiu deslocamentos constantes aos citados municípios, de modo escalonado e intercalado, no período de 9 de novembro a 22 de dezembro de 2009. O deslocamento e seu respectivo custo foram incluídos no rol de atividades da Divisão de Educação Fiscal da SEF/MG.

## 5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

---

### José<sup>2</sup>

E agora, José?  
A festa acabou,  
a luz apagou,  
o povo sumiu,  
a noite esfriou,  
e agora, José?  
e agora, você?  
você que é sem nome,  
que zomba dos outros,  
você que faz versos,  
que ama, protesta?  
e agora, José?  
[...]

Os números falam por si? Esta é a grande pergunta, e a ela, neste momento, nos entregamos. Neste trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania realizamos uma pesquisa na qual os destinatários foram os educadores e os técnicos envolvidos na construção dos *Cadernos referenciais de educação fiscal* dos seguintes municípios: Pará de Minas, Divinópolis, Lavras, Governador Valadares e Poços de Caldas.

O questionário, com perguntas diretas sobre todo o processo, foi elaborado levando-se em conta todas as fases de organização dos *Cadernos referenciais de educação fiscal*, desde o seminário inicial até sua conclusão final. Em cada item do questionário havia a possibilidade de resposta pessoal, na qual o participante poderia incluir informações que entendesse relevantes ao tema ou item respondido.

---

2 Fragmentos da obra *José*, de Carlos Drummond de Andrade.

Após a consolidação dos questionários, fizemos uma análise dos números, passando por todas as etapas do trabalho, na ordem em que foram incluídas na pesquisa de campo.

O número de participantes que responderam à pesquisa foi de 223. Os itens analisados, em alguns casos, apresentarão totais ora maiores, ora menores do que o número de questionários recebidos. Isso ocorre porque para algumas perguntas várias respostas poderiam ser assinaladas, e em algumas outras os respondentes deixaram questões sem resposta.

A análise dos dados da pesquisa foi realizada de modo sequencial, trabalhando os principais itens do questionário na ordem em que foram coletados. O questionário de pesquisa, por sua vez, seguiu a mesma linha sequencial utilizada quando da realização da construção dos *Cadernos referenciais de educação fiscal* dos municípios, conforme detalhado a seguir.

- sobre o participante – informações pessoais relacionadas ao tema;
- sobre o seminário – detalhes relevantes do período do seminário;
- sobre as oficinas – detalhamento do processo de realização das oficinas;
- sobre a finalização – análise da finalização gráfica do trabalho;
- sobre a utilização – dados pertinentes ao uso do *Caderno* no dia a dia;
- sobre a avaliação – trabalho avaliativo de todo o processo.

## 5.1 Sobre o participante

Iniciamos o questionário com uma pergunta sobre o grau de escolaridade do participante, com as seguintes opções: ensino médio, superior, especialização, mestrado, doutorado e outros. O resultado mostrou o elevado nível acadêmico dos envolvidos, sendo quase 53%, 118, pós-graduados, e outros 44%, 98, com nível superior. O Programa de Educação Fiscal atua com um público de interesse em que mais de 97% possuem no mínimo a titulação acadêmica de nível superior. O Gráfico 1 mostra em detalhes a formação acadêmica do grupo pesquisado:

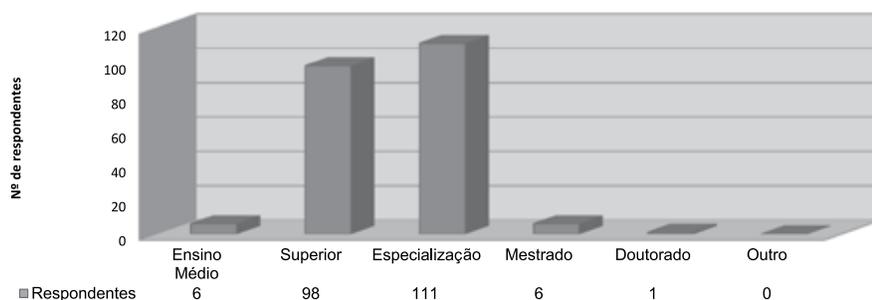


Gráfico 1. Formação acadêmica

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

O resultado obtido quanto à formação do pesquisado foi bastante relevante, pois tratamos da formação do cidadão considerando conteúdos disponibilizados nas escolas do estado; como não poderia deixar de ser, em valores absolutos, a maioria tem formação na área pedagógica. O curso de pedagogia foi citado por 99 pesquisados, de um total de 223, o que representa 44,4% do total. Os demais foram distribuídos nas diversas áreas do conhecimento. Este item apresenta um número maior de respostas do que o número de respondentes, pois ocorre, em muitos casos, a formação múltipla. O Gráfico 2 ilustra a diversidade na formação do educador envolvido com o Programa de Educação Fiscal.

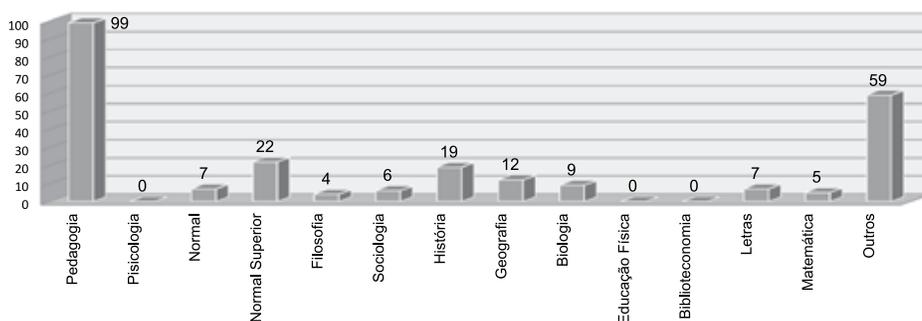


Gráfico 2. Graduação acadêmica

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Dos educadores pesquisados, 204 possuem formação em uma única área, e 19 possuem formação em mais de uma área. Isso explica o resultado total in-

formado na Tabela 3, que apresenta um número final acima do número total de respondentes da pesquisa.

Tabela 3. Formação acadêmica dos autores dos *Cadernos referenciais de educação fiscal*

<b>Formação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Pedagogia	99	39,76%
Outros	59	23,69%
Normal superior	22	8,84%
História	19	7,63%
Geografia	12	4,82%
Biologia	9	3,61%
Letras	7	2,81%
Normal	7	2,81%
Sociologia	6	2,41%
Matemática	5	2,01%
Filosofia	4	1,61%
Biblioteconomia	0	0,00%
Educação física	0	0,00%
Psicologia	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>249</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Além da indicação da área de graduação, inserimos em nossa pesquisa um item solicitando a indicação do período de conclusão do curso. Essa informação é relevante, pois mostra a preocupação dos educadores em buscar o conhecimento acadêmico regular.

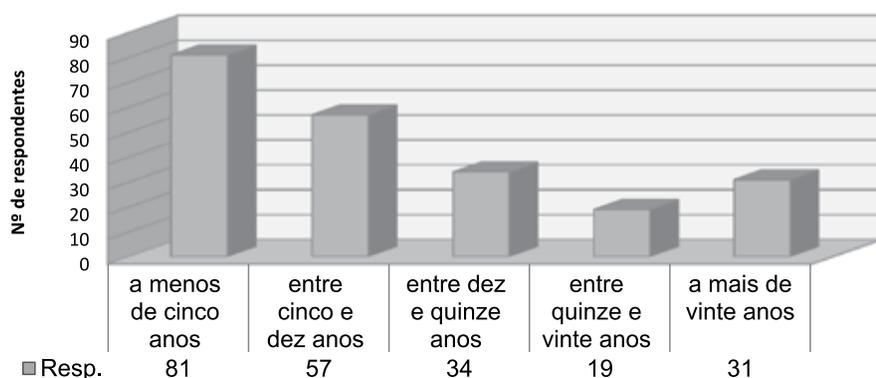


Gráfico 3. Tempo de conclusão do último curso regular

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

É relevante notar que 63% do grupo concluiu o último curso regular nos últimos dez anos, tendo 37% concluído nos últimos cinco anos, e 26%, num período inferior a dez anos. Destes, praticamente a metade concluiu uma especialização no período. Dos seis com titulação de mestre, três concluíram há menos de cinco anos. O único doutor do grupo obteve sua titulação também há menos de cinco anos.

Na pesquisa solicitamos essa informação com cinco opções de marcação: há menos de cinco anos; entre cinco e dez anos; entre dez e quinze anos; entre quinze e vinte anos; acima de vinte anos. Para melhor entendimento, agrupamos os resultados em três conjuntos após a reunião de todos os resultados indicados como acima de dez anos da conclusão do último curso regular. Os resultados consolidados que aparecem na Tabela 4 não incluem os seis participantes que relataram como formação o ensino médio e outros dois que não deram informação correta, um sobre a formação e o outro sobre o período relativo a essa formação.

A Tabela 4 mostra-nos uma nítida preocupação com a formação acadêmica regular, salientada pelo pouco tempo decorrido de sua última conclusão de uma etapa de estudo.

Tabela 4. Análise do período de realização de curso regular de graduação ou pós-graduação

<b>Curso</b>	<b>Tempo</b>	<b>Menos de cinco anos</b>	<b>Entre cinco e dez anos</b>	<b>Acima de dez anos</b>
Superior		37	24	37
Especialização		39	31	40
Mestrado		3	1	2
Doutorado		1	0	0
<b>Total</b>		<b>80</b>	<b>56</b>	<b>79</b>

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

A área de atuação dos pesquisados é diversa e está distribuída nos vários ciclos escolares, sendo majoritária a participação dos educadores que atuam no ensino fundamental, somadas as séries iniciais e finais, que apresentaram um percentual de 40% e também na atuação como pedagogo ou especialista com 19% do total. O restante divide-se pelas diversas áreas de atuação escolar e técnica. É preciso salientar que alguns pesquisados atuam em mais de uma área, sendo assim distribuídos: 180 atuam em área única, 39 em duas áreas e quatro em três áreas distintas, perfazendo um total de 270 respostas, maior que o número total de pesquisados, em função da atuação simultânea em mais de uma área. A Tabela 5 ilustra a divisão de atuação dos envolvidos com o Programa de Educação Fiscal.

Tabela 5. Análise do período da área de atuação e seu respectivo percentual de participação em relação ao total de pesquisados

<b>Área de atuação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Ensino fundamental – iniciais (1º ao 5º)	64	23,70%
Pedagogo/Especialista	52	19,26%
Ensino fundamental – finais (6ª a 9ª)	44	16,30%
Educação infantil – pré-escola	23	8,52%
Ensino médio	23	8,52%

continua

Área de atuação	Quantidade	Percentual
Direção escolar	23	8,52%
Não sou professor/Outras funções	19	7,04%
Educação infantil – creche	17	6,30%
Ensino superior	5	1,85%
<b>Total</b>	<b>270</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

É interessante notar que dos seis pesquisados detentores do título de mestre, todos estão em sala de aula. Diferentemente dos especialistas, dos quais 55% dos pesquisados estão em sala de aula e os demais na direção escolar ou na direção pedagógica.

Analisando os dados indicados na Tabela 3, podemos inferir que a direção escolar está grandemente representada no trabalho de elaboração dos *Cadernos referenciais*, pois somando a quantidade de diretores com a quantidade de pedagogos/especialistas, este será o grupo de maior representatividade.

No tocante ao gênero, a superioridade feminina é avassaladora, como pode ser observado no Gráfico 4.

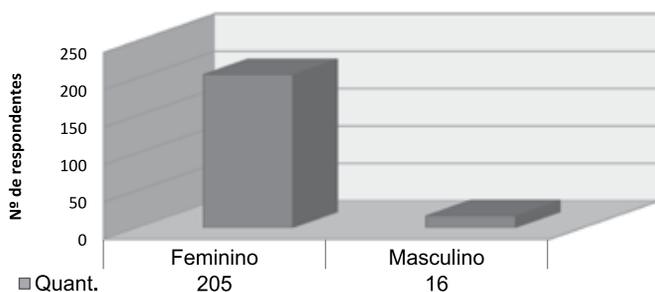


Gráfico 4. Gênero no trabalho dos *Cadernos referenciais*

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

É notória a participação da mulher na sociedade atual, seja nas universidades, no mercado de trabalho ou nos governos. Na obra *A mulher na educação*

*superior brasileira – 1991-2005*, organizada por Dilvo Ristoff e publicada pelo Inep/MEC em 2007, constam dados de 1991 a 2005 que mostram a superioridade da mulher no ingresso ao ensino superior no Brasil. O estudo ressalta o crescimento no acesso do público feminino ao ensino superior no Brasil em comparação ao público masculino. Essa relação está na ordem de 55% de acesso de ingressantes do sexo feminino e 45% do masculino. A diferença cresce quando se avalia o percentual de alunos que concluem os cursos iniciados, cujos percentuais vão para 62,2% para concluintes do sexo feminino e 37,8% para os do sexo masculino.

A organização dos dados permite que se perceba onde, como e quando a educação superior vem crescendo nos últimos anos e como se comporta a participação das mulheres neste desenho, garantindo a leitura com recorte de gênero, fundamental para a formulação de políticas públicas (RISTOFF et al., 2007, p. 8).

E, mais adiante, prossegue no mesmo raciocínio.

Um olhar mais atento sobre estes dados também possibilita uma reflexão sobre a organização da nossa sociedade em torno da divisão sexual do trabalho, dos papéis desempenhados por homens e mulheres e reflexões sobre as práticas pedagógicas nas escolas, sua organização e hierarquização (RISTOFF et al., 2007, p. 13).

Conhecer para entender, entender para não colocar diferenças quando elas não existem. Ainda convivemos com diferenças de olhar, de pensar, mas nós, seres humanos que somos, devemos saber que o conhecimento, derivado da informação bem entendida, não é sexista. Aquele que o busca, encontra, e é o que percebemos por meio do desdobramento do citado estudo, em parte detalhado na Tabela 6, que traz o quantitativo e o percentual de matrículas nos dez maiores cursos superiores do país. Em destaque, podemos ver os elevadíssimos percentuais de matrícula nos cursos de pedagogia (91,3%) e letras (80%) por alunos do sexo feminino. Esses cursos estão diretamente vinculados ao trabalho realizado pelos educadores no Programa de Educação Fiscal no tocante à elaboração dos *Cadernos referenciais*. O resultado de nossa pesquisa, na qual mais de 90% dos participantes é do sexo feminino, ainda é mais ressaltado pela observação dos dados contidos na Tabela 6.

Tabela 6. Dez maiores cursos por matrícula e sexo

BRASIL – 2005							
Obs.	Cursos	Tipo	Matrículas	Feminino	% Fem.	Masculino	% Masc.
1	Administração	Maiores	671.660	330.150	49,2	341.510	50,8
2	Direito	Maiores	565.705	276.912	48,9	288.793	51,1
3	<b>PEDAGOGIA</b>	<b>Maiores</b>	<b>372.159</b>	<b>339.937</b>	<b>91,3</b>	<b>32.222</b>	<b>8,66</b>
4	Engenharia	Maiores	266.163	53.946	20,3	212.217	79,7
5	Comunicação Social	Maiores	197.068	111.630	56,6	85.438	43,4
6	<b>LETRAS</b>	<b>Maiores</b>	<b>196.818</b>	<b>157.513</b>	<b>80</b>	<b>39.305</b>	<b>20</b>
7	Ciências Contábeis	Maiores	171.022	86.653	50,7	84.369	49,3
8	Educação Física	Maiores	159.484	68.704	43,1	90.780	56,9
9	Enfermagem	Maiores	153.359	127.065	82,9	26.294	17,1
10	Ciência da Computação	Maiores	110.927	20.853	18,8	90.074	81,2
		Total maiores	2.864.365	1.573.363	54,9	1.291.002	45,8
		Demais cursos	4.453.156	2.488.927	55,9	1.964.229	44,8

Fonte: *A mulher na educação superior brasileira – 1991-2005* (adaptação de RISTOFF et al., 2007, p. 198)

O resultado encontrado em nossa pesquisa aponta na mesma direção do citado estudo em relação à participação da mulher. Um levantamento dos participantes mostra-nos a predominância do sexo feminino, que pode ser vista pelo total de 205 participantes, que representam 93%, sendo o público masculino constituído de 16 participantes, representando 7% do grupo. A Tabela 7 mostra-nos não somente um retrato do Programa de Educação Fiscal no tocante aos elaboradores dos *Cadernos referenciais*, mas um panorama da educação no estado e no país, onde a força feminina é dominante. O resultado apresentado é significativo para todas as faixas etárias envolvidas na atividade.

Tabela 7. Relação de gênero dos elaboradores dos  
*Cadernos referenciais de educação fiscal*

Faixa etária	Gênero			
	Masculino	%	Feminino	%
de 26 a 30	1	0,5%	9	4,1%
de 31 a 40	2	0,9%	66	29,9%
de 41 a 50	6	2,7%	87	39,4%
mais de 50	7	3,2%	43	19,5%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Hoje a informação transformou-se tanto nos meios de obtenção quanto em seu entendimento como poder social. A informação existe, está disponível, muitas vezes em códigos indecifráveis, que não alcançam a sociedade. Necessitamos de uma transformação informacional que traga ao nosso piso, ao chão da escola, ao chão da rua o conhecimento existente em tantos códigos secretos, muitas vezes redigidos em nosso próprio idioma, mas longe do alcance da maioria.

Adquirir conhecimento é mais que obter informações. Traduz-se por acumular os conhecimentos fundamentais de uma educação formal, os saberes técnicos e atitudes sociais no estabelecimento de relações comunicacionais. Isto passa a exigir uma eterna adaptabilidade a uma formação independente e realizada nem sempre no interior dos sistemas educativos tradicionais (KERR PINHEIRO, 2000).

Entendemos que o conhecimento é o que se aprende e apreende com a decifração de uma dada informação. O Programa de Educação Fiscal e, mais ainda, os *Cadernos referenciais*, aqui discutidos, trazem em seu cerne a busca pelo esclarecimento daquilo que é codificado e de acesso somente aos “iniciados”, que é o sistema tributário brasileiro. Conhecer, entender, desmistificar essa aura de medo e revolta que envolve a questão tributária é nosso dever inalienável. E não basta falar sobre o tema, temos de levá-lo em linguagem acessível e de fácil transmissão, pois este é um conhecimento que, após disseminado, deve ser transmitido pelo povo na rua, no ônibus, no boca a boca, no dia a dia. As pessoas devem ser impregnadas de cidadania, caso contrário teremos informação vazia, que não agrega valor, que não faz crescer.

Para Sfez (1996) temos uma falsa ideia de circulação de informação generalizada pela comunicação cada vez mais rápida, possibilitada pelas tecnologias de informação e pelo desenvolvimento das redes de comunicação. Para ele a evolução nos aspectos de transmissão cria a falsa ideia de que a informação esteja sendo igualmente distribuída (KERR PINHEIRO, 2000).

Diante desses pressupostos, perguntamos aos envolvidos no processo qual era sua principal fonte de informação e obtivemos como resultado o que expressa a Tabela 8.

Tabela 8. Principais fontes de informação indicadas pelos pesquisados

Qual sua principal fonte de acesso à informação?	Quantidade	Percentual
Computador – internet	154	69%
Jornal	107	48%
Livros	90	40%
Revistas	73	33%
Conversas	47	21%
Outros	23	10%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

A utilização da internet como meio de pesquisa e informação cresceu na ordem de 500% nos últimos dez anos, chegando hoje a um total de 60 milhões<sup>3</sup> de computadores no país, sendo cada vez mais disseminada sua utilização no meio escolar, tanto em equipamentos dos próprios professores como em telecentros disponibilizados nas escolas. Em nossa pesquisa, 154 pesquisados (69%) indicaram a internet como a principal fonte de pesquisa. Uma dessas fontes de pesquisa é o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal a distância, disponibilizado pela Esaf.

3 Informação JB online: < <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2009/05/26/e260510292.asp> > . Acesso em: 20/01/2010.

Alguns números estudados neste tópico são significativos:

- as mulheres representam mais de 90% da equipe;
- a metade do grupo é formada por especialistas;
- o curso de pedagogia foi informado por 40% dos participantes;
- os que atuam como pedagogos somam 20% do grupo;
- a atuação no ensino fundamental abrange 40% da força de trabalho pesquisada;
- o último curso de formação foi realizado há menos de dez anos para 63% da equipe;
- 30% do grupo está incluído na faixa etária entre 31 e 40 anos, outros 40%, entre 41 e 50 anos;
- o acesso à internet é citado por 70% do grupo como a principal fonte de informação.

## 5.2 Sobre o seminário

O Seminário de Educação Fiscal é o marco inicial na preparação dos *Cadernos referenciais de educação fiscal*. Nele é apresentado formalmente aos educadores o conteúdo do Programa de Educação Fiscal; é nesse momento que ocorrem o conhecimento, a aproximação, é quando se tira o véu de conteúdos antes tão distantes da vida escolar. O seminário é a ocasião de se quebrarem as barreiras existentes entre dois mundos tão próximos e tão distantes.

O tributo é estudado como instrumento de manutenção da vida em sociedade, de distribuição de renda, mesmo que incipiente. Mas é o instrumento que devolve à sociedade, em forma de obras e serviços, tudo aquilo que é retirado da própria sociedade, uns contribuindo mais, outros menos, de acordo com sua capacidade contributiva. Este é o entendimento que aproxima o educador do técnico fazendário: “Cada um tem a sua contribuição, um com a didática e o outro com o conhecimento específico” (entrevistado 106).<sup>4</sup>

Nossa primeira intervenção nesse quesito foi sobre a escolha dos participantes, e o resultado mostra-nos a necessidade de pequenos ajustes, mas não de mudança, pois não houve nenhuma resposta negativa, como pode ser visto no

<sup>4</sup> Participante 106. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

Gráfico 5, em que a totalidade dos respondentes diz que a escolha foi adequada. Destes, 147, equivalendo a 65 % do grupo, afirmam que a escolha foi totalmente válida, e os demais 77 confirmam, porém de modo parcial.

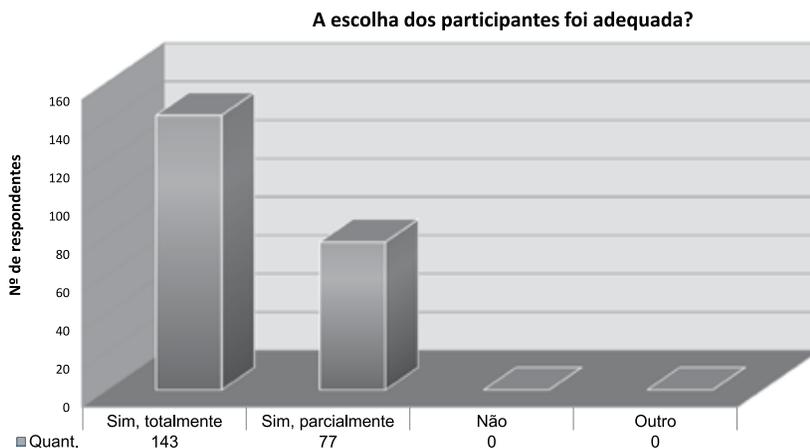


Gráfico 5. A escolha dos participantes

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Outro ponto importante diz respeito ao tempo de duração do evento, normalmente três dias na parte relativa ao seminário. É necessário em sua preparação equilibrar o conteúdo ao tempo disponível, pois, por um lado, se excessivo perde-se o objetivo, e também “se o tempo for muito extenso, corre-se o risco de perder o foco e deixar cair a qualidade ou a produtividade” (entrevistado 42).<sup>5</sup> Por outro lado, se reduzido, pode não contemplar a necessária troca de ideias e o pleno entendimento do tema proposto, além do que, “os temas propostos são complexos, e maior tempo daria melhor condição para a elaboração do referencial, de modo a facilitar a implantação do trabalho na educação em suas diferentes etapas” (entrevistada 210).<sup>6</sup> O grupo entende, em sua maioria, que o tempo é suficiente, porém indica a necessidade de um maior apoio aos que se sentem inseguros, porque é grande a soma de informações trabalhadas e “são temas muito abrangentes que demandam uma quantidade maior de informações e esclarecimentos” (entrevistada 71).<sup>7</sup>

5 Participante 42. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

6 Participante 210. Dados da pesquisa de campo realizada em Poços de Caldas-MG em dez.2009.

7 Participante 71. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

O resultado da pesquisa está assim distribuído, como mostrado na Tabela 9, no qual 76% dos respondentes entendem adequada sua duração.

Tabela 9. Tempo de duração do seminário

<b>O tempo de duração do seminário foi suficiente ao entendimento dos temas propostos?</b>		
<b>Resposta</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Sim	168	76%
Não	46	21%
Outro	6	3%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

O formato de apresentação do seminário tem relação direta com seu tempo de duração, normalmente três dias, pois quando a duração é menor esta interfere diretamente no resultado do evento. Um formato-padrão é utilizado como modelo e deve ser adequado e adaptado a cada realidade municipal. Quando da realização do evento, a comissão organizadora, composta por representantes do Grupo de Educação Fiscal Estadual (Gefe) e representantes da Secretaria Municipal de Educação, trabalha o formato-padrão adequando-o às necessidades do município, na busca pela melhor solução em termos de combinação de tempo e resultado, para que o esforço seja compensado pela boa execução da tarefa.

A Tabela 10 identifica a plena aceitação do modelo existente, respaldada pelos 187 respondentes, que identificam como correto o atual modelo.

Tabela 10. Formato de realização do seminário

<b>O formato deste seminário é adequado à proposta de criação de um caderno referencial?</b>		
Sim	187	85%
Não	19	9%
Não lembro/não sei	7	3%
Outro	6	3%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Relacionando tempo e formato de realização do seminário, podemos notar que 92% dos que consideram o tempo adequado também entendem como correto o formato de realização do evento. Nessa esteira, 81% dos que consideram o formato adequado entendem que é correta a realização no tempo atual. Essa diferença ocorre porque o número de concordantes com o tempo de duração do evento é de 168 pesquisados, e os que concordam com o formato atual são 187 pesquisados. Nessa relação circular, é possível percebermos uma concordância quanto ao modo de construir o modelo adotado para o seminário: há plena aceitação quanto à forma de sua sistematização.

O eixo do trabalho, neste momento, é preparar o participante para as oficinas de trabalho, onde se dará a construção do *Caderno referencial*. Para entendermos se essa transição ocorre de modo satisfatório, questionamos os participantes sobre a sensação de segurança para a continuidade da tarefa. Isso foi feito em duas perguntas incluídas no questionário fora de uma sequência linear, a saber:

1. Quando de sua participação no seminário, ao final do evento, você se sentiu satisfeita e segura para dar continuidade às atividades?
2. Em sua opinião, o seminário dá condições e segurança para a segunda fase do projeto?

As respostas, aparentemente invertidas, dão-nos algumas hipóteses de estudo, como pode ser observado na Tabela 11.

Tabela 11. Formato de realização do seminário

Sobre a segurança após o seminário				
Respostas	Ao final do evento, você se sentiu satisfeita e segura para dar continuidade às atividades?		O seminário dá condições e segurança para a segunda fase do projeto?	
Sim, totalmente	87	39,7%	113	50,9%
Sim, parcialmente	122	55,7%	100	45,0%
Não	10	4,6%	7	3,2%
Outro	0	0,0%	2	0,9%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

A metade do grupo, no primeiro caso, mostra-se totalmente segura, e os demais referem-se a uma segurança parcial. Como nas duas questões os pesos se invertem, então podemos concluir que há um equilíbrio de opiniões, e parte significativa do grupo dá o passo seguinte acreditando, mas com o sentimento de que algo, ou o processo como um todo, poderia ser explicado de modo mais claro e mais objetivo. Este é o aprendizado que buscamos com a realização do trabalho: sentir o que se passa com aquele que está conosco lado a lado, mas ainda sente alguma insegurança no caminhar.

O receio do novo é comum a todos. Em muitos casos, com o desenvolvimento da atividade e o aprofundamento dos assuntos tratados no seminário, os participantes vão, aos poucos, quebrando as resistências relacionadas a um tema inicialmente tão distante da vida escolar.

O Quadro 2 apresenta a visão de alguns dos participantes do evento: são comentários às respostas sobre a segurança ao final do evento. Neles está demonstrado um claro equilíbrio: alguns se consideram plenamente atendidos, enquanto outros ainda dizem necessitar de mais apoio e embasamento sobre o tema. Os comentários foram espontâneos e refletem o pensamento de cada participante e foram listados para mostrar que a segurança e o receio estão presentes a cada momento. Cabe à equipe organizadora minimizar os efeitos danosos que uma situação mal compreendida pode acarretar.

Participante	Comentário
20	Tivemos uma visão geral e já saímos de lá “pipocando” de ideias acerca do assunto.
28	É evidente que em tudo há uma primeira vez, erros ou acertos sempre vão acontecer. O importante é estar sempre treinando.
30	O que foi passado nos deu base suficiente para prosseguirmos com o projeto.
31	Toda tarefa a ser construída nos deixa um pouco inseguros, pois os caminhos a percorrer são passíveis de sucessos ou insucessos.
34	A partir do seminário, tive mais segurança para discutir e passar para os alunos sobre EF e principalmente sobre o papel do cidadão.
42	Ao participar do seminário, fica claro quais são os objetivos da EF e com o conhecimento dele é mais fácil continuar as atividades.
87	Porque o assunto é muito polêmico, precisa ser bem discutido e repensado para ser praticado.
91	Como eu achei que o tempo foi pequeno, algumas dúvidas ficaram causando uma certa insegurança em repassar determinados temas.

continua ▶

Participante	Comentário
92	Como o tempo de elaboração foi pequeno, dúvidas surgiram causando insegurança em aplicar algumas atividades.
157	Para oportunizar maior segurança, há necessidade de continuidade do trabalho com novos cursos.
169	Para ter segurança, temos que aprofundar neste assunto.
210	Por se tratar de um assunto técnico, o acervo disponível aos participantes precisa ser mais amplo para facilitar a aplicação.
217	É um trabalho demorado, muito trabalhoso para já igualmente preparar a segunda fase do projeto.

Quadro 2. Comentários sobre a segurança após o seminário<sup>8</sup>

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Para conhecer o aproveitamento geral dos participantes, questionamos a validade do trabalho. A maioria revelou ter aproveitado bastante a participação no seminário, pois 140 envolvidos nos disseram ser esta de “grande aproveitamento”, representando 64% do grupo; outros 63 participantes correspondem a 29% dos que responderam, estes afirmam ser de “aproveitamento parcial” o evento. Entendemos então que o trabalho está na direção correta, necessitando apenas de pequenas correções de rumo no sentido de perseguir, à exaustão, itens como clareza e transparência no desenvolvimento das ações. E um dos participantes expressa a significação do evento quando assevera que a “educação fiscal é um tema muito interessante e fundamental para a formação do cidadão, tendo o seminário despertado a atenção dos educadores para a relevância deste trabalho”.<sup>9</sup>

Nesse sentido, uma correlação que ainda pode ser feita é sobre o entendimento efetivamente existente levando-se em conta a área de atuação do participante. A Tabela 12 mostra-nos o percentual de aprovação de cada fração do grupo, apresentando o resultado por área de atuação. Notamos que os dois maiores segmentos, ensino fundamental (71%) e o grupo dos pedagogos/especialistas

<sup>8</sup> Os participantes 20, 28, 30 31 e 34 são do município de Divinópolis, pesquisa em nov./2009; os de números 42, 87, 91 e 92 são de Pará de Minas, pesquisa em dez./2009; e os de números 157, 169, 210 e 217 são de Poços de Caldas, pesquisa em dez./2009.

<sup>9</sup> Participante 157. Dados da pesquisa de campo realizada em Poços de Caldas-MG em dez./2009.

(66%), seguidos do grupo direção escolar (66%), representam um percentual de aprovação do seminário acima da média do grupo, que é de 64%. Portanto, a aceitação do seminário abriu campo ao novo momento da atividade, que é a realização das oficinas, quando todos, literalmente, põem a mão na massa. Este sentimento de aceitação pode ser comprovado pelo seguinte depoimento:

Para as pessoas que estavam abertas ao novo foi riquíssimo o conteúdo ministrado e uma excelente dinâmica para que os professores aprendessem como trabalhar “temas transversais” – observei que era a grande dificuldade de muitos (participante 109).<sup>10</sup>

Tabela 12. Sobre o aproveitamento do seminário

Área de atuação	Total do grupo	De grande aproveitamento		De aproveitamento parcial		Confuso		Muito técnico		Pouco didático	
			%		%		%		%		%
Ensino fundamental - iniciais (1ª a 5ª)	63	45	71%			15	24%			3	5%
Pedagogo / Especialista	52	34	65%	13	25%	0		2	4%	2	4%
Ensino fundamental – finais (6ª a 9ª)	43	22	51%	14	33%	1	2%	4	9%	2	5%
Educação infantil – pré-escola	23	14	61%	7	30%			1	4%	1	4%
Ensino médio	23	13	57%	7	30%			2	9%	1	4%
Direção escolar	23	15	65%	6	26%			1	4%	1	4%
Técnico/Outras funções	19	12	63%	7	37%						
Educação infantil – creche	17	10	59%	2	12%			2	12%		
Ensino superior	5	4	80%	1	20%						

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

<sup>10</sup> Participante 109. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

### 5.3 Sobre as oficinas

Após o seminário, para a continuidade dos trabalhos, o grupo é dividido em subgrupos para a realização das oficinas, nas quais ocorre a elaboração dos projetos que farão parte do referencial. Esses projetos são a vida dos *Cadernos referenciais*, que são elaborados em reuniões sucessivas com os grupos anteriormente definidos. O total de membros de cada grupo é escolhido pelo próprio grupo durante o seminário, etapa anterior do evento. Escolhidos os grupos de trabalho, que normalmente se reúnem por afinidade de área de atuação, são definidos os projetos a serem desenvolvidos. Normalmente alguns temas são pré-escolhidos pela organização, que indica sua inclusão como necessária. Logicamente essa pré-escolha passa pelo crivo dos participantes, que podem opinar, acrescentar, alterar e retirar itens indevidos, se for o caso.

Após essa etapa, os grupos se reúnem para efetivamente construir os projetos. Os encontros serão agendados de acordo com a disponibilidade das Secretarias de Educação envolvidas. Um empecilho natural a uma realização plena da atividade é a dificuldade de se retirar o professor da sala de aula. Muitas negociações são efetivadas para que o trabalho não seja prejudicado por esse motivo. Mas com esforço, dedicação e perseverança o trabalho é levado adiante.

Alguns pontos merecem destaque para uma análise mais criteriosa, a saber: a) se as oficinas são adequadas aos objetivos do projeto; b) se o número de reuniões realizadas é suficiente; c) qual o número ideal de membros de uma oficina pedagógica para esse fim.

O Gráfico 6 mostra-nos que há equilíbrio entre a concordância plena do atingimento dos objetivos pelas oficinas de trabalho. O curto tempo de duração das oficinas foi muito questionado. Houve um susto geral, pois o assunto era novo para grande parte do grupo, que se sentia perdido na realização da tarefa. “No início ficamos um pouco perdidos, pois não tínhamos um olhar maduro sobre a proposta” (participante 30),<sup>11</sup> mas o amadurecimento, tanto dos participantes quanto da organização, trouxe a segurança necessária para a conclusão do trabalho.

<sup>11</sup> Participante 30. Dados da pesquisa de campo realizada em Divinópolis-MG em nov./2009.

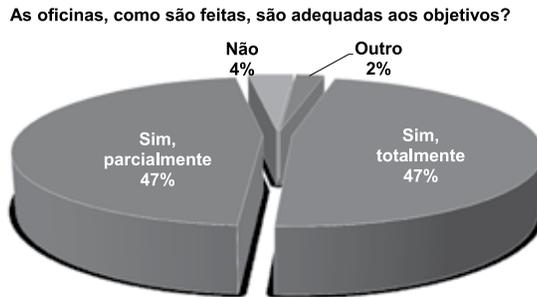


Gráfico 6. Adequação das oficinas de trabalho aos objetivos do projeto

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Apesar de todas as dificuldades, o trabalho atingiu o objetivo, pois mesmo sendo novo o tema é cativante, é cidadão. E ao mesmo tempo é uma construção individual, pela doação pessoal de tempo e esforço, e coletiva, em função das atividades em grupo, mas devemos ter a certeza de que “as oficinas foram todas altamente significativas. O ponto alto foi a elaboração dos projetos pelos professores” (participante 23).<sup>12</sup>

Quanto ao número de reuniões feitas, houve uma aproximação de resultados, não havendo aprovação para o que foi efetivamente realizado. Quando questionados se o número de reuniões foi adequado, 97 participantes responderam que sim, representando 45% dos membros consultados. Os demais responderam que não (32%) e que não sabiam ou não podiam opinar (23%). Esse resultado é um sinal de alerta para que se atente para o número de reuniões, de modo que sejam atendidos os objetivos da perfeita elaboração dos *Cadernos referenciais*.

Após essa questão, perguntamos qual seria o número ideal de reuniões do grupo para essa atividade, e a resposta está expressa na Tabela 13.

<sup>12</sup> Participante 23. Dados da pesquisa de campo realizada em Divinópolis-MG em nov./2009.

Tabela 13. Sobre o número necessário de reuniões

<b>Quantas reuniões são necessárias a uma boa realização das oficinas?</b>		
Até 2	10	5%
De 3 a 4	80	37%
De 5 a 7	62	29%
De 8 a 10	29	14%
de 11 a 15	5	2%
Outro	29	13%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

As respostas ficaram concentradas nos números de três a quatro e de cinco a sete reuniões dos grupos de trabalho das oficinas. Este é um dado a ser levantado e adequado para evitar novos conflitos e para que o trabalho possa evoluir de forma harmônica e eficiente.

Quanto ao número de membros de cada grupo de trabalho, de forma semelhante à resposta anterior, perguntamos sobre o número de participantes de cada grupo, em função da vivência do problema, e também sobre o número ideal de participantes pelo entendimento e pela experiência de cada um. Os resultados, com características próprias, foram semelhantes.

A Tabela 14 mostra-nos os resultados em relação ao número de membros do grupo de trabalho, para uma análise entre o efetivo e o real, e o que cada um representa para o todo.

Tabela 14. Sobre o número de membros do grupo de trabalho

<b>Quantidade</b>	<b>Nº efetivo de participantes</b>		<b>Nº ideal de participantes</b>	
Até 5	19	9%	54	25%
De 6 a 10	101	47%	116	54%
De 11 a 15	31	14%	26	12%
De 16 a 20	8	4%	7	3%
Mais de 21	5	2%	4	2%
“Não lembro/não sei”	53	24%	12	5%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Questionados sobre o número de participantes das oficinas, preponderou como resposta um número de membros entre seis e dez em cada grupo de trabalho. Esse número foi informado por 101 dos pesquisados (47%). É importante salientar que houve um grande número de participantes, 53, quase 25%, que disse não lembrar ou não saber o número de membros participantes de seu grupo de trabalho. Quarenta e quatro participantes informaram que em seus grupos de trabalho o número de participantes era de 11 em diante.

Como pode ser visto no Gráfico 7, quando perguntamos o número ideal de membros de um grupo de trabalho para realizar as oficinas, as respostas concentraram-se em um número inferior a dez pessoas em cada grupo, sendo esta a resposta de 170 participantes, que representam 79% do grupo. Detalhando esses números, temos que 54 responderam que o número ideal é de até cinco pessoas por grupo, e outros 116 informaram que o número ideal é entre seis e dez pessoas por grupo.

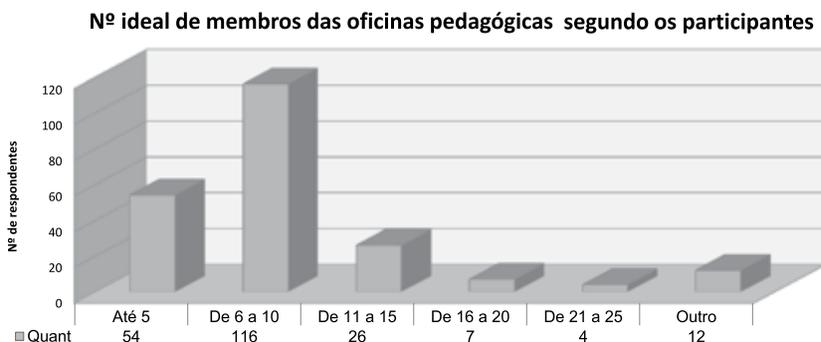


Gráfico 7. Número ideal de participantes de um grupo de trabalho

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

O resultado do trabalho também foi objeto de questionamento, com o participante podendo expressar sua opinião em relação ao aproveitamento ou não da atividade. Este ponto é relevante em função de nos fornecer elementos para direcionar as ações de melhoria e ajuste. Os resultados expressos na Tabela 15 demonstram aprovação do trabalho realizado ao indicarem que houve um grande aproveitamento na realização da atividade. Analisando os dados apresentados, observamos que 133 pesquisados responderam afirmativamente a este item, e outros 64 informaram ser de aproveitamento parcial, ou seja, 86% do grupo optou pela validade do trabalho.

Tabela 15. Sobre o aproveitamento geral das oficinas

Qual a sua opinião sobre as oficinas de projeto		
Quesito	Nº de respostas	%
De grande aproveitamento	133	58%
De aproveitamento parcial	64	28%
Inicialmente confuso	18	8%
“Faltou esclarecimento sobre o que fazer”	7	3%
Pouco didático	5	2%
Sem nenhum aproveitamento	1	1%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Logicamente, alguns ajustes e correções de rumo deverão ser implementados com base nas informações coletadas na pesquisa. Mesmo a atividade tendo sido considerada satisfatória, devemos atentar para alguns comentários e refletir a respeito deles, tais como:

Foi uma abordagem interessante, mas para mim que ainda sou leiga em assuntos fiscais, faltou um pouco mais de esclarecimento a respeito do que vem a ser tais impostos e para que servem, onde poderia ter feito melhor as atividades em sala. Faltou também mais incentivo do grupo e diálogo em relação ao concurso do *slogan*, para a capa do caderno, como os encontros foram distantes acaba-se deixando despercebidos tais detalhes (participante 201).<sup>13</sup>

E também:

Ainda acho necessário mais sugestões práticas para cada nível de ensino específico. A teoria é um pouco complexa e muitos assuntos questionáveis envolvendo a política e que quase não se encontra resposta (participante 119).<sup>14</sup>

13 Participante 201. Dados da pesquisa de campo realizada em Poços de Caldas-MG em dez./2009.

14 Participante 119. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

## 5.4 Sobre a finalização

O processo de finalização de qualquer atividade requer cuidado e atenção aos detalhes, à forma, ao conteúdo e ao tempo. Neste item analisaremos as informações recebidas dos participantes sobre a etapa final da construção dos *Cadernos referenciais de educação fiscal*. É neste momento que todo o trabalho será valorizado no tocante à sua aceitação pelo grupo. O *Caderno referencial* tem de ser bonito, harmônico, agradável ao leitor e, acima de tudo, despertar interesse naquele que o recebe. Muitas vezes serão os *Cadernos referenciais* o primeiro contato de muitos com o Programa de Educação Fiscal.

A elaboração de um *Caderno referencial de educação fiscal* envolve muitas pessoas e necessita de uma infraestrutura bem montada e organizada para que imprevistos não impeçam o desenvolvimento e a conclusão satisfatória da atividade. A confecção do *Caderno do município* conta com uma comissão organizadora cujos integrantes são oriundos das instituições parceiras, normalmente o Gefe e as Secretarias Municipais de Educação e Fazenda. Essa comissão é composta por um número que não chega a 10% do total de participantes do evento. Esse grupo coordena, avalia e decide pendências e também executa tarefas, pertencendo a ele a responsabilidade pelo resultado final. Este é um trabalho que exige dedicação, boa vontade em ir além da normal obrigação profissional e grande capacidade de relacionamento interpessoal.

Diante dessas questões, inquiremos os participantes sobre a necessidade ou seu interesse de participar das etapas finais de elaboração dos *Caderno referencial* de seu município, e o resultado foi expresso na Tabela 16.

Tabela 16. Sobre a participação na finalização dos *Cadernos*

Você entendia como necessária a sua participação nas etapas finais do projeto em seu município?		
Sim, totalmente.	95	43%
Sim, parcialmente.	79	36%
Não.	45	20%
Outro.	3	1%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

A avaliação desse resultado mostrou-nos a vontade de os participantes fazerem parte do processo de finalização dos *Cadernos*. Após desmistificar a questão tributária, eles se veem diante de uma grande oportunidade de contribuir para minimizar a disparidade social existente em nosso meio. Todos querem fazer, participar, envolver-se com o que acreditam ser um trabalho significativo para a sociedade. Um dos participantes, quando questionado se sua contribuição seria relevante nas etapas finais, comenta: “Não acredito, mas a vontade de participar de todas as etapas é grande” (participante 97).<sup>15</sup> Todos os que compreendem a importância da educação fiscal querem participar de todos os momentos dos eventos ligados a ela.

Continuando nesse raciocínio, perguntamos aos participantes se todos os integrantes do trabalho, e não apenas da comissão organizadora, tivessem participado do processo de finalização se a versão final seria melhor que a apresentada. A resposta, que pode ser vista no Gráfico 8, surpreende pelo impacto do número de participantes que concorda com a questão: 86 dizem que sim, e outros noventa dizem que possivelmente seria melhor. Podemos creditar a essa percepção a vontade de fazer, de participar, de se envolver.

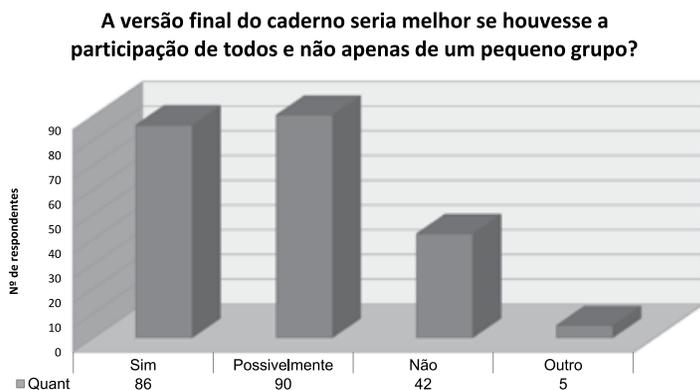


Gráfico 8. Participação na finalização dos *Cadernos referenciais*

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

A vontade de participar não significa que o que foi realizado tenha sido julgado ruim. O querer participar e se sentir respeitado neste intento é o com-

<sup>15</sup> Participante 97. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

bustível para o participante seguir adiante e, de um modo ou de outro, contribuir para a concretização do projeto da melhor forma possível. Vale destacar a contribuição do comentário de um dos participantes do evento sobre o projeto final: “Alguns textos e informações não estavam completos, sugeri que os revíssemos. O que foi aceito” (participante 151).<sup>16</sup> A aceitação da sugestão do participante pelo grupo organizador evidencia o respeito aos valores e às capacidades individuais. A Tabela 17 mostra o grau de aceitação do projeto gráfico final dos *Cadernos referenciais*. Mesmo estando claro o desejo de participar de todas as etapas do processo, este fato não invalida ou, muito menos, desmerece o já feito.

Tabela 17. Sobre o projeto gráfico final

<b>Você gostou do projeto gráfico final do Caderno referencial de educação fiscal?</b>		
Sim, totalmente	150	68%
Sim, parcialmente	51	23%
Não	7	3%
Outro	14	6%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Este é o resultado da dedicação de muitos na construção de um instrumento, que dará ao educador a oportunidade de trabalhar temas inerentes à questão tributária em sala de aula e no dia a dia da comunidade escolar.

## 5.5 Sobre a utilização

Os *Cadernos referenciais de educação fiscal* servem para que o educador leve aos seus alunos o conhecimento que neles está posto, objetivando formar uma sociedade esclarecida e atuante em relação aos direitos e deveres de seus cidadãos. Viver em sociedade tem um custo, seja financeiro, seja pessoal, mas este ônus é de todos. Então, o melhor é conhecer a relação necessária entre o cidadão, o Estado e a sociedade.

<sup>16</sup> Participante 151. Dados da pesquisa de campo realizada em Governador Valadares-MG em dez./2009.

Os *Cadernos* são elaborados no formato de um plano de aula para que, ao manuseá-lo, o utilizador possa entender conceitos e expressões não usuais, mas necessárias ao entendimento do tema, e também a relação dessas questões no dia a dia da vida do cidadão. Como as respostas foram dadas por aqueles que participaram da elaboração do material, mudamos o foco, e o questionamento foi feito em relação aos que não participaram do processo.

A questão proposta foi: um educador que não participou da elaboração do *Caderno* de seu município consegue utilizá-lo adequada e plenamente? E como os respondentes atuam na área educacional, poderão entender que um material a ser disponibilizado para a própria classe deverá conter alguns elementos essenciais ao seu pleno entendimento. Este foi o motivo de construir os *Cadernos* na forma de projeto, pois, desse modo, todos os elementos essenciais estarão presentes, possibilitando aos demais educadores a oportunidade de utilizá-los plenamente.

A Tabela 18 mostra-nos que 49% dos pesquisados entendem que os *Cadernos* são de utilização direta por outros educadores: “Como ele foi elaborado dentro de uma linguagem pedagógica, qualquer educador está apto a utilizar seu conteúdo” (participante 129).<sup>17</sup> Outro grupo, de 41%, pensa que outros podem utilizá-los, porém de modo parcial, necessitando de algum apoio ou de alguma formação, pois os *Cadernos referenciais* “precisariam de ser mais detalhados nos temas das oficinas para que assim qualquer educador pudesse entendê-los rapidamente” (participante 150).<sup>18</sup>

Tabela 18. Sobre a utilização do *Caderno referencial*

<b>Um educador que não participou de sua elaboração consegue utilizá-lo adequadamente e em sua plenitude?</b>		
Sim, totalmente	106	49%
Sim, parcialmente	88	41%
Não	12	6%
Outro	8	4%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

17 Participante 129. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

18 Participante 150. Dados da pesquisa de campo realizada em Governador Valadares-MG em dez./2009.

Para que o material seja utilizado, é necessário que este seja de fácil entendimento, confeccionado em uma linguagem clara e compreensível, sem termos essencialmente técnicos sem a devida explicação. E ainda, que os conceitos sejam explanados no intuito de auxiliar o entendimento de tão controverso tema. Assim, questionamos os participantes sobre se os *Cadernos referenciais de educação fiscal* são de fácil entendimento.

As respostas não deixam dúvidas sobre a facilidade de utilização do material, pois 158 pesquisados responderam afirmativamente ao que foi perguntado, este número representa 74% dos envolvidos na pesquisa. Também responderam de maneira afirmativa, porém parcial, outros 49 participantes.

Um ponto a ser destacado é se os *Cadernos referenciais* atendem aos fins para os quais foram propostos, ou seja, servir de instrumento facilitador da implantação da educação fiscal na escola. A questão foi trabalhada juntamente com a busca de informações sobre a utilidade dos *Cadernos*. Ou seja, ele é útil? Ele atende aos fins propostos? O resultado dessas indagações pode ser analisado, de modo comparativo, na Tabela 19.

Tabela 19. Sobre a utilidade e a facilidade de entendimento do *Caderno referencial*

	Você considera o <i>Caderno referencial de educação fiscal</i> útil?		O <i>Caderno referencial de educação fiscal</i> é de fácil entendimento?	
Sim, totalmente	137	64%	158	74%
Sim, parcialmente	69	32%	49	23%
Não	3	1%	1	0%
Outro	6	3%	6	3%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Observamos que tanto na utilidade (64%) quanto na facilidade de utilização (74%) os participantes consultados entendem como positivo e pleno. Um segundo grupo considera a utilidade (32%) e a facilidade (23%) parciais. Um número muito pequeno, da ordem de 1%, respondeu que não há facilidade ou utilidade dos *Cadernos referenciais*.

Um trabalho dessa magnitude traz conceitos de cidadania e possibilita uma reflexão sobre a vida em sociedade. Nessa vertente, questionamos os par-

participantes sobre a utilização dos conceitos e das informações dos *Cadernos referenciais* nas atividades da escola. O Gráfico 9 expressa o seguinte resultado: 41 participantes, que representam 20% dos pesquisados, afirmam a utilização plena dos conceitos citados, e um deles afirma que “a educação fiscal faz parte dos conteúdos escolares e o *Caderno* auxilia muito na interdisciplinaridade” (participante 42).<sup>19</sup> O maior grupo, composto por 125 pesquisados, representando 60% do grupo, afirma que utiliza parcialmente os conceitos do *Caderno*, e isso ocorre “quando o tema é pertinente ao conteúdo desenvolvido nas aulas” (participante 222).<sup>20</sup> Um pequeno grupo de 19 participantes afirmou não utilizar os conceitos, e outro, composto por 23 participantes, não respondeu.

### Você utiliza os conceitos e informações do caderno em sua atividades na escola?



Gráfico 9. Utilização dos conceitos dos *Cadernos referenciais*

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

A utilização de novos conceitos parte do entendimento de sua necessidade, e com a expansão do Programa de Educação Fiscal essa realidade tende a fazer parte do dia a dia dos membros da sociedade onde estiverem e onde atuarem.

Entendemos, como Veloso (2006, p. 41), que não basta ao educando o “acesso mecânico aos processos de construção da leitura e da escrita”, é necessário mais, que tenha condições de discutir a realidade. Não apenas aceitar o que ocorre a seu lado, mas ter a força do conhecimento para que possa interferir

<sup>19</sup> Participante 42. Dados da pesquisa de campo realizada em Pará de Minas-MG em dez./2009.

<sup>20</sup> Participante 222. Dados da pesquisa de campo realizada em Poços de Caldas-MG em dez./2009.

nessa realidade. A autora prossegue mostrando a necessidade de a escola ter um projeto político-pedagógico construído pelo grupo de professores, pedagogos e especialistas que proponha ações que contemplem a realidade local, que abracem a vida contemporânea e sejam um instrumento libertador do atual modelo social, que separa e distancia as diferentes classes sociais.

A construção e a utilização pelo educador dos *Cadernos referenciais* é uma oportunidade de discutir a realidade, de tocar em pontos obscuros, de trazer para a luz do dia problemas e suas possíveis soluções. Portanto, o principal valor deste trabalho é a oportunidade de oferecer o maior dos valores, qual seja: o conhecimento.

## 5.6 Sobre a avaliação

O objetivo desta unidade é avaliar o entendimento dos participantes sobre a atividade em sua totalidade. A questão proposta é se a elaboração dos *Cadernos referenciais* atingiu os objetivos visados. Cento e vinte e dois participantes disseram que os objetivos foram totalmente atingidos, e outros 88 disseram que o cumprimento foi parcial, representando, respectivamente, 58% e 41% do grupo. Apenas dois participantes informaram que os objetivos não haviam sido atingidos. A Tabela 20 detalha esse resultado.

Tabela 20. Sobre o cumprimento dos objetivos

A atividade de construção/organização do Caderno referencial de educação fiscal de seu município cumpriu os objetivos propostos?		
Sim, totalmente	122	58%
Sim, parcialmente	88	41%
Não	2	1%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Quanto aos objetivos da atividade, talvez um dos mais importantes seja despertar no participante o interesse pelo estudo das questões relacionadas à educação fiscal, e uma das respostas nesse sentido foi:

Acredito que deveriam ser realizados cursos, através da Secretaria Municipal de Educação, para que todos os educadores pudessem ter acesso a esse procedi-

mento. Quem sabe não fosse realizado, em parceria com uma entidade educacional de nível superior, um curso de pós-graduação “obrigatório” para todos os especialistas (supervisão e orientadores) e direção das escolas municipais a fim de que eles pudessem, realmente, promover o desenvolvimento dessas ideias? (participante 33).<sup>21</sup>

Muitos outros comentários seguem essa direção, pois mostram que o trabalho, apesar de todas as dificuldades, segue seu curso. Toda ação mobilizadora requer elementos que sejam não só beneficiados, mas também geradores, que podem ser entendidos como,

Geradores – grupo de pessoas ou instituições que, localizadas dentro do que se define como âmbito espacial do projeto, não apenas se beneficiam com os seus resultados ou dispõem-se a legitimar a sua existência, mas efetivamente organizam e realizam ações em nome do projeto (HENRIQUES, 2004, p. 51).

Geradores são aqueles que se sentem um pouco donos do projeto, criam vínculos de afinidade e responsabilidade e interessam-se pelo seu desenvolvimento, realizando ações concretas que visam ao fortalecimento do projeto ao qual aderiram. Este é o vínculo necessário a se construir, pois, do contrário, seremos tão frágeis que qualquer imprevisto ou impossibilidade momentânea inviabilizará um projeto inteiro. Os níveis de vinculação, segundo Henriques (2004), são localização espacial, informação, julgamento, ação, continuidade, coesão, co-responsabilidade e participação institucional. Destes, já passamos pelos quatro primeiros e estamos no momento de trabalhar a continuidade e a coesão para então atingirmos o ápice da vinculação, que é a co-responsabilidade.

Muitos educadores já tomaram para si a tarefa de disseminar o conteúdo dos *Cadernos referenciais*, mas estes ainda formam um grupo em crescimento, pois, como vimos anteriormente, a utilização dos conceitos de educação fiscal ainda não ocorre plenamente. O Quadro 3 traz-nos alguns comentários dos participantes, mostrando que muito foi feito, mas muito há ainda por fazer.

21 Participante 33. Dados da pesquisa de campo realizada em Divinópolis-MG em nov./2009.

Participante	Comentário
21	Apesar de o trabalho ter sido bem feito, sabemos que nem todos o utilizam.
28	Eu penso que o objetivo principal foi atingido, uma vez que o tema passou a ser divulgado e trabalhado em sala de aula.
31	Além da formação continuada oportunizada ainda houve a produção do caderno, possibilitando sua utilização nas escolas por um grande grupo de usuários.
125	Foram criados projetos pedagógicos multidisciplinares aplicáveis da educação infantil ao ensino médio. Com base nos projetos já existentes, estamos criando outros projetos dentro da nossa realidade.
151	É necessário uma contínua atualização para que o contexto da Educação Fiscal não seja deixado de lado pelos professores.
178	É um trabalho que necessita de continuidade e acompanhamento por parte da equipe de organização.
210	Porque a Educação Fiscal ainda é um assunto novo que precisa ser trabalhado.

Quadro 3. Comentários sobre construção/organização dos *Cadernos referenciais*.<sup>22</sup>

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

Em continuidade à pesquisa, solicitamos que o participante avaliasse o trabalho, pontuando-o de 1 a 10, respectivamente ruim e ótimo. Essa avaliação pode ser vista no Gráfico 10.

22 Os participantes de números 21, 28 e 31 são do município de Divinópolis, pesquisa em nov./2009; o participante de número 125 é de Pará de Minas, pesquisa em dez./2009; o de número 151, de Governador Valadares, pesquisa em dez./2009; e os de números 178 e 210 são de Poços de Caldas, pesquisa em dez./2009.

### Avaliação da capacitação

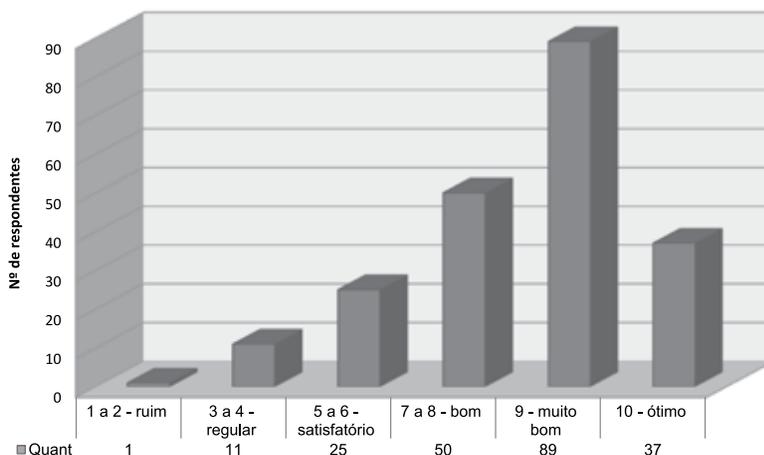


Gráfico 10. Avaliação do trabalho de capacitação de educadores

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

A avaliação de todo o processo de capacitação obteve a seguinte pontuação: ruim (1%); regular (5%); satisfatório (12%); bom (23%); muito bom (42%); e ótimo (17%). A importância dessa avaliação reside no fato de ter sido feita pelos participantes diretamente envolvidos neste trabalho. É importante salientar que 82% dos participantes consideram a atividade boa ou superior, porém deixam clara a necessidade de ajustes e correções, como visto em diversos outros momentos, para que o trabalho consiga atingir seus objetivos maiores, que são os já citados objetivos do PNEF,

Objetivos específicos:

Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo.

Oferecer conhecimentos aos cidadãos sobre administração pública.

Incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos.

Criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão (PNEF, 2005, p. 40).

Para viabilizar o crescimento dessa atividade no dia a dia, algumas pessoas são encarregadas de buscar parcerias que auxiliem na realização desta ação transformadora e que já traz melhorias na questão da transparência, da

melhoria da gestão do recurso público, no fortalecimento do cidadão. A pergunta que fizemos foi: “Em sua opinião o Programa de Educação Fiscal deve ser desenvolvido/disseminado por [...]”, e a resposta, praticamente unânime, foi de que deve ser o conjunto educadores e fazendários. O conhecimento técnico aliado ao conhecimento didático-pedagógico será o grande impulsionador do Programa de Educação Fiscal no país; 87% dos participantes apontam nesse rumo, conforme explicitado no Gráfico 11.

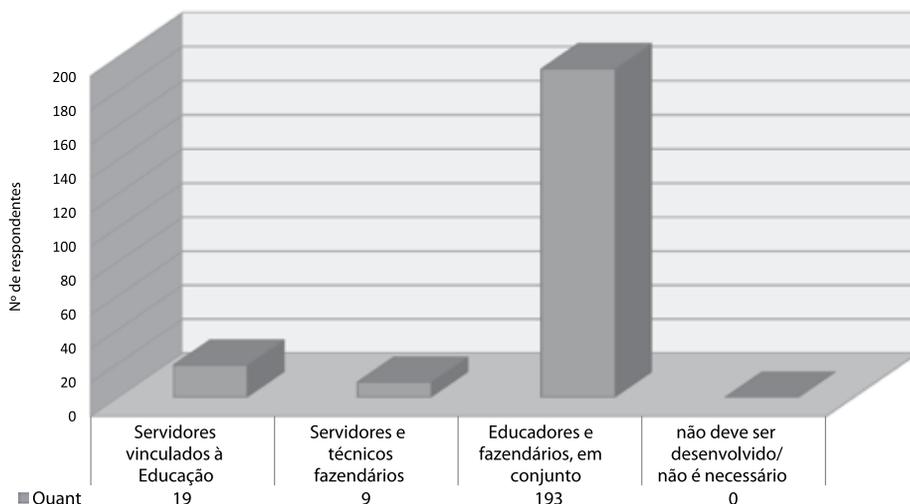


Gráfico 11. Quem deve desenvolver o Programa de Educação Fiscal

Fonte: elaboração do autor com base nos dados da pesquisa

As ações desenvolvidas para levar adiante tal empreendimento somente ocorrem porque o grupo é constituído de diversos saberes, oriundos das diversas casas, multidisciplinar. A soma de conhecimentos é que faz o Programa de Educação Fiscal ter abrangência nacional, ser aceito e defendido nos diversos locais por onde passa e “deve ser disseminado de forma interdisciplinar e contextualizada” (participante 134).<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Participante 134. Dados da pesquisa de campo realizada em Lavras-MG em nov./2009.

## 6 CONCLUSÃO

---

### **Escola**<sup>24</sup>

É o lugar onde se faz amigos,  
não se trata só de prédios, salas, quadros,  
programas, horários, conceitos...  
Escola é, sobretudo, gente, gente que trabalha, que estuda,  
o coordenador é gente, o professor é gente,  
o aluno é gente, que se alegra, se conhece, se estima,  
o diretor é gente, cada funcionário é gente.

E a escola será cada vez melhor na medida em que cada um  
se comporte como colega, amigo, irmão.  
Nada de “ilha cercada de gente por todos os lados”.  
Nada de conviver com as pessoas e depois descobrir que  
não tem amizade a ninguém, nada de ser como  
o tijolo que forma a parede, indiferente, frio, só.

Importante na escola não é só estudar, não é só trabalhar,  
é também criar laços de amizade, é criar ambiente de camaradagem,  
é conviver, é se “amarrar nela”!  
Ora, é lógico...  
Numa escola assim vai ser fácil estudar, trabalhar, crescer,  
fazer amigos, educar-se, ser feliz!

*Paulo Freire*

Os números falam por si? Esta é a grande pergunta e ao mesmo tempo a grande dúvida. Será que os números expressam a verdade do que ocorre em determinado evento ou programa? Na busca de compreender um trabalho executado em diversos municípios é que empreendemos essa luta, com foco único em aprender com o já feito, com a experiência de diversos corações e cérebros que vivenciaram a experiência de fazer, de construir algo novo calcado na esperança de um mundo melhor, mais justo e igualitário. Uma análise honesta de números reais, mas que trazem em si um pouco de cada um dos que se envolveram na ação, que deram sua contribuição nessa construção que é de todos.

Por que devemos empreender essa tarefa junto a educadores? De uma das respostas dadas podemos depreender que o fato de se trabalhar a formação e a conscientização do cidadão desde a primeira infância é relevante e necessário. A

---

24 VELOSO (2006, p. 61).

construção do conhecimento não é tarefa de um único dia, e quanto mais cedo começar, mais cedo poder-se-á usufruir das leituras, do diálogo, do pensamento crítico para enriquecer a si e aos que estão à sua volta.

Todo aprendizado requer amadurecimento. Isso ficou muito claro quando analisamos as respostas sobre o tempo de duração do seminário, que para a maioria foi suficiente, mas no caso das oficinas muitos relataram que se houvesse mais tempo melhor seria o trabalho final. Em um primeiro momento, o do seminário, são as informações que chegam de fora para dentro. É o primeiro contato, são novos aprendizados. Em um segundo contato, abre-se espaço para a produção individual e do grupo: é o momento de criar, de sair do campo das ideias para o campo prático; é o trabalho inverso, de dentro para fora. Neste momento, o produto, o projeto final, tem de ser real e utilizável.

O tempo de trabalho exigirá novas análises, pois deve se equilibrar entre dois extremos. No primeiro extremo está a necessidade mínima de tempo a ser respeitada para que não se tolha a criatividade e se possibilite a cada participante da atividade dar o melhor de si. O segundo extremo é o limite máximo que a localidade poderá disponibilizar ao educador para a realização da tarefa.

Outro dado de grande valia é a indicação específica sobre o número de participantes de cada equipe de trabalho – entre seis e dez participantes por grupo. Um segundo grupo entendeu que o trabalho deve ser desenvolvido por um número ainda menor de participantes por equipe – cinco participantes. Na opinião dos pesquisados, o número de participantes não pode ser tão grande que inviabilize o diálogo nem tão pequeno que sobrecarregue seus membros.

A pesquisa não apontou claramente o número ideal de reuniões a serem realizadas nas oficinas de trabalho para um perfeito equilíbrio entre necessidade e disponibilidade na condução da tarefa, mas delimitou os extremos, que estão entre três e sete reuniões, como um número-base a ser mais bem estudado nos próximos eventos.

É significativo o resultado que aponta os atores responsáveis em levar adiante um projeto como esse – nem só o educador, nem só o técnico fazendário, mas os dois, de modo harmônico e com tarefas distintas e definidas, aliando didática ao conhecimento técnico. Podemos entender que é o Gefe o grande responsável pela manutenção da atividade, sendo ele composto por representantes de todas as instituições parceiras.

Sobre o processo de organização do trabalho, a maioria entende como correta a forma com que as escolas e as Secretarias de Educação envolvidas indicaram os participantes para a construção dos *Cadernos referenciais*, sendo esta também a opinião sobre a duração e o formato do evento.

O grupo entendeu, e assim o sinalizou nas respostas, que um educador que não participou do processo de elaboração dos *Cadernos referenciais* conseguirá utilizá-lo adequadamente como um plano de aula em suas atividades normais de sala de aula. E ainda, a maioria dos que responderam informaram ser o *Caderno* de fácil entendimento. Este é um ponto fundamental, porque os *Cadernos referenciais* são elaborados para serem utilizados pelos educadores que não participaram de sua constituição. Isso ocorre em razão de o número de educadores no município ser muito maior do que o número de participantes envolvidos em sua elaboração. Esse impacto poderá ser reduzido com a realização de seminários de apresentação dos *Cadernos* aos que não participaram de sua elaboração.

Mais do que números, temos de destacar as informações recebidas em cada questionário, no qual cada participante colocava um pouco de si nos comentários que fazia sobre cada uma das etapas de construção dos *Cadernos referenciais*. A certeza de que o trabalho atingiu seus objetivos nos é dada pelo fato de que em nenhum dos questionários recebidos havia a informação conclusiva de que o tempo havia sido perdido, de que o esforço para a realização do trabalho não havia valido a pena. Mesmo os respondentes que sugeriram mudanças enfatizaram a validade e a imperiosidade da continuidade do trabalho.

A formação é uma atividade na qual o aprendizado é uma troca, uma parceria em que damos e recebemos, auxiliamos e somos auxiliados, pois o fazer junto nos dá a certeza de que o melhor de cada um foi efetivamente entregue à construção dos *Cadernos referenciais*. É um processo contínuo de crescimento e de amadurecimento, e somente assim o resultado é proveitoso a todos. O educador atua nas oficinas de projetos como se fosse uma extensão de sua comunidade quando leva ao texto de seu projeto o que melhor atenda aos anseios da localidade que representa. Isso é real, uma vez que é sentido nas falas e nos comentários dos pesquisados quando questionados sobre a efetividade do trabalho.

Entendemos que a cada nova etapa estamos fortalecendo os vínculos entre os que aderem ao Programa de Educação Fiscal por meio da elaboração dos

*Cadernos referenciais*, pois os laços ficam e se ampliam quando o produto final é entregue e passa a fazer parte da rotina do educador.

A aceitação e a utilização dos *Cadernos referenciais de educação fiscal* produzidos na atividade denominada capacitação de professores atingiram os objetivos inicialmente previstos para essa modalidade de disseminação dos conteúdos do Programa de Educação Fiscal.

No tocante ao processo de elaboração do material, consideramos que os objetivos, em suas diversas etapas, foram atingidos. Porém, ficou demonstrada a necessidade de alguns ajustes em termos de tempo disponível, número de reuniões e número de membros em cada equipe de trabalho. Com pequenas intervenções, teremos um grandioso trabalho em execução, podendo ser levado aos demais municípios que manifestarem a intenção de também participar do Programa de Educação Fiscal, mas agora como autores.

Salientamos que o número de educadores do município é maior do que o número de participantes da ação que denominamos capacitação de professores. Esse fato, em alguns casos, pode acarretar limitações de entendimento quando da generalização dos resultados em função dos sujeitos envolvidos, se levarmos em conta nossa amostra em relação à população total de educadores.

Algumas questões deverão ser objeto de estudos posteriores para se conhecer, por exemplo, o número mínimo de participantes em relação ao total de educadores do município que devem participar do processo de capacitação para que ele seja válido perante a classe local. Essa é uma questão que deve ser mais investigada, pois a definição desse limite percentual é necessária e relevante. Outra questão a ser estudada é a possibilidade de se realizar um evento com uma área de abrangência maior do que a do município. Se essa for a opção de realização, o trabalho será referendado e aceito pela classe de educadores dos locais ou dos municípios envolvidos como uma criação própria. Essas questões podem auxiliar na expansão da atividade de capacitação de professores neste e em outros estados.

## 7 REFERÊNCIAS

---

ALVARENGA NETO, Rivadávia C. D. **Gestão do conhecimento em organizações**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Campus, 2004.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição Federal de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional n. 58 de 23 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>> . Acesso em: 30/09/2009.

CHOO, Chun Wei. **A organização do conhecimento**. Tradução: Eliana Rocha. São Paulo: Senac, 1998.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia, saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

HENRIQUES, Márcio Simeone (Org.). **Comunicação e estratégia de mobilização Social**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

KERR PINHEIRO, M.M. **A informação e o seu papel contemporâneo na construção da cidadania**. Trabalho apresentado no XIX Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação 1. Centro de Eventos da PUC-RS, Porto Alegre, RS, 2000. Disponível em: <<http://dici.ibict.br/archive/00000782/>> . Acesso em: 01/02/2010.

LAPASSADE, Georges. **As microssociologias**. Brasília: Liber Livro, 2005. 160 p.

LIMA, Irmã Maria Aparecida. **O projeto político-pedagógico, uma resposta da comunidade escolar**. 1. ed. Bauru: Edusc, 2006. 128 p.

MINAS GERAIS. Programa de Educação Fiscal do Estado de Minas Gerais (Proef). **Cadernos de capacitação**. Belo Horizonte: SEF/MG, 2000.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação do conhecimento na empresa**. 14. ed. São Paulo: Campus, 1997.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF). **Caderno 1: educação fiscal no contexto social**. 2. ed. Brasília: Esaf, 2005.

**Referencial teórico-prático do município de Divinópolis-MG** – Produção coletiva de educadores da rede de ensino de Divinópolis, região e técnicos do Gefe/MG. Divinópolis, Minas Gerais, 2004.

**Referencial teórico-prático do município de Governador Valadares-MG** – Produção coletiva de educadores da rede de ensino de Governador Valadares e técnicos do Gefe/MG. Governador Valadares, Minas Gerais, 2004.

**Referencial teórico-prático do município de Lavras-MG** – Produção coletiva de educadores da rede de ensino de Lavras e técnicos do Gefe/MG. Poços de Caldas, Minas Gerais, 2007.

**Referencial teórico-prático do município de Pará de Minas-MG** – Produção coletiva de educadores da rede pública municipal e estadual de ensino e técnicos do Gefe. Pará de Minas, Minas Gerais, 2003.

**Referencial teórico-prático do município de Poços de Caldas-MG** – Produção coletiva de educadores da rede de ensino de Poços de Caldas e técnicos do Gefe/ MG. Poços de Caldas, Minas Gerais, 2007.

RISTOFF, Dilvo et al. **A mulher na educação superior brasileira – 1991-2005**. Brasília: Inep, 2007.

VELOSO, Najla. **Currículo em verso e prosa**. 1. ed. Brasília: Ex Libris, 2006.

## 8 APÊNDICE

### Questionário aplicado aos educadores

Todas as perguntas são relacionadas ao trabalho de organização do *Caderno referencial de educação fiscal* do município. Basicamente utilizaremos para análise e referência as quatro etapas seguintes:

- seminário inicial de apresentação dos conteúdos da educação fiscal;
- oficinas de trabalho (organização e construção dos projetos);
- finalização/diagramação/impressão e lançamento do *Caderno*;
- utilização, na escola e na comunidade, do *Caderno referencial de educação fiscal*.

#### 1. Sobre você:

##### 1.1 Qual seu grau de escolaridade?

- (A) Ensino médio.                       (B) Superior.                       (C) Especialização.  
 (D) Mestrado.                       (E) Doutorado.                       (F) Outro.

##### 1.2 Qual sua formação?

- (A) Pedagogia.                       (B) Psicologia.                       (C) Normal.  
 (D) Normal superior.                       (E) Filosofia.                       (F) Sociologia.  
 (G) História.                       (H) Geografia.                       (I) Biologia.  
 (J) Educação física.                       (K) Biblioteconomia.                       (L) Outros.

##### 1.3 Você é professor?

- (A) Educação infantil – creche.                       (B) Educação infantil – pré-escola.  
 (C) Ensino fundamental – iniciais (1º ao 5º).                       (D) Ensino fundamental – finais (6ª a 9ª).  
 (E) Ensino médio.                       (F) Ensino superior.  
 (G) Pedagogo/especialista.                       (H) Direção escolar.  
 (I) Não sou professor/outras funções.

##### 1.4 Conclusão do último curso regular:

- (A) Há menos de cinco anos.                       (B) Entre cinco e dez anos.  
 (C) Entre dez e quinze anos.                       (D) Entre quinze e vinte anos.  
 (E) Há mais de vinte anos.

**1.5 Faixa etária:**

- (A) Até 25 anos.                       (B) De 26 a 30 anos.                       (C) De 31 a 40 anos.  
 (D) De 41 a 50 anos.                       (E) Mais de 51 anos.

**1.6 Gênero:**

- (A) Feminino.                       (B) Masculino.

**1.7 Qual sua principal fonte de acesso à informação?**

- (A) Computador-internet.                       (B) Jornal.                       (C) Revistas.  
 (D) Livros.                       (E) Conversas.                       (F) Outros.

**1.8 Como você avaliaria sua principal fonte de informação?**

- (A) Excelente.                       (B) Muito boa.                       (C) Boa.  
 (D) Razoável.                       (E) Ruim.

**2. Sobre o seminário:**

A construção do *Caderno referencial de educação fiscal* inicia-se com um seminário no qual os temas relevantes do Programa de Educação Fiscal são levados aos educadores participantes.

As questões a seguir são relacionadas ao seminário inicial: sua proposta, organização, escolha dos participantes e outros pontos vinculados.

**2.1 Em sua opinião, a escolha dos participantes foi adequada?**

- (A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.                       (D) Outro.

**2.2 Sua participação foi voluntária?**

- (A) Sim.                       (B) Não.                       (C) Outro.

**2.3 Sua participação ocorreu por determinação superior?**

- (A) Sim.                       (B) Não.                       (C) Não lembro/não sei.  
 (D) Outro.

**2.4 Se sua escolha foi determinação superior, ocorreu de modo impositivo ou opcional?**

- (A) Sim.                       (B) Não.                       (C) Não lembro/não sei.  
 (D) Outro.

2.5 Você entende que deveria ser consultado previamente, a título de opinião, sobre os possíveis candidatos a fazer parte da equipe de organização do *Caderno referencial de educação fiscal* em seu município?

- (A) Sim.  (B) Não.  
 (C) Não tenho como opinar.  (D) Outro.

O seminário inicial de apresentação do Programa de Educação Fiscal, início da organização do *Caderno referencial de educação fiscal*, tem duração de dois ou três dias.

2.6 O tempo de duração do seminário foi suficiente para o entendimento dos temas propostos?

- (A) Sim.  (B) Não.  (C) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

2.7 Você acha adequado o seminário ocorrer com essa duração?

- (A) Sim.  (B) Não.  
 (C) Tempo de duração inadequado.  (D) Outro.

2.8 O formato desse seminário é adequado à proposta de criação de um *Caderno referencial*?

- (A) Sim.  (B) Não.  
 (C) Não lembro/não sei.  (D) Outro.

2.9 O número de participantes do seminário inicial, do qual fez parte, foi de:

- (A) Menos de 50.  (B) Entre 51 e 100.  (C) Entre 101 e 150.  
 (D) Entre 151 e 200.  (E) Mais de 200.  (E) Não lembro/não sei.

2.10 Este número de participantes é adequado?

- (A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.  (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

2.11 Quando de sua participação no seminário, ao final do evento, você se sentiu satisfeito e seguro para dar continuidade às atividades?

- (A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.  (D)

---

Se possível, comente sua resposta:

---

2.12 Em sua opinião, o seminário atende às expectativas dos participantes?

(A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.     (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

2.13 Em sua opinião, o seminário dá condições de segurança para a segunda fase do projeto?

(A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.     (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

2.14 Ao final do seminário você sabia exatamente o que seria realizado nas etapas subsequentes?

(A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.     (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

2.15 A organização do seminário, nos moldes realizados, propicia o entendimento da proposta do evento?

(A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.     (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

2.16 Quando você foi convidado (convocado) a participar do seminário você sabia do que se tratava?

(A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.     (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

2.17 Em sua opinião, é necessária uma apresentação prévia do conteúdo da educação fiscal aos participantes do seminário para um melhor entendimento da totalidade do trabalho?

- (A) Sim, para todo o grupo.       (B) Sim, para grupos menores.  
 (C) Não é necessário, o seminário é suficiente como apresentação inicial.  
 (D) Outro.

2.18 Em sua opinião, o seminário deve permanecer como ocorreu em seu município?

- (A) Sim, totalmente.       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.       (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

2.19 Em sua opinião, o que deve mudar na realização do seminário?

- (A) Tudo, não atendeu ao proposto.       (B) Parcialmente.  
 (C) Não atendeu às expectativas.       (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

2.20 Em sua opinião, o que deve ser excluído da proposta do seminário?

- (A) Tudo, não atendeu ao proposto.       (B) Parcialmente, é necessário ajuste.  
 (C) Nada atendeu à proposta inicial.       (D) Outro.

Por favor, comente sua resposta:

---

---

2.21 Em sua opinião, o seminário inicial foi:

- (A) De grande aproveitamento.       (B) De aproveitamento parcial.  
 (C) Confuso.       (D) Muito técnico.  
 (E) Pouco didático.       (F) Sem nenhum aproveitamento.

Por quê? Por favor, comente sua resposta:

---

---

---

---

---

---

### 3. Sobre as oficinas

Após o seminário, para a continuidade dos trabalhos, o grupo é dividido em subgrupos para a realização das oficinas. Nessas oficinas ocorre a elaboração dos projetos que farão parte do referencial. São estes projetos que darão vida ao *Caderno referencial*.

As questões a seguir são relativas a esta parte do trabalho.

3.1 As oficinas de trabalho, nos moldes em que foram organizadas, são adequadas aos objetivos a que se propõem?

- (A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.     (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---



---

3.2 Quantas reuniões foram realizadas em seu trabalho?

- (A) Até 2.     (B) De 3 a 4.     (C) De 5 a 7.  
 (D) De 8 a 10.     (E) Mais de 11.     (E) Não lembro/não sei.

3.3 Em sua opinião, o número de reuniões, para as oficinas de trabalho foi adequado?

- (A) Sim.     (B) Não.  
 (C) Não posso opinar.     (D) Outro.

3.4 Em sua opinião, quantas reuniões da equipe de trabalho das oficinas de projeto devem ser realizadas para uma boa execução dos projetos?

- (A) Até 2.     (B) De 3 a 4.     (C) De 5 a 7.  
 (D) De 8 a 10.     (E) De 11 a 15.     (E) Outro.

3.5 A realização das oficinas de trabalho auxilia efetivamente na elaboração dos *Cadernos referenciais de educação fiscal*?

- (A) Sim.     (B) Não.  
 (C) Não posso opinar.     (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---



---

3.6 As oficinas de trabalho são realizadas com a presença de técnicos fazendários e educadores. Em sua opinião, a presença de técnicos fazendários auxilia ou prejudica o andamento dos trabalhos?

- (A) Auxilia totalmente.                       (B) Auxilia parcialmente.                       (C) Prejudica totalmente.  
 (D) Prejudica parcialmente.                       (E) É indiferente.                       (F) É necessária.

3.7 Quando da realização das oficinas de trabalho após o seminário, você entende que os temas para os projetos a serem incluídos no *Caderno referencial de educação fiscal* devem vir prontos e previamente definidos?

(A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.  (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---



---

3.8 Na realização das oficinas de trabalho após o seminário, os educadores e os demais participantes se reúnem para a definição dos projetos a serem incluídos no *Caderno referencial de educação fiscal*. É realmente esta a equipe e o melhor momento de se definir os projetos a serem trabalhados?

(A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.  (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---



---

3.9 Em sua oficina de trabalho para a construção dos projetos, qual era o número de participantes?

(A) Até 5.  (B) De 6 a 10.  (C) De 11 a 15.

(D) De 16 a 20.  (E) Mais de 21.  (F) Não lembro/não sei.

3.10 Em sua opinião, qual o número ideal de participantes de uma equipe de projetos para que o trabalho seja desenvolvido em sua plenitude?

(A) Até 5.  (B) De 6 a 10.  (C) De 11 a 15.

(D) De 16 a 20.  (E) De 21 a 25.  (F) Outro.

Na organização dos projetos para inclusão no *Caderno referencial de educação fiscal* do município é essencial a vinculação do tema proposto aos conteúdos disponibilizados no Programa de Educação Fiscal.

3.11 Em sua opinião, a vinculação da educação fiscal aos projetos em estudo é feita de maneira natural pelos educadores envolvidos na atividade?

(A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.

(C) Não.  (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---



---



---

3.12 Em sua opinião, o que pode ser feito para melhorar o entendimento da necessária vinculação entre o tema do projeto de trabalho e os temas inerentes à educação fiscal?

(A) Nada, já são vinculados.       (B) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

3.13 Quando da realização das oficinas, você sabia exatamente o que seria o trabalho de sua equipe?

(A) Sim, totalmente.       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.       (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

Atualmente muitos municípios já organizaram seu *Caderno referencial de educação fiscal*. A pergunta a seguir é para auxiliar os municípios que ainda irão realizar essa tarefa.

3.14 Então, em sua opinião, os *Cadernos referenciais de educação fiscal* devem ser mostrados quando da realização de oficinas em outros municípios, ou o trabalho deve começar do zero, sem levar em conta o que já existe?

(A) Sim, plenamente.       (B) Sim, rapidamente.  
 (C) Não.       (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

3.15 Em sua opinião, o trabalho das oficinas de projeto deve permanecer como ocorreu em seu município?

(A) Sim, totalmente.       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.       (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

3.16 Em sua opinião, o que deve mudar na realização das oficinas de projeto?

(A) Tudo, não atenderam ao proposto.       (B) Parcialmente, necessário ajuste.  
 (C) Nada, atenderam às expectativas.       (D) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

3.17 Em sua opinião, o que deve ser excluído da proposta das oficinas de projeto?

- (A) Tudo, não atenderam ao proposto.       (B) Parcialmente, necessário ajuste.  
 (C) Nada, atenderam à proposta inicial.       (D) Outro.

Por favor, comente sua resposta:

3.18 Em sua opinião, o trabalho das oficinas de projeto foi:

- (A) De grande aproveitamento.       (B) De aproveitamento parcial.  
 (C) Inicialmente confuso.       (D) Faltou esclarecimento sobre o que fazer.  
 (E) pouco didático.       (F) Sem nenhum aproveitamento.

Por quê? Por favor, comente sua resposta:

#### 4. Sobre a finalização/diagramação/impressão e lançamento do *Caderno*

4.1 Você teve acesso às etapas finais de organização do *Caderno referencial de educação fiscal*?

- (A) Sim, totalmente.       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.       (D) Outro.

4.2 Você entendia à época como necessária sua participação nas etapas finais do projeto em seu município?

- (A) Sim, totalmente.       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.       (D) Outro.

4.3 Você entende como necessária, no tocante às etapas finais, a participação de todos os envolvidos no projeto?

- (A) Sim, totalmente.       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.       (D) Outro.

4.4 A versão final do *Caderno referencial de educação fiscal* teria um melhor resultado se houvesse a participação de toda a equipe de trabalho?

- (A) Sim.       (B) Possivelmente.  
 (C) Não.       (D) Outro. \_\_\_\_

4.5 O *Caderno*, em termos de projeto gráfico, atendeu às suas expectativas?

- (A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.     (D) Outro.

4.6 Você foi consultado sobre o projeto gráfico final?

- (A) Sim.     (B) Sim, em pontos específicos.  
 (C) Não.     (D) Outro.

4.7 Você gostou do projeto gráfico final do *Caderno referencial de educação fiscal*?

- (A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.     (D) Outro.

4.8 Considerando que você não foi consultado sobre o projeto gráfico final, sua participação seria relevante para a melhoria do resultado?

- (A) Sim.     (B) Sim, em pontos específicos.  
 (C) Não.     (D) Outro.

4.9 Após a conclusão dos trabalhos e da impressão do *Caderno referencial de educação fiscal*, você que trabalhou em sua organização, recebeu espontaneamente um, ou mais de um, exemplar deste?

- (A) Sim.     (B) Não.     (C) Outro.

Se possível, comente sua resposta:

---

---

4.10 Houve o lançamento oficial do *Caderno referencial de educação fiscal* em seu município?

- (A) Sim.     (B) Não.     (C) Outro.

Se necessário, comente sua resposta:

---

---

4.11 Houve divulgação e disponibilização do *Caderno referencial de educação fiscal* para a Rede Municipal de Educação em seu município?

- (A) Sim.     (B) Não.     (C) Outro.

Se necessário, comente sua resposta:

---

---

4.12 Todos os professores de seu município receberam um exemplar do *Caderno referencial de educação fiscal*?

(A) Sim.  (B) Não.  (C) Outro.

Se necessário, comente sua resposta:

---

### 5. Sobre a utilização do *Caderno referencial de educação fiscal*

Considerando que você tenha recebido seu exemplar do *Caderno referencial de educação fiscal* de seu município:

5.1 Você o compulsa regularmente?

(A) Sim.  (B) Não.  (C) Outro.

5.2 Qual a periodicidade com que você utiliza o *Caderno referencial de educação fiscal*?

(A) Diariamente.  (B) Quase diariamente.  (C) Semanalmente.  
 (D) Quinzenalmente.  (E) Mensalmente.  (F) Não lembro/não sei.

5.3 Você utiliza os conceitos e as informações do *Caderno* em suas atividades na escola?

(A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.  (C) Não.  
 (D) Outro.

Por favor, comente sua resposta:

---

5.4 Há quanto tempo você não manuseia seu *Caderno referencial de educação fiscal*?

(A) Dois dias.  (B) De 3 a 6 dias.  (C) De 7 a 10 dias.  
 (D) De 11 a 14 dias.  (E) De 15 a 30 dias.  (F) Mais de um mês.

5.5 O *Caderno referencial de educação fiscal* atende aos fins a que foi proposto?

(A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.  (C) Não.  
 (D) Outro.

Por favor, comente sua resposta:

---

5.6 Você considera o *Caderno referencial de educação fiscal* útil?

(A) Sim, totalmente.  (B) Sim, parcialmente.  (C) Não.  
 (D) Outro.

Por favor, comente sua resposta:

---



---



---

5.7 O *Caderno referencial de educação fiscal* é de fácil entendimento?

- (A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.     (D) Outro.

5.8 Um educador que não participou de sua elaboração consegue utilizar o *Caderno* adequadamente e em sua plenitude?

- (A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.                       (C) Não.  
 (D) Outro.

Por favor, comente sua resposta:

---



---



---

5.9 A criação de centros de tecnologia (salas de acesso à internet) seria um diferencial na utilização do *Caderno referencial de educação fiscal* de seu município?

- (A) Sim.     (B) Sim, parcialmente.  
 (C) Não.     (D) Indiferente.

Por favor, comente sua resposta:

---



---



---

## 6. Sobre uma avaliação

6.1 A atividade de construção/organização do *Caderno referencial de educação fiscal* de seu município cumpriu os objetivos propostos?

- (A) Sim, totalmente.                       (B) Sim, parcialmente.                       (C) Não.

Por quê? Por favor, comente sua resposta:

---



---



---

6.2 Qual sua avaliação geral da atividade de construção/organização do *Caderno referencial de educação fiscal* de seu município?

- (A) 1 a 2 – ruim                                       (B) 3 a 4 – regular.                                       (C) 5 a 6 – satisfatório  
 (D) 7 a 8 – bom.                                       (E) 9 – muito bom.                                       (F) 10 – ótimo.

Se possível, comente sua resposta:

---



---



---

6.3 Em sua opinião, o Programa de Educação Fiscal deve ser desenvolvido/disseminado por:

- (A) Servidores vinculados à educação.
- (B) Servidores e técnicos fazendários.
- (C) Educadores e fazendários, em conjunto.
- (D) Não deve ser desenvolvido/não é necessário.

Por quê? Por favor, comente sua resposta:

---

---

---

---

---

Tema 1 – Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira – 3º lugar

*Denise Teresinha Brandão Kern\**

## **Uma Reflexão sobre a Importância da Inclusão da Educação Financeira na Escola Pública**

\* Mestre em Ensino de Ciências Exatas pelo Centro Universitário Univates-RS e Especialista em Toxicologia Aplicada pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RS). Professora titular do Instituto de Educação Ivoti, no qual leciona Matemática para 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries, trabalha no Projeto de Educação Financeira para turmas do Ensino Médio e do Curso Normal e leciona cursos de extensão em educação financeira, além de ministrar palestras e oficinas.



## **Agradecimentos**

A Deus, por permitir esses momentos de alegria e nas dificuldades ter me sustentado e dado forças para seguir a caminhada, além de colocar em meu caminho pessoas especiais que colaboraram na realização de meu trabalho.

A toda a minha família e amigos, que estiveram comigo, apoiando-me e compreendendo o tempo que não pude me dedicar a eles por estar comprometida com este trabalho.



## Resumo

Este trabalho foi realizado com uma turma do 3º ano do ensino médio da Escola Estadual Professor Mathias Schütz, de Ivoti-RS<sup>1</sup>, no qual se procurou refletir sobre a importância da inclusão da educação financeira na escola pública como uma proposta que contribua para preparar cidadãos para a vida, a fim de que possam agir de forma adequada, saudável e com responsabilidade diante de situações relacionadas com assuntos do seu “mundo financeiro”. Foi proporcionada ao aluno a oportunidade de conhecer e aplicar conceitos que faziam parte de seu dia a dia estudando sobre ideias de pensadores da educação e outros que também já vêm trabalhando com esse tema, bem como as opiniões de oito alunos entrevistados no final da prática como suporte para a reflexão, buscando responder aos questionamentos da investigação: Os alunos do 3º ano do ensino médio de uma escola pública, no decorrer de sua trajetória de estudantes, tiveram algum contato com assuntos relacionados com uma educação financeira? É possível trabalhar na escola relacionando os conteúdos curriculares com aspectos que dizem respeito ao “mundo financeiro”? Na realização da prática, apresentou-se o tema de forma que o aluno pudesse perceber a relação tanto com os conteúdos curriculares como com outras áreas do conhecimento, numa tentativa de se trabalhar de forma interdisciplinar. Os resultados apontam que a inclusão da educação financeira é uma necessidade social que possibilitará aos alunos refletir sobre seus problemas financeiros, a forma como realizam seus planejamentos, como fazem suas escolhas e que objetivos têm para suas vidas e seu futuro. Assim, a educação financeira poderá possibilitar ao aluno o acesso ao “mundo financeiro” de maneira que ele se sinta incluído como cidadão.

**Palavras-chave:** educação financeira; escola pública; interdisciplinaridade.

---

1 N.E: identificação incluída a pedido da autora. Tais dados foram ocultados durante o concurso Monografias em Educação Fiscal e Financeira.



# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO . . . . .	183
2 EDUCAÇÃO FINANCEIRA NA ESCOLA . . . . .	188
2.1 Educação financeira . . . . .	190
2.2 Mundo financeiro: prática interdisciplinar. . . . .	198
2.2.1 O que é uma prática interdisciplinar? . . . . .	201
3 METODOLOGIA . . . . .	203
3.1 Contexto da pesquisa . . . . .	204
3.2 Instrumentos da pesquisa . . . . .	205
3.2.1 Plano de Estudos . . . . .	205
3.2.2 Investigação prévia. . . . .	207
3.2.3 Intervenção pedagógica. . . . .	208
3.2.4 Entrevistas . . . . .	222
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .	236
5 REFERÊNCIAS . . . . .	240

**LISTA DE FIGURA**

---

Figura 1. Cálculos de impostos. . . . .215

**LISTA DE QUADRO**

---

Quadro 1. Reportagens do jornal *Zero Hora*. . . . .213

## 1 INTRODUÇÃO

---

No Brasil, são poucas as escolas que se preocupam em incluir em seu plano de estudos assuntos relacionados à educação financeira. Segundo Martins (2004), a escola omite-se em relação às noções de comércio, economia, impostos e finanças. A maioria das pessoas continua ignorando esses assuntos na vida adulta e segue sem instrução financeira e sem habilidade para lidar com dinheiro.

Nos currículos, temos uma infinidade de conteúdos que precisamos ensinar aos nossos jovens, mas poucas escolas, ou quase nenhuma, contemplam em seu plano de estudos temas sobre educação financeira. A escola precisa trabalhar com assuntos que auxiliem o futuro cidadão a conhecer e a gerenciar suas necessidades cotidianas. Como enfatiza Demo (2003, p. 17), “o que se aprende na escola deve aparecer na vida”. Nossos jovens passam 11 anos (agora serão 12) de sua jornada de estudantes tendo de aprender conteúdos de disciplinas como história, geografia, química, matemática e todas as demais pertinentes à série de ensino sem que se faça uma relação dos temas tratados com o contexto em que vive o aluno.

O mundo está globalizado. Vivemos em uma época do instantâneo. Um fato, por exemplo, que tenha ocorrido há cinco minutos no outro lado do mundo pode não ser mais segredo para o resto da humanidade. É notório que nem todos têm acesso a todo e qualquer tipo de informação, mas se assim o desejarem, recursos não lhes faltarão.

Estar informado é diferente de conhecer. Se uma pessoa ligar a televisão ou estiver conectada à internet, ela disporá de uma diversidade de informações, o que não garante que ela realmente compreenda ou conheça todas essas informações. Vasconcellos, em entrevista à *Revista Mundo Jovem* (2005, p. 13), disse: “Conhecimento não se encontra em qualquer lugar. Em todo lugar o aluno pode encontrar informação e não conhecimento, pois o conhecimento é uma informação trabalhada”. Essa é a atual situação em que se encontra o ensino básico, e torna-se cada vez mais difícil entrar em uma sala de aula e conseguir que os alunos fiquem “conectados” na quantidade de informações que existe para se “passar” para eles, isso sem considerar os casos de inclusão de portadores de necessidades especiais, ou mesmo tantos outros casos de dificuldades de aprendizagem.

Em outras épocas, talvez, isso pudesse ter sido feito de forma mais fácil. O professor era o detentor do saber, e suas “informações” não eram questionadas. Citando Tiba (2002, p. 252): “Durante muito tempo, quem tinha informação detinha poder. Hoje, na internet, há desperdício de informações. Agora tem poder quem sabe utilizar bem as informações”.

Hoje, ao entrar em sala de aula, muitas vezes, deparo-me com questionamentos que gostaria de ter feito, como, por exemplo:

– Professora – pergunta um aluno –, onde vamos usar isto?

– Para que serve?

– Por que eu tenho que aprender este conteúdo?

– Quem foi que inventou isto? (com cara de quem acredita que aquilo seja algo, no mínimo, absurdo).

Ao tentar compreender o que eles estão sentindo, posso identificar situações semelhantes à realidade escolar da época em que fui aluna: não gostava de decorar conteúdos e apenas reproduzi-los sem ao menos entender o tema trabalhado.

De acordo com os *Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)*:

O papel do professor nesse processo é, portanto, crucial, pois a ele cabe apresentar os conteúdos e atividades de aprendizagem de forma que os alunos compreendam o porquê e o para que do que aprendem, e assim desenvolvam expectativas positivas em relação à aprendizagem e sintam-se motivados para o trabalho escolar (BRASIL, 2000, p. 69).

Durante algum tempo, procedi como tinha aprendido: para algumas perguntas tinha as respostas, mas a outras respondia como meus professores me respondiam:

– Porque isto cai no vestibular ou cai na prova.

– Porque mais adiante vais precisar no conteúdo novo.

Não satisfeita com essas respostas e com as perguntas que constantemente tinha de responder, resolvi investigar como tornar os conteúdos que precisavam ser ensinados mais significativos. Tentando responder para que servem e

onde vamos usá-los, tenho trabalhado os conteúdos de forma contextualizada e com situações práticas do dia a dia do aluno, de forma que ele consiga estabelecer relações entre eles. Assim, utilizando atividades de modelagem, tenho conseguido responder às perguntas que constantemente são feitas pelos alunos. Hoje respondo:

– Porque isso você precisará para a vida.

Nas palavras de Barbosa, uma atividade de modelagem “é toda atividade escolar que oferece condições sob as quais os alunos são convidados a atuar”. O autor ressalta ainda:

O ambiente de modelagem está associado à problematização e investigação. O primeiro refere-se ao ato de criar perguntas e/ou problemas, enquanto que o segundo, à busca, seleção, organização e manipulação de informações e reflexão sobre elas. Ambas as atividades não são separadas, mas articuladas no processo de envolvimento dos alunos para abordar a atividade proposta. Nela, podem-se levantar questões e realizar investigações que atingem o âmbito do conhecimento reflexivo (BARBOSA, 2004, p. 75).

Também os PCNs abordam a importância de trabalharmos com atividades que auxiliem os alunos a se posicionar nas questões do seu cotidiano.

As questões relativas à globalização, as transformações científicas e tecnológicas e a necessária discussão ético-valorativa da sociedade apresentam para a escola a imensa tarefa de instrumentalizar os jovens para participar da cultura, das relações sociais e políticas. A escola, ao posicionar-se desta maneira, abre a oportunidade para que os alunos aprendam sobre temas normalmente excluídos (BRASIL, 2000, p. 47).

Nesse sentido, buscando contribuir com essa discussão sobre como envolver assuntos que normalmente são excluídos dos currículos no processo de contextualização dos conteúdos abordados na escola com a realidade do aluno, resolvi investigar sobre educação financeira na escola.

A pesquisa teve por objetivo subsidiar a reflexão sobre a importância de preparar cidadãos para a vida, para que possam agir de forma adequada, saudável e com responsabilidade diante de situações relacionadas à educação financeira. Da mesma forma, objetivava verificar se conteúdos relacionados com edu-

cação financeira foram trabalhados durante a trajetória estudantil dos alunos do 3º ano do ensino médio. Além disso, destinava-se a propiciar situações práticas que viabilizassem o conhecimento de assuntos relacionados ao tema e a analisar a importância da inclusão da educação financeira na escola pública, relacionando os diferentes aspectos do mundo financeiro com os conteúdos curriculares.

Questiono-me sobre qual seria o momento em que deveríamos aprender assuntos do “mundo financeiro”, destacando que esses não integram somente o mundo adulto. Na realidade, qualquer criança que já saiba falar começa a compreender que o pai e a mãe fazem trocas de mercadorias por algo que eles chamam de “dinheiro”, entende e quer participar desse mundo de trocas, esse “mundo financeiro”.

A omissão da escola em relação a noções de comércio, de economia, de impostos e de finanças tem uma consequência perversa: a maioria das pessoas, quando adulta, continua ignorando esses assuntos e segue sem instrução financeira e sem habilidade para manejar dinheiro. As consequências se tornam mais graves se levarmos em conta que ninguém, qualquer que seja a sua profissão, está livre dos problemas ligados ao mundo do dinheiro e dos impostos (MARTINS, 2004, p. 56).

Concordo com o que diz Martins sobre a omissão da escola em relação a assuntos que dizem respeito a uma educação financeira, ao mesmo tempo compreendo que todos, independentemente da classe social de origem, ingresam na escola com muitas noções sobre o “mundo financeiro”, cabendo a essa instituição dar continuidade e significado. É nesse momento que ocorre a falha: a preocupação em dar ênfase aos conteúdos básicos, acreditando que estes não têm nenhuma relação com questões do cotidiano dos alunos. Assim, deveríamos repensar a prática.

A prática de todo professor, mesmo de forma inconsciente, sempre pressupõe uma concepção de ensino e aprendizagem que determina sua compreensão dos papéis de professor e aluno, da metodologia, da função social da escola e dos conteúdos a serem trabalhados. A discussão dessas questões é importante para que se explicitem os pressupostos pedagógicos que subjazem à atividade de ensino, na busca de coerência entre o que se pensa estar fazendo e o que realmente se faz (BRASIL, 2000, p. 38-39).

Refletir sobre a prática é uma tarefa que deveria realizar-se constantemente, ou seja, pensar se o que se está fazendo é o que realmente precisa ser feito.

A prática que se desenvolve com um grupo de alunos poderá ser a mesma para com outro grupo de condições sociais e culturais diferentes? Acredito que poucas vezes se pergunta: quais as necessidades deste grupo de alunos?

Trabalho em uma escola da rede privada onde tenho a oportunidade de desenvolver um Projeto de Educação Financeira que abrange todos os níveis de ensino, podendo relacionar os conteúdos curriculares com situações que dizem respeito ao cotidiano do aluno.

A escola oficial precisa aprender com os processos educacionais informais e incluir em seu cotidiano aspectos da educação informal, como sair do espaço da sala de aula e observar o meio à sua volta: escutar e discutir diferentes possibilidades de solução dos problemas do cotidiano (MONTEIRO; POMPEU JR., 2001, p. 58).

Uma metodologia que procura incluir a realidade em que vive o aluno e faz com que ele participe com entusiasmo é, no mínimo, gratificante. Mas e as outras realidades? As outras escolas? O que se tem feito para trabalhar com educação financeira? É possível proporcionar uma educação financeira na escola pública? A escola pública contempla, em seu plano de estudos, conteúdos relacionados a aspectos do mundo financeiro?

Esse foi um dos motivos que me levaram a me inscrever na seleção para o mestrado. Precisava responder a essas novas questões que surgiam. Assim, delimitou-se o problema da minha investigação: *Os alunos do 3º ano do ensino médio de uma escola pública, no decorrer de sua trajetória de estudantes, tiveram algum contato com assuntos relacionados com uma educação financeira? Trabalhar na escola de forma que se possam relacionar os conteúdos curriculares a aspectos que dizem respeito ao “mundo financeiro” é possível?*

Nesse contexto, procurei, por meio da análise do plano de estudos de uma escola da rede pública, verificar se foram contemplados assuntos referentes ao tema, bem como investigar com os alunos de uma turma do 3º ano do ensino médio a importância de abordar esse tipo de conhecimento na escola, incluindo em seu currículo temas relacionados a uma educação financeira.

Realizei uma intervenção prática desses assuntos de forma que possibilitasse ajudar os alunos, após a conclusão do ensino básico, a terem condições de buscar uma maior responsabilidade como cidadãos.

## 2 EDUCAÇÃO FINANCEIRA NA ESCOLA

---

Refletir sobre a importância de preparar cidadãos para a vida, para que possam agir de forma adequada, saudável e com responsabilidade diante de situações relacionadas à educação financeira, de maneira que a construção do conhecimento leve em conta o meio em que o sujeito está inserido, remete-me a analisar minhas ações com base nas ideias sobre aprendizagem de pensadores como Vygotsky e Paulo Freire, entre outros, que defendem a importância de se considerar o sujeito protagonista de sua aprendizagem.

Analisar a inclusão da educação financeira na escola pública de maneira que possibilite relacionar os conteúdos curriculares com situações do cotidiano do aluno poderá ser uma alternativa na busca de uma aprendizagem significativa no que se refere a considerar o aluno um ser total, e não isolado do mundo em que vive.

Em síntese, nessa abordagem, o sujeito produtor de conhecimento não é um mero receptáculo que absorve e contempla o real nem o portador de verdades oriundas de um plano ideal; pelo contrário, é um sujeito ativo que, em sua relação com o mundo, com seu objeto de estudo, reconstrói (no seu pensamento) este mundo. O conhecimento envolve sempre um fazer, um atuar do homem (REGO, 1998, p. 98).

Concordo com a autora quando diz que “conhecer” envolve “um fazer”, um atuar do ser humano, e penso que é impossível exercer o papel de educadores desconsiderando a participação dos alunos no processo de ensino-aprendizagem.

Os estudos desenvolvidos por Vygotsky (REGO, 1998) sobre aprendizagem destacam o homem como um ser que se forma em contato com a sociedade. A aprendizagem dá-se na interação do sujeito com seu meio, de maneira que dessa interação resulte uma transformação do sujeito e do ambiente em que ele está inserido. Assim, o conhecimento adquirido tem suas bases nas interações entre sujeito e objeto (mundo).

Por sua vez, Freire (2006, p. 62) lembra que “O homem como um ser de relações [...] descobre que não só está na realidade, mas também que está com ela. Realidade que é objetiva, independente dele, possível de ser reconhecida e com a qual se relaciona”. Segundo ele, é o que nos diferencia da esfera animal,

ou seja, possuir discernimento é uma conotação puramente humana, que guarda em si sua pluralidade, sua criticidade, sua consequência e sua temporalidade. O autor enfatiza ainda:

A sua interação o enraíza e lhe dá consciência de sua temporalidade. Se não houvesse essa integração, que é uma característica das relações do homem e que se aperfeiçoa na medida em que esse se faz crítico, seria apenas um ser acomodado e, então, nem a história nem a cultura – seus domínios – teriam sentido. Faltaria a eles a marca da liberdade. E é porque se integra na medida em que se relaciona, e não somente se julga e se acomoda, que o homem cria, recria e decide (FREIRE, 2006, p. 63-64).

Nessa perspectiva, deve-se considerar o meio em que o indivíduo está inserido, suas ideologias, a forma como faz a leitura de seu “mundo”, o compromisso de que nos fala Freire (2006, p. 23), de sermos “capazes de ver o homem na sua totalidade, no seu que fazer-ação-reflexão, que sempre se dá no mundo e sobre ele”. Esse compromisso me remete para além da simples constatação. Preciso ter vontade de intervir no processo de aprendizagem do aluno, buscando, na ação conjunta, atividades que propiciem esse que fazer-ação-reflexão. Dessa forma, está-se deixando para trás uma concepção “bancária” da educação:

Na visão “bancária” da educação, o “saber” é uma doação dos que se julgam sábios aos que julgam nada saber. Doação que se funda numa das manifestações instrumentais da ideologia da opressão – a absolutização da ignorância, que constitui o que chamamos de alienação da ignorância, segundo a qual esta se encontra sempre no outro.

O educador, que se aliena a ignorância, se mantém em posições fixas, invariáveis. Será sempre o que sabe, enquanto os educandos serão sempre os que não sabem. A rigidez destas posições nega a educação e o conhecimento como processos de busca (FREIRE, 2001, p. 58).

Essa visão “bancária” de que fala Freire se pode analogamente constatar nas palavras de Vygotsky:

[...] até hoje o aluno tem permanecido nos ombros do professor. Tem visto tudo com os olhos dele e julgado com a mente dele. Já é hora de colocar o aluno sobre as suas próprias pernas, de fazê-lo andar e cair, sofrer dor e contusões e escolher a direção. E o que é verdadeiro para a marcha – que só se pode aprendê-la com

as próprias pernas e com as próprias quedas – se aplica igualmente a todos os aspectos da educação (VYGOTSKY, 2004, p. 452).

Assim, considera-se o aluno o protagonista de sua aprendizagem, e não mero receptor de conhecimento. Ainda citando Vygotsky (2004, p. 456):

No fim das contas, só a vida educa, e quando mais amplamente ela irromper na escola, mais dinâmico e rico será o processo educativo. O maior erro da escola foi ter se fechado e se isolado da vida com uma cerca alta. A educação é tão inadmissível fora da vida quanto a combustão sem oxigênio ou a respiração no vácuo. Por isto o trabalho educativo do pedagogo deve estar necessariamente vinculado ao seu trabalho criador, social e vital.

Construir conhecimento implica uma ação partilhada, ocorrendo a mediação entre sujeitos, na qual a interação social é condição indispensável para que aconteça a aprendizagem. Nesse contexto, trabalhar com educação financeira na escola possibilita estabelecer relações entre os conteúdos curriculares e a vivência do aluno. De acordo com os PCNs (BRASIL, 2000), qualquer que seja a linha pedagógica, o que diferencia as propostas é a função que se atribui aos conteúdos no contexto escolar. Em decorrência disso, o importante é a maneira como devem ser selecionados e tratados.

Ainda citando os PCNs (BRASIL, 2000, p. 93), no que se refere a orientações didáticas, “uma prática educativa que tenha como eixo a formação de um cidadão autônomo e participativo”, o ensino deve ser pautado em criar condições para que os alunos possam construir significados mediante múltiplas e complexas interações, pois “cada aluno é sujeito de seu processo de aprendizagem, enquanto o professor é o mediador na interação dos alunos com os objetos de conhecimento”. Nesse sentido, acredito que trabalhar assuntos que dizem respeito à educação financeira é uma forma de contribuir para a formação do cidadão para a vida, considerando-se seu cotidiano.

## 2.1 Educação financeira

*O que é educação financeira?*

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a educação financeira pode ser definida como:

O processo em que os indivíduos melhoram a sua compreensão sobre os produtos financeiros, seus conceitos e riscos, de maneira que, com informação e recomendação claras, possam desenvolver as habilidades e a confiança necessárias para tomarem decisões fundamentadas e com segurança, melhorando o seu bem-estar financeiro (OCDE, 2005).

A OCDE é uma organização criada em 1961 na Europa. Atualmente, é formada por trinta países, sucessora da Organisation for European Economic Marshall, que tinha como objetivo a reconstrução da Europa. A OCDE preocupa-se com o aperfeiçoamento de práticas no setor público e privado, produzindo estudos, publicações e recomendações para esses países. Embora o Brasil não seja membro da OCDE, participa de comitês e grupos de trabalho sob a coordenação do Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores, 1999). A OCDE criou o *Financial Education Project* (OCDE, 2004) para estudar a educação financeira e propor programas sobre esta nos países membros e em alguns não membros. Dessa pesquisa originaram-se recomendações e princípios enumerados a seguir.

### **Princípios e recomendações de educação financeira**

1. A educação financeira deve ser promovida de uma forma justa e sem vieses, ou seja, o desenvolvimento das competências financeiras dos indivíduos precisa ser embasado em informações apropriadas, livres de interesses particulares.
2. Os programas de educação financeira devem focar as prioridades de cada país, isto é, se adequarem [sic], à realidade nacional, podendo incluir, em seu conteúdo, aspectos básicos de um planejamento financeiro, como as decisões de poupança, de endividamento, de contratação de seguros, bem como conceitos elementares de matemática e economia. Os indivíduos que estão para se aposentar devem estar cientes da necessidade de avaliar a situação de seus planos de pensão, necessitando agir apropriadamente para defender seus interesses.
3. O processo de educação financeira deve ser considerado, pelos órgãos administrativos e legais de um país, como um instrumento para o crescimento e a estabilidade econômica, sendo necessário que se busque complementar o papel exercido pela regulamentação do sistema financeiro e pelas leis de proteção ao consumidor.
4. O envolvimento das instituições financeiras no processo de educação financeira deve ser estimulado, de tal forma que adotem como parte integrante de suas decisões, principalmente nos negócios de longo prazo e naqueles que comprometam expressivamente a renda atual e futura de seus consumidores.

5. A educação financeira deve ser um processo contínuo, acompanhando a evolução dos mercados e a crescente complexidade das informações que os caracterizam.
6. Por meio da mídia, devem ser veiculadas campanhas de estímulo à compreensão dos indivíduos quanto à necessidade de buscarem a capacitação financeira, bem como o conhecimento dos riscos envolvidos nas suas decisões. Além disso, precisam ser criados *sites* específicos, oferecendo informações gratuitas e de utilidade pública.
7. A educação financeira deve começar na escola. É recomendável que as pessoas se insiram no processo precocemente.
8. As instituições financeiras devem ser incentivadas a certificar que os clientes leiam e compreendam todas as informações disponibilizadas, especificamente, quando forem relacionadas aos negócios de longo prazo, ou aos serviços financeiros, com consequências relevantes.
9. Os programas de educação financeira devem focar, particularmente, aspectos importantes do planejamento financeiro pessoal, como a poupança e a aposentadoria, o endividamento e a contratação de seguros.
10. Os programas devem ser orientados para a construção da competência financeira, adequando-se a grupos específicos, e elaborados da forma mais personalizada possível (OCDE, 2004).

No princípio dois ressalta-se que o programa de educação financeira deve focar as prioridades de cada país. Pensando em um ensino que procura relacionar os conteúdos curriculares com o contexto em que está inserido o aluno e pensando o Brasil com suas diferentes culturas e contextos sociais, seria oportuno trabalhar prioridades que dizem respeito à realidade de cada comunidade escolar.

Concordo com as recomendações do princípio sete, que defende que a educação financeira deve começar na escola, uma vez que, mesmo antes de entrar para o ensino básico, qualquer criança já teve contato com situações que envolvem o “mundo financeiro”. Dessa forma, é importante que, ao ingressar na escola, ela possa ser orientada para o consumo responsável, evitando desperdícios e procurando participar desse “mundo” financeiro agindo de forma adequada e saudável para que tenha condições de planejar um futuro com qualidade de vida.

Esses princípios e recomendações são para os países que fazem parte da OCDE, mas servem para o Brasil, tanto que já existem algumas iniciativas do governo, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), para incluir a educação financeira nos currículos escolares.

O desenvolvimento de um projeto nacional de educação financeira, iniciativa das entidades e dos órgãos integrantes do Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiros, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec), responde a uma necessidade atual da sociedade.

Em maio de 2007, o Coremec aprovou a criação de um grupo de trabalho para desenvolver e propor uma Estratégia Nacional de Educação Financeira sob a coordenação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

A Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef) representa um esforço do governo brasileiro, que reconhece a educação financeira como ferramenta de inclusão social, de melhoria da vida do cidadão e de promoção da estabilidade, da concorrência e da eficiência do sistema financeiro do país (ENEF, 2008). A Estratégia tem como principais objetivos:

- promover e fomentar a cultura de educação financeira no país;
- ampliar o nível de compreensão do cidadão para efetuar escolhas conscientes relativas à administração de seus recursos;
- contribuir para a eficiência e a solidez dos mercados financeiros, de capitais, de seguros, de previdência e de capitalização.

As diretrizes que norteiam as ações da Estratégia são:

- Programa de Estado de caráter permanente;
- ações de interesse público;
- âmbito nacional;
- gestão centralizada e execução descentralizada;
- três níveis de atuação (informação, educação e aconselhamento);
- avaliação e revisão permanentes e periódicas (ENEF, 2008).

O grupo de trabalho tem participado de eventos internacionais patrocinados pela OCDE e pelo Departamento do Tesouro norte-americano. Em maio

de 2008, a Organização dos Estados Americanos sediou a Conferência Internacional sobre Educação Financeira, na qual foram apresentados temas relevantes para o desenvolvimento da Estratégia de Educação Financeira do Brasil, como trabalhos nas áreas de previdência, crédito, educação para jovens, experiências de estratégias já em desenvolvimento, ferramentas eletrônicas para a implementação das ações de educação financeira, dentre outros. Já foi criado o *site* < [www.vidaedinheiro.gov.br](http://www.vidaedinheiro.gov.br) > e, no dia 23 de setembro de 2008 realizou-se, em Brasília, um Seminário de Educação Financeira na Escola. A contextualização e a importância da educação financeira, com base nessa iniciativa, contribuirão para que em breve essa disciplina seja incluída no currículo. Além disso, minha decisão de escrever esta dissertação também irá ajudar para o fortalecimento do estudo.

Conforme Tiba (2005, p. 217), “ainda não se ensina administração financeira nas escolas, e as famílias, mesmo necessitadas, não possuem essa competência”. Sabe-se que são poucas as iniciativas no Brasil de trabalhar com este assunto. A grande maioria das ações diz respeito a programas desenvolvidos por instituições financeiras e escolas da rede privada.

Em 2005, o jornal *Zero Hora* (< [www.zh.clicrbs.com.br](http://www.zh.clicrbs.com.br) >, 2005) lançou uma promoção buscando divulgar projetos na área das finanças cujo objetivo era:

Estimular a leitura de temas econômicos entre professores e alunos, além da comunidade escolar, e por meio disso incentivar a troca de informações, ideias e a criação de novos processos de poupança e investimento, bem como proporcionar a máxima de que cuidar bem dos próprios recursos estimula a economia do país.

Tenho conhecimento de que duas escolas da rede pública participaram dessa promoção. A Escola Estadual Plácido de Castro, de Porto Alegre (ZERO HORA, 24/11/2005, p. 20), trabalhando com uma turma da 1ª série do ensino fundamental, realizou o projeto de educação financeira Quero Ser Rico, desenvolvido num período de seis meses, cujo objetivo era fazer com que os alunos economizassem para comprar seus presentes de Natal.

A Escola Municipal Flores da Cunha, de Esteio (ZERO HORA, 22/12/2005, p. 32), desenvolveu com alunos de uma turma de 6ª série, nas aulas de matemática, um projeto cujo objetivo era fazer o caminho inverso: trabalhar primeiro a realidade e depois no livro didático. Assim, fizeram um levantamento nas famílias dos gastos médios com alimentação, lazer, energia, água, entre outros,

para depois trabalhar conceitos de média aritmética. Na época das reportagens, os professores responsáveis por essas iniciativas disseram que no ano seguinte dariam continuidade aos projetos.

Talvez tenham sido desenvolvidos projetos com o tema em outras escolas da rede pública, mas não é do conhecimento de todos. Provavelmente, na rede pública podem ser encontradas famílias necessitadas que não têm condições para ensinar a seus filhos assuntos do “mundo financeiro”, como assinala Tiba.

Assim, acreditei que por meio desta pesquisa estaria em contato com alunos de uma classe social menos privilegiada e investigaria a importância de incluir educação financeira na rede pública, refletindo com eles suas necessidades em relação a esse assunto.

Freire (2001, p. 87) argumenta que “nosso papel não é falar ao povo sobre a nossa visão do mundo, ou tentar impô-la a ele, mas dialogar com ele sobre a sua e a nossa”.

A visão que tenho de educação financeira é algo que poderá ampliar a concepção e a leitura do mundo em que se está inserido. Acredito na necessidade de compartilhar a reflexão quando são discutidos os problemas financeiros, os planejamentos orçamentários, os objetivos para o futuro, as escolhas que se tem feito, a qualidade de vida que se deseja e tantas outras questões a que esse tema remete. E é compartilhando que se conhecem as próprias necessidades e se pode ajudar outros a visualizar as deles.

A tarefa de trabalhar com pessoas reais, como diz Brandão (1990, p. 11), “que parecem descobrir, com a sua própria prática, que devem conquistar o poder de serem [*sic*], afinal, o sujeito, tanto do ato de conhecer de que têm sido o objeto, quanto do trabalho de transformar o conhecimento e o mundo que os transforma em objetos”, é algo muito gratificante, na medida em que posso contribuir para essa reflexão participando dela e, da mesma forma, sendo também transformada por ela.

A educação financeira possibilita discutir assuntos que normalmente só faziam parte do “mundo adulto”, mas, na realidade, é uma necessidade mesmo dos que ainda não são alfabetizados. Qualquer um que passa para o “mundo adulto”, mesmo sendo analfabeto, precisará de algum conhecimento financeiro para lidar com as situações que se apresentam no cotidiano.

Em nossa cultura, não é comum que se discuta no grupo familiar sobre assuntos relacionados a dinheiro. Porém, esse é um tabu que precisa ser quebrado em face da velocidade das mudanças que ocorrem no mundo financeiro.

Segundo Tiba (2005, p. 217), “na ancestral família, o pai era o responsável por trazer o dinheiro para casa, e a mãe o administrava, respondendo inclusive pela criação dos filhos. O novo paradigma é que pai e mãe tragam o dinheiro para a casa [...]”. Dessa forma, é necessário repensar os tabus que envolvem falar sobre dinheiro, uma vez que o grupo familiar, para viver com equilíbrio financeiro, precisará compartilhar e discutir os assuntos que dizem respeito ao dinheiro, pois dele necessitam para suprir suas necessidades básicas.

Outro aspecto do qual se deve estar ciente é o envolvimento de todo o grupo familiar nessa tarefa. Criar filhos nos dias atuais, quando o apelo para o consumo é muito grande, nem sempre é tarefa fácil. Assim, é importante essa abertura: conversar sobre dinheiro na família, incluindo os filhos e outras pessoas que convivam com o grupo.

Cerbasi (2006, p. 42) fala sobre quem já escutou frases como: “Não tem dinheiro? Então dá cheque!” Certamente, muitos. O autor explica que se a criança ou o adolescente age assim é porque reflete o comportamento falho dos adultos. Para ele, este seria um ótimo momento para explicar como funciona o cheque ou o cartão:

Você sabe por que estamos pagando com cartão? É porque o dinheiro que eu recebi pelo meu trabalho do mês está guardado no banco e não aqui na carteira. No momento em que o vendedor passa o cartão na máquina, o dinheiro sai de nossa conta para a conta do dono da loja. Não podemos abusar, pois já planejamos usar o dinheiro para pagar as outras contas, como sua escola, o supermercado, nossa viagem [...] (CERBASI, 2006, p. 43).

Concordo com Cerbasi, é preciso aproveitar esses momentos para, por meio de um diálogo aberto e franco, explicar como essas situações do mundo financeiro acontecem.

Tiba (2005, p. 222-229) aponta “dez grandes lições aprendidas com mesas (receitas) curtas”, salientando que essas lições podem ser “adaptadas para quem tem dinheiro contado para os gastos mensais”. O autor descreve que as dez lições são as seguintes:

Primeira lição: É muito mais fácil gastar do que receber dinheiro.

Segunda lição: O dinheiro impõe limites às vontades.

Terceira lição: Dinheiro pode causar mais frustração que felicidade.

Quarta lição: A mesada estabelece prioridades entre o essencial e o supérfluo.

Quinta lição: Nem sempre o essencial é tão caro quanto o supérfluo.

Sexta lição: Não se deve gastar o que ainda não se ganhou.

Sétima lição: A frustração e o sofrimento ensinam a ter limites.

Oitava lição: Criar um meio de aumentar os recebimentos.

Nona lição: Tudo se transforma em dinheiro que se transforma em tudo, menos valores não materiais.

Décima lição: Para o êxito ser alcançado, o planejamento é essencial.

(TIBA, 2005, p. 222-229).

Nessas lições de Tiba, pode-se perceber uma orientação preocupada com valores no trato com o dinheiro. É o olhar de um psiquiatra que consegue mostrar a importância de manter os “pés no chão” para não sofrer frustrações.

Refletindo sobre os conselhos de Cerbasi e as lições de Tiba, questiono-me: *se as famílias ainda falham nas questões que envolvem dinheiro, onde elas poderão encontrar ajuda para educar financeiramente, de forma saudável e responsável, seus filhos?*

As questões do “mundo financeiro” são uma constante na vida de todas as pessoas. Todos os dias, ao abrir o jornal, ligar a televisão ou sair na rua, somos confrontados com os mais variados tipos de apelos, sejam eles de vendas de produtos, de planos que vão desde a casa própria até uma assinatura de TV a cabo. Os critérios para se assumir um plano desses são muito fáceis. Alguns chegam a anunciar que não é preciso comprovante de renda. O dinheiro fácil, mas caro de se pagar, é encontrado em cada esquina. *Como resistir/conviver com esses apelos? Como aprender a dizer não quando aquele não é o momento certo para assumir uma dívida?*

Da mesma forma, está crescendo o número de consultores financeiros que prestam esclarecimentos à população sobre esses assuntos por meio de palestras, feiras, cursos e até consultas particulares para ajudar a organizar as finanças pessoais. O jornal *Zero Hora*, em junho de 2008, criou o caderno “Dinheiro”, com edição especial aos domingos, cujo objetivo é discutir questões de

economia no seu sentido amplo, pois trata inclusive de assuntos mundiais. Mas o acesso a uma palestra ou a uma consulta de um consultor financeiro restringe-se a uma minoria. O jornal *Zero Hora* tem uma grande tiragem, de forma que é lido por um grande número de pessoas, porém não há garantias de que os mais necessitados estejam lendo esse tipo de reportagem.

De acordo com os PCNs (BRASIL, 2000, p. 64): “Se a escola pretende estar em consonância com as demandas atuais da sociedade, é necessário que trate de questões que interferem na vida dos alunos e com as quais se veem confrontados no seu dia a dia”. Dessa forma, *que outro lugar, se não na escola, os alunos poderão aprender a lidar com essas questões?* É preciso apenas que o professor aproveite os conteúdos presentes em seu currículo, de forma que os relacione com questões do “mundo financeiro” do aluno.

## 2.2 Mundo financeiro: prática interdisciplinar

Nos dias atuais, as pessoas deparam-se com muitas contradições e conflitos no seu cotidiano. Conforme Lück (1997), no simples ato de assistir à TV as pessoas recebem informações de propagandas que as estimulam a comprar determinado produto e, no minuto seguinte, recebem o apelo para economizar. A autora ainda discorre sobre outras ambiguidades das propagandas. São desafios que se enfrentam diariamente e exigem fazer escolhas. Assim nos diz Lück (1997, p. 28):

Entender a complexidade e as inúmeras interações dos múltiplos componentes da realidade torna-se, portanto, uma necessidade inadiável. É mediante e na medida dessa compreensão que o homem se eleva da dimensão de objeto e engrenagem, numa máquina social, e supera o senso comum que domina o seu cotidiano.

O ensino pautado em uma prática interdisciplinar exige dos professores muito estudo e dedicação para poderem dar suporte aos alunos a fim de que eles entendam toda essa complexidade de que fala a autora.

Conforme Fazenda (2002, p. 14), “a crise das ciências tem sido proclamada por muitos, em diversas escolas de pensamento em diferentes países”. Diante dessa crise de teorias e modelos, a autora indica que é necessário para os educadores “estudar-se a problemática e a origem dessas incertezas e dúvidas para se conceber uma educação que as enfrente”.

Na busca de conceber uma educação que possa enfrentar a problemática dessas incertezas e dúvidas, apoiei-me em uma prática interdisciplinar, como uma tentativa de contextualização do meu fazer pedagógico e, com isso, “dar conta” dos conteúdos programados pelos currículos de maneira que se obtenha uma aprendizagem significativa.

Oliveira (1997, p. 103) adverte quanto a esse momento de “crise teórica” dizendo:

Provavelmente a conduta mais fecunda seria o estudo de muitas perspectivas diferentes, no sentido do aprimoramento teórico do profissional e, portanto, de uma elaboração mais refinada de sua prática à luz das diversas abordagens estudadas. Diferentes teorias podem, certamente, trazer contribuições relevantes à compreensão do fenômeno educativo.

Conforme essa autora, com razão, o mais fecundo é o estudo de diversas abordagens para que se tenha um “sucesso” educativo. De acordo com Tomaz e David (2008, p. 13), as demandas do mundo contemporâneo têm exigido que a sociedade assimile “novos conhecimentos para lidar com fatos e fenômenos do dia a dia”. Porém, as autoras advertem:

Contraditoriamente, embora a multiplicidade de fatores sociais, econômicos e culturais acene para a interdisciplinaridade como uma solução para os limites e as incapacidades das disciplinas isoladas de compreender a realidade e responder às demandas do mercado de trabalho, na prática, difunde-se ainda na maioria das escolas um conhecimento fragmentado, deixando para o aluno estabelecer sozinho as relações entre os conteúdos (TOMAZ; DAVID, 2008, p. 13).

Corre-se o risco de deixar que o aluno estabeleça as relações entre os conteúdos. Porém, se ele for capaz de fazê-lo, a prática, mesmo fragmentada, é válida. O ideal seria um trabalho coletivo com um tema ou eixo temático que envolvesse as disciplinas não de forma fragmentada, como falam as autoras.

Tomaz e David (2008, p. 14) defendem ainda que muitas escolas, principalmente na área de matemática, têm utilizado propostas interdisciplinares numa tentativa de mudar o isolamento e a fragmentação dos conteúdos, argumentando “que o conhecimento disciplinar por si só não favorece a compreensão de forma globalizada e abrangente de situações da realidade vividas pelo aluno”. As autoras apontam que, para isso, utilizam-se nas escolas dois princípios básicos: o da contextualização e o da interdisciplinaridade.

De acordo com o primeiro, o ensino da Matemática deve estar articulado com várias práticas e necessidades sociais, mas de forma alguma se propõe que todo conhecimento deva sempre ser aprendido a partir das situações da realidade dos alunos. Outra forma de contextualização pode ocorrer via inter-relações com outras áreas do conhecimento, que, por sua vez, pode ser entendida como uma forma de interdisciplinaridade. O segundo princípio, a interdisciplinaridade, pode ser esboçado por meio de diferentes propostas, com diferentes concepções, entre elas aquelas que defendem um ensino aberto para inter-relações entre a Matemática e outras áreas do saber científico ou tecnológico, bem como com as outras disciplinas (TOMAZ; DAVID, 2008, p. 14).

Concordo com as autoras quando afirmam não ser possível contextualizar todo e qualquer conteúdo da matemática. Apoiei-me na proposta de trabalhar com educação financeira, como falam as autoras, de forma que a contextualização proporcionasse uma via de inter-relações com outras áreas do conhecimento, entendida como interdisciplinaridade.

Assim, defendo uma prática interdisciplinar por acreditar que as ideias de Vygotsky sejam relevantes para a área de educação e, segundo Oliveira (1997, p. 104-105):

Em primeiro lugar, sua postulação de que o desenvolvimento do indivíduo deve ser olhado de maneira prospectiva, isto é, para além do momento atual, com referência ao que está por acontecer em sua trajetória. [...] Em segundo lugar, é fundamental para a educação a ideia de que os processos de aprendizagem movimentam os processos de desenvolvimento.

Dessa forma, acredito que uma prática capaz de ir além dos muros da escola poderá proporcionar um bom caminho a ser seguido, o que não significa afirmar que só uma prática interdisciplinar levará ao sucesso educativo. Na verdade, por conhecer outras práticas e, muitas vezes, fazer uso delas, em casos de dificuldades de aprendizagem, como, por exemplo, utilizando o “treino” de Skinner, é que consigo obter algum sucesso. Em algumas situações, é necessário esse “treino” para o aprendizado; no caso, seria muito difícil um indivíduo dirigir um carro na rua ou pegar um violino e tocar a quinta sinfonia de Beethoven sem antes ter treinado bastante.

### 2.2.1 O que é uma prática interdisciplinar?

Para muitos estudiosos do assunto, como Fazenda (2002, p. 34), que se dedica desde a década de 1970 à pesquisa sobre interdisciplinaridade, deve-se estar ciente de que “a partir da constatação de que a condição da ciência não está no acerto, mas no erro, passou-se a exercer e a viver a interdisciplinaridade das mais inusitadas formas”. Ou seja, virou “moda” a prática interdisciplinar, mas, segundo a autora, é importante que não se esteja apoiado numa literatura provisoriamente difundida. A autora fala de um documento, surgido na década de 1980 e elaborado por Gusdorf, Apostel, Bottomore, Dufrenne, Mommsen, Morin, Polmarini, Smirnov e Ui, que indica pontos de encontro e cooperação das disciplinas e a influência de umas sobre as outras. Segundo ela:

Os mais significativos avanços desse grupo em relação à interdisciplinaridade poderiam ser assim sintetizados:

- a atitude interdisciplinar não seria apenas resultado de uma simples síntese, mas de sínteses imaginativas e audazes;
- a interdisciplinaridade não é categoria de conhecimento, mas de ação;
- a interdisciplinaridade nos conduz a um exercício de conhecimento: o perguntar e o duvidar;
- entre as disciplinas e a interdisciplinaridade existe uma diferença de categoria;
- interdisciplinaridade é a arte que nunca deixa ocorrer o divórcio entre seus elementos, entretanto, de um tecido bem trançado e flexível;
- a interdisciplinaridade se desenvolve a partir do desenvolvimento das próprias disciplinas (FAZENDA, 2002, p. 28-29).

De outra forma, os PCNs (BRASIL, 1999), nas diretrizes para uma pedagogia da qualidade, orientam que, na organização curricular e na prática pedagógica, seguindo os princípios éticos da LDB (Lei de Diretrizes e Bases Nacionais, item 4.3), deve-se observar:

A interdisciplinaridade supõe um eixo integrador, que pode ser o objeto de conhecimento, um projeto de investigação, um plano de intervenção. Neste sentido, ela deve partir da necessidade sentida pelas escolas, professores e alunos de explicar, compreender, intervir, mudar, prever, algo que desafia uma disciplina isolada e atrai a atenção de mais de um olhar, talvez vários (BRASIL, 1999, p. 88-89).

Desse modo, trabalhar com educação financeira por meio de uma prática interdisciplinar seria uma alternativa, uma vez que o assunto necessita de um olhar com atenção em mais de uma disciplina e não só o olhar matemático. Contudo, se pelo menos o olhar matemático não for isolado e sim contextualizado, permitindo ao aluno relacionar os conteúdos com outras disciplinas, então a prática realizada na disciplina de matemática é um fazer interdisciplinar, ou seja, pode-se apenas fazer cálculos de juros simples e compostos utilizando fórmulas, mas se, para trabalhar esse conteúdo, for preciso, por exemplo, um plano de previdência privada e o plano do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), analisando-se os valores de contribuição dos dois planos, projetando o período que deverá ser pago, observando as regras destes, então se estará, além de ensinar o cálculo de juros, proporcionando ao aluno refletir sobre questões de sua vida, de seu futuro e questões sociais que envolvem os dois planos. Se nesse trabalho for possível ter a parceria das disciplinas sociologia, filosofia, história e informática, o que poderia ser somente decorar uma fórmula e fazer cálculos de juros passa a ter significado para o aluno, pois ele estará visualizando a aplicação e estabelecendo relações entre as disciplinas.

Na concepção de Fazenda (2002, p. 69-70):

A metodologia interdisciplinar parte de uma liberdade científica, alicerça-se no diálogo e na colaboração, funda-se no desejo de inovar, de criar, de ir além e exercita-se na arte de pesquisar – não objetivando apenas uma valorização técnico-produtiva ou material, mas, sobretudo, possibilitando uma ascense humana, na qual se desenvolva a capacidade criativa de transformar a concreta realidade mundana e histórica numa aquisição maior de educação em seu sentido lato, humanizante e libertador do próprio sentido de ser-no-mundo.

Segundo Tomaz e David (2008, p. 26):

Nossa concepção se aproxima mais das ideias de interdisciplinaridade como uma possibilidade de, a partir da investigação de um objeto, conteúdo, tema de estudo ou projeto, promover atividades escolares que mobilizam aprendizagens vistas como relacionadas, entre as práticas das quais alunos e professores estão participando, incluindo as práticas disciplinares.

Assim, uma metodologia interdisciplinar não significa relacionar conteúdos de uma disciplina com outra, mas compartilhar, interligando os mais variados significados desses conteúdos aprendidos por intermédio da contextuali-

zação, que busca no saber inicial do aluno criar condições para que ele amplie seu conhecimento num sentido libertador de ser-no-mundo, como diz Fazenda.

Para D’Ambrósio (2007, p. 80): “O grande desafio para a educação é pôr em prática hoje o que vai servir para o amanhã. Pôr em prática significa levar pressupostos teóricos, isto é, um saber/fazer acumulado ao longo dos tempos passados, ao presente”. Se estou no caminho certo ou equivocado, isso só poderei avaliar após o processo. Assim, argumenta o autor que o acerto ou o erro servirá para que se reflita sobre a prática de maneira que se possa “rever, reformular, aprimorar o saber/fazer”. Meu desejo é estar no caminho certo. Espero que a prática interdisciplinar que procuro desenvolver hoje possa servir para meus alunos no futuro, de forma que os ajude a visualizar possibilidades de caminhos a seguir e não apenas uma forma estreita e bitolada de ver e estar no mundo.

### 3 METODOLOGIA

---

A realização desta pesquisa consistiu em uma investigação por meio de:

- i. leitura do Plano de Estudos de uma escola da rede pública na qual se pretendeu verificar se ele contemplava conteúdos relacionados com uma educação financeira;
- ii. aplicação de um questionário de múltipla escolha com o qual se procurou traçar o perfil dos alunos de uma turma do 3º ano do ensino médio a respeito de conhecimentos relativos ao tema;
- iii. intervenção pedagógica desses assuntos;
- iv. avaliação da importância de incluir assuntos relacionados com educação financeira na escola. Essa avaliação deu-se com base na análise de entrevistas gravadas com um grupo de oito alunos da turma investigada.

Nesta seção, abordarei a forma como foi estruturada e desenvolvida a pesquisa, bem como analisarei e discutirei os dados coletados, procurando facilitar a compreensão desta, evitando, assim, a repetição dos assuntos. A análise do trabalho está organizada e dividida em três partes distintas:

- a. dados referentes ao Plano de Estudos da escola;

- b. análises das aulas desenvolvidas com a turma;
- c. apreciações das entrevistas, gravadas e transcritas, realizadas com oito alunos que se prontificaram a colaborar.

### 3.1 Contexto da pesquisa

A investigação sobre o tema foi realizada com uma turma do 3º ano do ensino médio da Escola Estadual Professor Mathias Schütz<sup>1</sup>. Esta pesquisa poderia ter sido realizada com alunos do ensino fundamental ou mesmo com alunos do 1º e do 2º anos do ensino médio, porém a escolha de uma turma do 3º ano do ensino médio de uma escola da rede estadual foi uma decisão tomada em função de esses alunos estarem concluindo sua educação básica e ainda poderem ter a oportunidade de trabalhar com questões acerca de educação financeira.

Essa escola é a única da rede pública da cidade de Ivoti-RS que possui ensino médio, sendo oito turmas de 1º ano, seis turmas de 2º ano e seis turmas de 3º ano. As seis turmas de 3º ano do ensino médio estão divididas em dois turnos, sendo três no turno da manhã e três no turno da noite. Optei por realizar a pesquisa com uma turma do turno da manhã, deixando a escolha da turma para o grupo de professores das três turmas.

A turma 302 foi escolhida porque os professores acreditavam ser esta a turma que mais precisava conhecer esses assuntos, agregando-se a isso o fato de que mais da metade dos alunos dessa turma já estava no mercado de trabalho e, provavelmente, necessitava desse tipo de orientação.

A turma era composta por 33 alunos, mas no decorrer das aulas houve a transferência de um aluno para o turno da noite, pois este havia conseguido um emprego de turno integral. O perfil da turma investigada foi traçado na primeira aula, ocasião em que foi aplicado um questionário de múltipla escolha.

1 N.E: identificação incluída a pedido da autora. Tais dados foram ocultados durante o concurso Monografias em Educação Fiscal e Financeira.

## 3.2 Instrumentos da pesquisa

### 3.2.1 Plano de Estudos

O Plano de Estudos da escola obedece às seguintes divisões:

I – Dados de identificação

II – Introdução

III – Componentes curriculares – programas

IV – Metodologia do ensino

V – Avaliação

VI – Estrutura curricular

O Plano de Estudos hoje em vigor na escola começou a ser elaborado a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases Nacional (Lei n. 9.394/1996), iniciado em 1998 e intensificado em 2001, teve sua vigência em 2002 e é discutido a cada ano. Os planos de estudos são abertos e podem ser incluídos ou excluídos assuntos a cada ano. A construção deste plano contou com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar.

Os objetivos e os fins da escola são pautados no respeito aos princípios filosóficos que emanam da legislação em vigor, bem como das diretrizes e dos princípios da Constituinte Escolar. Assim, no processo de construção do conhecimento a escola deve ter presente em suas ações a dimensão coletiva, social e participativa desse processo.

O currículo é desenvolvido por série, cujos programas e cargas horárias estão estabelecidos no Plano de Estudos.

#### **A – Análise do Plano de Estudos**

Por meio da leitura do Plano de Estudos da escola procurei verificar conteúdos que pudessem estar relacionados com educação financeira e que se fizeram presentes durante a trajetória estudantil dos alunos da turma do 3º ano do ensino médio. Para a realização dessa análise, detive-me nos Componentes Curriculares – Programas, item III do Plano de Estudos e em sua estruturação. A escola considera que o processo educativo deve estar fundamentado no estudo da realidade vivida

pelo grupo e, por conseguinte, na percepção crítica da realidade. Fundamenta (Projeto Político-Pedagógico, 2002) seus posicionamentos em Freire (2007, p. 24), concordando que ensinar/aprender deve ser “uma experiência total, diretiva, política, ideológica, gnosiológica, pedagógica, estética e ética, em que a boniteza deve achar-se de mãos dadas com a decência e com a seriedade”. No currículo, procuram ter presente a interdisciplinaridade e a transversalidade na construção da prática pedagógica, destacando que a ética, a pluralidade cultural, o meio ambiente, a saúde, a educação sexual, o trabalho e o consumo devem perpassar todos os conteúdos das diferentes disciplinas como temas transversais.

Constatei que, a partir da educação infantil dos componentes curriculares listados nas 21 páginas que compõem o programa da escola, alguns sugerem a presença de conteúdos que foram trabalhados e poderiam estar sendo relacionados ao tema objeto da pesquisa, como, por exemplo, a “participação na realização de tarefas do cotidiano que envolva ações de cooperação, solidariedade e ajuda na relação com os outros (educação infantil)” ou “todo estudo de matemática é feito a partir de situações concretas”, e ainda “o sistema monetário será abordado a partir de vivências (compras no mercado)” (3ª série).

Na sequência, poderia citar “trabalho com programas de TV” (4ª série), “enriquecimento do vocabulário, com uso do dicionário e aplicação das palavras” (6ª série), “leitura, compreensão e análise global de textos diversos (literários, jornalísticos, publicitários), incluindo músicas e filmes” (8ª série), “linha de tempo da humanidade” e “matemática financeira – regra de três, juros, percentagem” (1ª série do ensino médio).

Esses são apenas alguns exemplos “recortes” que retirei desse programa para me ajudar na confirmação da viabilidade de trabalhar com educação financeira de forma que se possa desenvolver uma proposta curricular interdisciplinar, pois foram citados conteúdos que fazem parte não só da disciplina matemática, mas de outras disciplinas, como português, história e geografia. Ainda poderia incluir as demais disciplinas, visto que é possível em uma prática interdisciplinar. Fazenda (2002, p.67) afirma:

A polêmica sobre as comparações entre disciplina e interdisciplinaridade nos conduz a uma nova forma de acesso ao real, de inteligibilidade, em que as noções de parte e todo adquirem distinta abordagem. Essa nova abordagem é possibilitada ao submetê-la a um tratamento eminentemente pragmático, em que a ação passa a ser o ponto de convergência e partida entre o fazer e o pensar da interdisciplinaridade.

No Plano de Estudos, os conteúdos estão listados por série de ensino e por disciplinas pertinentes a cada série a partir da 5<sup>a</sup>. Os PCNs orientam no sentido de que:

O tratamento da área e de seus conteúdos integra uma série de conhecimentos de diferentes disciplinas, que contribuem para a construção de instrumentos de compreensão e invenção na realidade em que vivem os alunos (BRASIL, 2000, p. 62).

Se é importante definir os contornos das áreas, é também essencial que estes se fundamentem em uma concepção que os integre conceitualmente, e essa integração seja efetiva na prática didática (BRASIL, 2000, p. 63).

Citando um texto extraído do Plano de Estudos da escola:

O fato do currículo formal, enquanto planos e propostas, somando ao currículo oculto, enquanto regras e normas não explicitadas que orienta as relações, representar o currículo real, o que de fato acontece na escola, nas aulas deve ser do conhecimento de todos que se engajam na busca da Escola qualificada e qualificadora (PLANO DE ESTUDOS, 2002).

Citando ainda o Plano de Estudos: “As ações pedagógicas devem constituir um conjunto de experiências de aprendizagem que visem a favorecer a assimilação, a construção e a reconstrução de conhecimentos”. Dessa forma, acredito que são essas ações pedagógicas, aquelas de que fala Fazenda (2002, p. 89), “o ponto de convergência e partida entre o fazer e o pensar da interdisciplinaridade”. A autora também fala que “interdisciplinaridade não é categoria de conhecimento, é ação”. E, conforme os PCNs, essa ação está na integração efetiva da prática.

Destaco a presença da sociologia na 2<sup>a</sup> série e da filosofia na 3<sup>a</sup> série do ensino médio como disciplinas que muito podem contribuir para a reflexão de assuntos que dizem respeito à educação financeira. Neste contexto, constatei que o Plano de Estudos da escola possui, em seus componentes curriculares, programas que poderiam ser relacionados com educação financeira.

### ***3.2.2 Investigação prévia***

O instrumento de investigação prévia foi um questionário de múltipla escolha, cujas questões versaram sobre aspectos que dizem respeito a temas rela-

cionados à educação financeira e abordaram assuntos como o conhecimento de planejamento orçamentário, impostos, formas de compras de bens ou produtos, consumo responsável e se esses assuntos já foram tratados no decorrer da trajetória estudantil dos alunos da turma. O questionário foi aplicado no primeiro encontro e teve como objetivo traçar um perfil da turma, da mesma forma que auxiliou na organização das atividades práticas desenvolvidas.

### ***3.2.3 Intervenção pedagógica***

Busquei trabalhar alguns assuntos que envolvem educação financeira e que foram citados no questionário de investigação prévia. No universo do mundo financeiro poderia ter trabalhado muitos temas, mas selecionei alguns assuntos que acredito serem importantes e que poderiam facilmente ser incluídos nos currículos escolares, uma vez que é possível estabelecer relações com conteúdos básicos e situações do cotidiano dos alunos. Conforme Cerbasi (2006, p. 34):

Ao menos indiretamente, o currículo escolar tem como objetivo preparar cidadãos para a vida. Ou ao menos deveria ter. Mas nosso currículo esqueceu-se de levar em consideração que o pobre trabalhador que cresceu numa economia também pobre precisa saber tanto sobre as armadilhas dos juros dos crediários quanto sobre os métodos para extrair as raízes de uma equação de terceiro grau.

Da mesma forma, acredito que é muito importante aprender na escola noções de geografia, química, literatura, física, gramática e álgebra, entre outras. Cerbasi (2006, p. 34) conclui: “Mas seria muito importante também adquirir noções sobre o funcionamento de bancos, economia doméstica, orçamento e juros compostos. Afinal, todos os que concluírem a escola vão lidar, um dia, com esses elementos”.

Para a realização das atividades desenvolvidas com a turma, escolhi os assuntos que dizem respeito à história da moeda, dos impostos, da economia doméstica, do orçamento familiar, dos produtos bancários, do consumo, do aproveitamento total de alimentos, reciclagem como forma de trabalho e preservação do meio ambiente.

Realizei uma intervenção prática de 24 horas-aula que se iniciou em junho e terminou em outubro de 2008. Como acredito que a educação financeira deva ser trabalhada de forma interdisciplinar, utilizei períodos de aulas de várias

disciplinas. Assim, a direção organizou um cronograma que envolvesse o maior número possível de disciplinas diferentes. Os professores foram convidados a participar das aulas se assim o desejassem.

### 3.2.3.1 Planejamento das aulas

Uma semana antes do início das aulas fui conhecer a turma. Na oportunidade, fui apresentada a ela pela direção da escola e fiz uma explanação sobre a pesquisa que seria trabalhada com o grupo.

Para descrever as aulas, usarei um roteiro como orientação no qual nomearei as aulas de 1 a 12. Cada aula foi desmembrada em dois períodos, num tempo total de noventa minutos. Por se tratar de uma dissertação que ultrapassa duzentas páginas, será relatado como aconteceram somente as aulas 3, 4 e 5, que dizem respeito ao assunto “impostos”, seguidas de sua análise e de sua discussão.

Em todas as aulas, houve uma conversa inicial retomando o assunto da aula anterior e esclarecendo dúvidas, pois, conforme Tiba (2005, p. 215): “O fato de os alunos já estarem sentados em suas carteiras não significa que seus cérebros estejam prontos para receber a aula”. De forma que iniciar as aulas fazendo questionamentos sobre a aula anterior é uma maneira de possibilitar que o aluno se situe quanto ao término da aula anterior e ao ponto de partida para a realização da nova aula, uma vez que ele recebe por dia até cinco tipos de informações das diferentes disciplinas curriculares. Ainda citando Tiba (2005, p. 215), “se o professor perguntasse aos alunos: quem se lembra da última aula? Os alunos reagiriam: aula? que aula?”

Assim, todas as aulas se iniciaram com uma conversa e questionamentos sobre a aula anterior. Nesses momentos, por meio dos depoimentos levantados pelos alunos ou considerando a manifestação de maior interesse sobre determinados assuntos, aproveitei para esclarecer e, quando possível, indicar subsídios para pesquisa adicional sobre estes.

Minha linha de pesquisa trata de novas tecnologias, recursos e materiais didáticos para o ensino de ciências exatas. Desafiei-me a realizar diferentes formas de atividades que, no meu entender, contribuíssem na busca de metodologias atuais, com as quais pude contar em situações que envolveram o cotidiano dos alunos.

No livro *Fomos maus alunos* (DIMENSTEIN; ALVES, 2003), no diálogo entre os dois autores, no qual eles discorrem sobre suas experiências como alunos e descobrem que, mesmo sendo de épocas distintas, apresentam muitas semelhanças, eu me incluo e, muitas vezes, me questiono se os alunos hoje não estão pensando o mesmo.

Dimenstein e Alves (2003, p. 9) indagam se “não seria possível pensar que o nosso dever primeiro seria satisfazer essa curiosidade original, curiosidade que faz com que a aprendizagem do mundo seja um prazer?” Refletindo sobre as experiências de que falam os dois autores, “ficamos então, a partir das nossas próprias experiências de aprendizagem, a pensar que deve ser possível uma experiência de aprendizagem baseada na curiosidade e não imposta pelos programas”. Acredito que apostar em uma metodologia que valorize as vivências dos alunos possa saciar essa curiosidade original de forma prazerosa.

Dimenstein e Alves ainda falam que os alunos não têm fome dos programas que lhes são oferecidos e questionam se uma aprendizagem baseada na fome seria possível, apontando que a comida, os programas oferecidos aos alunos, eles não querem comer. Assim, conduzi as atividades procurando relacionar diferentes áreas de conhecimento, priorizando ouvir as curiosidades dos alunos e buscando juntos saciar a “fome”, as necessidades daquele momento.

## **B – Análise das aulas**

Segundo Holsti, citado por Lüdke e André (1986), existem, pelo menos, três situações básicas nas quais é apropriado o uso da análise de um documento. Conforme a segunda situação:

2. Quando se pretende ratificar e validar informações obtidas por outras técnicas de coleta, como, por exemplo, a entrevista, o questionário ou a observação. Segundo Holsti (1969), “quando duas ou mais abordagens do mesmo problema produzem resultados similares, nossa confiança em que os resultados reflitam mais o fenômeno em que estamos interessados do que os métodos que usamos aumenta” (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

Concordo com as autoras quando dizem que mais de uma abordagem na coleta dos dados produz resultados similares. A escolha por fazer uma pesquisa na qual poderia participar por meio de uma prática proporcionou-me confiança nos resultados encontrados. A utilização de questões prévias, intervenção prá-

tica e entrevistas gravadas deram-me um conforto quanto à validade dos dados obtidos.

Diferentemente da análise do Plano de Estudos da escola, que representa mais uma verificação e não garante que os programas foram cumpridos, a participação na realização e na execução das aulas proporcionou-me resultados mais satisfatórios no sentido de que pude interagir trabalhando com assuntos relacionados à educação financeira.

Minha área de atuação é a matemática, porém nessas aulas ousei quebrar os padrões propondo atividades que dizem respeito não só à matemática, mas a outras áreas do conhecimento. Conforme afirmam Dimenstein e Alves (2003, p. 93): “Existem professores incomodados, tentando quebrar o padrão, então, muitos tentam trabalhar com projetos, com temas transversais, interdisciplinares, multidisciplinares”.

Aventurar-me em questões de outras áreas do conhecimento é um desafio que aceitei por acreditar que é possível ensinar e aprender com os alunos.

Mas quando a aprendizagem acontece em torno de um objeto ou projeto, o professor se vê, de repente, diante do não conhecido. Terá de aprender a dizer: “Isso eu não sei”. Aqueles que não suportam a insegurança, é claro, preferirão continuar a dar os programas de sempre (DIMENSTEIN; ALVES, 2003, p. 102).

Concordo com Dimenstein e Alves quando informam que, por não se suportar dizer: “Isso eu não sei”, opta-se por continuar a trabalhar com os programas de sempre. Porém, não se deve esquecer, como diz Freire (2007, p. 47), “que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção”.

Selecionei assuntos que, no meu entender, estão presentes no dia a dia dos alunos e podem ser relacionados com os conteúdos curriculares, de maneira que se trabalhe com questões que dizem respeito à educação financeira. Assim, as atividades visam mais à informação e à reflexão de assuntos do mundo financeiro, e não à aplicação mais complexa de cálculos financeiros. Porém, em alguns momentos, indicarei/sugerirei formas como poderiam ser utilizadas as mesmas atividades para trabalhar com o conteúdo curricular.

### Aula 3 – 01/07/2008 – terça-feira – 1º e 2º períodos

A realização das atividades com esse tema teve como objetivos conhecer alguns impostos cobrados no Brasil, no estado e no município, bem como realizar alguns cálculos que auxiliassem os alunos na compreensão do quanto representa a carga tributária de nosso país e de que forma é dado o retorno para o cidadão dos valores arrecadados.

No primeiro encontro, forneci aos alunos uma folha na qual constava uma charge do jornal *Zero Hora*, de 2005, referindo-se ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com as seguintes questões: *Você sabe o que é este imposto? Explique. Que impostos você conhece? Será que existe algo de que não seja cobrado imposto?* Esperei alguns minutos para que respondessem e solicitei depoimentos ao grande grupo. Recolhi as respostas de três alunos:

– “O IPTU é o imposto que o governo cobra por você manter uma casa e um terreno na cidade. A somatória do valor dos dois (terreno + casa) resulta no valor total, então o governo cobra pontos % desse valor.”

– “IPTU é o imposto que, a cada ano, o proprietário de um imóvel ou terreno deve pagar à prefeitura pelos serviços que a prefeitura prestou durante o ano.”

– “Não sei.”

De modo geral, os alunos conheciam os impostos IPTU, ICMS, IR e IPVA. Nesse momento, não discuti ou expliquei maiores detalhes sobre os impostos mencionados.

Posteriormente, distribuí algumas reportagens de jornais para que, em grupos de três alunos, fosse feita a leitura silenciosa. Listei na Tabela 1 as reportagens apenas para informação, pois não foi discutido nem é conhecido profundamente o assunto de cada uma delas.

Quadro 1. Reportagens do jornal *Zero Hora*

Título da reportagem	Autor	Data
<b>Trabalhadores e tributos*</b>	<b>Deivis Jhones Garlet Bonaldo</b>	<b>04/05/2006</b>
Carga insuportável	Caderno: Editoriais	26/08/2006
Nunca um país pagou tanto imposto como em 2006	Caderno: Economia	19/01/2007
Sonegação custa mais de R\$ 1 bi por ano ao Estado	Marciele Brum	26/01/2007
Trabalho de sete dias por ano só para pagar CPMF	Caderno: Economia	12/06/2007
ICMS é o que mais pesa no bolso	Caderno: Produtos e Serviços	24/06/2007
CPMF foi aprovada com 20 votos gaúchos	Caderno: Política	11/10/2007
<b>Herói ou simplesmente brasileiro*</b>	<b>Alan Marquese</b>	<b>06/12/2007</b>
Em 2007, carga de tributos bateu um novo recorde	Caderno: Economia	13/03/2008
Leão brasileiro cobra mais em relação ao de outros países latinos	Caderno: Economia	14/03/2008
Uma carga que cresce	Caderno: Editoriais	14/03/2008
Metade da vida pagando imposto	Sebastião Ribeiro	29/04/2008
Impostos chegam a 38,9% do PIB	Caderno: Economia	17/06/2008

Fonte: elaboração da autora

Dando continuidade, solicitei aos grupos que possuíam as reportagens grifadas na tabela anterior que fizessem a leitura destas para o grande grupo. Selecionei estas duas: a primeira foi escrita por um professor de história que discorre sobre a origem da cobrança de impostos até os dias atuais, fazendo uma crítica ao governo: “[...] que justificam a colossal tributação afirmando que ela reverterá em melhorias na infraestrutura, o que visivelmente não acontece na mesma proporção da cobrança dos impostos”. A segunda reportagem selecionada é de um advogado pós-graduado em direito civil que faz um relato de um dia de sua rotina, enumerando todas as suas ações daquele dia e relacionando-as aos impostos cobrados por elas. Da mesma forma que na primeira reportagem, esse autor também faz críticas ao governo e conclui sua história dizendo: “Então, fui dormir (por enquanto, pelo que se tem notícia, ainda não se está tributando o direito de sonhar)”.

Na discussão do grande grupo, alguns alunos estavam bastante indignados com a “descoberta” da cobrança de tantos impostos desconhecidos por eles. Essa indignação pode ser observada nas falas de alguns alunos, tais como:

– “Que tanto imposto a gente paga! Eu conhecia alguns, mas não sabia que eram tantos.”

– “E para onde vai todo esse dinheiro arrecadado?”

– “Para os políticos!”

– “Por isso que meu pai vive reclamando que tem de pagar imposto.”

– “E agora que é época de eleição, eles ficam prometendo que vão fazer e depois fica por isso mesmo.”

– “Não é justo! Meu pai paga o IPTU em dia. E os que não pagam, depois ainda ganham descontos para quitar.”

Procurando buscar respostas ou justificativas para essas observações dos alunos, expliquei que seria realizada uma pesquisa e haveria uma palestra com auditores da Receita Federal para tentar responder às questões surgidas.

Posteriormente, os alunos realizaram alguns cálculos de produtos retirados de encartes de lojas e jornais que levei. Furneci também percentuais de impostos cobrados por produtos, tais como aparelhos elétricos e eletrônicos, alimentos, bebidas, roupas, livros, entre outros. Os alunos descobriram, por meio dessa atividade, os valores que correspondem ao imposto cobrado por determinados produtos. Eles puderam escolher eletrodomésticos, alimentos, bebidas, roupas, brinquedos, livros, carros (valor do automóvel), gasolina, entre outros.



Figura 1. Cálculos de impostos

Fonte: elaboração da autora

Nesta aula não foram calculados impostos sobre bens e serviços, como casa, carro, luz, água, trabalho, entre outros. Esses assuntos foram trabalhados na aula 4, que foi a continuação do tema “impostos”.

Com o mesmo sentimento que os autores das reportagens do *Zero Hora*, Bonaldo e Marquese, os alunos sentiram-se revoltados com a excessiva carga tributária de nosso país. Porém, é necessário conhecer para que se possa compreender que a “culpa” de certas situações que ocorrem na cobrança dos impostos é também responsabilidade de todo cidadão, pois precisa-se, além de conhecer os impostos que se paga, cobrar pelos serviços a que se destina essa arrecadação, e essa cobrança dá-se no exercício de nossa cidadania.

Procurei explicar o papel de cada um nesse exercício de cidadania, citando que se pode cobrar as promessas dos políticos, como disse um dos alunos, acompanhando as ações que eles praticam após serem eleitos. Da mesma forma, deve-se ajudar o governo, não permitindo que os impostos sejam sonegados.

No entender dos alunos e de uma parcela da população em geral, há muitas injustiças, porém simplesmente atribuir a culpa aos governantes e aos políticos é uma posição cômoda, pois a todos só resta reclamar sem conhecer.

Certamente as injustiças ocorrem. Nos últimos anos, presenciaram-se muitos casos de desvio de verbas públicas noticiados nos meios de comunicação. Isso

demonstra que existem pessoas no exercício de sua cidadania cobrando que os governantes não permitam a impunidade das denúncias. Nossos alunos deveriam fazer o mesmo quando conhecessem os fatos – é preciso conhecer para poder cobrar.

Dessa forma, trabalhar com um tema tão polêmico como impostos levava-me a perceber o quanto esse assunto é desconhecido. Assim, para uma melhor compreensão, solicitei aos alunos que, em grupos, realizassem uma pequena pesquisa sobre alguns impostos, bem como procurassem se informar sobre os percentuais de impostos cobrados sobre os serviços utilizados por eles e seus familiares, como luz, telefone, água e outros de seu interesse. Os impostos pesquisados foram aqueles citados pelos alunos quando questionados sobre que impostos conheciam e mais alguns selecionados por mim:

- Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU);
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF);
- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN);
- Imposto Territorial Rural (ITR).

Para a realização dessa pesquisa, cada grupo deveria responder a três questões a respeito do imposto:

- 1 – *O que é o imposto...?* (preenchido com o imposto indicado para o grupo)
- 2 – *Qual o percentual cobrado por este imposto?*
- 3 – *Qual o destino do valor arrecadado pelo imposto?*

Informei alguns *sites* para a pesquisa, além de salientar que poderiam conseguir dados nos órgãos competentes do determinado imposto. Por exemplo, sobre o IPTU poderiam conseguir informações na prefeitura da cidade.

A discussão desse assunto poderia gerar um tema, de forma que todas as séries e disciplinas poderiam relacionar os conteúdos com situações que ocorrem no dia a dia do aluno que envolvem a cobrança de imposto. Assim, já nas séries iniciais os alunos começariam a ter conhecimento do assunto, não precisando esperar o ingresso no mercado de trabalho e começar a pagar impostos.

Analisando do ponto de vista da matemática, pode-se aproveitar esse assunto para a realização de muitas atividades nas quais facilmente se aproveitariam os cálculos que envolvem os processos de cobrança dos impostos. Realizei com os alunos cálculos simples de porcentagem, pois o objetivo neste momento era provocar o interesse por conhecer os impostos pagos, que, na maioria das vezes, passam despercebidos, como se isso não fizesse parte do mundo dos alunos. *De que forma poderão exercer sua responsabilidade como cidadãos do mundo se estiverem alheios ao que acontece nele?*

Rayo (2004, p. 169) afirma:

Situar-se no mundo, conhecer seus problemas e tomar consciência da necessidade de mudança, ou seja, adotar um comportamento ético ante as coisas que acontecem diante de nossos olhos, em nossa vizinhança mais próxima, como indivíduos e seres sociais, e também nessa aldeia global em que todos vivemos.

“Situar-se no mundo, conhecer seus problemas...” Este deveria ser um dos objetivos de todo professor: promover atividades que ajudem nesse processo de construção dos conhecimentos necessários para possibilitar que os alunos se situem no “mundo”.

Constantemente, adota-se uma postura de apenas reclamar e, muitas vezes, esquece-se de que se tem, além dos direitos, deveres como cidadãos. Acha-se injusta a cobrança de certos impostos, mas quando, em uma loja, não se recebe a nota fiscal, alguns não se sentem injustiçados. Contribui-se para a sonegação defendendo-se com o velho chavão que foi dito por um aluno: “Ladrão que rouba ladrão tem cem anos de perdão”. *Quantos pensam assim? Quantos pensam o seu papel nesta história por pensar assim? Quando sou conivente e me conformo que é assim, o que posso esperar? Que posso roubar também, pois serei perdoado? Que me roubem, pois também roubo?*

Neste momento, percebo que estou discorrendo sobre questões que igualmente poderiam ser tratadas pelas diversas áreas do conhecimento. Que não

cabe somente à filosofia ou à sociologia possibilitar a reflexão dos alunos sobre os problemas que afligem a todos. Todos, alunos e professores, precisam se posicionar diante das próprias ações, tomando consciência de que se precisa agir como grupo, e não individualmente. E como grupo (sociedade), não se precisa praticar os mesmos exemplos que se desaprova no outro.

Observação: houve um intervalo de 44 dias entre as aulas 3 e 4. Os motivos foram: participei do Quinto Encuentro Iberoamericano de Coletivos y Redes de Maestros que hacen investigación e innovación desde su escuela y comunidad, na Venezuela, de 13/07/2008 a 20/07/08; recesso escolar de 21/07/2008 a 04/08/2008 e retorno da Direção em 12/08/2008, que estava em viagem pela Europa.

#### **Aula 4 – 14/08/2008 – quinta-feira – 1º e 2º períodos**

Conforme havia sido combinado com os alunos, eles seriam avisados com uma semana de antecedência do reinício das aulas. Então, no dia 08/08/2008, estive na escola conversando com eles para lembrá-los que na aula do dia 14/08/2008 deveriam trazer as pesquisas realizadas sobre impostos.

Dando continuidade à aula anterior, em uma conversa inicial retomei as aulas com os alunos, ouvindo primeiramente as impressões destes sobre os impostos trabalhados e os pesquisados. Alguns trouxeram opiniões de familiares e amigos, fazendo-me pensar que, no decorrer desse espaço de tempo em que estivemos afastados, o assunto continuou sendo discutido. Observei que o grupo de alunos se mostrava mais confiante para falar sobre impostos, comentando algumas reportagens que acompanharam nos meios de comunicação: “Antes, quando eu ouvia falar sobre impostos, eu não entendia nada. Mas agora consigo acompanhar e entender algumas notícias”, disse um aluno.

Os grupos reuniram-se de acordo com o imposto pesquisado, conforme orientação. Distribuí cartilhas da Receita Federal, reportagens de jornais, folhas de papel pardo e canetas coloridas, solicitando que confeccionassem cartazes com resumo do imposto pesquisado para apresentação no grande grupo. Nesse resumo constava o que era o imposto (pesquisado pelo grupo), o percentual cobrado e o destino do valor arrecadado.

Após redigir os resumos, os alunos os apresentaram para o grande grupo. Não foi possível a apresentação de todos os grupos. Quando faltavam aproxi-

madamente dez minutos para o término da aula, questionei os alunos quanto à necessidade de continuar as apresentações em um próximo encontro, porém todos concordaram que não havia necessidade, pois na aula seguinte aconteceria a palestra com os auditores da Receita Federal e a discussão poderia ser continuada naquele momento. Um aluno também observou que: “No geral, todos os impostos têm suas arrecadações destinadas à melhoria da educação, da saúde, de obras públicas. O que os diferencia é que há impostos federais, estaduais e municipais, mas os objetivos são os mesmos”.

Os cartazes confeccionados por eles ficaram expostos na sala de aula e no auditório da escola durante a palestra dos auditores.

### **Aula 5 – 22/08/2008 – sexta-feira – 4º e 5º períodos**

Os alunos assistiram a uma palestra proferida por auditores da Receita Federal, cujo objetivo foi esclarecer as dúvidas ainda existentes sobre as aulas 3 e 4 a respeito de impostos, uma vez que os funcionários da Receita Federal fazem parte do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), desenvolvido sob a coordenação-geral da Escola de Administração Fazendária (Esaf). Essa palestra também teve como objetivo proporcionar aos alunos o conhecimento a respeito do papel de um órgão do governo que fiscaliza e faz cumprir leis sobre impostos.

O PNEF é uma parceria entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação. Esse programa foi instituído em 1996 e implantado em 2002. Conforme Fernandes, Coordenador Nacional do PNEF, a educação fiscal tem como objetivo:

O desenvolvimento de valores e atitudes, competências e habilidades necessárias ao exercício de direitos e deveres na relação recíproca entre cidadão e o Estado, a partir de melhor entendimento da vida em sociedade; da estrutura e do funcionamento da Administração Pública; da função socioeconômica dos tributos; da aplicação dos recursos públicos; das estratégias e dos meios para o exercício do controle social (PNEF, 2004, p. 5).

O PNEF tem capacitado professores voluntários por meio de um Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, que depois aplicam os conhecimentos adquiridos em sala de aula.

A discussão sobre o tema impostos despertou o interesse de professores e alunos de outras turmas da escola, que pediram para participar da palestra dos auditores da Receita Federal. Conforme a vice-diretora: “Seria importante que todos os alunos pudessem assistir, mas nosso auditório não comporta todos. Gostaríamos que pelo menos as turmas do 3º ano do ensino médio pudessem participar da palestra”. Os professores das disciplinas geografia, física, filosofia e sociologia e a coordenadora pedagógica também participaram acompanhando seus alunos.

Os auditores discorreram sobre o papel da Receita Federal na fiscalização e no cumprimento das leis sobre os impostos de nosso país, explicando, por meio de *slides*, como está organizada sua estrutura e de que forma o cidadão pode acompanhar as ações realizadas por ela. O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), desenvolvido sob a coordenação da Escola de Administração Fazendária (Esaf), foi apresentado aos alunos. Foi explicado ainda que os auditores atuam nesse programa realizando palestras como aquela. Conforme depoimento de um dos palestrantes: “Sou servidor público federal e trabalho na Receita Federal do Brasil há nove anos. Há alguns anos participo de um trabalho muito gratificante de nossa casa – o Programa Nacional de Educação Fiscal. Criado em 1996, o PNEF é mais abrangente que um trabalho de conscientização da importância do tributo em nossas vidas; é um programa cujo cerne visa ao exercício de uma cidadania plena, na qual o cidadão entenderá a importância de pagar o tributo, mas saberá também da importância de fiscalizar e controlar o gasto dessa arrecadação”.

Seus objetivos com essas palestras eram, além de proporcionar o conhecimento sobre o papel da Receita Federal, mostrar como funciona o Programa de Educação Fiscal, sensibilizar e buscar a adesão de professores como parceiros para desenvolver essa tarefa. Informaram sobre o curso de educação fiscal que capacita professores para atuar em suas escolas. A professora de geografia, após essa palestra, inscreveu-se no curso e deverá realizá-lo em abril de 2009.

Os alunos das três turmas do 3º ano do ensino médio participaram da palestra com grande interesse, fazendo comentários e tirando dúvidas. É importante esclarecer que os alunos das outras turmas, apesar de não terem participado das aulas anteriores, sentiram-se à vontade para questionar.

Durante os debates, ficou claro que a Receita Federal fiscaliza e faz cumprir as leis sobre impostos e que o dinheiro arrecadado da cobrança vai para

a União, que é responsável pela partilha entre o que corresponde ao governo federal, ao governo estadual e ao governo municipal. Um aluno, muito chateado, declarou: “A gente fica no mínimo indignado com tudo isso, para não dizer revoltado. Pois vocês dizem que recolhem. Publicaram no jornal que a Receita vem batendo recordes de arrecadação, mas para onde vai esse dinheiro?” Então o palestrante aproveitou a pergunta do aluno para falar sobre o papel de cada um no controle dos gastos públicos, mostrando uma cartilha feita pela Controladoria-Geral da União chamada *Olho vivo no dinheiro público*, que está disponível no site < [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br) >. Essa cartilha orienta como o cidadão pode acompanhar o destino do dinheiro arrecadado pelos impostos e esclarece dúvidas a respeito das leis que regulamentam os impostos em nosso país.

Foi apresentado um vídeo que retrata a origem da cobrança de impostos até os dias atuais. No final da palestra, um aluno de outra turma manifestou-se: “É uma pena que nossa turma não tenha sido a escolhida para este trabalho da professora. Este assunto é muito importante para todos nós. Isso deveria fazer parte das nossas aulas”. Os auditores deixaram suas impressões sobre o encontro com os alunos. O depoimento do Auditor 1 foi:

Para nossa surpresa, houve grande interesse pelo assunto, com diversos questionamentos. Creio que, em grande parte, deveu-se ao trabalho previamente efetuado pela professora. O nível de debate foi excelente, sendo a palestra mais gratificante por mim efetuada. Fico extremamente feliz em poder colaborar por meio desses eventos com o desenvolvimento de uma massa crítica de cidadãos, muitos dos quais, num futuro próximo, exercerão cargos políticos e serão responsáveis pelos destinos de nossas comunidades. E muito me orgulha o trabalho efetuado pela professora, pois demonstra uma preocupação muito além da saúde financeira dos alunos, mas com o fortalecimento de nosso país.

Por sua vez, o auditor 2 fez o seguinte comentário:

O retorno e a participação dos alunos foram extremamente satisfatórios e nos deixaram esperançosos e confiantes de que nós (educadores) estamos contribuindo com nossa parcela na direção de um país mais justo e melhor para todos (com a formação de cidadãos mais críticos, participativos e exigentes)”.

### 3.2.4 Entrevistas

Segundo Marconi e Lakatos (1990, p. 85), “há diferentes tipos de entrevistas de acordo com o propósito do entrevistador”:

b) Despadronizada ou não estruturada. O entrevistado tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal .

No primeiro dia de aula, eu já havia conversado a respeito das entrevistas finais para avaliar o trabalho realizado. Durante as aulas eu lembrava os alunos que fossem pensando sobre quem gostaria de se prontificar para participar dessas entrevistas e explicava como elas aconteceriam.

Como meu objetivo é de natureza qualitativa, propus-me a entrevistar um pequeno grupo da turma que se prontificasse a colaborar. Assim, não estabeleci critérios para a seleção desse grupo, deixando que a disponibilidade dos alunos em participar fosse o critério norteador. Realizei as entrevistas com os oito alunos no mês de novembro, agendando horários nos turnos da tarde e da noite, uma vez que alguns trabalhavam e só podiam comparecer à noite. Elaborei cinco questões que foram apresentadas aos alunos como forma de encaminhar as entrevistas. As questões foram:

*1 – Durante sua trajetória de estudante, você realizou alguma atividade semelhante às que foram desenvolvidas nas aulas?*

*2 – No seu entender, é importante incluir assuntos relacionados à educação financeira na escola?*

*3 – Fale a respeito de como era seu conhecimento dos assuntos trabalhados.*

*4 – Conhecer sobre esses assuntos o/a ajudou de alguma forma?*

*5 – Você gostaria de dizer mais alguma coisa?*

Antes de iniciar a gravação das entrevistas, informei os alunos como elas aconteceriam, explicando os objetivos da realização da pesquisa. Solicitei que eles procurassem responder analisando as atividades desenvolvidas na intervenção prática.

As questões foram elaboradas de maneira aberta, buscando estabelecer um diálogo no qual o aluno pudesse falar de suas experiências com assuntos relacionados à educação financeira durante sua trajetória de estudante. Da mesma forma, busquei verificar se os conhecimentos trabalhados durante a intervenção contribuíram para melhorar a forma de lidar com esses assuntos. Assim, com base nessas entrevistas, procurei responder às questões objeto de estudo desta pesquisa: *Os alunos do 3º ano do ensino médio de uma escola pública, no decorrer de sua trajetória de estudantes, tiveram algum contato com assuntos relacionados a uma educação financeira? Trabalhar na escola de forma que se possam relacionar os conteúdos curriculares com aspectos que dizem respeito ao “mundo financeiro” é possível?*

### **C – Apreciações das entrevistas gravadas**

Com o propósito de buscar respostas para um dos objetivos iniciais da pesquisa, analisei as entrevistas procurando encontrar argumentos nas palavras dos alunos que justificassem a importância de incluir educação financeira na escola pública. Da mesma forma, verifiquei se, durante sua trajetória de estudantes, os alunos tiveram algum contato com assuntos relacionados à educação financeira, bem como se a intervenção prática contribuiu para a forma como eles lidavam com essas questões. Portanto, dividirei esta subseção em três grupos, a saber:

- C.1. conhecimento dos alunos;
- C.2. validade da prática;
- C.3. importância da educação financeira na escola.

Refletir sobre a importância de preparar cidadãos para a vida, para que possam agir de forma adequada, saudável e com responsabilidade diante de situações relacionadas à educação financeira é o objetivo ao qual me propus quando da realização deste trabalho.

Bagno (2002, p. 58) diz que “no século I antes de Cristo, o filósofo Sêneca lamentava, com amargura: *Non vitae, sed scholae discimus*”, isto é: “Não aprendemos para a vida, mas para a escola”. Comenta ainda que “conhecemos muita gente que acha que o dever da escola é entupir os filhos de ‘conteúdos’ para ‘entrar na faculdade’ e ponto final”. Mas o pensamento do autor a respeito da função da escola é: “Eu tenho a ilusão de que a função da escola é preparar

um cidadão consciente de seus deveres e de seus direitos, apto para levar uma vida digna em sociedade!”

Concordo com Bagno que preparar cidadãos para a vida deve ser um dos objetivos da escola. Por isso acredito que assuntos relacionados à educação financeira poderão ajudar a cumprir essa tarefa.

Na Lei de Diretrizes e Bases Nacional (LDB) n. 9.394 (BRASIL, 1999, p. 43), em seu capítulo II, art. 22, orienta-se sobre as disposições gerais da educação básica: “Tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”.

Apoio-me em Freire (2007, p. 30) quando diz que “ensinar exige respeito aos saberes dos educandos”, o que me faz acreditar que incluir educação financeira na escola poderá possibilitar o desenvolvimento do cidadão consciente de seus direitos e de seus deveres, respeitando seus saberes e assegurando-lhe o exercício de sua cidadania, como orienta a LDB n. 9.394.

Freire (2007, p. 30) questiona sobre:

Porque não discutir com os alunos a realidade concreta a que se deva associar a disciplina cujo conteúdo se ensina, a realidade [...] Porque não estabelecer uma “intimidade” entre os saberes curriculares fundamentais aos alunos e a experiência social que eles têm como indivíduos.

Na discussão dos dados pesquisados por meio das falas dos alunos nas entrevistas gravadas e no apoio de fundamentação teórica busquei subsídios para responder às questões objeto de estudo desta pesquisa: *Os alunos do 3º ano do ensino médio de uma escola pública, no decorrer de sua trajetória de estudantes, tiveram algum contato com assuntos relacionados a uma educação financeira? Trabalhar na escola de forma que se possam relacionar os conteúdos curriculares com aspectos que dizem respeito ao “mundo financeiro” é possível?*

As entrevistas foram realizadas individualmente, durante o mês de novembro, em horários agendados anteriormente com os alunos, na escola, no último dia de aula. O grupo dos oito alunos que se prontificaram a participar das entrevistas era composto por cinco meninas e três meninos. Uma das alunas teve toda a sua trajetória de estudante na escola; duas alunas ingressaram na

escola na 6ª série; e cinco alunos (duas meninas e três meninos) entraram na escola no 1º ano do ensino médio.

Para a análise das entrevistas, nomearei os alunos com as oito primeiras letras maiúsculas do alfabeto. Assim, citarei: Aluno A, Aluno B, Aluno C, Aluno D, Aluno E, Aluno F, Aluno G e Aluno H, na ordem em que foram entrevistados.

### **C.1 – Conhecimento dos alunos**

Nesta subseção, abordarei o conhecimento dos alunos a respeito de assuntos relacionados com educação financeira, considerando sua trajetória na educação básica e suas vivências no seu grupo familiar.

Conforme análise do Plano de Estudos da escola, verifiquei a presença nos programas de conteúdos que poderiam ser relacionados e aproveitados para se trabalhar com educação financeira.

Por meio das falas dos alunos nas entrevistas, apontarei de que forma eles conseguiram, ou não, observar a presença desses conteúdos e estabelecer uma relação com assuntos do mundo financeiro.

Os oito alunos entrevistados, quando questionados sobre se já haviam trabalhado com os assuntos abordados em minhas aulas, no primeiro momento afirmaram que não tiveram qualquer contato anterior com o tema na escola; alguns tiveram conhecimento por intermédio da família ou do seu trabalho. Durante o diálogo, apareceram algumas manifestações sobre professores que teriam conversado com eles sobre os assuntos que trabalhei, porém, no entender desses alunos, de forma superficial. Nas considerações a seguir pode-se perceber isso:

Aluno A: “Pela família, não pela escola. Pela escola, nunca”.

Aluno B: “Não. Foi a primeira vez. Nunca tinha nada assim diferente das aulas. Era sempre conteúdo, explicação, tema, prova, trabalho, nada diferente assim”.

Aluno C: “Até agora, no momento, não tinha realizado nenhuma, nem na outra escola que estudei até a 8ª série”.

Aluno D: “A partir do 1º ano, porque eles viam que a maioria começava a trabalhar e daí ia comprando coisas e fazendo ‘fixa’ (prestações). E poderia ter o risco de cair no SPC se não pagasse tudo certo. Mas só comentavam, não chegavam fundo ao assunto”.

Aluno E: “Na escola não. Só no meu trabalho”.

Aluno F: “Mais ou menos. No serviço em que trabalho”.

Aluno G: “Não foi utilizada por outro professor, porque eles querem mais é passar matéria, passar o que eles têm para passar e não custa informar os alunos sobre contas, a questão financeira mesmo”.

Aluno H: “Quase nada. Só ouvia falar, mas não entendia”.

Pelas respostas dos alunos, é possível perceber que houve algum contato com assuntos relacionados à educação financeira vindo da família ou em seus trabalhos. O Aluno D demonstrou que houve uma preocupação da escola em alertar os alunos que já trabalhavam para que não contráíssem dívidas. Porém, não ficou claro se foi uma conversa com toda a turma ou com um grupo de alunos trabalhadores. Percebi também que os alunos consideraram as atividades desenvolvidas como algo diferente do que costumavam ter na escola. O Aluno C, quando questionado sobre ter conversado em casa sobre os assuntos das aulas, disse: “Com a minha mãe eu falei que começamos a ter uma aula diferente”. Assim, trabalhando com novas metodologias e tecnologias, procurei provocar a reflexão dos alunos diante de situações de seu cotidiano nas quais pudessem relacionar os conteúdos curriculares com os assuntos da educação financeira.

Conforme Moysés (2001, p. 44-45), “Vygotsky abordou brevemente essa questão das relações entre aprendizagem e desenvolvimento”. A autora diz ainda que os seguidores de Vygotsky (BOGAYALENSKY; MENCHINSKAYA, 1991) realizaram estudos sobre as mais diferentes disciplinas escolares, e uma das conclusões a que chegaram é de que “o processo de aprendizagem muda não só o que se pensa conscientemente, mas também os modos como se produz essa reflexão”. Moysés (2001, p. 44-45), explicando de outra forma, diz que “o que se está afirmando é que o conhecimento que o aluno adquire não só amplia sua consciência, como também modifica seu próprio modo de pensar”.

Partindo desse pressuposto, quando o aluno consegue estabelecer uma relação entre a forma como eram trabalhados os conteúdos e a forma com a qual apresentei as atividades, acredito que houve uma reflexão desse aluno e que seu nível de conhecimento foi ampliado. Assim, posso dizer que o conhecimento anterior dos alunos não era suficiente para contribuir no entendimento de questões do mundo financeiro. Observei ainda indignação de alguns alunos quando descobriram que, embora estivessem no último ano da educação básica,

não haviam tido contato com questões essenciais para enfrentar o mundo “lá fora”. Isso pode ser demonstrado nas falas:

Aluno B: “Para que vou usar matemática? Para que vou usar português? Se não seguir nada na faculdade. Mas isso daí (educação financeira) é importante mesmo que tu não continues estudando”.

Aluno H: “Isso é bem importante, às vezes mais importante que as matérias que a gente tem na escola. Acho que isso aí a gente vai levar para a vida toda”.

Conhecer assuntos do mundo financeiro, no entender desses alunos, é uma necessidade que transcende o ensino básico que se tem nas escolas, sendo o conhecimento desses assuntos tão importante ou mais que o dos conteúdos das diversas disciplinas com que têm contato.

## **C.2 – Validade da prática**

De certa forma, quando analisei o conhecimento anterior dos alunos, pude observar manifestações sobre a validade da intervenção prática. Acredito que discutir sobre a inclusão de educação financeira na escola só poderia ter uma validade no momento em que me propus a trabalhar alguns temas desse assunto. Dessa forma, proporcionei aos alunos conhecer e aplicar conceitos do mundo financeiro que faziam parte de seu dia a dia como suporte para ajudar na reflexão da validade dessa prática. Eis algumas respostas de alunos quando questionados sobre se conhecer esses assuntos os havia ajudado de alguma forma:

Aluno A: “O cheque eu... Já me pediram para preencher um cheque e eu tive vergonha porque eu não sabia. E me perguntaram se eu não tinha aprendido isso na escola”.

Aluno C: “Eu tinha pouco conhecimento sobre impostos. Mas com as apresentações dos outros trabalhos aprendemos mais”.

Aluno E: “Sobre planilhas. Usei exemplos que tivemos nas nossas aulas. Antes eu só mostrava as funções, agora tenho uma aplicação para elas”.

Aluno F: “Antes gastava além do meu pagamento (salário). Gastava mais do que ganho e não sabia controlar”.

Aluno G: “Ajudou a pensar que quando o pai e a mãe falavam que não dava para comprar uma coisa... Que não tem como. A compreender que aquilo ali não

tem como. O porquê do não. Sabe? Ajuda bastante tu crescer mentalmente na questão do dinheiro. Em ver quanto tu gasta com coisas bobas, dinheiro que poderias estar guardando para quem sabe no futuro fazer uma viagem ou estudar”.

Aluno H: “Ajudou bastante. Eu e meu namorado compramos um ar-condicionado e analisamos se a melhor forma de comprar era a prazo ou à vista. Então resolvemos comprar à vista, porque a prazo a gente iria pagar dois aparelhos de ar-condicionado. Daí, logo me lembrei das aulas. Nós íamos ficar um tempão pagando e pagar mais”.

O aluno A ficou muito satisfeito por aprender a preencher um cheque, apesar de esta ferramenta estar sendo bem menos utilizada atualmente. Ainda existem pessoas, como os alunos, que não sabem como preencher um cheque e desconhecem as regras para adquiri-lo.

Trabalhar com o cheque poderia ser uma forma de relacionar os conteúdos com os números inteiros (6<sup>a</sup> série, futuro 7<sup>o</sup> ano) nas questões de crédito e débito, no estar negativo, nas operações com taxas como IOF, no câmbio das diversas moedas que existem no mercado, entre outros assuntos que esse tema me leva a pensar, um tema que poderia ser trabalhado de forma interdisciplinar.

O Aluno E é instrutor (professor) em uma empresa de cursos de curta duração. Ele ministra um curso de informática para departamento de pessoal no qual ensina as funções do programa Excel, da Microsoft®, e com as aulas aprendeu aplicações para elas.

A aplicação no trabalho, caso do Aluno E, ou na vida, como o Aluno H, de situações aprendidas em sala de aula deixa-me satisfeita, pois denota que as aulas foram válidas.

Quase todas as escolas possuem nos dias atuais uma sala de informática, recurso este que utilizei em uma das aulas. O programa Excel da Microsoft® possibilita calcular juros, basta conhecer as funções. Esse programa também pode ser utilizado no estudo dos juros simples e compostos, como já citado anteriormente.

Da mesma forma, os Alunos F e G falam de como o conhecimento desses assuntos fizeram com que compreendessem o ganho e o uso do dinheiro com responsabilidade: um constatando que estava gastando mais do que recebia, e o outro não compreendendo por que não poderia comprar certas coisas.

No documentário apresentado para os alunos no último dia de aula, uma das reportagens tratava de uma pesquisa desenvolvida por alunos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URFGS) e coordenada pelo professor pesquisador Flavio Comim com 450 moradores da Vila Pinto, de Porto Alegre, sobre como as pessoas administram seu dinheiro. Em entrevista, o professor Flávio Comim disse:

A nossa variável-chave foi a educação. Uma vez que você tem educação, você tem renda, você tem saúde, você sabe organizar sua vida. Se você tem renda e não sabe organizar a sua vida, vale muito pouco, e a única coisa que se constata é que as pessoas usam mal o dinheiro”.

Concordo com o professor Flávio de que a variável-chave é a educação, pois quando o Aluno F fala que “gastava mais do que ganho e não sabia controlar”, demonstra que antes não sabia organizar sua vida e usava mal o dinheiro que recebia.

O professor Flávio ainda cita que “qualidade de vida não está ligada só à renda, ao valor dos salários somados. Também depende da escolaridade dos pais e dos filhos e do acesso à informação”.

A busca ao acesso da informação foi um dos aspectos que procurei salientar em todas as aulas. Como diz Freire (2007, p. 124): “Todo ensino de conteúdos demanda de quem se acha na posição de aprendiz que, a partir de certo momento, assumindo sua autoria também do conhecimento do objeto”. Assim, orientei os alunos acerca de meios de como buscar as informações e o conhecimento necessários para facilitar sua compreensão nas diversas situações que se apresentavam, assumindo sua autoria na construção desse novo conhecimento. Da mesma forma, procurei deixá-los à vontade sobre o direito a esse acesso sem que se sentissem intimidados por estar querendo saber algo.

### **C.3 – Importância da educação financeira na escola**

A análise da educação financeira na escola representa a parte mais importante de todo o trabalho desenvolvido. Busquei, durante toda a pesquisa, verificar se incluir educação financeira na escola é importante. Por meio do estudo sobre ideias de alguns pensadores da educação e de outros que também já vêm trabalhando com esse tema, bem como das opiniões dos alunos entrevistados, procurei trazer para reflexão esse assunto com o qual venho trabalhando na rede privada há sete anos e sobre o qual não se tem conhecimento na rede pública.

Em 2005, o jornal *Zero Hora* lançou o desafio de, a cada mês, publicar iniciativas de escolas que vinham trabalhando com educação financeira. Na época, descobri que a Escola Estadual Plácido de Castro, de Porto Alegre, e a Escola Municipal Flores da Cunha, de Esteio, que participaram da promoção, eram escolas da rede pública que haviam desenvolvido atividades com educação financeira. As demais escolas participantes pertenciam à rede privada.

Nos dias atuais, provavelmente estão sendo tomadas mais iniciativas anônimas. Serão necessários ainda muitos desafios para que se possa ver incluída a educação financeira nos currículos da rede pública.

Como já citado na seção 2, tramita, desde maio de 2007, a criação de um grupo de trabalho no Ministério da Educação (MEC) para incluir educação financeira na escola pública.

Quando ingressei no mestrado, propus-me a fazer um estudo sobre a importância da inclusão da educação financeira na rede pública. O desejo de realizar esta pesquisa com um público que não fazia parte do meu dia a dia surgiu de ações que vinham sendo desenvolvidas com alunos da 5ª à 8ª séries. Com essa experiência, acreditei que esse seria um bom público para fazer minha investigação, pois ele representava o término da educação básica, o que poderia me ajudar na tarefa de avaliar a importância de incluir a educação financeira na escola pública.

Assim, novos questionamentos surgiram para que se pudesse refletir sobre essa inclusão. Um deles foi: *A partir de que série é importante incluir educação financeira na escola?*

O modo como cada um de nós lida com as finanças reflete nossas emoções e ambições, e nossos valores e sentimentos de autoestima. Não é por acaso que a vida financeira das pessoas conta quase tudo sobre o modo como elas veem a si e aos outros.

O fato é que construímos as bases de nossa relação com o dinheiro até por volta dos cinco anos de idade. As atitudes que funcionaram na infância e nos levaram a conseguir os resultados desejados foram, em boa parte, responsáveis pela formação da mentalidade financeira que temos hoje (D'AQUINO, 2000, p. 40).

Segundo Oliveira (1997, p. 104), as ideias de Vygotsky têm particular relevância para a educação no sentido de que se deve olhar o desenvolvimento

do indivíduo de maneira prospectiva, transcendendo o momento atual, considerando o que está por acontecer em sua trajetória. Ligados ao “conceito de desenvolvimento proximal, que marca como mais importante no percurso de desenvolvimento, exatamente aqueles processos que já estão presentes, ‘em semente’, no indivíduo, mas ainda não se consolidaram”.

D’Aquino diz que por volta dos 5 anos de idade são construídas as bases da relação da pessoa com o dinheiro. As ideias de Vygotsky apontam para a importância de considerar os processos presentes em “semente” no percurso de desenvolvimento do indivíduo. Dessa forma, leva-me a acreditar que já na pré-escola poderia ser incluída a educação financeira.

Outro questionamento que destaquei foi: *De que forma a educação financeira deve ser trabalhada na escola?*

Rego (1998, p. 126) defende que procurar entender as ideias de Vygotsky como “um pesquisador inquieto e interdisciplinar que tentou buscar informações de diversas áreas do conhecimento com vistas a ultrapassar o estado de conhecimento de seu tempo” significa não tratar seus postulados de modo dogmático, e sim “como ponto de partida para novos estudos e descobertas”. Isso me leva a acreditar que uma proposta interdisciplinar pode ser uma alternativa na tentativa de incluir educação financeira na escola.

Procurei identificar nas falas dos alunos indicadores que poderiam ajudar na identificação do melhor caminho a ser seguido e qual o momento ideal para se incluir esse tema na escola. Destaco algumas falas:

Aluno A: “Eu acho que a educação financeira deveria entrar não só no 3º ou no 2º ano, mas a criança tem que, desde pequena, aprender que é necessário poupar, economizar, porque isso é uma coisa que não se desenvolve assim, bah, agora eu quero poupar”.

Aluno B: “Acho que poderia ter com todas as turmas, não só de 3º ano”.

Aluno C: “É difícil estipular a série. Desde cedo, porque se não pode se tornar um consumidor compulsivo e aí o negócio complica e não tem como reverter mais”.

Aluno D: “Eu acho que deveria ser a partir do 2º ano do ensino médio, porque tem muitos que no 1º ano os pais têm receio de largar eles para trabalhar. Mas a partir do 2º ano todo pai pensa que o filho já possa trabalhar”.

Aluno E: “O certo seria começar a partir do momento que esta pessoa começa a ter idade para trabalhar. Não sei qual série que ela ia estar com 14 ou 15 anos. Então deveriam aplicar isso, pois ela começa a ter dinheiro e precisa saber”.

Aluno F: “Para quem está começando, eu acho que é necessário e vai valer a pena se tiver educação financeira. Tem que ser desde o início. Não adianta chegar aqui (3º ano) e só agora ver isso”.

Aluno G: “A partir da 7ª ou 8ª série. Na 8ª série já seria bom começar, pelo menos”.

Aluno H: “Acho que a partir dos 12 anos, lá pela 7ª série. Daí já vai estar na adolescência. Começa a ter as coisas...”

Com relação às respostas dadas, questionando os porquês de seus posicionamentos, a maioria dos alunos demonstrou associar o momento de iniciar o conhecimento sobre assuntos do mundo financeiro com o ingresso no mercado de trabalho, justificando que antes de trabalhar não haveria necessidade de conhecer esse tema. Apenas os Alunos A e G repensaram seus posicionamentos quando questionados se não se poderia começar antes, dizendo:

Aluno A: “Olha, eu até acho que sim. Agora me recordo de uma cena que foi meio... No dia das crianças... Eu tenho uma cunhadinha de 4 anos. A gente foi comprar picolé, mas eu disse: “Antes tu lava a tua mão porque tá suja de areia”. E eu esqueci de fechar a torneira depois que ela lavou as mãos. Daí ela disse: Aluno A tem que ‘ecomizar’. Ela não consegue falar direito, mas ela tem consciência de que tem que economizar”.

Aluno G: “A escola já tem trabalhado, só que não te dizem o porquê. Já começa no jardim de infância: “Fecha a torneirinha”. Dá para ser com os pequenos só que de outra forma, assim mais... Como eles podem entender (a questão da linguagem)”.

Da mesma forma, o Aluno D mostrou-se favorável à inclusão mais cedo desses assuntos, contudo ele ressalta que “Mas daí tem que ser uma parceria entre a escola e os pais. Todos têm que chegar e comentar com os filhos. Têm que ser os dois. Porque o aluno tem o respeito pelos pais e pelo professor”.

Quanto à forma de incluir educação financeira na escola, os alunos, em suas falas, acreditam que seja:

Aluno A: “Acho que isso deveria entrar mesmo na matemática”.

Aluno B: “Poderia ser uma matéria (disciplina) assim como tem português, matemática, que também é importante”.

Aluno H: “Acho que poderia ser incluída na matemática”.

Somente esses três alunos citaram que a educação financeira deveria ser incluída na matemática ou tratada como uma disciplina à parte. Os demais alunos argumentaram que conseguem relacionar os conteúdos de outras disciplinas com as atividades que foram desenvolvidas. A maior parte desses alunos relaciona os assuntos com os conteúdos de matemática, principalmente, mas também acredita que possam ser envolvidas outras áreas do conhecimento, como filosofia, sociologia, história e biologia.

Quanto à forma e à série em que deveria ser incluída a educação financeira, não ficou claro quais seriam as melhores na concepção dos alunos; quanto à importância e por que deveria ser incluída, seus posicionamentos foram bastante favoráveis. Vejamos alguns deles:

Aluno A: “Se não fosse esse curso de educação financeira, nós não teríamos tido essa base, sabe? Agora a gente já conhece e procura entender mais. Buscar entender o porquê das coisas”.

Aluno B: “É uma coisa para ti, assim, para a vida”.

Aluno C: “Com certeza, para poder ter uma noção do que tu tens que arrecadar do quanto tu gasta, né? Se não tu já vais começar a trabalhar, tu já vais começar gastando mais do que tu recibes. Aí tu já vais começar tua vida endividado”.

Aluno D: “Para mim eu acho que é importante porque é um aprendizado a mais. Porque, se tu sabes investir, onde aplicar teu dinheiro, tu vais ter um futuro melhor. E por isto eu acho que é importante ter educação financeira”.

Aluno E: “Acredito que sim. Porque hoje em dia muitas coisas têm de ser controladas, poupadas. Até hoje ninguém tem como tirar do nada e ir comprar algo. Tem que ter poupado. Como vou aprender isso se não for pela escola?! Errando não dá. Aprende, mas demora. Claro que na escola, alguém ensinando fica melhor”.

Aluno F: “É importante para controlar muita coisa. Como os gastos aqui na escola, principalmente com os lanches. Para saber controlar em casa e, na verdade, na vida, não só na escola”.

Aluno G: “Eu acho muito importante, porque o adolescente não tem uma noção. Porque tem contas para pagar, e o pai e a mãe têm que pagar roupa, têm que pagar a luz, têm que pagar água, e tu não te dá conta que... Principalmente os que trabalham. Eu ouvi muito dos meus colegas que trabalham o quanto ajudou, sabe? Porque conseguiram administrar melhor o dinheiro que estavam gastando, as contas que tinham para pagar. Acho importante porque tu começa a te dar conta que daqui para a frente vais trabalhar, vais ganhar o teu dinheiro e não é tão fácil assim conseguir administrar tua vida”.

Aluno H: “Acho que sim. Porque na escola tu aprendes tudo. Isso faz parte da escola. Onde a gente vai aprender isso depois? Isso é bem importante, às vezes, até mais importante que as matérias que a gente tem na escola. Acho que isso aí a gente vai levar para a vida toda”.

Analisando a forma como os alunos receberam esses novos conhecimentos e seus posicionamentos quanto a não terem tido contato com assuntos que dizem respeito à educação financeira, percebo nas suas falas que, no entender deles, é importante incluir esse tema na escola.

Minha opção em realizar uma prática de 24 períodos de aula foi por acreditar que refletir sobre a importância desse assunto só teria relevância se pudesse proporcionar àqueles alunos discutir sobre suas experiências no que diz respeito a assuntos do “mundo financeiro” deles. Dessa forma, fez-me perceber uma mudança na maneira como eles conheciam e lidavam com esses assuntos. Pode-se observar isso nas falas dos alunos:

Aluno A: “Me surpreendi, porque eu fiz, foi poupar em casa água, luz, telefone... [...] Meu pai disse assim: vamos fazer um teste: se em um mês tu conseguir economizar, vamos supor, uns trinta reais em todas as contas, este dinheiro é teu. [...] Deu mais de cem reais de economia”.

Aluno B: “No caso, pensar a longo prazo, não só agora. Tu, ao invés de gastar agora, deixar guardado para mais tarde, se precisar”.

Aluno C: “Vou tentar fazer ele gastar menos. Tem sempre novas tecnologias. O telefone tu gasta bastante. Tem o MSN. Não usa para conversinhas. Usa

para fazer um negócio. Já que ele está pagando a internet, aproveita, pois isso chegou para facilitar a vida. Pode diminuir alguns custos. Os gastos no caso. [...] É, tu vais ouvindo e vais te indignando. Mas ele explicou bem, não somos nós (Receita Federal) que ficamos com o dinheiro, só fazem o controle que o governo mandou na verdade. Eles nem tocam e nem veem a cor desse dinheiro. Assim como tem gente que deixa de pagar os impostos, ao mesmo tempo ela está deixando de contribuir para coisas que iriam beneficiá-la. Na saúde ou na educação, na segurança. Coisas que voltariam para ela mesma”.

Aluno D: “Se não aprender, é uma situação crítica para o futuro. [...] É, mas depende da vontade de cada um. Se cada um tiver a vontade de ser uma pessoa decente na vida, vai chegar um ponto, que eu acho que é a partir do 2º ano, que vai tomar uma atitude”.

Aluno E: “Guardava o dinheiro embaixo do colchão. Depois que nós fomos à visita (banco), não deu um mês abri uma poupança. Peguei o salário e guardei ali. É um controle a mais”.

Aluna F: “Eles (pais) acharam bem importante para mim. Como havia te comentado antes, eu gastava além do que recebia. E com as aulas, eu estou conseguindo. Eles acham que mudei com as aulas”.

Aluna G: “Depois que eles saem da escola, é bem diferente no trabalho, e as contas que têm para pagar, para administrar a tua vida. Quando tem que assumir as responsabilidades. [...] Acho que a maioria da nossa turma mudou e começou a pensar nisso. Principalmente os que trabalham, pois quando viam, no final do mês, não tinham mais dinheiro. E agora têm dinheiro para sair, para ir para festa”.

Aluna H: “Antes, por exemplo, dos impostos, aquelas siglas eu não tinha noção do que se tratava. Depois, como no caso do IPI dos carros mais barato, que estão falando nos jornais e nas propagandas da TV. Agora já entendo. Antes olhava e não sabia do que estavam falando, agora está mais claro”.

Ao realizar uma prática utilizando atividades que contribuíssem para a reflexão dos alunos sobre assuntos relacionados com educação financeira, procurei discutir sobre a importância da inclusão desse tema na escola. Nas palavras de Freire (2007, p. 118):

Meu papel fundamental, ao falar com clareza sobre o objeto, é incitar o aluno a fim de que ele, com os materiais que ofereço, produza a compreensão do objeto

em lugar de recebê-la, na íntegra, de mim. Ele precisa se apropriar da inteligência do conteúdo para a verdadeira relação de comunicação entre mim como professor, e ele, como aluno se estabeleça.

Concordo com Freire quando diz que se deve incitar o aluno para que ele produza a compreensão em vez de recebê-la pronta. Assim, conduzi as atividades de maneira que o aluno sentisse a necessidade de conhecer esses assuntos em situações de seu cotidiano. Apresentei ainda temas nos quais o aluno pudesse perceber uma relação tanto com os conteúdos curriculares como com outras áreas do conhecimento, numa tentativa de trabalhar a educação financeira de forma interdisciplinar.

### 3.3 Avaliação do trabalho

A avaliação da pesquisa foi realizada de forma contínua, ou seja, durante o desenvolvimento das atividades e das discussões, recolhendo-se como apoio, aleatoriamente, algumas atividades realizadas.

Os professores titulares da turma foram convidados a assistir e a participar das atividades. Aos professores que participaram das aulas solicitei depoimentos quanto à relevância e à forma de abordagem do assunto desenvolvido naquela aula.

Um grupo de oito alunos participou, no final das atividades práticas, da avaliação por meio de uma entrevista gravada a respeito do trabalho. Na avaliação final da pesquisa, que ocorreu de forma qualitativa, analisei os dados obtidos com a realização da prática e das entrevistas gravadas. Dessa forma, busquei encontrar uma possível resposta para meu objetivo inicial: *É importante incluir educação financeira na escola pública? A educação financeira poderá desenvolver uma postura adequada, saudável e responsável de forma que prepare cidadãos para a vida?*

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Neste momento, visualizando o caminho percorrido para escrever minha dissertação, é como se estivesse em uma viagem de trem observando a paisagem se desnudando, e em cada quadro desse cenário me dá vontade de ficar mais um pouco para poder apreciá-lo melhor.

Meu sentimento é, como diz Freire (2007, p. 136): “O sujeito que se abre ao mundo e aos outros inaugura com seu gesto a relação dialógica em que se confirma como inquietação e curiosidade, como inconclusão em permanente movimento na história”.

Como pesquisadora iniciante, sou esse sujeito que se abre ao mundo, um sujeito inconcluso, curioso, inquieto e ávido por buscar conhecer mais. Ainda citando Freire (2007, p. 129): “Alegra saber-me um ser condicionado, mas capaz de ultrapassar o próprio condicionamento”.

A realização desta pesquisa possibilitou-me um estudo maior sobre a prática que antes desenvolvia de forma mais intuitiva do que propriamente com um embasamento teórico. O trabalho com educação financeira tem me proporcionado “aprender a aprender”, pois não tenho encontrado receitas prontas para ensinar aos alunos.

Nietzsche, citado por Alves (2004, p. 28), diz que “ninguém consegue tirar das coisas, incluindo os livros, mais do que aquilo que ele já conhece. Pois aquilo a que alguém não pode chegar por meio da experiência, para isso ele não terá ouvidos”.

Acreditei que trabalhar com as experiências desses alunos seria um caminho para que eles pudessem [me] “ouvir”. Na verdade, refletir sobre seus problemas financeiros, sobre a forma como realizavam seus planejamentos, sobre a forma como estavam fazendo suas escolhas, sobre que objetivos eles tinham para suas vidas e seu futuro estaria criando as condições necessárias para que eles me ajudassem a responder se, *no decorrer de sua trajetória de estudantes, tiveram algum contato com assuntos relacionados com uma educação financeira? Trabalhar na escola de forma que se possa relacionar os conteúdos curriculares com aspectos que dizem respeito ao “mundo financeiro” é possível?*

Optei por participar da pesquisa apoiando-me na postura de Vygotsky, que muitas vezes interagiu com seus sujeitos de pesquisa. Dessa forma, minha ação com o grupo e os efeitos dessa ação foram relevantes para a pesquisa. Porém, na verdade, não posso dar por concluída essa tarefa, o que consegui foi avançar analisando as experiências desses alunos, de forma que me leva a acreditar em alternativas para incluir educação financeira na escola pública. Destaco, a seguir, alguns aspectos importantes na realização desta pesquisa e que devem ser observados com cuidado para que se possa avançar neste estudo.

A inclusão de educação financeira na escola pública demanda um longo trabalho de análise das necessidades básicas de cada realidade. De acordo com o governo brasileiro, é uma ferramenta de inclusão social. Os alunos que frequentam a escola pesquisada pertencem às classes sociais baixa e média. A educação nessa escola é considerada, pela população em geral, muito boa, destacando-se como uma escola pública cujo ensino é de qualidade.

As condições referentes a espaço físico, recursos, colaboração dos professores e toda a estrutura em geral para a realização das atividades foram muito satisfatórias. Um exemplo disso é a escola possuir um *data show* e tê-lo colocado à disposição. O uso de uma ferramenta como essa proporciona outra forma de conduzir e realizar atividades em sala de aula. Nos dias atuais, há uma preocupação dos governantes no sentido de que as escolas disponham desse recurso, como é o caso da escola pesquisada. Porém, só me foi permitido utilizar o equipamento porque eu o conhecia e sabia operá-lo, tendo de levar meu *notebook*, pois, às vezes, o computador da escola apresentava problemas.

A escola também possui uma sala de informática, mas com poucos computadores e somente oito em funcionamento. Essa é uma questão que necessita de uma atenção maior, pois somente o governo equipar as escolas com computadores não garante que os alunos poderão utilizá-los, uma vez que a manutenção dessas máquinas requer uma longa burocracia.

Arelado a isso está o despreparo dos professores para desenvolver atividades na área da informática. Se os professores precisam criar condições para que os alunos aprendam, compete ao governo criar essas mesmas condições para que os professores também possam aprender a ensinar.

Apesar de o desenvolvimento tecnológico ser rápido e avançado, a realidade das condições para que se faça um bom uso ainda deixa muito a desejar. No entanto, compete também ao professor buscar capacitação para trabalhar com os recursos oferecidos pelas escolas.

Outro aspecto relevante observado neste estudo diz respeito ao conhecimento dos alunos sobre assuntos relacionados com o “mundo financeiro”. O currículo da escola pesquisada e, provavelmente, o currículo das demais escolas públicas de nosso país contemplam conteúdos que podem ser relacionados com educação financeira. Porém, a pesquisa demonstrou que pouco ou quase nada tem sido trabalhado de forma que os alunos percebam essa relação. De acordo

com o Plano de Estudos da Escola, os conteúdos que constam de seus programas não precisariam ser alterados para se trabalhar com uma proposta de inclusão de educação financeira. Percebe-se novamente que a necessidade é criar condições para que os professores aprendam como trabalhar esses conteúdos de forma que possam relacioná-los às vivências dos alunos, possibilitando que desenvolvam um conhecimento capaz de ajudá-los a lidar com questões do seu “mundo financeiro”.

Um último aspecto importante é a forma como poderia ser incluída a educação financeira na escola pública. No entender dos alunos, ela deve ser incluída, mas eles não sabem ao certo como isso deve ser feito. Porém, em uma análise mais profunda de cada realidade escolar na qual se pretenda incluir educação financeira, é preciso que sejam observadas as reais necessidades do grupo. Acredito que deveria haver temas geradores para cada série, os quais seriam discutidos no grupo considerando suas necessidades. Quando falo em “discutir no grupo”, penso que as famílias devem participar dessa discussão. No caso dos pequenos, seria muito importante a presença dos pais para se realizar um bom trabalho.

Quanto à metodologia, optei por trabalhar de forma interdisciplinar, contextualizando ou criando situações fictícias em que os alunos pudessem relacionar os vários olhares sobre um determinado conteúdo. Não houve preocupação de minha parte em trabalhar conteúdos de matemática de maneira mais formal. Utilizei situações que bem poderiam ser tratadas na matemática, mas estas não se limitavam a cálculos e fórmulas.

Conhecer a comunidade escolar, considerar suas necessidades, procurar contextualizar as atividades serão tentativas para realizar uma proposta que inclua assuntos relacionados com educação financeira. Assim, cada escola, se desejar trabalhar com uma prática interdisciplinar, deverá passar por uma transformação pedagógica caso não seja a prática adotada pela escola. Não estou afirmando que só é possível trabalhar educação financeira mediante uma prática interdisciplinar. Essa é apenas a minha opção, por acreditar que a interdisciplinaridade proporciona uma parceria entre as disciplinas.

Esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar toda a reflexão que demanda um assunto tão importante e complexo como o de incluir educação financeira na escola pública. As considerações basearam-se nos dados analisados, obtidos no decorrer da pesquisa e nas entrevistas gravadas realizadas com um grupo de

oito alunos da turma investigada, bem como de um referencial teórico de apoio. Assim, acredito que seja possível repensar coletivamente ou individualmente essas questões.

Pensar, buscar, compartilhar os conhecimentos que se tem e os que podem ser adquiridos para que se possa refletir sobre a importância de se preparar cidadãos para a vida com dignidade, para que possam agir de forma saudável, adequada e com responsabilidade diante de situações relacionadas com seu “mundo financeiro” é um desafio que assumi na realização desta pesquisa, e pretendo continuar buscando alternativas para ver incluída a educação financeira na escola pública.

## 5 REFERÊNCIAS

---

A JORNADA. 2002. Disponível em: < <http://www.siamar.com.br> > . Acesso em: 05/2008.

ALVES, Rubem. **Se eu pudesse viver minha vida novamente**. Campinas: Verus Editora, 2004.

BAGNO, Marcos. **Pesquisa na escola**. São Paulo: Loyola, 2002.

BARBOSA, Jonei Cerqueira. Modelagem matemática: o que é? por quê? como? Veritati, n. 4, p. 73-80, 2004.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BRASIL. Secretaria da Educação Média e Tecnológica. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 1999.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 2000.

CASA DA MOEDA. Disponível em: < <http://www.casadamoeda.gov.br> > . Acesso em: 12/2006.

CERBASI, Gustavo. **Filhos inteligentes enriquecem sozinhos**. São Paulo: Editora Gente, 2006.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br> > . Acesso em: 08/2008.

D'AMBRÓSIO, Ubiratan. **Educação matemática: da teoria à prática**. Campinas: Papirus, 2007.

- D'AQUINO, Cássia. **Dinheiro não é brincadeira**. Cartilha eletrônica. 2000. Disponível em: <<http://www.serasa.com.br>>. Acesso em: 09/2008.
- DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa**. São Paulo: Autores Associados, 2003.
- DIMENSTEIN, Gilberto; ALVES, Rubem. **Fomos maus alunos**. Campinas: Papirus, 2003.
- DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os direitos humanos no Brasil**. São Paulo: Ática, 2002.
- ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA (ENEF). 2004 e 2005. Disponível em: <<http://www.vidaedinheiro.gov.br/>>. Acesso em: 10/2008.
- FAZENDA, Ivani C. Arantes. **Interdisciplinaridade: história, teoria e pesquisa**. Campinas: Papirus, 2002.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- GLOBO REPÓRTER. 2004. Disponível em: <<http://www.globo.com/globoreporter>>. Acesso em: 03/2008.
- LOPES, João do Carmo; ROSSETI, José Pascoal. **Economia monetária**. São Paulo: Atlas, 1996.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- LÜCK, Heloísa. **Pedagogia interdisciplinar: fundamentos teórico-metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1990.
- MARTINS, José Pio. **Educação financeira ao alcance de todos**. São Paulo: Editora Fundamento Educacional, 2004.
- MONTEIRO, Alexandrina; POMPEU JR., Geraldo. **A matemática e os temas transversais**. São Paulo: Moderna, 2001.
- MOYSÉS, Lucia. **Aplicações de Vygotsky à educação matemática**. Campinas: Papirus, 2001.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD's Financial Education Project. 2004, 2005, etc. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 09/2008.
- OLIVEIRA, Marta Kohl de. **Vygotsky – aprendizado e desenvolvimento: um processo sócio-histórico**. São Paulo: Scipione, 1997.

PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF). 2004. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/>> . Acesso em: 08/2008.

RAYO, José Tuvilla. **Educação em direitos humanos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

REGO, Teresa Cristina. **Vygotsky: uma perspectiva histórico-cultural da educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

REVISTA MUNDO JOVEM. Porto Alegre, n. 361, Editora PUCRS, out. 2005.

TIBA, Içami. **Quem ama, educa!** São Paulo: Editora Gente, 2002.

\_\_\_\_\_. **Adolescentes: quem ama, educa!** São Paulo: Integrare Editora, 2005.

TOMAZ, Vanessa Sena; DAVID, Maria Manuela M. S. **Interdisciplinaridade e aprendizagem da matemática em sala de aula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

VYGOTSKY, Levi Semenovich. **Psicologia pedagógica**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

ZERO HORA, 24/11/2005, p. 20 e p. 32.

Tema 2 – Gestão Pública e Controle Social – Menção Honrosa

*Antonio Ed Souza Santana\**

**Limites e Possibilidades do  
Exercício do Controle Social ante  
o Patrimonialismo: o caso dos  
Conselhos Municipais do Fundeb,  
de Saúde e de Assistência Social de  
Presidente Tancredo Neves, na Bahia**

\* Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Especialista em Contabilidade e Auditoria pela Universidade de Brasília (UnB). Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU), exercendo, atualmente, o cargo de chefe substituto da Controladoria-Regional da União no Estado da Bahia (CGU-R/BA).



## **Agradecimentos**

Aos meus pais, pelo amor, carinho, atenção, dedicação e pelos investimentos feitos na minha formação moral e educacional. Aos meus irmãos, Everaldo e Robson, pelo exemplo, amizade e companheirismo. À minha irmã, Bárbara Lolízia, por quem sempre nos mantivemos unidos nos momentos mais tristes e mais felizes. Ao meu tio, Ezequiel, por sua torcida e confiança inabalável no meu sucesso e pelo apoio fundamental para a viabilização da minha carreira profissional. Ao meu amor, Luciana Côrtes, por tudo o que representa como minha maior inspiração em todos os sentidos da minha vida. Aos demais familiares e amigos, pelas vibrações positivas que carrego sempre comigo. Ao meu orientador do Mestrado, professor Pinho, pelas grandes contribuições e pela confiança depositada no projeto que deu origem a este trabalho.



## **Resumo**

O objetivo do trabalho foi analisar os limites e as possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Presidente Tancredo Neves-BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Foram escolhidos os Conselhos do Fundeb, de Assistência Social e de Saúde pela centralidade dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, bem como pelo expressivo volume de recursos envolvidos na sua execução. Em que pese o volume expressivo de trabalhos publicados sobre controle social e os Conselhos de Políticas Públicas, pouco se produziu sobre a análise da dinâmica de atuação da sociedade em geral e dos conselhos em particular no que tange à fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Foi feito um estudo de caso que incluiu a análise da documentação dos Conselhos, reuniões com aplicação da técnica dos grupos focais e entrevistas com um membro de cada Conselho. Os resultados apontam que a criação e a institucionalização dos Conselhos não é uma condição suficiente para produzir avanços significativos no processo de democratização das políticas públicas, mas a existência dessas instâncias em um contexto no qual haja uma articulação dos segmentos da sociedade civil pode ajudar a encurtar o caminho rumo aos ideais democráticos.

**Palavras-chave:** controle social; políticas públicas; democratização.



1 INTRODUÇÃO . . . . .	251
1.1 A CGU e o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público . . . . .	253
1.2 Justificativa . . . . .	257
1.3 Pressupostos. . . . .	258
1.4 Objetivo geral . . . . .	259
1.4.1 Objetivos específicos . . . . .	260
1.5 Método . . . . .	260
2 PATRIMONIALISMO E NEOPATRIMONIALISMO: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS . . . . .	261
3 O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL PELOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL . . . . .	268
4 MODELO DE ANÁLISE . . . . .	273
5 O PERFIL DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES E DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DE SAÚDE E DO FUNDEB. . . . .	278
5.1 O município de Presidente Tancredo Neves. . . . .	279
5.2 O Conselho Municipal de Assistência Social . . . . .	280
5.3 O Conselho Municipal de Saúde. . . . .	282
5.4 O Conselho Municipal do Fundeb . . . . .	284
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS . . . . .	286
6.1 Conselho Municipal de Assistência Social . . . . .	287
6.1.1 Contestação pública . . . . .	287
6.1.2 Inclusividade . . . . .	288
6.2 Conselho Municipal de Saúde . . . . .	292
6.2.1 Contestação pública . . . . .	292
6.2.2 Inclusividade . . . . .	293

6.3 Conselho Municipal do Fundeb . . . . .	295
6.3.1 Contestação pública . . . . .	295
6.3.2 Inclusividade . . . . .	298
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .	299
8 REFERÊNCIAS . . . . .	304

## **LISTA DE QUADROS**

---

Quadro 1. Evolução da população do município de Presidente Tancredo Neves – 1991-2009 . . . . .	279
--	-----

## **LISTA DE TABELAS**

---

Tabela 1. Produto Interno Bruto a Preços Correntes e Produto Interno Bruto per capita do município de Presidente Tancredo Neves e do Estado da Bahia – 2003-2007 . . . . .	280
--	-----

## 1 INTRODUÇÃO

---

As políticas públicas no Brasil, em especial as sociais, voltadas à promoção da educação, da saúde e da assistência social, não têm conseguido alcançar os resultados esperados por várias razões. Os motivos que levam a essa situação vão desde o desvio dos recursos que deveriam financiar essas políticas até a ineficiência na sua formulação e na sua execução e atingem os três níveis da Federação – União, estados e municípios.

Por muito tempo, creditou-se a ineficiência das políticas públicas no Brasil à excessiva centralização de sua formulação e execução no governo federal. Isso porque durante o regime militar, instaurado a partir do golpe de 1964, em que pese a manutenção da organização federativa, o governo federal limitou a autonomia política e administrativa dos governos estaduais e municipais. Assim, o país passou a conviver com um cenário de baixa autonomia política e administrativa dos governos locais.

De forma geral, havia um consenso quanto aos efeitos que essa centralização tinha produzido na ação governamental, conforme expresso no pensamento de Arretche (2002, p. 26):

A avaliação unânime de que a excessiva centralização decisória do regime militar havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório conduziu a um grande consenso [...] em torno das virtudes da descentralização. Esta última – esperava-se – produziria eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes esperadas da gestão pública.

Durante a década de 1980, o Brasil foi redemocratizado, e a Constituição Federal de 1988 recuperou as bases federativas, devolvendo aos governos estaduais e municipais a autonomia política suprimida pelo regime militar. Conquistas importantes foram obtidas nessa época, como a universalização dos serviços de saúde, educação e assistência social, que, a partir de então, passaram por um profundo processo de descentralização.

Depois disso, a União delegou paulatinamente para estados e municípios a responsabilidade pela gestão daquelas políticas sociais, com a transferência dos recursos necessários a seu financiamento.

É importante citar que esse processo de descentralização das políticas públicas se deu em um contexto de grande reivindicação dos movimentos sociais. Segundo Tatagiba (2002, p. 47):

A década de 90 se caracterizou por um movimento muito intenso de atores e forças sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos de políticas. O agravamento dos problemas sociais e a crise que tem caracterizado o setor público – ao lado de uma demanda cada vez mais crescente dos setores sociais pelo controle do Estado e suas políticas – têm levado ao questionamento tanto do padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas (ênfatisando a necessidade de democratização do processo), quanto ao questionamento da capacidade do Estado de responder às demandas sociais (ênfatisando a questão da eficácia dos resultados).

Esse processo de descentralização veio acompanhado da criação de instâncias e espaços de participação da sociedade na formulação, na fiscalização e no controle da execução das políticas públicas, já previstos na Constituição Federal de 1988, como no caso das políticas de saúde e na legislação infraconstitucional, com destaque especial para o papel dos Conselhos Municipais e Estaduais.

Esperava-se que a proximidade da formulação e da execução das políticas do seu público beneficiário, somada à abertura de canais para sua participação na gestão e no controle, traria, inexoravelmente, a necessária melhoria do atendimento das demandas sociais pelo Estado brasileiro.

Ocorre que, na prática, esse processo não trouxe os avanços qualitativos esperados na execução das políticas públicas, seja porque grande parte dos recursos que deveriam financiar essas políticas continuaram sendo desviados, seja porque não foram superados os obstáculos da ineficiência na gestão pública.

Em que pesem os resultados positivos alcançados a partir da abertura de canais de participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas públicas, ainda há um grande caminho a ser percorrido para se reformar o padrão centralizador que marca as relações Estado-sociedade, profundamente impregnado pela cultura patrimonialista, que se reflete na confusão estabelecida entre o que é público e o que é privado.

Nesse cenário, insere-se a atuação de diversas entidades públicas e privadas, com destaque para a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), na tentativa de contribuir para a ampliação do processo de democratização do Estado e da sociedade no Brasil.

### **1.1 A CGU e o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público**

A Controladoria-Geral da União é um órgão ministerial criado em 2001 no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Inicialmente foi criada com o nome de Corregedoria-Geral da União, tendo sua competência restrita às atividades de correição, entendidas, estas, como as ações que visam à apuração e à responsabilização administrativa dos servidores públicos federais que derem causa, direta ou indiretamente, a desvios de recursos públicos e/ou pratiquem ilícitos administrativos. No último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, passou a reunir também as funções de auditoria e controle interno, com a transferência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) do Ministério da Fazenda para sua estrutura. Posteriormente, foi incorporada uma nova função à CGU após a percepção da necessidade de implementação de ações de prevenção à corrupção com o fomento ao exercício do controle social e à transparência da administração pública.

No início do governo Lula, em 2003, foi editada a Medida Provisória n. 103, de 01/01/2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.683/2003, que transformou a então Corregedoria-Geral da União na Controladoria-Geral da União. Por intermédio da Lei n. 11.204, de 2005, o artigo 17, que define as competências da CGU, passou a ter a seguinte redação:

À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

Em janeiro de 2006, com a publicação do Decreto n. 5.683, foi então criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), que passou a reunir essas funções antes exercidas de forma dispersa pelas diversas outras unidades da CGU.

A CGU passou, então, a exercer as funções de órgão central dos sistemas de controle interno, correição e ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Federal, além das funções relativas à prevenção da corrupção com o fomento ao controle social e à transparência da administração pública. Com a nova configuração, essas funções, anteriormente exercidas de forma dispersa, passaram a contar com uma maior possibilidade de planejamento e coordenação, sob o comando e a autonomia de uma autoridade que se reportava diretamente ao presidente da República e se ocupava, exclusivamente, do exercício dessa missão: o ministro de Estado do Controle e da Transparência.

Com base em experiências como a implantação do Programa de Fiscalização de Municípios a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003, foram constatadas inúmeras irregularidades nos programas federais executados de forma descentralizada por estados e municípios. É o que se pode depreender da análise dos relatórios publicados na página da CGU na internet e de afirmações como as de Santana (2008, p. 22):

Ao longo desses últimos cinco anos, do 1º ao 25º sorteio, foram realizadas 1.342 auditorias em 1.303 municípios diferentes. Essas auditorias contribuíram bastante para iluminar a situação da administração pública municipal no Brasil. Situação essa que é preocupante, tendo em vista recente declaração do ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, de que foram identificados problemas graves em cerca de 80% dos municípios fiscalizados pela Controladoria.

Essas irregularidades limitavam, e ainda limitam, substancialmente, a capacidade das políticas públicas, sobretudo as sociais, de melhoria da qualidade de vida da população brasileira em geral e dos mais pobres em particular. Dentre essas irregularidades, constantes dos relatórios publicados na página da CGU na internet, podem-se destacar: fraudes nas contratações; desvio de recursos; inadequação de obras e serviços de engenharia relacionados à construção e à reforma de escolas, postos de saúde, hospitais, etc.; superfaturamento nas aquisições de medicamentos e gêneros alimentícios destinados à merenda escolar; ausência de funcionamento dos Conselhos Municipais e Estaduais de políticas públicas; dentre outras.<sup>1</sup>

Da análise dos resultados do Programa de Fiscalização por Sorteios, que tinha como um dos objetivos coletar dados que indicassem tendências a respeito

1 Para consulta aos relatórios, acessar a página < <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp> > .

da execução dos programas de governo, pôde-se constatar que muitas políticas não estavam produzindo os efeitos esperados. Dentre as razões estavam, por um lado, questões ligadas à malversação de recursos públicos e à falta de informação e preparo dos servidores municipais responsáveis pela execução dos programas e, por outro, o funcionamento precário dos diversos Conselhos criados como espaços de participação da sociedade na definição e na fiscalização da execução das políticas públicas.

Nesse cenário, a partir de setembro de 2003 a Controladoria-Geral da União, dentre suas ações de prevenção da corrupção, iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais. Era uma iniciativa que visava a orientar os agentes públicos municipais sobre práticas de transparência na gestão, responsabilização e correta aplicação dos recursos públicos, bem como contribuir para a criação das condições necessárias ao desenvolvimento e ao efetivo exercício do controle social sobre as políticas públicas.

A concepção das ações a serem desenvolvidas incluía a noção de que era necessário buscar a sensibilização, a mobilização e a conscientização política dos diversos segmentos da sociedade, bem como sua capacitação técnica para tornar viável o exercício do controle social sobre as políticas públicas. Esse seria um primeiro passo para possibilitar a obtenção de melhores resultados na execução das políticas que objetivam justamente criar as condições econômico-sociais imprescindíveis para um efetivo exercício da cidadania.

Para escolha dos conteúdos técnicos, foi feito um levantamento das principais falhas e irregularidades detectadas nas fiscalizações realizadas pela CGU. Com base nessa análise, definiram-se os conteúdos básicos necessários ao conhecimento das regras de funcionamento da administração pública, imprescindíveis para a detecção de falhas e irregularidades, bem como para minimizar sua ocorrência. Decidiu-se então incluir os seguintes conteúdos: licitações e contratos; prestações de contas de convênios e programas federais; controles de estoque e movimentação de medicamentos, gêneros alimentícios, combustíveis e materiais de expediente; controle patrimonial dos bens e dos equipamentos permanentes; noções de planejamento e orçamento; execução orçamentária e financeira; dentre outros que se foram incorporando com o desenvolvimento do Programa.

Esse projeto foi transformado em 2004 no Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, e até dezembro de 2008 já foram realizados 124 eventos de educação

presencial, com a participação de 1.011 municípios de todo o país, tendo sido mobilizados e capacitados 5.153 conselheiros municipais, 5.300 agentes públicos municipais e 5.857 lideranças locais.<sup>2</sup>

A partir de então, as ações do Programa passaram a inserir-se nas metas institucionais a serem executadas pelas unidades estaduais da CGU e foram desenvolvidas outras ações na linha da prevenção da corrupção, como o Portal da Transparência, o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, concursos de redação, desenho e monografias sobre prevenção e combate à corrupção; debates acadêmicos, dentre outras iniciativas. O próprio Programa Olho Vivo no Dinheiro Público incorporou outras ações, como educação a distância e distribuição de livros e materiais didáticos.

Foi necessário fazer essa contextualização sobre a CGU e o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público porque os Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social e do Fundeb do município de Presidente Tancredo Neves, objeto deste estudo, foram beneficiados por uma ação de educação presencial do Programa e será feita referência a esse trabalho ao longo do texto.

É importante destacar aqui que o objetivo do Programa é fazer com que o cidadão, no município, atue para a melhor aplicação dos recursos públicos, sendo o foco da capacitação dos conselheiros voltado para a melhoria da sua atuação na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.<sup>3</sup>

Em que pese a relevância das ações do Programa e a quantidade de municípios já atingidos, não foram ainda feitos estudos sobre os resultados alcançados pelos Conselhos no exercício das suas atribuições de fiscalização da aplicação dos recursos.

É dessa inquietação que surge este trabalho que busca responder à seguinte questão: quais são os limites e as possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves-BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição?

2 Dados publicados na página do Programa na internet: < [http://www.cgu.gov.br/olho\\_vivo/Resultados/index.asp](http://www.cgu.gov.br/olho_vivo/Resultados/index.asp) > .

3 Para maiores detalhes sobre o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, ver Santana (2008) e a página na internet < [www.cgu.gov.br/olhovivo](http://www.cgu.gov.br/olhovivo) > .

## 1.2 Justificativa

O que motivou a realização deste trabalho foi a percepção de que é pelo exercício do controle social sobre a administração pública que se poderá efetivamente promover a realização do interesse público, percepção essa compartilhada por outros autores, como podemos depreender das afirmações de Avritzer (2007, p. 43):

Em todos os casos, as cidades que se tornam mais participativas acentuam essas características na medida em que a criação de novas instituições participativas impacta a administração pública e a capacidade financeira dessas cidades, e cria espaço para um processo mais acelerado de acesso a bens públicos.

Há ainda uma certa controvérsia em relação à viabilidade do adequado funcionamento desses espaços ante os limites impostos pela cultura patrimonialista, que marca profundamente as relações entre Estado e sociedade, especialmente nos pequenos municípios do Nordeste brasileiro, em que pese os avanços reconhecidos como resultado da implantação dos Conselhos.

Embora existam outras vias de participação da sociedade no exercício do controle social, como visto anteriormente, faz-se aqui a opção pela análise do funcionamento dos Conselhos Municipais em função de se constituírem em um espaço privilegiado de atuação dos diversos segmentos da sociedade civil pelas prerrogativas legais concedidas a essas instâncias, que vão muito além dos limites enfrentados pelos cidadãos em geral no exercício dessa missão.

Dentre os diversos Conselhos, foram escolhidos os do Fundeb, de Assistência Social e de Saúde pela centralidade dessas políticas para a melhoria da qualidade de vida da população, bem como pelo expressivo volume de recursos públicos envolvidos na sua execução.

É importante ainda citar que, considerando-se o volume expressivo de trabalhos publicados sobre controle social e os Conselhos de Políticas Públicas, pouco se produziu sobre a análise da dinâmica de atuação da sociedade em geral e dos Conselhos em particular no que tange à fiscalização da aplicação dos recursos públicos, o que este trabalho se propõe a ajudar a resolver.

A escolha do município de Presidente Tancredo Neves, na Bahia, deve-se fundamentalmente ao fato de ter sido o único município do interior do estado contemplado pelas ações do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, da Controladoria-Geral da União, no ano de 2009.

Convém aqui ressaltar que o Programa representa um conjunto de ações voltadas essencialmente para fomentar o controle social com a capacitação de servidores municipais, conselheiros e lideranças da sociedade com grande enfoque sobre o trabalho dos Conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Isso ocorre apoiado-se na premissa de que quanto maior for a participação popular na fiscalização das políticas públicas maior será o compromisso com o atendimento das reais necessidades dos beneficiários, a responsabilidade, a responsabilização, o investimento na formação dos gestores públicos e, por conseguinte, melhores serão os resultados alcançados por essas políticas.

Sendo a falta de capacitação dos Conselhos para o exercício da sua missão um dos grandes entraves ao seu funcionamento, a escolha do município de Tancredo Neves permite a análise de um caso no qual essa dificuldade foi removida, sendo o município um típico representante dos municípios nordestinos de pequeno porte, nos quais as manifestações patrimonialistas são ainda mais marcantes, como sugere a teoria.

Como o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, como o próprio nome sugere, tem um maior enfoque sobre a capacitação para a fiscalização da aplicação dos recursos públicos, fez-se aqui a opção pela concentração da análise sobre essa dimensão do exercício do controle social, sendo a fiscalização da execução das políticas prerrogativa comum dos três Conselhos a serem analisados, como foi destacado anteriormente.

### 1.3 Pressupostos

Tomando por base a revisão da literatura sobre patrimonialismo e exercício do controle social pelos Conselhos, bem como a análise de dados e informações colhidos em uma pesquisa exploratória sobre os Conselhos do município de Tancredo Neves, foi possível construir os seguintes pressupostos:

1. os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves enfrentam resistências da administração pública municipal para o acesso integral aos documentos relativos às prestações de contas dos recursos objeto do seu trabalho de fiscalização;
2. os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves não são dotados da infraestrutura

necessária para a fiscalização das políticas públicas pela administração pública municipal;

3. mesmo quando conseguem acessar a documentação relativa à prestação de contas dos recursos, os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves não conseguem identificar irregularidades, ainda que elas existam;
4. os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social melhoraram sua atuação na fiscalização da aplicação dos recursos com os conhecimentos obtidos na capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público;
5. os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves atuam como intermediários dos beneficiários das políticas públicas no encaminhamento de demandas à administração pública municipal.

Convém esclarecer que os dois primeiros pressupostos estão relacionados aos limites impostos à atuação dos Conselhos como reflexo das práticas patrimonialistas, traduzidas na criação de barreiras e entraves pela administração pública municipal na tentativa de evitar a fiscalização pela sociedade.

O terceiro pressuposto está embasado no baixo nível de qualificação dos conselheiros para o exercício da sua missão, como relatado em diversos estudos sobre a atuação dos Conselhos Municipais.

O quarto pressuposto foi construído considerando-se a percepção de que há necessidade de preparar os conselheiros para o exercício de sua missão, sendo possível vencer os limites representados pelo despreparo com ações de capacitação bem estruturadas.

O quinto e último pressuposto está embasado no reconhecimento de que em que pesem as dificuldades enfrentadas por esses espaços para funcionar adequadamente, essas experiências produzem resultados positivos e representam um canal de intermediação entre Estado e sociedade.

## 1.4 Objetivo geral

O objetivo geral é analisar os limites e as possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município

de Tancredo Neves-BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição.

### ***1.4.1 Objetivos específicos***

Deve-se identificar:

- os fatores que dificultam a atuação dos Conselhos no exercício do controle social das políticas públicas;
- os fatores potencializadores da atuação dos Conselhos no exercício do controle social das políticas públicas;
- possíveis resultados da atuação dos Conselhos no exercício do controle social das políticas públicas;
- se e em quais aspectos houve melhora na atuação dos Conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos a partir da ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.

## **1.5 Método**

Faz-se aqui a opção pela utilização do método de pesquisa qualitativa em razão de se pretender identificar a percepção dos conselheiros municipais sobre sua atuação em relação à fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição.

Foi feito um estudo de caso sobre a atuação dos Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social e do Fundeb do município de Presidente Tancredo Neves com a coleta dos dados tendo sido realizada no mês de novembro de 2009, cerca de sete meses após a realização da ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público no município.

Essa coleta incluiu o levantamento da documentação relativa à constituição, à composição e à atuação dos referidos Conselhos e reuniões com seus membros com aplicação da técnica dos grupos focais, bem como entrevistas individuais com um membro de cada Conselho, sendo este escolhido após as reuniões, de forma que fosse selecionado aquele representante da sociedade civil que se mostrou mais independente e atuante.

É importante destacar que tanto a condução dos grupos focais como das entrevistas foi feita com uma abordagem não estruturada, sendo explorados os conteúdos que surgiam da fala dos conselheiros, com a preocupação de manter a conversação basicamente em torno da análise das prestações de contas, dos procedimentos adotados para fiscalização, das providências tomadas pelos conselheiros nos âmbitos interno e externo, da amplitude da representação da sociedade nos Conselhos e do relacionamento entre os conselheiros, os segmentos que representam e os cidadãos do município.

Nos próximos dois capítulos será apresentado o referencial teórico utilizado em duas partes, sendo uma primeira dedicada a uma contextualização sobre as origens da cultura patrimonialista e seus efeitos sobre a sociedade e sobre os governos e uma segunda voltada à exposição da revisão da literatura sobre o exercício do controle social das políticas públicas pelos Conselhos no Brasil. Em seguida será apresentado o modelo de análise utilizado como guia para interpretação dos dados coletados, sendo os resultados apresentados após uma descrição do perfil dos conselheiros e do município estudado.

## **2 PATRIMONIALISMO E NEOPATRIMONIALISMO: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS**

.....

Inicialmente, convém trazer o conceito de patrimonialismo. Para Schwartzman (1988, p. 57), “o termo patrimonialismo – conceito fundamental na sociologia de Max Weber – é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”. Esse conceito foi muito utilizado na análise de sociedades pré-capitalistas. Ao aplicá-lo às sociedades contemporâneas, em especial no seu estudo sobre as bases do autoritarismo brasileiro, Schwartzman (1988) prefere a utilização do termo neopatrimonialismo ou patrimonialismo moderno para designar o sistema gerado a partir da persistência de elementos patrimonialistas em um sistema político moderno.

De acordo com diversos autores, “a cultura política brasileira tem sido, dentro de uma perspectiva weberiana, qualificada como, predominantemente, patrimonialista” (SACRAMENTO, 2004, p. 106).

Pinho (1998, p. 72), em seu artigo sobre a reforma do aparelho do Estado, afirma:

O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes na sociedade brasileira e de se amoldar à nova situação. Talvez pudéssemos falar em patrimonialismo *camaleônico* que consegue não só sobreviver como, ao que parece, se reforçar, mesmo sofrendo a ordem econômica mudanças modernizantes apreciáveis.

Por sua vez, Nogueira (1998, p. 13), ao elaborar suas ideias para a reforma democrática, caracterizou o Estado brasileiro da seguinte forma:

Um Estado que, por se ter convertido em espaço e instrumento de conciliações intermináveis, não pôde se tornar completamente moderno e autenticamente republicano, nem deixar de se submeter a práticas e concepções fortemente vinculadas ao tradicional privatismo das elites. Um Estado burocrático enxertado de patrimonialismo, marcado por uma heterogeneidade congênita certamente dificultadora da plena generalização da eficácia e da eficiência em seu interior.

Em seu trabalho, Nogueira enfatiza a predominância da força da conciliação política realizada com base nos interesses das elites ao longo dos processos de mudança social vivenciados pela sociedade brasileira, o que contribuiu para a consolidação do padrão conservador e autoritário que bloqueia a democratização do Estado no Brasil.

Em sua resenha sobre o trabalho de Nogueira, Rego (1999, p. 176) aponta que o livro “[...] mostra o modo pelo qual o Estado se consagrou na história brasileira como associação de domínio e espaço privilegiado de apropriação privada, pelos setores dominantes, dos recursos públicos gerados pela sociedade”.

A utilização desse referencial teórico para o estudo da realidade brasileira foi feita com maestria por Raymundo Faoro em 1958. Na sua análise sobre o que chamou de formação do patronato político brasileiro, a partir do período colonial até a era Vargas, Faoro apud Sacramento (2004, p. 106) aponta:

[...] durante esses seis séculos o capitalismo politicamente orientado resistiu a todas as transformações fundamentais, graças a um aparelhamento político que impera, rege e governa, tendo em vista os interesses do grupo que o controla, o estamento. O Estamento é, para Faoro, o que representa os donos do poder, o patronato político brasileiro.

Para Faoro, a explicação da manutenção dessa estrutura de dominação de base patrimonialista ao longo do tempo estaria na conciliação, que seria o

elemento-chave capaz de garantir a manutenção da ordem com a incorporação gradativa de mudanças sociais modernizantes. Ao apresentar um exemplo que reforça esse argumento, Faoro (1992, p. 10) afirmou:

A conciliação política, desarmando os antagonismos, regularia e controlaria a mudança social, mantida a pirâmide – mantida a “ordem”, como se dizia – o Império escravocrata adia sua mais urgente reforma social, a do cativo, logo adiante, para modernizar-se.

É o que tem acontecido em muitos municípios brasileiros. Os donos do poder local muitas vezes se apropriam do discurso de participação, mas na prática criam diversas barreiras e entraves à efetiva participação dos segmentos da sociedade. Tem-se a impressão de que houve avanços no processo de democratização quando na verdade não houve alteração significativa na estrutura de dominação de base patrimonialista.

Uma das teses centrais defendidas por Schwartzman (1988, p. 14) é a de que:

O Brasil herdou um sistema político que não funciona como “representante” ou “agente” de grupos ou classes sociais determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente, que só pode ser entendida se examinarmos a história da formação do Estado brasileiro.

Complementando seu diagnóstico, Schwartzman (1988, p. 14) afirma:

O Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma “sociedade civil” (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza, etc.) fraca e pouco articulada.

Para o exame da história da formação das relações entre Estado e sociedade no Brasil, que resultou nessa cultura política predominantemente patrimonialista, é útil que se faça uso do referencial produzido por Carvalho (2006) na sua análise da forma como se deu a evolução da cidadania no país. Segundo esse autor, a sequência da conquista dos direitos no país foi invertida, com a concessão dos direitos sociais em períodos de ditadura, nos quais não se gozava de direitos civis e políticos, tendo sido essa concessão um instrumento de cooptação e dominação

da sociedade e não resultado efetivamente da participação política dos diversos segmentos sociais, como ocorreu em outros países.

Essa constatação, para o autor, está na raiz da dependência da sociedade em relação ao Estado. Complementando, Carvalho (2006, p. 223) afirma:

Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com a cidadania. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo.

Nesse cenário, o que move boa parte da população no seu relacionamento com o Estado, notadamente os mais excluídos, são os meios pragmáticos de obter a solução para seus problemas cotidianos de sobrevivência, como apontado por Brinkerhoff e Goldsmith (2002). Isso faz com que a população adote a atitude do cliente e não a do cidadão, caracterizada pela busca do que considera serem seus direitos, reduzidos a uma noção minimalista dos meios de subsistência. Falta nessa relação qualquer noção de deveres, intrínseca à verdadeira concepção de cidadania, como uma relação de determinações recíprocas, na qual os agentes do Estado têm o dever de promover o interesse público, e os cidadãos, o dever e o direito de participar desse processo.

Convém destacar que essas consequências são ainda mais marcantes quando se volta o olhar para a realidade dos pequenos municípios do Nordeste brasileiro, como no caso deste estudo, no qual serão analisados os limites e as possibilidades do exercício do controle social nesse contexto, como alerta Pinho (1998, p. 63) ao se referir à prática patrimonialista de distribuição de cargos:

Isto ocorreria de uma forma generalizada mas principalmente nas áreas geográficas onde a penetração e o desenvolvimento do capitalismo não fizeram emergir uma economia mais dinâmica. São nessas áreas justamente onde o patrimonialismo se faz mais presente, vivo e atuante e onde, conseqüentemente, o Estado se torna objeto de desejo dos grupos patrimonialistas para viabilizar seus desejos e também moeda de troca para assegurar lealdades e apoios políticos.

Segundo Schwartzman (1988, p. 23):

O problema principal com os Estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, que

todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependentes do poder público e orientadas para a obtenção de seus favores. O simples transbordamento das estruturas de dominação mais tradicionais, e a criação de novas formas de organização política e social, não garante que este padrão de comportamento não se vá reproduzir.

Ainda de acordo com Schwartzman (1988, p. 37), há uma relação íntima entre patrimonialismo e cooptação política caracterizado por um “sistema de participação política débil, dependente, controlado, hierarquicamente, de cima para baixo”. Esse sistema de cooptação é acionado quando pessoas ou grupos sociais, previamente fora da arena política, decidem de alguma forma participar e fazer-se ouvir, e os que controlam o sistema político detêm os meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar esses esforços de participação.

Como resultado desse processo são estabelecidos vínculos de dependência entre a elite dominante e as lideranças políticas emergentes. Sendo assim, complementa Schwartzman (1988, p. 37-38):

Participação deixa de ser direito e vira uma concessão revogável. Em situações desta natureza, a administração pública é vista como um bem em si mesmo, e a organização governamental tem as características de um patrimônio a ser explorado, e não de uma estrutura funcional a ser acionada para a obtenção de fins heterônimos.

Olhando para esse cenário, Nogueira (1998) apontou três grandes consequências, a saber: 1) a reforma democrática do Estado tornou-se fundamental ao tempo em que ficou bastante dificultada; 2) houve um bloqueio na organização da sociedade civil; 3) problematizou-se gravemente a governabilidade.

É importante acrescentar ainda mais um agravante ao já problemático quadro traçado, muito bem ilustrado por Nogueira (1998, p. 244), ao olhar para o descrédito e o ceticismo geral da sociedade: “Cada um passou a cuidar do seu mundo, e a deixar que as coisas públicas (políticas) sigam sua dinâmica usual, contra a qual o bom cidadão deve se bater”.

Diante desse cenário, Nogueira vislumbra a necessidade de os gestores públicos adotarem uma postura política, mais do que técnica, no sentido de assumirem o compromisso de fomentar uma maior participação dos diversos segmentos da sociedade na gestão e na fiscalização dos recursos públicos, o

que pressupõe o incremento da transparência da administração pública e um trabalho de mobilização da sociedade. Esse seria um importante caminho para a modernização democrática da estrutura governamental. Apesar da extensão, é conveniente citar as palavras do autor:

O gestor público de que se necessita hoje [deve ser] um técnico altamente diferenciado, seja *vis-à-vis* os gestores do passado (que operavam em um ambiente de maior “simplicidade” e maiores “certezas”), seja *vis-à-vis* a seus congêneres privados. Como todos os demais gerentes, está obrigado a processar muitos dados e informações, a reciclar conhecimentos com rapidez, a ser polivalente e pouco especializado. Mas, diferentemente dos gestores privados, precisa ser técnico e político. [...] Entre suas novas atribuições, aliás, encontra-se precisamente, em lugar de destaque, a de atuar como difusor de estímulos favoráveis à democratização, à transparência governamental, à cidadania, à redefinição das relações entre governantes e governados, Estado e sociedade civil (NOGUEIRA, 1998, p. 189-190).

Pode-se aqui apontar o acerto da decisão da CGU na escolha desse caminho com a institucionalização das ações de prevenção da corrupção focadas exatamente no fomento ao exercício do controle social e no incremento da transparência na administração pública, como contextualizado na Introdução.

Um outro autor que se dedicou à tarefa de analisar a nova sociedade brasileira com base em uma perspectiva pluralista para identificação do que chamou de forças estruturantes capazes de explicar a realidade contemporânea foi Bernardo Sorj. Dentre essas forças estruturantes, novamente foi dado um destaque especial ao patrimonialismo pela sua influência na conformação da sociedade brasileira, como já assinalado por diversos outros autores citados.

De acordo com Sorj (2006, p. 14): “As origens do patrimonialismo no Brasil estão ligadas à colonização portuguesa, que implantou um Estado como estrutura independente e sobreposta à sociedade, estrutura cuja função era extrair renda da colônia”.

Complementando, Sorj (2006, p. 15) afirma que com o processo de modernização e urbanização vivenciado pelo país com o correr dos anos, o fenômeno do patrimonialismo passou a ter seu fundamento

[...] nas relações de imbricação entre os interesses dos grupos dominantes e o Estado, a impunidade e o descontrole da máquina governamental, que transformou

em grande parte o sistema repressivo e jurídico num instrumento de violência contra os grupos mais pobres e de impunidade dos mais ricos.

Foi feito esse diagnóstico sobre as origens da realidade brasileira, na qual impera um sistema misto com a convivência de elementos patrimoniais com elementos burocráticos e gerencialistas, com fortes traços de uma tradição autoritarista em um regime democrático, para que se possa delinear o contexto no qual atuam os Conselhos de Políticas Públicas.

Não foi feito um exame exaustivo do processo histórico por não ser esse o objetivo deste trabalho, tendo sido possível traçar o quadro geral do ambiente no qual se insere a atuação dos Conselhos como espaços de participação da sociedade na fiscalização das políticas públicas com base no referencial apresentado.

Feita essa contextualização, é possível apontar alguns limites ao exercício do controle social pelos Conselhos de Políticas Públicas decorrentes das práticas patrimonialistas enraizadas no Estado e na sociedade, em especial nos pequenos municípios do Nordeste do país.

Por um lado, há limites impostos ao exercício do controle social que estão relacionados às práticas adotadas pelos grupos dominantes que fazem o aparelhamento do Estado para satisfação dos seus interesses, e, por outro lado, há os limites que decorrem da falta de uma cultura de participação da sociedade.

Estariam incluídos nesse primeiro grupo os esforços de cooptação dos indivíduos e grupos da sociedade que manifestem interesse de participar da fiscalização das políticas públicas. Essa cooptação pode se dar mediante a conciliação, com a concessão de favores e privilégios ou mediante a coerção, por intermédio do uso do poder político para impor uma variedade de sanções àqueles que não tenham sido de alguma forma incorporados.

Esses estímulos conciliatórios ou coercitivos podem ainda ter um caráter pessoal, como a demissão ou a distribuição de cargos públicos para o próprio cidadão ou familiares, a inclusão ou a exclusão da condição de beneficiários de políticas públicas, a perseguição, a repressão e o uso da violência com a manipulação do aparato fiscal, policial e/ou judiciário, dentre outros meios dos quais dispõem os que estão no poder, sobretudo nos pequenos municípios. Podem ainda ter uma natureza mais institucional, como as barreiras impostas ao funcionamento dos Conselhos com a não disponibilização das informações e/ou dos recursos mate-

riais necessários à atuação dessas instâncias, a designação de membros ligados ao poder público, a destituição de membros não cooptados, dentre outras.

Há ainda os casos em que os gestores públicos, no discurso, defendem a atuação dos Conselhos como instrumento de democratização das políticas públicas, mas, na prática, nomeiam representantes do poder público que não têm a qualificação e a autonomia necessárias para fazer com que as decisões do Conselho tenham efetividade. Os Conselhos passam a ser completamente ignorados e, ao perceberem que seu trabalho não está produzindo resultados positivos, os conselheiros se desmobilizam e o Conselho passa a ter apenas existência formal.

Dentre os limites decorrentes da falta de cultura de participação da sociedade estão aqueles decorrentes da fragilidade da cidadania, da falta da noção do dever e do direito à participação na fiscalização das políticas públicas e da própria consciência do papel de cada um na promoção do interesse público.

Pode-se incluir aqui ainda a apatia dos diversos segmentos da sociedade decorrente do ceticismo geral da população, o bloqueio na organização da sociedade civil e o baixo nível de educação e qualificação de grande parte da população, sobretudo dos grupos mais excluídos.

Feita essa contextualização do ambiente no qual se insere a atuação dos Conselhos, será apresentada a seguir a revisão da literatura sobre o exercício do controle social pelos Conselhos Municipais de Políticas Públicas no Brasil.

### **3 O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL PELOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

---

É importante que se defina a conotação que se quer dar ao termo controle social neste trabalho. Para tanto, vale trazer os conceitos utilizados por alguns autores. Para Demo (2001, p. 13), o controle social pode ser definido como a “[...] capacidade da população de manter sob seu controle o Estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem comum”.

De acordo com Silva (2002, p. 118): “[...] o termo controle social tem se referido à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos”.

Segundo Alcântara (2000, p. 1): “[...] o controle social corresponde ao “poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social”.

Partiu-se de um conceito mais abrangente, que inclui como polo passivo do exercício do controle social o mercado e o Estado para uma perspectiva que mantém o Estado, os governantes e os gestores públicos sob o foco do exercício do controle pela sociedade.

Neste trabalho, a preocupação central é a análise dos limites e das possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Assistência Social e de Saúde no exercício do controle social. Assim, temos mais um recorte que privilegia essa via de participação democrática da sociedade no exercício do controle social sobre as políticas públicas, que foi inaugurada no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1988 e teve prosseguimento em legislações infraconstitucionais.

É importante destacar que a criação desses canais de participação da sociedade se deu em um intenso processo de reivindicação dos movimentos sociais na luta pela democratização das políticas públicas. De acordo com Teixeira apud Cunha (2008, p. 57):

[...] a implantação de conselhos gestores no Brasil se firmou a partir da ação de movimentos sociais e da participação organizada de vários segmentos da sociedade, ou seja, demandas da sociedade civil deram origem aos conselhos municipais, instâncias institucionalizadas criadas por meio de leis oriundas do Poder Legislativo.

Em relação ao objeto de estudo desta monografia, o Conselho Municipal do Fundeb é tido como um Conselho de Programa, enquanto os Conselhos de Saúde e de Assistência Social são Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Ao Conselho do Fundeb, de acordo com o artigo 24 da Lei n. 11.494/2007, compete o acompanhamento e o exercício do controle social sobre a aplicação dos recursos do Fundo, não tendo, portanto, capacidade deliberativa sobre a alocação desses recursos.

Por sua vez, os Conselhos Municipais de Assistência Social e de Saúde, de acordo com as Leis n. 8.742/1993 e n. 8.142/1990, respectivamente, têm competência para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, bem como capacidade deliberativa sobre a alocação dos recursos de sua área de atuação.

Diversos estudos reconhecem como positivos os avanços representados pela criação e pelo funcionamento desses Conselhos, em que pesem os limites impostos pela cultura patrimonialista reproduzida nas práticas clientelistas ainda tão enraizadas no Estado e na sociedade, especialmente nos pequenos municípios com as características do caso analisado neste trabalho.

Far-se-ão, a seguir, algumas referências sobre os limites e as possibilidades identificados por diversos autores em estudos sobre a atuação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas com o objetivo de trazer elementos já identificados na revisão da literatura produzida sobre o tema em contextos semelhantes ao do caso em estudo.

Segundo Cunha (2008, p. 75-76):

A falta de capacidade dos conselheiros, sejam eles governamentais ou não, é inclusive tida por Tatagiba (2002) como a mais importante consideração acerca do perfil dos conselheiros. Além disso, a autora também destaca a implantação de cursos de capacitação e o debate sobre seu conteúdo a fim de que se promova nos conselhos uma intervenção mais ativa.

De acordo com Dagnino (2002, p. 284):

A característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção [...]. Além desse, um outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos.

Dagnino (2002, p. 290) aponta ainda outra questão crucial relacionada aos limites e às possibilidades do funcionamento dessas instâncias:

Um outro elemento que deve ser mencionado é a representatividade das várias partes envolvidas nos encontros. No caso da sociedade civil, essa é uma dimensão crucial nos vários casos analisados. Os resultados da pesquisa apontam para uma conclusão geral nada surpreendente: quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado. Já men-

cionamos os casos em que um grau significativo de mobilização e organização afeta essa negociação.

Além da questão da representatividade, que, dependendo da sua natureza, pode funcionar como um limite ou uma possibilidade, há um outro fator relevante, que é o formato institucional dos Conselhos.

Ainda de acordo com Dagnino (2002, p. 294): “Esses formatos, muito frequentemente, representam então cunhas democratizantes inseridas em contextos predominantemente conservadores, sustentados por uma estrutura estatal que retém os traços autoritários que presidiram historicamente a sua constituição”.

O formato institucional está definido na legislação que obriga a constituição dos Conselhos, com a exigência de paridade entre o poder público e a sociedade civil, com exceção dos Conselhos de saúde, para os quais foi feita uma discriminação positiva dos representantes dos usuários dos serviços de saúde, pois estes devem ter 50% dos assentos no Conselho, enquanto o poder público, os trabalhadores e os prestadores de serviços de saúde dividem em proporções iguais os outros assentos.

Entretanto, conforme apontaram os estudos analisados por Dagnino (2002, p. 295), apesar de certos requisitos legais, na prática há uma certa variedade desses formatos, sendo identificados inúmeros casos de utilização de mecanismos para burlar os efeitos desses formatos mais democráticos na dinâmica concreta de funcionamento desses espaços. Na prática, a configuração final vai depender da correlação de forças do contexto específico de atuação de cada Conselho.

Dagnino (2002, p. 294) complementa realçando que os limites enfrentados para a adequada formatação dos Conselhos sinalizam uma possibilidade de democratização na medida em que:

[...] o caráter frequentemente acirrado dessa disputa no interior dos conselhos gestores, exaustivamente descrito na literatura analisada por Tatagiba, pode ser tomado então como evidência da ameaça potencial que representam para a manutenção da estrutura e dos modos de decisão dominantes no aparato de Estado brasileiro.

Castro (2006, p. 24), em sua análise sobre a participação cidadã no meio rural, aponta:

[...] as dificuldades para conformar os conselhos em espaços de debate criadores de opiniões continuam sendo pertinentes a um governo ainda preso à forte tradição burocrata, autoritária e patrimonialista. A cultura assistencialista e clientelista, assim como as atitudes autoritárias da classe dirigente baiana, inibem, muitas vezes, as possibilidades de iniciativas da sociedade civil.

Por sua vez, Carvalho apud Tatagiba (2002, p. 63) mostra as possibilidades de formação de uma cultura política mais democrática com base na atuação dos Conselhos: “[...] os Conselhos, na medida em que consolidam uma identidade institucional, vão gerando entre seus membros um sentido de pertencimento e identificação recíproca bastante inovador na cultura política brasileira”.

Ao analisar outros estudos sobre o funcionamento desses espaços, Dagnino (2002, p. 295) também vislumbra nos Conselhos essa potencialidade ao afirmar:

Há uma significativa unanimidade nos relatos das experiências estudadas em relação ao reconhecimento de seu impacto positivo sobre o processo de construção de uma cultura mais democrática na sociedade brasileira. Esse reconhecimento se dá mesmo nos casos onde a avaliação do impacto mais geral é predominantemente negativa.

De forma geral, a própria existência dos Conselhos representa uma possibilidade de confrontação do padrão estrutural de dominação patrimonialista, ao tempo em que propicia o aprendizado do exercício da atividade política pelos segmentos da sociedade civil e funciona como um canal de expressão das demandas dos excluídos dos direitos de cidadania.

Entretanto, a análise dessas experiências não pode deixar de levar em conta os limites já exemplificados, como alerta a própria Dagnino (2002, p. 296) na medida em que:

[...] atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso.

É preciso reconhecer a complexidade e a multiplicidade dos contextos nos quais estão envolvidos os Conselhos a serem analisados e compreender que nesses espaços se trava a luta pela democratização, que sofre todas as influências das práticas patrimonialistas e clientelistas a serviço da manutenção da ordem social desigual, não sendo possível encontrar sempre avanços. Em muitos casos haverá retrocessos.

#### 4 MODELO DE ANÁLISE

---

Para construir o modelo de análise, foi necessário identificar as dimensões de atuação dos Conselhos Municipais a serem estudados para se chegar aos limites e às possibilidades do exercício do controle social como um importante aspecto do processo de democratização.

Dentre os diversos expoentes da teoria democrática, optou-se pela produção de Robert Dahl, autor da corrente elitista pluralista, pelo desenvolvimento que fez dos critérios a serem utilizados na verificação do nível de democratização dos governos e das sociedades. Esses critérios poderiam ser incorporados à análise de contextos mais amplos, como um Estado, mas também poderiam ser aplicados em níveis mais restritos da organização social, como cidades, instituições e os Conselhos, objeto deste estudo.

Antes de prosseguir na exposição desses critérios e dimensões, é conveniente fazer uma exposição dos pressupostos que embasam a construção do pensamento desse autor.

Dahl (1997, p. 25) parte do pressuposto de que “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade dos governos às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais”. É importante citar que embora o autor considere que na prática a democracia seria impossível, daí sua preferência pela utilização do termo poliarquia, seria possível construir um sistema hipotético que poderia servir para avaliar o grau de aderência de vários sistemas reais a esse limite teórico.

Partindo desse pressuposto, Dahl elaborou as condições e as garantias para que a democracia pudesse ser viabilizada em um determinado contexto social. Essas condições e garantias, que não serão aqui tratadas por se referirem a contextos sociais mais amplos, representariam um requisito necessário

mas não suficiente para viabilizar a democracia, na medida em que há outros aspectos reconhecidos por ele como importantes.<sup>4</sup> O fundamental é a referência à construção proposta por Dahl na sua tentativa de comparar distintos regimes políticos segundo seu grau de democratização, com base na existência de determinadas condições e garantias que permitissem a contínua responsividade dos governos às preferências de seus cidadãos.

Tomando por base essa elaboração, Dahl construiu duas escalas teóricas que refletiriam o nível de democratização de um dado regime político, analisando essas condições e essas garantias de acordo com duas dimensões fundamentais, as quais chamou de contestação pública e inclusividade.

Cabe citar as palavras de Dahl (1997, p. 27-28) ao explicar sua elaboração:

Assim, uma escala refletindo essas oito condições nos permitiria comparar regimes diferentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis. Entretanto, como um regime poderia permitir o exercício da oposição a uma parte muito pequena ou muito grande da população, certamente precisaremos de uma segunda dimensão. [...] Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade.

É importante considerar que a atuação dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas na fiscalização da aplicação dos recursos pode ser entendida como o exercício de uma das dimensões fundamentais de um regime que pretende ser democrático.

Dadas as dificuldades impostas pela cultura patrimonialista e seus reflexos sobre o contexto de atuação desses Conselhos, como visto anteriormente, é de esperar que sejam encontrados diversos limites ao efetivo cumprimento dessas atribuições pelos Conselhos, ou seja, ao efetivo exercício dessa dimensão da democracia.

Por sua vez, a revisão de literatura sobre o exercício do controle social pelos Conselhos permite apontar para as possibilidades do alcance das condições necessárias à viabilização do funcionamento efetivo desses espaços.

<sup>4</sup> Para uma análise dessas condições e garantias, ver Dahl (1997, p. 26-27). Não foi feita aqui a exposição em função de não ser adequada à análise de contextos mais restritos, como a atuação dos Conselhos Municipais, objeto deste trabalho.

Essa dimensão do exercício da democracia pode ser utilizada como uma *proxy* da dimensão contestação pública utilizada por Dahl, na medida em que representa a oportunidade de os cidadãos exercerem publicamente o contraditório em relação à execução das políticas públicas e, mais especificamente, contestarem a forma, o conteúdo e os resultados da aplicação dos recursos públicos.

Outra importante dimensão utilizada por Dahl, a inclusividade, que representa o nível de acesso ao exercício da contestação pública pelos cidadãos, poderia também ser verificada em relação ao nível de acesso dos diversos segmentos da população ao exercício do controle social por intermédio dos Conselhos.

Espera-se que no contexto de atuação dos Conselhos, no qual há forte influência das práticas patrimonialistas, sejam impostos limites ao amplo acesso pelos diversos segmentos da sociedade na tentativa de manutenção do controle desses espaços por intermédio da administração pública municipal.

A escolha dessas duas dimensões para a análise dos limites e das possibilidades de atuação dos Conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos pode ser feita com base na adaptação do modelo desenvolvido por Robert Dahl para verificação empírica do nível de democratização de regimes políticos nacionais.

Destaca-se ainda que Dahl (1997, p. 34) afirma a possibilidade da utilização do seu modelo na análise de “níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e coisas assim”. É relevante trazer as palavras do próprio Dahl a respeito da sua escolha dos termos “contestação pública” e “inclusividade” para designar as duas dimensões fundamentais para análise do nível de democratização.

Em relação ao primeiro termo, Dahl (1997, p. 32) esclarece que “[...] contestação significa contestar, o que significa fazer de algo o objeto de disputa, discussão ou litígio, e seus sinônimos mais próximos são disputar, desafiar ou competir”.

Quanto à questão da inclusividade, Dahl (1997, p. 28) afirma:

Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo. Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo a sua inclusividade.

Para Dahl, qualquer mudança em um dado regime que represente aumento de qualquer uma das duas dimensões representa algum grau de democratização. Assim, ele propôs um modelo de classificação dos regimes políticos em quatro categorias, de acordo com o nível de contestação pública e com o nível de inclusividade existentes.<sup>5</sup>

Neste trabalho serão usadas essas mesmas dimensões, como as categorias de análise relacionadas aos limites e às possibilidades de atuação dos Conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos – uma importante dimensão do exercício do controle social que pode ser considerado um relevante aspecto do nível de democratização.

A lógica subjacente ao modelo de análise exposto no quadro a seguir pode ser representada na seguinte afirmação: quanto maiores forem a contestação pública e a inclusividade, maior será a atuação dos Conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, o que equivale a um maior exercício do controle social e uma maior democratização.

---

5 Como o objetivo deste trabalho não contempla a classificação dos Conselhos em tais categorias, não expusemos aqui esse modelo. Para maiores detalhes, consultar Dahl (1997, p. 30).

Conceito: controle social		
Dimensão: atuação dos Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social e do Fundeb na fiscalização da aplicação dos recursos sob sua jurisdição		
Categories	Indicadores	Questões relevantes a serem analisadas
Contestação pública	Periodicidade de análise da prestação de contas com os documentos comprobatórios da aplicação dos recursos pelos Conselhos.	As prestações de contas foram apresentadas? Com qual frequência?
		Quais documentos compunham as prestações de contas? (extratos bancários; processos licitatórios, de dispensa e inexistência; notas de empenho; notas fiscais; recibos de pagamento; folhas de pagamento; outros.
		Os documentos foram analisados? Foram compreendidos? O poder público de alguma forma dificulta ou facilita o entendimento? Quantos e quais membros analisam? Com qual frequência? Quem elabora o parecer? Como é o processo de aprovação? Quais procedimentos foram adotados na análise? (conciliação bancária; análise da regularidade das contratações; verificação da adequação dos preços; verificação da compatibilidade das contratações e aquisições com o objeto das políticas).
	Foram feitas as inspeções físicas? (verificação dos controles de entrada e saída dos materiais de consumo; verificação da existência, especificações e localização dos bens e equipamentos; entrevistas com os beneficiários para certificação da utilização das aquisições e das contratações em seu benefício; verificação da execução das obras e serviços).	
Providências adotadas pelos Conselhos no âmbito interno e externo como decorrência do exercício das suas prerrogativas na fiscalização da aplicação dos recursos.	Foram denunciadas impropriedades/irregularidades? Foram encaminhadas demandas dos beneficiários? Há abertura para o diálogo e para a troca de informações? São adotadas as providências necessárias à resolução dos problemas apontados? Há retorno? Os conselheiros se sentem intimidados pela administração pública?	
	Já foi apresentada alguma demanda ao Conselho por algum outro órgão? O Conselho já apresentou demandas a algum outro órgão? Como se deu o encaminhamento? Há retorno? Há abertura para o diálogo e espaço para troca de informações?	

continua

Conceito: controle social		
Dimensão: atuação dos Conselhos Municipais de Saúde, de Assistência Social e do Fundeb na fiscalização da aplicação dos recursos sob sua jurisdição		
Categorias	Indicadores	Questões relevantes a serem analisadas
Inclusividade	Amplitude dos segmentos representados no Conselho.	Quantos são os segmentos representados no Conselho e quantos são os representantes do poder público? Há representantes da sociedade civil que são também servidores públicos? Há outros de alguma forma ligados à administração pública? Há representantes de segmentos que fazem oposição declarada à administração pública? Há representantes de segmentos sem vínculos com a situação e a oposição? Como foram definidos os segmentos que teriam assento no Conselho? Há outras entidades/segmentos da sociedade que não estão incluídos?
	Relacionamento entre os conselheiros, os segmentos que representam e os cidadãos do município.	Há encontros entre os conselheiros e os segmentos que representam? Há encontros com os beneficiários da política? As reuniões do Conselho são abertas à sua participação? Eles são convocados? Apresentam demandas? Recebem algum retorno?

Fonte: elaboração do autor

Tomando por base as respostas às questões relacionadas aos indicadores apontados, será possível analisar os limites e as possibilidades de atuação dos Conselhos na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e relacioná-los ao contexto fortemente influenciado pelo patrimonialismo, como sugerido pelo referencial teórico apresentado.

## 5 O PERFIL DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES E DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DE SAÚDE E DO FUNDEB

Antes de avançar na análise dos resultados da pesquisa, é conveniente traçar o perfil do município e dos Conselhos estudados para que tenhamos o esboço do contexto específico de atuação desses espaços de participação da sociedade no exercício do controle social.

## 5.1 O município de Presidente Tancredo Neves

A área territorial do município é de 415 km<sup>2</sup>, de acordo com dados do IBGE. A cidade está localizada na microrregião do Baixo Sul do Estado da Bahia e dista 261 km da cidade de Salvador, capital do estado.

Serão apresentados a seguir os dados relativos à evolução da população do município ao longo dos últimos anos.

Ano	População	Crescimento (%)
1991	18.535	—
1996	17.784	-4,05
2000	19.404	9,11
2007	22.684	16,90
2009	24.249	6,90

Quadro 1. Evolução da população do município de Presidente Tancredo Neves – 1991-2009

Fonte: IBGE

Cerca de 67% da população tancredense tinha perfil rural no ano de 2000, de acordo com o *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, mas em 1991 esse percentual era de cerca de 88%, o que indica uma tendência de urbanização crescente.

O município ocupou a 211<sup>a</sup> posição no *ranking* de arrecadação municipal de 2009 referente a ICMS, IPVA, ITD e taxas, totalizando R\$ 525.512,72, de acordo com dados publicados pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, de um total de 417 municípios.<sup>6</sup>

Em relação ao PIB *per capita*, o município ocupava a 206<sup>a</sup> posição do Estado da Bahia no ano de 2007, de acordo com os dados publicados pelo IBGE apresentados na tabela a seguir.

6 Dados disponíveis na página na internet: < [www.sefaz.ba.gov.br](http://www.sefaz.ba.gov.br) >. Acesso em: 29/03/2010.

Tabela 1. Produto Interno Bruto a Preços Correntes e Produto Interno Bruto *per capita* do município de Presidente Tancredo Neves e do Estado da Bahia – 2003-2007

Unidades da Federação e municípios	Produto Interno Bruto									
	2003		2004		2005		2006		2007 (1)	
	A preços correntes (1.000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1.000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1.000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1.000 R\$)	Per capita (R\$)	A preços correntes (1.000 R\$)	Per capita (R\$)
Bahia	68 146 924	5 031	79 083 228	5 780	90 919 335	6 581	96 520 701	6 919	109 651 844	7 787
Presidente Tancredo Neves	41 318	2 092	45 502	2 292	56 115	2 813	60 189	3 003	75 064	3 309

Fonte: IBGE

Em relação aos índices calculados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Presidente Tancredo Neves alcançou em 2006 a 292<sup>a</sup> posição no *ranking* estadual no Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE).<sup>7</sup> Quanto ao Índice de Desenvolvimento Social (IDS),<sup>8</sup> o município ficou com a 212<sup>a</sup> posição. No Índice do Nível de Saúde (INS), ficou com o 151<sup>o</sup> lugar na Bahia, e em se tratando do Nível de Educação (INE), a cidade está na 84<sup>a</sup> posição da Bahia.<sup>9</sup>

## 5.2 O Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Presidente Tancredo Neves foi instituído pela Lei n. 047/1997, de 2 de janeiro de 1997. A sua atual gestão (2007-2010) é composta por quatro representantes governamentais (nomeados pelo Poder Executivo Municipal) e quatro representantes não governamentais, sendo estes últimos distribuídos em um assento para os agentes

7 O IDE é composto do Índice de Infraestrutura (INF), do Índice de Qualificação de Mão-de-Obra (IQM) e do Índice do Produto Municipal (IPM).

8 O IDS é composto pelos seguintes índices: Índice do Nível de Saúde (INS), Índice do Nível de Educação (INE), Índice dos Serviços Básicos (ISB) e Índice de Renda Média dos Chefes de Família (IRMCH).

9 Os índices com o *ranking* estão disponíveis na página na internet <[http://www.sei.ba.gov.br/side/frame\\_tabela.wsp?tmp.tabela=T164&tmp.volta](http://www.sei.ba.gov.br/side/frame_tabela.wsp?tmp.tabela=T164&tmp.volta)>. Acesso em: 29/03/2010.

comunitários de saúde (Agentec), um assento para o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), um assento para a Cooperativa dos Produtores Rurais (Coopatan) e um assento para o representante das igrejas católica e evangélicas. Os conselheiros (titulares e suplentes) são eleitos para uma gestão de três anos, passível de renovação, e não são remunerados para a função. O Conselho conta ainda com uma secretaria executiva, exercida por um servidor da Secretaria Municipal de Assistência Social.

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente, e as extraordinárias, quando convocadas pelo presidente ou por 50% dos seus membros, não havendo definição no regimento interno quanto ao prazo de antecedência da convocação. De acordo com sua lei de criação e com o regimento interno, as reuniões são públicas, salvo decisão em contrário do presidente ou da maioria dos membros, não cabendo ao público direito de voz e voto. As reuniões devem ainda ser precedidas de ampla divulgação, constando na lei que as resoluções e os temas tratados serão objeto de ampla e sistemática divulgação, sem, entretanto, nenhuma referência à forma de divulgação a ser utilizada. Não há previsão de instalação de comissões temáticas permanentes.

Da análise da lei de criação, do regimento interno e do decreto de nomeação dos membros, duas questões merecem destaque. Uma diz respeito ao fato de a lei de criação estabelecer que o Conselho deveria ter dez membros na sua composição, o que não foi obedecido pelo Decreto n. 040/1997, que define os membros da atual gestão. A lei previa a existência de um membro representante do governo estadual, bem como um representante dos assistentes sociais, um outro da união dos moradores de Presidente Tancredo Neves, além de um assento para o sindicato patronal. De acordo com o referido decreto, não foram nomeados os representantes desses segmentos, tendo sido incluído um representante da Cooperativa dos Produtores Rurais (Coopatan) que não estava previsto na lei.

Outra questão que chama a atenção são as disposições do regimento interno, contidas no artigo 2º, inciso IX, e no artigo 20, inciso III, transcritos a seguir, na medida em que trazem a noção de controle e tutela das ações do Conselho pelo chefe do Poder Executivo local.

Art. 2º Compete ao Conselho de Assistência Social do Município de Presidente Tancredo Neves o que se segue:

[...]

IX – Frisar que o poder de homologação e veto pertence ao Prefeito Municipal.

Art. 20 – Compete ao Poder Executivo Municipal:

[...]

III – Proferir vetos, quando for o caso.

Feitas essas considerações iniciais, serão apresentados a seguir os dados relativos à composição do Conselho, classificados por gênero, faixa etária e formação educacional.

Frise-se que aqui não será feita distinção entre a condição de titular e a de suplente, tendo em vista que na dinâmica do funcionamento dos Conselhos no município não é feita essa distinção pelos conselheiros.

Cabe observar ainda que, do confronto entre a composição formal do Conselho, estabelecida pelo Decreto de Nomeação dos seus membros, e a composição real, relatada pelos conselheiros, houve alteração das duas representantes da Secretaria de Saúde (titular e suplente) por não comparecimento, não sendo feita a alteração do decreto.

No que se refere à distribuição por gênero, a composição, incluindo titulares e suplentes, é formada por sete mulheres e nove homens, o que equivale a 43,75% do sexo feminino e 56,25% do sexo masculino.

Em relação às faixas etárias, observou-se que oito respondentes estão entre 18 e 30 anos (50%); sete encontram-se entre 31 e 45 anos (43,75%) e um está entre 46 e 55 anos (6,25%).

Verificou-se ainda a seguinte distribuição dos níveis de formação dos conselheiros: nove concluíram o ensino médio (56,25%); três concluíram o ensino superior (18,75%) e quatro possuem o ensino superior incompleto (25%).

### **5.3 O Conselho Municipal de Saúde**

No município de Presidente Tancredo Neves, o Conselho Municipal de Saúde (CMS) foi criado por meio da Lei n. 02/1991, alterada pela Lei n. 101/2001. A composição atual do CMS foi nomeada para o período de 2009-2012, por intermédio do Decreto n. 059/2009, sendo cinco segmentos de usuários e cinco de não usuários; estes últimos formados por três representantes do governo, um

membro dos prestadores de serviços públicos e privados e um profissional de saúde, representante das unidades básicas de saúde. Por sua vez, os usuários estão assim representados: um membro da igreja católica; um membro das igrejas evangélicas; um membro da Cooperativa dos Produtores Rurais (Coopatan); um membro da Associação dos Agentes Comunitários de Saúde (Agentec) e um representante do sindicato dos trabalhadores. Os conselheiros (titulares e suplentes) possuem mandato de três anos (podendo ser renovado) e não são remunerados pela função.

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente, e as extraordinárias, quando convocadas pelo presidente ou pela maioria dos seus membros, com antecedência mínima de 48 horas. De acordo com sua lei de criação, deverá ser assegurado ao público acesso às sessões plenárias e ordinárias do Conselho, as quais deverão ter ampla divulgação, não constando nenhuma referência à forma de divulgação a ser utilizada. O regimento interno prevê ainda a instalação de três comissões permanentes, a saber: Comissão de Serviços Internos e Relações Públicas, Comissão de Estudo da Saúde e Comissão de Fiscalização e Justiça.

Chama a atenção a disposição do regimento interno, contida no art. 4º, transcrito a seguir, na medida em que traz uma limitação ao direito de expressão dos conselheiros que pode abrigar algum tipo de manipulação pelos representantes do Poder Executivo local.

Art. 4º A participação dos membros do CMS nas reuniões deverão (*sic*) sempre ser voltada para discussão das questões que envolvam a saúde e o bem-estar dos municípios, não sendo permitido posicionamentos pessoais de cunho religioso, político-partidário ou ideológico.

Feitas essas considerações iniciais, serão apresentados a seguir os dados relativos à composição do Conselho, classificados por gênero, faixa etária e formação educacional.

Observa-se ainda que do confronto entre a composição formal do Conselho, estabelecida pelo decreto de nomeação dos seus membros, e a composição real, relatada pelos conselheiros, houve alteração de uma representante da Secretaria Municipal de Educação, dos dois representantes das igrejas evangélicas e de um representante da Coopatan, não sendo alterado o decreto.

No que se refere à distribuição por gênero, a composição, incluindo titulares e suplentes, é formada por 15 mulheres e cinco homens, o que equivale a 75% do sexo feminino e 25% do sexo masculino.

Em relação às faixas etárias, observou-se que seis respondentes estão entre 18 e 30 anos (33,33%); dez encontram-se entre 31 e 45 anos (55,55%); dois estão entre 46 e 55 anos (11,11%) e dois não tiveram esses dados identificados.

Verificou-se ainda a seguinte distribuição dos níveis de formação dos conselheiros: oito concluíram o ensino médio (47,06%); cinco concluíram o ensino superior (29,41%) e quatro possuem o ensino superior incompleto (23,53%), sendo três sem a identificação dos dados.

## 5.4 O Conselho Municipal do Fundeb

As funções relativas ao exercício do controle social dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) são exercidas no município de Presidente Tancredo Neves por uma Câmara Permanente do Conselho Municipal de Educação denominada Câmara de Acompanhamento e Controle Social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb. É o que estabelece a Lei n. 156, de 14 de março de 2007, que reestruturou as funções do Conselho Municipal de Educação. Assim, sempre que for feita alusão ao Conselho do Fundeb neste trabalho estar-se-á falando, na verdade, da Câmara Permanente do Conselho Municipal de Educação, que reúne as competências equivalentes.

Os nomes dos membros que representam a atual composição da Câmara do Fundeb foram apresentados pelo secretário-executivo do Conselho Municipal de Educação, não tendo sido apresentado nenhum instrumento formal de designação. O decreto de nomeação apresenta todos os conselheiros nomeados para compor o CME. Em que pese a não apresentação de documento formal com a indicação daqueles conselheiros componentes da Câmara do Fundeb, as informações relacionadas ao perfil dos conselheiros do Fundeb serão aquelas relativas ao perfil da Câmara. Assim, como toda a análise a ser empreendida na seção seguinte se refere à atuação desta Câmara, tendo em vista que, segundo os próprios componentes e o secretário-executivo do CME, são eles que de fato exercem o controle social sobre os recursos do Fundo.

A atual gestão da Câmara (2009-2011) é composta por seis representantes, apesar de a lei falar em três representantes por Câmara. Apenas o representante dos diretores de escolas públicas tem uma ligação próxima com a administração pública municipal, sendo a representação na Câmara distribuída em um assento para o Conselho Tutelar, um assento para os professores da educação básica pública, um assento para o Conselho de Alimentação Escolar, dois assentos para os estudantes de educação básica e um assento para os diretores das escolas públicas. Os conselheiros (titulares e suplentes) são eleitos para uma gestão de três anos, passível de renovação, e não são remunerados para a função. O Conselho conta ainda com uma Secretaria Executiva, exercida por um servidor da Secretaria Municipal de Educação.

As reuniões ordinárias ocorrem mensalmente, e as extraordinárias, quando convocadas pelo presidente ou por 50% de seus membros, não havendo definição no regimento interno quanto ao prazo de antecedência da convocação. De acordo com sua lei de criação e com o regimento interno, as reuniões são públicas, sendo assegurado o direito de voz a qualquer pessoa. As reuniões devem ainda ser precedidas de ampla divulgação, constando na lei que as resoluções e os temas tratados serão objeto de ampla e sistemática divulgação, sem, entretanto, nenhuma referência à forma de divulgação a ser utilizada.

Da análise da lei de reestruturação, duas questões merecem destaque. Uma diz respeito ao fato de a lei estabelecer uma vedação à ocupação dos cargos de presidente e vice-presidente ao representante do órgão responsável pela política municipal de educação, no caso o secretário ou secretária municipal de Educação.

Outro aspecto importante é o estabelecimento de algumas garantias na lei aos conselheiros no exercício do mandato, especialmente àqueles ocupantes de cargos na administração pública. Serão transcritas a seguir as disposições legais supracitadas:

Art. 4º, § 1º Os conselheiros do CME escolherão, na primeira reunião, que deverá realizar-se imediatamente após a respectiva posse, por eleição entre os pares, o presidente e o vice-presidente, sendo o representante do órgão responsável pela política municipal de educação, proibido de ocupar um destes cargos.

Art. 5º, inciso VII – Ficam vedadas, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

- a) exoneração ou demissão do cargo sem justa causa, ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam, salvo, em caso justificado de interesse público;
- b) atribuição de falta injustificada ao serviço, em função das atividades do Conselho;
- c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado.

Feitas essas considerações iniciais, serão apresentados a seguir os dados relativos à composição do Conselho, classificados por gênero, faixa etária e formação educacional. É importante lembrar que será traçado o perfil dos componentes da Câmara do Conselho Municipal de Educação responsável pelo exercício do controle social dos recursos do Fundeb.

No que se refere à distribuição por gênero, a composição da Câmara é toda de mulheres, no total de seis. Destas, duas são representantes de estudantes, daí a discrepância dos dados relativos à faixa etária e ao nível de formação, expostos a seguir, em comparação com os outros dois Conselhos já citados.

Em relação às faixas etárias, observou-se que dois respondentes estão entre 18 e 30 anos (33,33%), e quatro encontram-se entre 31 e 45 anos (66,67%).

Verificou-se ainda a seguinte distribuição dos níveis de formação dos conselheiros: dois possuem o primeiro grau incompleto (33,33%); dois concluíram o ensino médio (33,33%); um concluiu o ensino superior (16,67%); e um possui ensino superior incompleto (16,67%).

## 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

---

Como explicitado anteriormente, foram feitas reuniões com os Conselhos Municipais de Assistência Social, de Saúde e do Fundeb, além de entrevistas individuais com um membro de cada Conselho, selecionado com base na identificação da importância do seu papel no grupo com os dados colhidos nas reuniões.

Além disso, a análise da atuação desses Conselhos contemplou ainda a documentação relativa à constituição, à estruturação e ao funcionamento dessas instâncias consubstanciada na lei de criação, no regimento interno e no livro de atas.

Serão apresentados a seguir os resultados da análise realizada, separados por Conselho estudado, a partir da aplicação da matriz exposta no modelo de análise. É importante destacar que os dados foram coletados nos dias 11, 12 e 13 de novembro de 2009 e se referem à atuação dos Conselhos no período de janeiro de 2008 a outubro de 2009.

## **6.1 Conselho Municipal de Assistência Social**

### **6.1.1 Contestação pública**

No exercício 2008, os conselheiros analisaram a prestação de contas anual em uma reunião com aproximadamente uma hora de duração, sendo as contas apresentadas já no final do prazo para aprovação. O Conselho apontou a necessidade de a documentação ser apresentada trimestralmente no ano de 2009, mas em novembro não havia sido analisada nenhuma documentação ou relatório relativo a esse exercício. Os conselheiros consideram que a culpa é de todos: Secretaria, Contabilidade e Conselho.

Em relação aos documentos que compõem as prestações de contas, os conselheiros relataram que são apresentados números gerais pela contabilidade. São mostrados relatórios indicando os valores aplicados por itens de despesas, não havendo maiores detalhamentos. Não foram apresentados os processos de pagamento com notas fiscais e demais documentos, como extratos bancários e licitações. Também não foram feitas inspeções físicas pelo Conselho nem visitas a locais de atendimento e a beneficiários. Os conselheiros relataram que tentaram dividir-se em subgrupos para visitar as unidades, mas não conseguiram viabilizar esse intento.

Ainda segundo os conselheiros, a capacitação da CGU (Programa Olho Vivo no Dinheiro Público) ajudou, mas ainda há dificuldades de compreender os documentos que compõem a prestação de contas e como fiscalizar. De acordo com os conselheiros, só se aprende fazendo, e falta disposição para fazer. A Contabilidade não dispõe das condições necessárias para ensinar e não há tanta abertura e disponibilidade. Os conselheiros chegaram a afirmar que sentem que se o Conselho fiscalizar vai incomodar, podendo haver alguma restrição, e eles sentem que há resistência. Cabe aqui citar a fala de um dos conselheiros: “Inversão de valores. Quando o Conselho começa a esmiuçar o que é que lhe cabe por direito, fere, magoa, alguém que acha que você está ali para incomodar

e não para ser parceiro. Aí as portas não se abrem como deveriam... Eu tenho conhecimento, mas se eu fizer eu vou me ferir”.

O Conselho aponta os limites decorrentes da própria cultura patrimonialista (entraves) e outros, como a falta de capacitação, mas reconhece que se consegue analisar o que entrou e como foi aplicado, mas essa avaliação não vem sendo feita.

Não foram adotadas providências como decorrência do exercício das prerrogativas do Conselho na fiscalização da aplicação dos recursos. O Conselho atua em outras questões, como a identificação de beneficiários carentes que precisam ser incluídos no Programa Bolsa Família, bem como beneficiários que precisam de ajuda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O Conselho não tem câmaras ou comissões técnicas formalizadas nem atuantes.

Perguntados sobre o recebimento ou encaminhamento de denúncias pelo Conselho, os conselheiros posicionaram-se da seguinte forma:

[...] denúncia, no meu olhar, ainda é um caso inédito. O denunciante nunca tem a cobertura que deveria ter [...] o denunciante ainda não sabe como e onde denunciar [...] então ele é tido como dedo-duro, como isso e aquilo [...] aí ele quer tirar o dele do ponto pra não ir de encontro ao que ele vê que está errado [...] Porque quando ele faz isso corretamente, em alguns casos, ele não tem a cobertura que deveria ter [...] então se eu vou me prejudicar fazendo por todo mundo, eu vou fazer vistas grossas.

### **6.1.2 Inclusividade**

Pela lei de criação, são dez segmentos (titular e suplente cada), dos quais 50% do poder público (quatro de Secretarias Municipais e uma de uma Secretaria do estado); 20% dos profissionais (assistente social e agente comunitário de saúde, ambos servidores do município); e 30% de usuários (Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STR, União dos Moradores de Presidente Tancredo Neves e Sindicato Patronal).

Pelo decreto de nomeação, são apenas oito segmentos (quatro Secretarias Municipais, uma Associação de Agentes Comunitários de Saúde, um STR, Coopatan, igrejas). Havia previsão legal de um representante de associação de mora-

dores, mas não foi feita essa nomeação, assim como não foi feita a indicação do representante da secretaria estadual.

Houve alterações nos representantes do próprio poder público de duas Secretarias Municipais por não comparecimento, e o suplente da Secretaria de Administração trabalha na Secretaria de Assistência Social.

Em relação à posição política dos membros do Conselho, não há oposição. Eles sentem-se acomodados em relação à sua atuação. Há uma certa preocupação em não incomodar.

Quanto à escolha dos segmentos com representação no Conselho, um dos membros relatou:

“Tem uma coisa que eu sempre me pergunto: quando põe igrejas como segmento, qual o processo pra escolher a igreja que vai representar? O correto seria reunir pelo menos as lideranças de todas as igrejas pra escolher”. Outro disse: “Isso aí tá errado [...] porque a igreja católica é a maior [...] isso não tem nada a ver [...] muitas vezes o representante da igreja católica do tempo que eu estou aqui até hoje só veio a uma reunião só [...] pelo regimento, pelo estatuto, já era pra tá fora”.

Há pouca comunicação entre o representante e o segmento que representa. Segundo um dos conselheiros, “a gente tem o hábito de representar uma entidade e a entidade não saber o que foi discutido naquela reunião do Conselho”. Mesmo os representantes das Secretarias dizem que “me apresentei na Secretaria, mas boa parte do pessoal da Secretaria não sabe que eu sou o conselheiro que representa a Secretaria”. Outro afirmou: “Eu tenho identidade secreta como conselheiro”.

Em relação à comunicação com a sociedade em geral, eles apontam dificuldades de acesso às reuniões por quem é da oposição, até porque as reuniões são na sala do secretário. Um conselheiro relatou: “A comunidade às vezes fala com um conselheiro, mas não sabe que é conselheiro [...] fala com um popular porque está insatisfeita”. Eles afirmam que a população não participa: “O espaço é pequeno e inadequado, e a divulgação muito mais [...] então a população muitas vezes não sabe que a gente está se reunindo”. Outro disse: “É uma falta de hábito nossa (convocar a população)”.

Os resultados obtidos apontam para o baixo nível de contestação pública e também de inclusividade. O Conselho Municipal de Assistência Social não

vem exercendo seu papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos da área da assistência social e há pouco espaço para a participação da sociedade no trabalho desenvolvido pelo Conselho.

Serão transcritas a seguir algumas falas dos conselheiros quando perguntados sobre quais seriam as principais dificuldades, os principais limites para sua atuação.

Eu acho que a maior dificuldade é se adaptar ao novo modelo que está aí. Onde o governante não decide tudo sozinho. Ele não manda, muito pelo contrário. E reconhecer (*sic*) a gente vive num município que a história do município por si só fala. Então o hábito aqui sempre foi de quem foi eleito, receber as chaves da cidade e poder fazer o que quiser. Então nós temos enfrentado, tanto de servidor público quanto de gestor público, a dificuldade de perceber que o Conselho é autônomo, tem poder, que o Conselho é legítimo, e é parceiro também, mas na hora de fiscalizar o pessoal não nos vê com bons olhos [...] quando a gente vai numa jornada do Peti como já aconteceu lá em Corte de Pedra de uma pessoa chegar lá e dizer: olha, essa cozinha tá inapropriada pra fazer comida, ter tirado uma foto e depois ter sido perseguido por ter fotografado a cozinha que tava inapropriada [...] então tem servidor público que ainda não percebeu que ele não é o rei da cocada preta, que a comunidade pode reclamar, tem poder [...] isso é uma dificuldade do Brasil em si né? (*sic*).

Eu concordo com ele [...] a gente tá tão acostumado com nosso jeitinho que muita coisa que a gente aprendeu lá foi pra gaveta (na capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da CGU) [...] não foi pra prática [...] a gente tem que pressionar [...] o Conselho é uma instância política de pressão [...] se a gente não pressionar, se a gente não se apoderar disso, a gente vai continuar dizendo que tá tudo bem e não vai melhorar [...].

Eu acho assim [...] que a capacitação foi importante, mas a gente aqui ainda não se organizou pra fazer o além da reunião [...] organizar o nosso tempo [...] pra visitar o CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) como Conselho [...] pra tá ali olhando [...] o que aconteceu com a comissão que foi criada pra olhar as contas [...] a gente não organizou o tempo de fato pra isso acontecer.

Depois da capacitação, eu me tornei mais crítico [...] ampliou minha visão [...] agora o praticar das ações que ainda continua o mesmo porque há algumas limitações [...] como lhe falei a questão da autonomia administrativa dos Conselhos [...]

por quê? Porque só o presidente ele não tem força suficiente pra mudar algumas realidades, certo? Se todo o Conselho disser não, fica mais fácil.

Quem pode fazer alguma coisa faz vista grossa, porque não é capaz de mudar o sistema e sabe que vai sofrer represália. O do Fundeb atua porque tem o suporte da APLB. O CMAS precisa melhorar. Outros não têm condições de fiscalizar mesmo pelas suas limitações. A represália existe.

Todos são senão aliados diretamente, ninguém é mais independente ou da oposição. Isso ajuda a acomodar os conselheiros a não instigar a vigilância, a fiscalização. Muitos ocupam postos na administração.

A CGU, ela ajudou muito a gente. Até o caminhar, o passo a passo, a quem procurar, por onde procurar, como procurar [...] e também nos deu subsídios pra poder olhar e [...] ofício pra isso, ofício pra aquilo e dizer que a gente tem direito [...] porque até ontem, até antes, a gente não sabia daquela documentação e não sabia que a gente tinha tanto poder e tanto direito assim [...] de chegar pra um gestor, de chegar pra um diretor, de chegar pra um gerente de banco, de chegar pra alguém através de documento e pedir o que a gente quer, independentemente de ficar perguntando se pode ou não [...] a gente não sabia e a CGU já mostrou a coisa pra gente [...] foi muito clara a explicação da CGU [...] nós pegamos muita coisa [...] agora lá no dia eu ainda falei pra o instrutor: o que eu precisava pra começar a esmiuçar, vocês nos deram aqui [...] Cabe o tempo dizer se eu vou ter coragem ou oportunidade de botar em prática [...] aí quando eu percebi que não tinha como, aí eu peço pra me afastar. Vou deslizando daqui, deslizando dali.

Da análise dos resultados, é possível classificar os diversos limites apontados para a atuação dos Conselhos em quatro grandes grupos: o medo de represálias; a falta de independência dos conselheiros; a falta de abertura da administração; e a falta de preparo dos conselheiros.

Destes, os três primeiros estão intimamente ligados ao contexto de atuação dos espaços de exercício do controle social, fortemente influenciado pela cultura e por práticas patrimonialistas, como muito bem indicado pela fala dos próprios conselheiros.

O último limite não deixa também de estar associado ao contexto em que vive a maioria da população brasileira, especialmente nos municípios de pequeno e médio portes. O baixo grau de escolarização repercute na necessidade de um maior investimento na preparação e na capacitação dos conselheiros para o exercício adequado da sua missão.

Os resultados também direcionam para algumas possibilidades. Os próprios conselheiros consideram que as ações de capacitação, como a desenvolvida no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, são um importante caminho.

Outras possibilidades dependem de uma maior articulação entre os conselheiros, a sociedade em geral e os diversos órgãos de controle, como a CGU, o Ministério Público, a Câmara de Vereadores, os Tribunais de Contas, dentre outros. É necessário um suporte para respaldar a atuação dos conselheiros, e eles precisam buscar esse apoio. Até mesmo uma maior articulação dos segmentos representados no Conselho é capaz de produzir resultados promissores, como será visto em relação ao Conselho do Fundeb do mesmo município.

## **6.2 Conselho Municipal de Saúde**

### ***6.2.1 Contestação pública***

A Secretaria Municipal de Saúde disponibiliza relatórios das despesas, extraídos do sistema contábil, discriminando os gastos por natureza de despesa, sendo analisada a prestação de contas de janeiro a junho de 2009 em duas reuniões.

Todos os conselheiros participaram da análise, uma vez que não há comissão de fiscalização criada, apesar da indicação do regimento. Eles relataram que tentaram fazer reuniões da comissão para análise, mas não deu certo por falta de tempo. Em relação a 2008, disseram que fecharam a análise e que foi emitido parecer aprovando as contas sem ressalvas.

O Conselho analisa apenas os relatórios. Nenhum documento foi analisado, como processos de pagamento com notas fiscais e recibos, extratos bancários e/ou processos licitatórios, nem de 2008 nem de 2009. Nunca tiveram acesso aos documentos propriamente em 2008 e 2009. Os conselheiros informaram que no passado este trabalho já havia sido feito em razão de indícios de irregularidades, ocasião em que foram analisados documentos que resultaram na reprovação das contas. Eles reconhecem essa falha do Conselho atual. Segundo um dos conselheiros, “nessa gestão a gente não tem feito. Eu acho que é uma falha nossa”. Outro conselheiro afirmou: “Essa questão da prestação de contas a gente tomou o rumo mais simplificado [...] infelizmente o que tem atrapalhado a gente é a falta de tempo [...]”.

Os conselheiros solicitaram à Prefeitura a disponibilização de um técnico para explicar detalhes da prestação de contas, mas o pedido não foi atendido. Então, a Secretaria de Saúde procura então elaborar esses relatórios de forma simplificada. De acordo com um dos conselheiros, representante da Secretaria de Saúde, foram apontadas dificuldades para compreender a prestação de contas:

A gente acaba fazendo [...] essa questão da prestação de contas [...] o Conselho cobra da Contabilidade [...] a gente acha que é um dever também da contabilidade tá fazendo uma prestação de contas clara para o Conselho [...] só que como não atende à necessidade do Conselho a prestação de contas que vem deles [...] a gente cobra deles mas a gente não deixa o Conselho desassistido [...] a gente faz a nossa pra esclarecer [...] (eles pedem) pra contabilidade elaborar e disponibilizar um técnico [...] (mas não foram atendidos) nem com o técnico nem com a prestação de contas [...] aí a gente acaba elaborando [...] assim [...] uma vez que a gente faz a prestação de contas [...] Secretaria de Saúde vai e elabora... apresenta pro Conselho e o Conselho aprova [...] se dá por satisfeito no sentido de não estar martelando isso na contabilidade [...]

O Conselho não fez nenhuma inspeção em 2009, e seus componentes consideraram que o apoio dado pela Prefeitura é satisfatório em relação ao espaço para reuniões, acesso a computador com internet, etc. Disseram ter feito inspeção em 2008 e tiveram acesso a veículo/transporte. Fizeram uma visita em 2009 a determinada área atendida por um agente de saúde e também tiveram acesso a transporte.

O Conselho não adotou providências como decorrência do exercício das suas prerrogativas na fiscalização da aplicação dos recursos, pois atua em outras questões, além da análise das prestações de contas. Como exemplo, citaram a intervenção feita na Secretaria Estadual de Saúde (Sesab) para devolução de uma ambulância que havia sido cedida ao município mas estava sem condições de uso.

### **6.2.2 Inclusividade**

Pela lei de criação, são dez segmentos (titular e suplente cada), dos quais 50% usuários (igreja católica, igrejas evangélicas, sindicato dos trabalhadores ou patronais, duas associações comunitárias ou beneficentes); 10% profissionais de saúde; 10% prestadores de serviço de saúde e 30% poder público (saúde, assistência social e educação). O decreto nomeia de acordo com a lei, mas não há no decreto menção ao representante das igrejas evangélicas.

Há pouca oposição no Conselho e não há tensões políticas que atrapalhem o funcionamento deste, de acordo com os conselheiros. As reuniões são abertas e frequentadas por pessoas da comunidade não integrantes do Conselho. A população procura os conselheiros e o Conselho para apresentar demandas como falta de médico, agente de saúde que não está trabalhando direito, e outras reclamações dessa natureza.

A análise dos resultados indica um baixo nível de contestação pública, pois o Conselho não exerce seu papel na fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Apesar de terem avaliado os gastos de alguns meses do exercício de 2009 e terem declarado que analisaram a prestação de contas de 2008, essa análise é apenas formal, uma vez que os documentos relativos à comprovação da aplicação dos recursos não foram avaliados e sequer disponibilizados. A análise de um relatório com os montantes gastos com diárias, combustíveis, materiais de consumo, etc. é incapaz de revelar qualquer aplicação inadequada dos recursos públicos.

O nível de inclusividade também é baixo. Mas já há um avanço em relação à atuação do Conselho de Assistência Social, uma vez que a população vem tendo acesso às reuniões do Conselho e de alguma forma apresenta demandas e consegue um espaço de comunicação.

Como visto em relação à apresentação das prestações de contas, não há uma abertura efetiva das contas para o Conselho. Os próprios conselheiros reconhecem que deveriam cobrar mais, entretanto essa é uma obrigação legal da administração municipal que não vem sendo cumprida adequadamente.

Assim, embora os conselheiros não tenham feito referências ao medo de represálias e à falta de independência na sua atuação, ficou caracterizado que a inexistência de abertura da administração representa um limite importante para seu adequado funcionamento, além da falta de preparo reconhecida por eles.

Cabe aqui transcrever algumas falas dos conselheiros quando perguntados sobre quais seriam as principais dificuldades e os possíveis resultados a partir da realização da ação de capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público da CGU:

Eu posso dizer que o conselheiro que passou ali por aquela capacitação saiu de lá entendendo qual era o seu papel e como ele deve desempenhar a tarefa, porque a linguagem foi muito fácil [...] os facilitadores foram pessoas dinâmicas, não houve

nada cansativo, não foi monótono [...] a gente parou pra discutir algumas coisas [...] então eu achei assim muito bom [...]

Eu acho que os Conselhos em si [...] melhorou muito depois da capacitação [...] a própria dinâmica, a fala dos conselheiros dentro das reuniões [...] eu acho que tem melhorado [...] eles têm se sentido mais seguros [...] antes talvez eles tinham aquela vinculação política mais forte [...] e não sabia como agir dentro do Conselho [...] pensava-se que se você tivesse falando alguma coisa que iria contra a administração você taria fazendo oposição [...] e hoje eu não percebo mais isso [...]

A fala dos conselheiros indica que eles se sentem mais seguros e autônomos, o que explica o fato de não terem reclamado de falta de independência e de medo de represálias, como ocorreu em relação ao Conselho de Assistência Social. Outra possível explicação é o pouco tempo de mandato deste Conselho, constituído em março de 2009, o que certamente contribui para um menor desgaste na sua relação com a administração pública.

Mas o fato é que o Conselho não vem realizando adequadamente seu trabalho, como já mencionado, sendo isso reconhecido pelos próprios conselheiros. Eles atribuem esse fato à falta de preparo e de tempo. Um possível terceiro fator pode estar associado à precária oposição no Conselho, o que pode contribuir para uma maior acomodação de seus membros, inclusive porque a falta de preparo é uma dificuldade a ser relativizada, uma vez que membros do atual Conselho relataram que em anos e gestões anteriores procederam a um minucioso exame das contas, resultando em sua reprovação.

## **6.3 Conselho Municipal do Fundeb**

### ***6.3.1 Contestação pública***

As prestações de contas da aplicação dos recursos do Fundo estão sendo apresentadas com todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas, tais como notas fiscais, recibos e extratos bancários. Perguntados sobre o processo que levou à disponibilização da documentação, os conselheiros disseram:

A Prefeitura dá a documentação toda mês a mês, pasta por pasta [...] mas isso foi uma luta pra gente chegar lá, ter alguém disponível pra dar [...] isso não foi assim [...] eles não são assim tão bonzinhos não [...] a luta começou muito antes de 2007 pra gente conseguir isto era muito difícil. O Conselho aqui existe desde

2002, existia antes, mas não era efetivo [...] era uma briga muito grande pra você conseguir as pastas [...] de lá pra cá a gente vem lutando [...] a gente vem entrando em discussão com representante de sindicato e toda vez que a gente vai ter uma reunião com o administrativo (administração) eu tô cobrando, tô falando, tô fazendo [...] e ainda não é o ideal que eu não tenho ainda ninguém lá pra dar pra gente as explicações [...] porque assim, as vezes há uma diferença em um cheque [...] do que tem de pagamento com o cheque que foi descontado [...] aí a gente tem que chamar alguém [...] aí tá ocupado, aí tem que aguardar, mas como a gente é curioso, a gente acaba descobrindo [...] chegamos a um esclarecimento [...] nem sempre compatível, mas chegamos [...] nem sempre é aquilo que a gente quer, mas obtemos uma resposta.

Outro conselheiro afirmou:

Olha, eu tô no conselho há dez anos [...] e assim [...] de gestão pra gestão há um avanço e em outras um retrocesso [...] de 2003 pra 2004 nós sofremos uma paralisação durante um ano [...] aí nós fomos discutindo [...] e aí, todas as capacitações, as informações que a gente vem recebendo nos cursos de capacitação [...] da CGU mas os trabalhos que a gente vem sempre fazendo pelo IDC (Instituto Direito e Cidadania) [...] a questão do próprio Sindicato dos Trabalhadores [...] como eu faço parte, eu também estou como presidente (da APLB), eu acabo [...] nas reuniões [...] você acaba fazendo uma pressão e conciliando [...] a questão de você cobrar enquanto sindicato [...] cobrar enquanto conselheiro, isso faz diferença [...] e o Conselho de Educação estruturado, ele também acaba fazendo uma pressão pra própria administração [...] da Prefeitura tá dando o suporte pra gente [...] precisa de fiscalização [...] não é fácil [...] mas a gente vem conseguindo a partir de muita luta [...]

Ficou demonstrado na reunião e nas atas que eles fazem a análise da documentação que compõe a prestação de contas. As licitações nunca foram entregues e analisadas, mas o Conselho nunca as solicitou. Há dificuldades oriundas da falta de tempo dos membros. Em 2009 foram analisados os meses de março a julho, mas ainda há uma parte a ser fechada. As pastas de janeiro e fevereiro ainda não haviam sido disponibilizadas.

A análise contempla a realização da conciliação bancária com o cotejamento entre as notas fiscais e os recibos e os valores dos cheques debitados na conta corrente do Fundeb. A folha de pagamento também é analisada para ve-

rificar se os valores estão corretos, se quem recebe está realmente trabalhando na educação básica e se há diferenças entre salários de pessoas que ocupam o mesmo cargo.

Quando há problemas, é elaborado um relatório e são solicitadas explicações à Prefeitura, verificando-se se esta aplica o mínimo de 60% na remuneração dos professores. É verificada também a compatibilidade dos preços dos itens constantes das notas fiscais. Essa checagem foi feita em relação a 2008, mas as contas ainda não foram aprovadas porque a Prefeitura ainda não esclareceu todas as pendências.

Em relação às obras e aos serviços de engenharia, a Prefeitura só apresenta as notas fiscais. Não estão sendo apresentados os boletins de medição com a discriminação dos itens executados e faturados. O Conselho não sabia que poderia ter acesso a essa documentação para observar a compatibilidade dos preços e a efetiva execução dos serviços.

Os conselheiros relataram que no início foi difícil entender a documentação e fazer a conciliação, mas depois, com a contribuição da representante da APLB, que fez curso técnico de contabilidade e trabalhou na área administrativo-financeira, eles aprenderam a fazer esse trabalho, mas foi ela quem capacitou esse processo. É importante citar o relato desta conselheira:

Assim, existem os entraves burocráticos que dificultam [...] eles (administração) não se negam a esclarecer mas existem esses entraves [...] é sempre demorado, muitas vezes há resistência (além da burocracia em si), é difícil você fazer uma abertura de um todo [...] porque a gente sabe que acaba tendo as coberturas [...] os jogos de interesses [...] existe uma abertura, mas não uma predisposição pra ser tudo limpo [...] já avançamos, mas ainda temos muito a avançar [...].

De acordo com os conselheiros, foi impossível fazer inspeções físicas por falta de tempo. Em março foram compradas cadeiras, e foi verificado que estas chegaram às escolas na quantidade expressa nas notas. Em relação às obras e às reformas, os conselheiros informaram que às vezes desconfiam do valor pago, mas não sabem como checar. Segundo um dos conselheiros: “A gente sabe que foram realizadas [...] não vamos *in loco* olhar [...] e muitas vezes a gente deduz que não foi gasto o valor que tá ali [...], mas a gente não tem como provar [...] porque os valores são altos para o que foi feito [...]”.

Foram pedidos esclarecimentos à Prefeitura em razão dos problemas detectados. Nunca houve nenhum pedido ou denúncia encaminhada à Câmara de Vereadores, ao Ministério Público ou a qualquer outro órgão.

### **6.3.2 Inclusividade**

Pela Lei de Reestruturação, o Conselho Municipal de Educação acumula a função de exercício do controle social do Fundeb por intermédio de uma câmara técnica. São 11 os segmentos representados no CME (titular e suplente cada): Secretaria Municipal de Educação, professores, diretores de escolas, servidores técnico-administrativos de escolas, dois pais de alunos, dois estudantes, um da rede privada de ensino, um do Conselho de Alimentação Escolar e um do Conselho Tutelar.

O decreto nomeia os membros de acordo com a lei. Não nos foi apresentado instrumento formal de indicação dos representantes da Câmara do Fundeb, e sim uma relação com os membros, que são seis, sendo um do Conselho Tutelar, um dos professores que é o presidente da APLB, um do CAE que é representante das igrejas, dois estudantes e um dos diretores de escolas. Essa composição demonstra uma ampla participação da sociedade civil, sem nenhum representante direto do poder público, inclusive com representação sindical dos professores declaradamente independente. Há também um representante dos diretores que se considera da situação.

Segundo os conselheiros, há pouco relacionamento com os beneficiários (alunos e pais), contudo os professores geralmente sabem quem são os representantes, mas a sociedade como um todo não conhece o trabalho do Conselho.

Os dados coletados e o discurso dos conselheiros revelam um alto nível de contestação pública na atuação do Conselho do Fundeb. A ampla participação relativa da sociedade civil na Câmara do Fundeb revela ainda um nível mais alto de inclusividade, com a participação da representação sindical dos professores. Esse resultado aponta para as efetivas possibilidades de atuação dos Conselhos quando há uma maior articulação dos segmentos da sociedade civil, com a superação dos limites impostos pela cultura patrimonialista.

As dificuldades de acesso à documentação para o exercício da fiscalização foram em parte superadas com a adoção de uma postura mais independente dos conselheiros, em que pese ainda a imposição de certas restrições, como a

não disponibilização das licitações e dos boletins de medição das obras e dos serviços de engenharia.

Os conselheiros ainda continuam enfrentando dificuldades por causa da falta de preparo para o completo exercício da fiscalização, como citado em relação às reformas das escolas, mas a mobilização, a articulação e as ações de capacitação pelas quais passaram juntas permitiram uma maior vigilância sobre os recursos da sua jurisdição.

Uma outra explicação pode residir no fato de que há um interesse direto da representação sindical dos professores na fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb, uma vez que a própria remuneração dos professores depende da adequada utilização desses recursos. Convém citar a fala de um dos conselheiros, ao comentar a importância das ações de capacitação para fiscalizar a aplicação dos recursos pelo Conselho.

Ajudou, mas agora assim [...] teve uma coisa que você falou que nunca foi citado que é a questão da licitação [...] em todas as capacitações que nos foram trazidas, até agora, eu não vi nada da questão da licitação [...] da conciliação da questão da licitação com a análise das contas [...] foi útil porque a gente ampliou a questão do tempo que a gente nem colocava nos ofícios (prazo de resposta) [...] a gente aprendeu que você precisa estar determinando o tempo para as respostas [...]

De fato, como o nível de atuação dos Conselhos em geral é muito incipiente, as capacitações acabam abordando temas mais básicos na tentativa de fazer com que os conselheiros assimilassem e colocassem em prática passos básicos, como a verificação da compatibilidade entre os comprovantes da aplicação dos recursos e os valores debitados na conta corrente que os movimentam.

À medida que os conselheiros forem assimilando e aplicando esses procedimentos mais básicos, outros conhecimentos passarão a ser demandados e haverá condições para que sejam incorporadas verificações mais complexas ao trabalho de fiscalização.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Antes da apresentação das considerações finais, é importante lembrar a essência desta dissertação. O objetivo é analisar os limites e as possibilidades de

atuação dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves-BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição.

Para o alcance desse objetivo, partiu-se da seguinte questão: Quais são os limites e as possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves-BA na fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição?

Após o exame das origens e das consequências do patrimonialismo e sua influência no contexto de atuação dos Conselhos, da revisão da literatura sobre o exercício do controle social das políticas públicas no Brasil, além de uma pesquisa exploratória sobre os Conselhos objeto deste estudo, foi possível construir os pressupostos que orientaram a pesquisa com a indicação de respostas provisórias à questão de partida.

A seguir, esses pressupostos serão confrontados com os resultados da pesquisa realizada, com as conclusões acerca da sua aderência à realidade estudada e com outras considerações acerca dos achados que não haviam sido previstos originalmente.

Pressuposto 1: “Os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves enfrentam resistências da administração pública municipal para o acesso integral aos documentos relativos às prestações de contas dos recursos objeto do seu trabalho de fiscalização”.

Da análise dos resultados, ficou evidenciado que, de fato, vários entraves dificultam o acesso à documentação relativa às prestações de contas pelos três Conselhos estudados. Aquele que conseguiu acessar uma parte maior da documentação foi o Conselho do Fundeb, mas após todo um processo de enfrentamento da administração pública municipal, como relatado pelos conselheiros. Ainda assim, os conselheiros continuaram sem acesso aos processos licitatórios e a outros documentos relativos à execução dos contratos de obras e serviços de engenharia nas escolas do município. Por sua vez, os Conselhos de Saúde e de Assistência Social não tiveram acesso a documentos básicos, como notas fiscais, recibos de pagamento e extratos bancários no período estudado, compreendido entre janeiro de 2008 e dezembro de 2009.

Pressuposto 2: “Os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves não são dotados da infraestrutura

necessária para a fiscalização das políticas públicas pela administração pública municipal”.

É importante considerar que a infraestrutura necessária à fiscalização das políticas públicas representa os meios colocados à disposição dos Conselhos para o exercício das suas prerrogativas. Isso inclui a disponibilização de espaço adequado para realização de reuniões, bem como linha telefônica, computador com impressora e acesso à internet, além da viabilização de transporte aos conselheiros para realização de inspeções físicas para fiscalização das políticas públicas e visitas aos locais de atendimento da população.

Pode-se dizer que o pressuposto não foi confirmado, na medida em que, à exceção do Conselho de Assistência Social, os conselheiros consideraram satisfatório o espaço disponibilizado para as reuniões e relataram que, sempre que demandaram, foram atendidos pela administração municipal em relação à realização de ligações telefônicas, consultas à internet e impressões.

Ocorre que nenhum dos Conselhos vem realizando visitas regulares aos locais de atendimento, bem como inspeções físicas para verificação de estoques de materiais de consumo, da execução de serviços contratados e pagos, bem como da existência e da compatibilidade de equipamentos adquiridos com os recursos públicos que deveriam ser por eles fiscalizados.

A análise da confirmação desse pressuposto fica prejudicada em razão disso, uma vez que a infraestrutura completa, necessária à atuação dos Conselhos, sequer foi demandada pelos conselheiros à administração pública municipal.

Pressuposto 3: “Mesmo quando conseguem acessar a documentação relativa à prestação de contas dos recursos, os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves não conseguem identificar irregularidades, ainda que elas existam”.

Conforme demonstrado na análise dos resultados da pesquisa, nenhum dos Conselhos identificou irregularidades na aplicação dos recursos públicos sob sua jurisdição, mas os Conselhos de Saúde e de Assistência Social sequer fiscalizaram a aplicação dos recursos, na medida em que não conseguiram ter acesso à documentação relativa à prestação de contas dos recursos, tendo obtido apenas relatórios sobre as despesas realizadas.

Por sua vez, o Conselho do Fundeb, mesmo tendo acesso aos processos de pagamento com notas fiscais, extratos bancários e recibos de pagamento, não identificou irregularidades. É importante destacar que os conselheiros não tiveram acesso aos processos licitatórios e a outros documentos relativos às obras e aos serviços de engenharia, tais como boletins de medição.

Ocorre que a Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizou as políticas públicas custeadas com recursos federais no município no período de 25/05/2009 a 29/05/2009, tendo examinado os programas federais em execução desde o exercício de 2008, encontrando-se o relatório com os resultados da fiscalização disponível na página da CGU na internet.<sup>10</sup>

Foram identificadas irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb pela CGU, tais como: simulação de processos licitatórios; inexecução de parte dos serviços de reforma contratados e pagos; e desvio de finalidade na aplicação dos recursos do Fundo.

Assim, ao menos em relação ao desvio de finalidade na aplicação dos recursos, o Conselho do Fundeb teve acesso à documentação necessária à identificação dos problemas apontados pela CGU, não tendo sido possível a identificação da irregularidade pelos conselheiros, o que confirma o pressuposto apontado.

Pressuposto 4: “Os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social melhoraram sua atuação na fiscalização da aplicação dos recursos a partir dos conhecimentos obtidos na capacitação do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público”.

De acordo com as informações dos conselheiros, ficou evidenciado que a capacitação realizada pela CGU no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público propiciou uma maior conscientização sobre o papel dos Conselhos e sobre os documentos e os procedimentos que devem ser executados no cumprimento da missão de fiscalização da aplicação dos recursos. Isso ajudou os conselheiros a compreender o trabalho que devem realizar, mas não repercutiu diretamente na melhoria da atuação dos Conselhos, na medida em que ficou comprovada a existência de irregularidades na aplicação dos recursos não identificadas pelos conselheiros.

<sup>10</sup> Para acessar o relatório, consultar a página < <http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp> > . Acesso em: 14/04/2010.

Pressuposto 5: “Os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves atuam como intermediários dos beneficiários das políticas públicas no encaminhamento de demandas à administração pública municipal”.

Os conselheiros da Saúde e da Assistência Social relataram que têm atuado na apresentação de demandas à administração pública trazidas pela sociedade, tais como falta de atendimento médico e de visitas de agentes comunitários de saúde a determinadas localidades e solicitação de benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família.

Contudo, o Conselho do Fundeb não tem tido muita interlocução com a sociedade, o que pode ser uma explicação para o fato de não ter sido apontada sua atuação na intermediação de demandas entre a sociedade e a administração pública municipal.

Ficou evidenciado que os Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social do município de Tancredo Neves enfrentam resistências da administração pública municipal no exercício do controle social sobre as políticas públicas sob sua jurisdição.

Há ainda outras dificuldades enfrentadas pelos Conselhos relacionadas à falta de preparo e capacitação dos seus membros para o exercício das funções requeridas, com destaque especial para o despreparo dos representantes da sociedade civil nos Conselhos.

Por sua vez, a pesquisa demonstrou que, em que pese todos os limites impostos ao exercício do controle social pelos Conselhos, é possível a superação desses obstáculos, como ficou demonstrado na análise do Conselho do Fundeb. Mesmo diante de todos os entraves citados, com a articulação e da resistência dos conselheiros, suportadas pelo apoio do sindicato dos professores, foi possível exercer a fiscalização das políticas públicas relacionadas à educação básica, o que representa avanços significativos no processo de democratização dessas políticas. Ficou evidenciado que o grau de contestação pública exercida pelo Conselho é elevado, sendo também alto o nível de inclusividade, uma vez que há uma ampla representação da sociedade civil no Conselho.

Uma das possíveis explicações para os resultados alcançados por esse Conselho é o engajamento do segmento dos professores, que tem um interesse direto na vigilância sobre os recursos públicos do Fundeb, pois a correta aplica-

ção desses recursos reverte-se em benefício da categoria. Essa motivação, por si só, não teria sido capaz de superar as barreiras e os entraves impostos pela administração pública municipal se não fosse a articulação da categoria, traduzida na institucionalização do sindicato.

Como resultado deste trabalho é possível apontar que a criação e a institucionalização dos Conselhos não podem ser consideradas condição suficiente para produzir avanços significativos no processo de democratização das políticas públicas. Porém, a existência dessas instâncias de exercício do controle social em um contexto no qual haja uma articulação dos segmentos da sociedade civil pode ajudar a encurtar o caminho rumo aos ideais democráticos.

## 8 REFERÊNCIAS

---

ALCÂNTARA, Lúcio. **Controle social**: o caso da saúde. Brasília: Senado Federal, 2000.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BRINKERHOFF, Derick W.; GOLDSMITH, Arthur A. Clientelism, patrimonialism and democratic governance: an overview and framework for assessment and programming. U.S. Agency for International Development, 2002. Disponível em: [http://www.abtassociates.com/reports/2002601089183\\_30950.pdf](http://www.abtassociates.com/reports/2002601089183_30950.pdf). Acesso em: 14/04/2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASTRO, Rocío (Org.). **Participação cidadã no meio rural**: análise dos Conselhos Municipais no âmbito do Projeto Prorrenda/DLS Bahia. Salvador: GTZ, Ciags/UFBA, 2006.

CUNHA, Sheila Santos. **O perfil da participação nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Saúde (CMS) em Camaçari (BA)**: uma análise sobre quem e como participa. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.
- DEMO, Pedro. **Cidadania pequena**: fragilidades e desafios do associativismo no Brasil. Campinas: Autores Associados, 2001 (Coleção Polêmicas do nosso tempo; 80).
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 9. ed. São Paulo: Globo, 1992.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- PINHO, José Antonio Gomes de. **Inovação na gestão municipal no Brasil**: a voz dos gestores municipais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 9, n. 35, fev. 2004.
- \_\_\_\_\_. Reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**. Salvador, n. 12, p. 59-79, 1998.
- REGO, Walquiria Domingues Leão. Política democrática e reforma do Estado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 41, p. 175-179, 1999.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.
- RIBEIRO, César Augusto Oliveira. Participação social e a gestão de recursos hídricos na Bahia: estudo de caso da bacia hidrográfica do rio Itapicuru. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2006.
- SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Lei de Responsabilidade Fiscal, *accountability* e cultura política do patrimonialismo: um estudo exploratório em seis municípios da Região Metropolitana de Salvador. Dissertação de Mestrado, Escola de Administração, UFBA, 2004.
- SANTANA, Antonio Ed Souza. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento ao controle social. Trabalho apresentado no EnAPG 2008.
- SANTANA, Victor Leal. O impacto das auditorias da CGU sobre o desempenho administrativo local. **Revista da CGU/Presidência da República, Controladoria-Geral da União**, ano III, n. 5, dez. 2008, p. 22-27. Brasília: CGU, 2008.
- SANTOS, Klaus Souza; MOURA, Dácio Guimarães. Um estudo de caso aplicando a técnica de grupo focal para análise e melhoria de serviço público de emergência odontológica na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Educação Tecnológica**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, jul./dez. 2000.
- SANTOS, Sandra Maria Chaves. Fome de cidadania: o Comunidade Solidária e a participação em programas de nutrição em municípios baianos. Tese de Doutorado, Escola de Administração, UFBA, 2001.
- SILVA, Francisco Carlos de. Controle social: reformando o Estado para a sociedade.

**Revista Organização e Sociedade**, v. 9, n. 24, maio/ago. 2002, p 115-137.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

## **TEMAS**

Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira  
Gestão Pública e Controle Social

## **CATEGORIA UNIVERSITÁRIOS**



Tema 2 – Gestão Pública e Controle Social – 1º lugar

*Ana Paula Molon\**

**Análise da Qualidade dos Gastos  
Públicos nos Municípios da  
Aglomeração Urbana do Nordeste  
no Ano de 2008**

\* Bacharelada em Ciências Econômicas pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Auxiliar Administrativo em empresa comercial de Flores da Cunha-RS.



## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus pais, Honorato e Juliana, a meus colegas e a todos os amigos pelo apoio, pela dedicação e pelo encorajamento para a realização do trabalho, e em especial ao meu namorado, Ianick, pelo carinho, pelo companheirismo, pela paciência e pelo entendimento da ausência em muitos dias durante a realização do trabalho. Também ao professor orientador, mestre Moisés Waismann, pela sua competência e pela paciência demonstradas durante todo o desenvolvimento desta monografia.



## Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar, sob a ótica econômica, a qualidade dos gastos públicos, na função educação, nos municípios da Aglomeração Urbana do Nordeste do Rio Grande do Sul no ano de 2008. A educação é fundamental para que o cidadão possa promover a melhoria da sua condição de vida e, conseqüentemente, auxiliar no desenvolvimento de sua região. Foi utilizado, além do método teórico e descritivo, um modelo estatístico que permitiu verificar o desempenho escolar por meio dos indicadores: taxa de aprovação, reprovação, abandono escolar, distorção idade/série e notas da Prova Brasil, em português e matemática, nas 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries. Utilizou-se também o indicador de insumo, que apresentou o valor de despesa efetuada por matrícula realizada no município. O estudo demonstra que, considerando-se o conjunto de variáveis utilizadas e o período analisado, é possível calcular a qualidade dos gastos públicos para a função educação observando-se que municípios com despesas por aluno matriculado elevadas não garantem por si só um retorno proporcional em termos de desempenho dos estudantes.

**Palavras-chave:** economia; educação; Índice de Qualidade dos Gastos Públicos.



1 INTRODUÇÃO . . . . .	319
2 ABORDAGEM ECONÔMICA DO SETOR . . . . .	320
2.1 Funções do setor público. . . . .	322
2.2 Conceituação e caracterização dos gastos públicos . . . . .	326
2.3 Abordagem da Teoria da Escolha Pública (TEP) . . . . .	328
2.3.1 Índice de Qualidade dos Gastos Públicos . . . . .	332
2.3.2 Índice de Bem-Estar e Índice de Insumo. . . . .	334
3 CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS E GASTOS PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS DA AUNe, NO ANO DE 2008, NO SETOR DE EDUCAÇÃO . . . . .	335
3.1 Indicadores selecionados para os municípios da AUNe, no setor de educação, no ano de 2008 . . . . .	346
4 ANÁLISE DE QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS DA AUNe, NO ANO DE 2008, NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO . . . . .	358
5 CONCLUSÃO . . . . .	365
6 REFERÊNCIAS . . . . .	367
7 ANEXO . . . . .	370

## LISTA DE FIGURAS

---

Figura 1. Localização geográfica dos municípios que constituem a AUNe .	336
Figura 2. Despesas efetuadas em educação X outras despesas municipais – 2008 . . . . .	344
Figura 3. Relação entre os indicadores de despesa e o desempenho escolar nas redes municipais de ensino fundamental para os municípios da AUNe – 2008 . . . . .	363
Figura 4. Classificação dos municípios da AUNe segundo o Índice de Qualidade dos Gastos Públicos – 2008 . . . . .	364

## LISTA DE TABELAS

---

Tabela 1. População estimada dos municípios da AUNe – 2009 . . . . .	342
Tabela 2. Despesas totais e com educação dos municípios da AUNe – 2008 . . . . .	344
Tabela 3. Estabelecimentos de ensino da rede municipal – 2008 . . . . .	345
Tabela 4. Taxa de aprovação na rede municipal – 2008 . . . . .	347
Tabela 5. Taxa de reprovação na rede municipal – 2008 . . . . .	348
Tabela 6. Taxa de abandono na rede municipal – 2008 . . . . .	349
Tabela 7. Taxa de distorção idade/série na rede municipal – 2006 . . . . .	351
Tabela 8. Nota média da Prova Brasil Língua Portuguesa na 4ª série – 2007 . . . . .	352
Tabela 9. Nota média da Prova Brasil Matemática na 4ª série – 2007 . . . . .	353
Tabela 10. Nota média da Prova Brasil Língua Portuguesa na 8ª série – 2007 . . . . .	354
Tabela 11. Nota média da Prova Brasil Matemática na 8ª série – 2007 . . . . .	355

Tabela 12. Despesas totais da função educação, número de matrículas e despesas <i>per capita</i> dos municípios da AUNe – 2008 . . . . .	356
Tabela 13. Índice de desempenho escolar dos municípios da AUNe – 2008. . . . .	359
Tabela 14. Indicador de despesa em educação dos municípios da AUNe – 2008. . . . .	360
Tabela 15. Índice de Qualidade dos Gastos Públicos dos municípios da AUNe – 2008. . . . .	361

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

AUNe	Aglomeração Urbana do Nordeste
DOU	Diário Oficial da União
FEE	Fundação de Economia e Estatística
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idese	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQGP	Índice de Qualidade dos Gastos Públicos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Secc	Secretaria de Estado da Educação e da Cultura
Sindmóveis	Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Bento Gonçalves
TEP	Teoria da Escolha Pública
TER	Teoria da Escolha Racional

## 1 INTRODUÇÃO

---

É por meio do gasto público que o governo estabelece uma série de prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e investimentos a serem realizados. O papel do governo na economia é muito importante, e as políticas necessitam de contínuo acompanhamento para que a promoção do bem-estar da população seja sempre o objetivo principal.

No entanto, são poucos os estudos sistemáticos a respeito da despesa realizada pelas administrações diretas e seu retorno, na forma de melhor qualidade de vida e do bem-estar social, para a população sob sua responsabilidade. A despesa efetuada pelos governos deve estar de acordo com as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes funções do governo, como saúde, educação, segurança pública, entre outras, tendo sempre como foco elevar o nível de bem-estar da população.

A Teoria da Escolha Pública busca explicar o comportamento político e as escolhas dos cidadãos e dos representantes legais, sendo o destino adequado dos gastos públicos de suma importância para a elevação dos índices de desenvolvimento. Nesta monografia serão estudados os municípios de Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Santa Tereza e São Marcos, que compõem a Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNe), do Estado do Rio Grande do Sul.

A educação está relacionada com o desenvolvimento de um povo, pois é por meio dela que o cidadão adquire conhecimentos que embasem suas escolhas. Nesse sentido, com relação aos recursos financeiros destinados à educação, conforme a Constituição Brasileira, artigo 212, capítulo III, seção I, o município é responsável por aplicar 25% das receitas de arrecadação de impostos e das transferências constitucionais na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Tendo em vista a relevância da educação para o desenvolvimento social, escolheu-se a função educação para ilustrar a Teoria da Escolha Pública. Dessa forma, serão apresentados os indicadores selecionados e as características econômicas e sociais na função educação dos municípios da AUNe e analisar-se-á a qualidade do gasto público para cada unidade, verificando assim sua eficácia.

Visando a atingir o objetivo proposto, esta monografia, além da Introdução, está dividida em mais três seções. Na segunda seção consta um breve

histórico da presença do governo na economia e sua evolução como importante regulador de despesas. Expoem-se também as funções do setor público juntamente com a conceituação e a caracterização dos gastos públicos. Logo após, abordam-se a Teoria da Escolha Pública e o Índice de Qualidade dos Gastos Públicos.

Na terceira seção trata-se especificamente dos municípios da Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNe). Utilizando uma metodologia descritiva, expõem-se características econômicas e sociais bem como os indicadores selecionados da educação referente ao ano de 2008.

Na quarta seção analisa-se a qualidade dos gastos públicos no ano de 2008 empregando o Índice de Qualidade dos Gastos Públicos para os indicadores educacionais apresentados na seção anterior. Ao final, são realizadas as considerações e as conclusões finais, verificando-se a eficácia dos gastos públicos realizados pelos municípios da AUNe para a função da educação.

## **2 ABORDAGEM ECONÔMICA DO SETOR**

---

Deparamos com processos de decisão coletiva em toda a parte. As sociedades precisam escolher quanto de seus recursos comuns devem ser alocados a estradas, construção de postos de saúde, melhorias em escolas, entre outros projetos. As atividades econômicas nas quais o governo tinha antes uma participação residual hoje se transformaram em situações de interferência, tanto na área fiscal como na produtiva. Nestas áreas é gerada mais da metade da renda produzida pelo país.

A presença do governo na economia brasileira foi encarada como necessária para atingir um rápido desenvolvimento econômico por meio da industrialização, com o objetivo de substituir as importações da década de 1930 até a de 1960. Durante esse período, o setor das empresas estatais, predominando os serviços públicos, complementou os setores privados nacionais e multinacionais, isto é, cada setor participativo. A partir de meados da década de 1970, esse modelo foi sendo gradualmente substituído, pois o envolvimento do governo na economia tornava-se cada vez mais negativo.

No início da década de 1980, a crise ocasionada pela dívida externa provocou um período de baixo crescimento e investimento (conhecido como a

“década perdida”). Assim, manifestou-se um consenso progressivo de que uma das formas de tirar o Brasil das dificuldades econômicas seria privatizando grande parte da economia.

Segundo Souza (2008), entre 1930 e 2006, período compreendido entre o primeiro governo de Getúlio Vargas e o primeiro governo de Lula, a economia brasileira apresentou avanços e recuos, experimentou várias transformações e sofreu com os impactos de diferentes planos econômicos.

Souza (2008, p. 20) informa ainda que a economia se divide em dois grandes grupos:

A primeira etapa, que vai de 1930 a 1980, caracterizou-se por um intenso processo de crescimento econômico. Foi a economia que mais cresceu no mundo no período. Além disso, transformou-se de uma economia primário-exportadora numa economia urbano-industrial moderna. [...] A segunda etapa teve seu início no final de 1980 e prossegue até 2007, que coincide com o período em que ocorreu uma prolongada crise e um processo de desindustrialização da economia brasileira.

A Teoria da Escolha Pública (TEP) é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da ciência política. Essa teoria refere-se às decisões coletivas sobre bens públicos, destacando-se o fato de que essas decisões coletivas são resultado de decisões individuais, decisões realizadas por indivíduos integrantes de um grupo ou organismo coletivo que afetam todos os integrantes da coletividade.

Um dos objetivos da TEP tem sido determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, buscando-se as estratégias individuais dos diferentes atores que integram o processo de decisão coletiva. Assim, são elementos básicos da TEP as preferências individuais e as regras e os procedimentos das decisões do grupo.

Diante do exposto, nesta seção apresentam-se as funções do setor público, conceituam-se e caracterizam-se os gastos públicos, bem como aborda-se a Teoria da Escolha Pública, apresentando o Índice de Qualidade dos Gastos Públicos, o Índice de Bem-Estar e o Índice de Insumo.

## 2.1 Funções do setor público

O setor público é composto pela administração central (o governo da União, com seus ministérios e seus demais organismos de caráter nacional), pelas administrações estaduais e pelas administrações locais (as prefeituras municipais). O Brasil já passou por profundas mudanças socioeconômicas desde a Grande Depressão da década de 1930. A economia, que por alguns séculos foi voltada para a exportação de produtos primários, passou a ser dominada por um setor industrial e diversificada num pequeno espaço de tempo. Ao mesmo tempo, a sociedade, que era predominantemente rural, tornou-se cada vez mais urbanizada.

Baer (2002, p. 290-291) nos esclarece:

A depressão mundial não só colocou o Brasil no caminho da industrialização com o objetivo de substituir as importações, como também ocasionou um aumento e uma modificação no papel desempenhado pelo Estado na economia do país. As mudanças institucionais que levaram a uma ampliação do papel do Estado na economia originaram-se do desejo do governo brasileiro de protegê-la do impacto total da depressão mundial e de apoiar e acelerar o processo de industrialização.

Todavia, a ocorrência das diversas realizações ao longo dos anos não conseguiu transformar o Brasil em uma sociedade industrial avançada, pois em termos de prosperidade de seus cidadãos o país continuou a ser pouco desenvolvido. Embora houvesse um aumento no índice de renda *per capita*, em índices gerais não era suficiente, pois a renda continuava concentrada em determinados grupos ou regiões do país.

Para Baer (2002), os responsáveis pela política econômica achavam estar contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento geral do Brasil, a partir do século XIX, por meio de sua industrialização, pois assim ele estaria se desvinculando dos outros centros industriais do mundo.

Segundo Lanzana (2002), a economia formula políticas que melhoram a qualidade de vida das pessoas. Dependendo do enfoque adotado, podem-se encontrar vários objetivos fundamentais no caso da política econômica brasileira: crescimento da produção e do emprego; controle da inflação; equilíbrio das contas externas; melhor distribuição de renda no país; redução da poluição, liberdade econômica, etc.

As atribuições do governo expandem-se com o passar do tempo, refletindo uma concordância com os princípios teóricos que recomendam a intervenção governamental na economia. Principalmente após as duas grandes guerras mundiais, as alterações nas preferências da coletividade foram mais visíveis. Para Rezende (2001), as atribuições seriam: uma distribuição de renda mais equitativa e uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas. Ainda segundo Rezende (2001), essas atribuições econômicas governamentais enquadram-se em três grandes categorias: promoção de ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição da renda e manutenção da estabilidade econômica.

No entanto, Pinho e Vasconcellos (2003) asseguram que as razões pelas quais a participação do Estado vem crescendo na economia podem se resumir em desemprego; crescimento da renda *per capita*; mudanças tecnológicas; mudanças populacionais; efeitos de guerras; fatores políticos e sociais e mudanças na previdência social.

Conforme Giambiagi e Além (2000, p. 55), há funções do setor público que podem se diferenciar:

Há outras funções que, dependendo do estado evolutivo do país, das características da sua economia e às vezes até da própria idiossincrasia nacional, são ou podem ser, em maior ou menor medida, de responsabilidade do poder público. Como exemplos, temos a construção e operação de estradas [...] e o pagamento de aposentadorias e pensões.

Pinho e Vasconcellos (2003, p. 520) continuam afirmando que as funções do setor público são “alocativa, distributiva e estabilizadora”. Quanto à função alocativa do governo:

[...] está associada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos adequadamente pelo sistema de mercado. [...] Esses bens são denominados bens públicos, têm por principal característica a impossibilidade de excluir determinados indivíduos de seu consumo, uma vez delimitado o volume de produção.

Nesse sentido, o governo intervém com a função de estimular o crescimento econômico nacional ou de uma região por meio da oferta dos bens públicos e da criação de economias externas,<sup>1</sup> mediante a implantação de infra-

1 As economias externas são vantagens que a empresa obtém gratuitamente pelos gastos efetuados pelo setor público em educação, saúde, infraestruturas, transferências e subsídios, bem como por qualquer outro ganho proporcionado por qualquer agente situado fora de firma, como por outra empresa ou indivíduo (SOUZA, 2003, p. 292).

estruturas, como, por exemplo, estradas, melhorias em portos, meios de comunicação, entre outras.

Na função distributiva ou redistributiva o governo funciona como agente redistribuidor de renda, na medida em que, por meio da tributação, retira recursos dos segmentos mais ricos da sociedade (pessoas, setores e regiões) e os transfere diretamente para os segmentos menos favorecidos. Souza explica (2003, p. 293, 294):

[...] o setor público age na redistribuição da renda e da riqueza entre as classes sociais, complementando a ação do mercado, que nem sempre age na direção socialmente desejada, ou seja, muitas vezes o livre funcionamento do mercado leva à concentração da renda e da riqueza nas mãos de poucos indivíduos, com desemprego e empobrecimento da maioria da população.

O governo pode estabelecer impostos progressivos, como, por exemplo, o imposto de renda, com a finalidade de gastar mais nas áreas mais pobres, investindo em áreas que beneficiem pessoas carentes, como educação e saúde. Pode também conceder incentivos fiscais para investimentos privados em regiões pobres, no caso do Brasil, para as Regiões Norte e Nordeste.

O setor público, ao melhorar a distribuição de renda, facilita o acesso dos mais pobres à educação e ao mercado de trabalho, podendo realizar gastos na qualidade dos ensinamentos fundamental, médio e superior. Também podem ser implantados cursos profissionalizantes em parceria com o setor privado e com organizações não governamentais.

Quanto à função estabilizadora do governo, esta relaciona-se com a intervenção do Estado na economia para alterar o comportamento dos preços e do emprego, pois a situação de pleno emprego e estabilidade de preços não acontece de maneira automática, como explica Souza (2003, p. 294):

[...] adotando políticas monetárias e fiscais, o governo procura manter o nível de emprego, reduzir a taxa de inflação, manter a estabilidade da moeda ou atingir o equilíbrio na balança das transações correntes. Com desemprego, o governo aumenta seus gastos, o que eleva a demanda agregada, reduzindo ou “desacelerando” a economia em caso de déficit público e inflação. Mediante controle de preços e salários, o setor público também age sobre a estabilidade econômica, mantendo a demanda agregada em determinado nível, ou estimulando o seu crescimento.

A quarta função do setor público é o crescimento econômico. Ela não é muito diferente da função alocativa, pois é voltada para o crescimento econômico a longo prazo e diz respeito às políticas que permitem aumentos na formação de capital.

Dentre as funções do setor público está o fornecimento de recursos para a educação. Esta função também pode ser assumida pelo setor privado por intermédio de entidades particulares. De qualquer forma, a parte da população que não possui condições de pagar por esses serviços privados recorre aos serviços públicos. Pode-se perceber que historicamente os custos relacionados à educação se elevaram consideravelmente em consequência do avanço tecnológico.

Como cita Vasconcellos (2005, p. 403):

Apesar da educação não ser um bem público e os retornos privados da educação serem altos, há espaço para a intervenção pública, tanto do ponto de vista da eficiência econômica quanto do ponto de vista distributivo [...] A educação é tanto um bem de investimento como um bem de consumo.

As decisões sobre investimentos são tomadas em geral pelas famílias, sendo uma decisão privada. A demanda por educação é resultado de decisão familiar, dada a sua restrição orçamentária.

Ainda segundo Vasconcellos (2005, p. 409):

Na última década introduziram-se sistemas de avaliação para todos os níveis de ensino, que procuram medir o aprendizado dos alunos e acompanham as condições de infraestrutura e de qualificação dos professores nas instituições. O Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) é aplicado desde 1995, o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), exame para os concluintes do ensino médio, foi instituído em 1998.

Entretanto, há outras funções do setor público que merecem ser lembradas, tais como a função administrativa, a oferta de lazer ou bem-estar pelo poder local, a saúde, a defesa nacional, o policiamento, a regulação, a justiça e o assistencialismo.

A realidade nos mostra existirem alguns fatores que fazem com que o mecanismo de mercado competitivo que procura maximizar seus lucros e atingir a máxima eficiência não ocorra corretamente devido a algumas falhas. Também

conhecidas como falhas de mercado são algumas das circunstâncias conhecidas por não ocorrer o Ótimo de Pareto.<sup>2</sup> Conforme Giambiagi e Além (2001, p. 24):

Tais circunstâncias são representadas por: a) a existência de bens públicos, b) a falha de competição que se reflete na existência de monopólios naturais, c) as externalidades, d) os mercados incompletos, e) as falhas de informação, e f) a ocorrência de desemprego e inflação.

Ao longo das últimas décadas, a correção das falhas de mercado pelo governo tem sido questionada, pois nem sempre esta alcança resultado satisfatório. Os estudos que objetivam analisar de modo realista e teoricamente consistente o processo político, a ação coletiva e as práticas governamentais originaram uma nova teoria de análise econômica e política: a Teoria da Escolha Pública.

Para a política fiscal, as ações do governo podem ocorrer tanto pelo lado dos gastos públicos (quando e onde o governo gasta) como do lado da arrecadação tributária (quanto e como o governo arrecada, em todas as suas esferas). Os gastos do governo podem ser divididos em dois grupos: as despesas correntes e as de investimento. As despesas correntes são aquelas que dizem respeito aos gastos realizados com o objetivo de manter a máquina governamental funcionando e dividem-se em: consumo do governo, transferências, juros e subsídios. As despesas de investimento referem-se às despesas realizadas para aumentar a capacidade de produção de bens e serviços no país (construção de hidrelétricas, rodovias, hospitais etc.).

## 2.2 Conceituação e caracterização dos gastos públicos

Os gastos públicos compõem a principal peça de atuação do governo, pois por meio deles são estabelecidas as prioridades no que se refere à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados. Riani (2002, p. 80) preconiza que os gastos públicos devem ser assim conceituados:

Os gastos públicos podem, em última instância, ser conceituados como uma escolha política dos governos no que se refere aos diversos serviços que eles prestam à sociedade. Representam o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens

2 Ótimo de Pareto: alocação de recursos que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar algum prejuízo a outros agentes (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 24).

oferecidos pelo governo. A interpretação mais usual dos gastos públicos considera o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público que aparece nas contas orçamentárias do governo.

Os gastos públicos representam a totalidade dos gastos governamentais mais as despesas do governo com suas atividades econômicas produtivas. Segundo a Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, publicada no *Diário Oficial da União (DOU)*, os gastos são classificados em funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, dependendo do grau de agregação adotado.

Rezende (2001, p. 68) ensina que a distribuição por categoria do gasto depende da distribuição funcional das despesas:

[...] a distribuição por categoria do gasto depende, assim, da distribuição funcional da despesa. Em princípio, quanto maior a parcela das despesas públicas destinadas à produção de bens públicos e semipúblicos, maior a participação das despesas com pessoal no total do orçamento, enquanto uma participação mais elevada dos investimentos fica a uma ênfase a programas de melhoria e expansão da infraestrutura econômica.

Avaliando-se as despesas agregadas é possível ter uma primeira ideia sobre os principais componentes das despesas do governo. No caso do Brasil, essas despesas agregam os gastos realizados pelo governo federal, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. Assim, os gastos totais são distribuídos pelo consumo final das administrações básicas, pelos subsídios, pelas transferências de assistência e previdência e pelos juros da dívida pública interna. Riani (2002, p. 81) mostra que por meio dos gastos divididos por categorias econômicas é possível:

Avaliar a situação financeira do governo, quando analisada conjuntamente com a receita; – avaliar o peso de cada componente na estrutura de gastos; – apurar a capacidade de poupança do governo; – apurar a capacidade de investimentos do governo; – apurar a rigidez da composição dos gastos e a margem de flexibilidade do governo no que se refere a sua política de gastos.

Riani (2002, p. 83) continua: “Os gastos do setor governamental apresentam uma trajetória crescente, principalmente nas últimas décadas”.

Segundo os modelos microeconômicos, o crescimento dos gastos públicos está diretamente relacionado com a determinação do nível de produção; a deterioração dos serviços; as variações demográficas; e os custos dos fatores do setor público.

Quanto ao nível de produção, Riani (2002) informa que conforme ocorrem variações na quantidade ofertada de certos bens públicos ocorrem também elevações dos gastos. Havendo alguma variação pela demanda do bem público, como consequência haverá alteração do preço desses bens e da quantidade ofertada.

As mudanças demográficas são uma importante variável para explicar o crescimento dos gastos públicos. Essas mudanças não são consequência somente do crescimento da população, mas também da distribuição etária. Um exemplo da variabilidade dos gastos: gasta-se mais em serviços de educação caso a população seja predominantemente jovem, e em serviços de asilo no caso de a população pertencer a uma faixa etária mais velha.

Contudo, também poderá haver um aumento no nível dos gastos públicos sem que ocorram alterações na quantidade dos bens oferecidos pelo governo. Riani (2002, p. 95) aponta que esse fato terá lugar quando houver “inexistência de vantagens do crescimento via produtividade, economias de escala e variações tecnológicas em grande número das atividades do governo”.

## 2.3 Abordagem da Teoria da Escolha Pública (TEP)

Historicamente, o desenvolvimento da Teoria da Escolha Pública a partir das décadas de 1950 e 1960 foi uma abordagem crítica ao bem-estar (*welfare economics*), tendo florescido a partir da década de 1930. No contexto da economia do bem-estar desenvolveu-se a noção de fracasso de mercado, partindo daqui a necessidade da intervenção governamental para ultrapassar ou corrigir as falhas ocorridas.

A TEP é o resultado dos problemas levantados pela ciência econômica e pela ciência política desde meados da década de 1950, resultado de um movimento que acreditava na existência de um governo capaz de regular e administrar a economia.

A teoria em questão abarca horizontes mais amplos que as tradicionais formas de resolução de problemas que envolvem decisões financeiras, pois em sua proposta há uma tentativa de explicação do comportamento político (SOUZA, 2008).

Assim, a Teoria da Escolha Pública é o estudo dos processos de decisão política numa democracia utilizando os conceitos de comportamento racional e autointeresse. Ela possui vínculos com a Teoria da Escolha Racional (TER), pois o comportamento racional é um dos seus conceitos básicos. No entanto, a abrangência da TER é mais ampla, podendo ser aplicada a qualquer fenômeno social, não se restringindo a relações entre economia e política.

Para Silva (1996), a TEP também é o estudo dos processos das escolhas coletivas, nas quais estão embutidos os seguintes fenômenos: decisão de produção de bens públicos; voto de leis no Congresso; e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, urbano e de planejamento estratégico no governo.

Todavia, há também uma escola da Escolha Pública que representa um programa de pesquisa em economia cuja preocupação principal é o estudo do Estado utilizando os instrumentos citados anteriormente.

Ainda segundo Silva (1996), a Escolha Pública não é só um método, mas um conjunto de instrumentos, ou uma aplicação de instrumentos com métodos. Ela aparece como uma tentativa de construção de um homem público que representa o Estado agindo de forma diferente: possui uma ação autointeressada, havendo restrições e limites a ela.

A TEP refere-se basicamente às decisões coletivas sobre bens públicos, destacando o fato de que estas são resultado de decisões individuais. Como explica Borsani (2005, p. 102): “[...] a TEP se ocupa das decisões feitas por indivíduos, integrantes de um grupo ou organismo coletivo que afetam a todos os integrantes da coletividade”.

Assim, Machado<sup>3</sup> (apud BUCHANAN, 2005) recomenda o estabelecimento de limites à interferência dos políticos nas decisões econômicas. Esses limites devem ser votados pelos representantes democraticamente eleitos e inseridos na Constituição do país, razão pela qual a Teoria da Escolha Pública é também chamada de Teoria Constitucionalista.

O objetivo principal dessa teoria tem sido determinar como se realizam os processos políticos e seus efeitos na economia, confirmando a existência da estreita relação dos resultados econômicos com as regras e os procedimentos para a tomada de decisões na área política.

3 MACHADO, Luiz Alberto. **James Buchanan e as escolhas públicas**. 26/08/2005.

Borsani (2005, p. 105) afirma que a TEP depende dos seguintes pressupostos:

O comportamento racional e o interesse próprio, ambos considerados motivadores das preferências individuais de governantes e eleitores. Um terceiro elemento fundamental é o conjunto de regras e instituições políticas. [...] a escolha das políticas públicas dos governos é resultante de opções motivadas por preferências individuais feitas sob determinadas regras e procedimentos de decisões coletivas. Em face de tais regras, cada participante escolhe sua estratégia segundo o critério de maior utilidade individual (maximização de benefícios).

A TEP analisa, segundo Alves e Moreira (2004, p. 50):

[...] o comportamento dos indivíduos nos vários papéis que assumem no processo político (eleitores, candidatos, políticos eleitos, burocratas, membros de grupo de pressão, etc.) de forma a melhorar a nossa compreensão a respeito das complexas interações institucionais que determinam o funcionamento real do governo e da administração pública.

As escolhas coletivas são resultado de um encontro de preferências individuais conduzido por regras e procedimentos que determinam a relação entre participantes e a forma de se chegar ao resultado: decisão coletiva. Assim, considera-se que um político é antes de tudo um ser humano comum, e, como tal, movido pela busca de seus interesses profissionais.

A Teoria da Escolha Pública veio esclarecer os problemas ocasionados pela tomada de decisão coletiva e comparar os fracassos do governo com os fracassos do mercado, daí se percebe que o setor público também é uma instituição imperfeita. Por meio dessa teoria também se pode analisar como funcionam os diferentes mecanismos de voto, concluindo-se que não existe um mecanismo ideal para obter as escolhas sociais.

As origens e a evolução da TEP começam no século XVIII, com o matemático francês Marquês de Condorcet e sua descrição do “paradoxo do voto”.<sup>4</sup> O precursor da análise política da teoria foi Josep Schumpeter. Consoante Pereira<sup>5</sup> (apud SCHUMPETER), a TEP deveria ser comparada ao mercado, no qual os políticos representam os empresários e os votos representam o dinheiro, ou seja, assim como os políticos necessitam maximizar os votos do eleitorado para chegar

4 Paradoxo do voto: existindo mais de duas alternativas, a escolha entre pares de opções não assegura que alguma das opções descartadas não seja preferida pela maioria (BORSANI, 2005, p. 110).

5 PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice):** uma abordagem neo-liberal?

ao poder e/ou manter-se nele, da mesma forma os empresários procuram maximizar o lucro.

Contudo, até meados do século XX não existia, pelo menos de forma sistemática e organizada, um estudo integrado sobre esses aspectos associados à atuação dos governos e dos políticos na economia. Essa lacuna foi preenchida pela Teoria da Escolha Pública, surgida fundamentalmente dos esforços de dois economistas norte-americanos: James Buchanan e Gordon Tullock, tendo o primeiro, aliás, recebido o Prêmio Nobel de Economia em 1986 como reconhecimento pelos seus trabalhos nessa área. A base dos estudos dos referidos autores foram a tributação e os gastos públicos do Estado. A Escolha Pública é, segundo Silva,<sup>6</sup> (1985, apud BUCHANAN, 1985, p. 35):

[...] uma perspectiva da política que emerge de uma extensão-aplicação dos instrumentos e dos métodos do economista para os processos de decisão coletivos ou extramercado. Mas essa definição em si mesma é inadequada do ponto de vista descritivo, isto, pois, com o fato de se obter tal perspectiva da política, faz-se ter uma abordagem particular da economia.

Machado<sup>7</sup> (2005, apud BUCHANAN, 2005) avalia que, ao se preocuparem em elaborar modelos de análise com enorme sofisticação matemática, os economistas estavam se esquecendo daquilo que para ele deveria constituir-se no essencial da análise teórica: compreender as motivações que explicam as decisões dos agentes econômicos.

Há dois sistemas de votação utilizados no processo de decisão: a regra da humanidade e a da maioria. O primeiro é considerado impossível de ser adotado devido ao alto custo de tempo que deveria ser disponibilizado nas modernas democracias, restringindo a resolução a pequenos grupos. Por sua vez, para a regra da maioria, deve-se determinar qual a maioria ótima. Borsani (2005, p. 107) informa que a maioria simples é:

[...] o menos número de votos necessário para uma tomada de decisão, [...] Quando uma decisão política é aprovada por maioria, além do problema da determinação da produção eficiente do bem público (alocação eficiente de recursos), surge

6 SILVA, Marcos F.G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas da escolha pública – I. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 35, jul./ago./set. 1996.

7 MACHADO, Luiz Alberto. **James Buchanan e as escolhas públicas**. 26/08/2005.

a questão da redistribuição de bem-estar em favor dos integrantes da maioria que aprovou a medida.

Os indivíduos geralmente possuem diferentes graus de preferências sobre os bens públicos a serem oferecidos pelos governos, e é por meio dessa regra que se possibilita satisfazer a maioria dos cidadãos de uma democracia, especialmente os mais atípicos e distantes da média da população.

Existem também os grupos de interesse, também chamados de grupos de pressão, que são um conjunto de indivíduos, empresas ou outro coletivo, com um ou mais interesses em comum, que se unem para influenciar o governo na aprovação de leis que atendam aos seus objetivos, são exemplos os sindicatos e as organizações. Os grupos de pressão são também chamados de *lobbies*. Estes têm a capacidade de influenciar os legisladores e os burocratas do governo nas suas decisões, fazendo-os contemplar seus interesses. Esse grupo desempenha um papel fundamental na TEP.

### **2.3.1 Índice de Qualidade dos Gastos Públicos**

O Índice de Qualidade dos Gastos Públicos (IQGP) compara as despesas efetuadas, de acordo com funções selecionadas da classificação funcional dos orçamentos municipais, com indicadores socioeconômicos de resultado, que quantificam os efeitos das políticas públicas para a população. O IQGP é o índice de qualidade em uma das funções para uma determinada unidade do país, devendo o nível de bem-estar e a quantidade de despesa referir-se ao mesmo ano.

Como o objetivo básico deste trabalho é analisar a qualidade do gasto público dos municípios da AUNe, no ano de 2008, em educação por meio da relação entre o desempenho dos estudantes no ensino fundamental municipal e a despesa efetuada na função educação, tem-se o cálculo do nível de bem-estar. Este se dá por meio de um índice resultante da ponderação de indicadores sociais de resultado que busca retratar a atuação do governo municipal na função educação, que passa a chamar-se de Indicador de Desempenho Escolar ou Índice de Bem-Estar. A quantidade da despesa também é transformada em um índice – o Índice de Insumo ou Indicador de Despesa, por meio da ponderação da despesa *per capita* realizada pelas unidades na função educação. Portanto, considerando-se as definições anteriores para nível de bem-estar e quantidade de despesa, o IQGP passa a ser enunciado como:

$$\text{IQGP} = \frac{\text{Índice de bem-estar}}{\text{Índice de insumo}}$$

O Índice de Qualidade dos Gastos Públicos informa, comparativamente, o quanto é retornado em unidades de bem-estar social para a população de determinada unidade (neste trabalho trataremos dos municípios da AUNe) por unidade de insumo despendido pelo governo na função orçamentária selecionada no ano considerado (neste trabalho trataremos somente da função educação-ensino fundamental municipal).

As principais vantagens da utilização do IQGP são sua facilidade de construção e a interpretação dos resultados obtidos utilizando a simples comparação: unidades com maior IQGP obtêm um maior retorno na utilização dos recursos públicos, ou seja, a qualidade do seu gasto público é melhor.

Foram selecionados alguns indicadores socioeconômicos de resultado, vinculados à função educação, que servem de referência em relação a aspectos-chave do bem-estar social da população dos municípios selecionados. São eles:

- taxa de aprovação escolar na rede municipal de ensino fundamental no ano de 2008;
- taxa de reprovação escolar na rede municipal de ensino fundamental no ano de 2008;
- taxa de abandono escolar na rede municipal de ensino fundamental no ano de 2008;
- taxa de distorção idade/série na rede municipal de ensino fundamental no ano de 2006;
- nota média da Prova Brasil, disciplina Língua Portuguesa, para as 4<sup>a</sup> séries, no ano de 2007;
- nota média da Prova Brasil, disciplina Língua Portuguesa, para as 8<sup>a</sup> séries, no ano de 2007;
- nota média da Prova Brasil, disciplina Matemática, para as 4<sup>a</sup> séries, no ano de 2007;
- nota média da Prova Brasil, disciplina Matemática, para as 8<sup>a</sup> séries, no ano de 2007.

Foram coletadas informações para cada um dos indicadores, na função educação, para cada um dos municípios da Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNe), que serão apresentados na seção 3. Essas informações são chamadas escores brutos dos municípios e foram coletadas para o ano de 2008, exceto os do indicador distorção idade/série, cujos valores são para o ano de 2006, e as notas médias da Prova Brasil, que são do ano de 2007.

### 2.3.2 Índice de Bem-Estar e Índice de Insumo

O Índice de Bem-Estar é o valor resultante da ponderação de indicadores sociais de resultado que buscam retratar a atuação dos governos municipais em determinada função. Todos os indicadores têm o mesmo peso, tornando a escolha mais democrática. Para a obtenção do resultado final, faz-se uso do tratamento estatístico denominado Escore Padronizado pelo Método da Função Distribuição Acumulada Normal. Assim, o Índice de Bem-Estar para determinada unidade em determinada função é dado por:

$$\text{Índice de bem-estar} = \frac{\sum_{i=1}^{i=m} (E_{bi} - M_i)}{DP_i} m^{-1}$$

onde:

EB é o escore bruto de um indicador da função selecionada para determinada unidade;

M e DP são, respectivamente, a média e o desvio-padrão dos escores brutos de todas as unidades para determinado indicador da função selecionada;

m é o número total de indicadores da função selecionada;

i é o tempo selecionado.

O valor do Índice de Bem-Estar para cada unidade em cada uma das funções do orçamento selecionadas varia no intervalo de 0 a 1. Quanto mais próximo do valor 1, melhor o posicionamento do índice. Deve-se tomar cuidado com o sinal do indicador: se o indicador for positivo – quanto maior o escore bruto, melhor – o sinal do indicador será positivo. Entretanto, se o indicador for negativo – quanto menor o escore bruto, melhor –, então o indicador terá sinal negativo. Exemplo de indicador positivo é a taxa de aprovação no ensino fundamental, e de indicador negativo, a taxa de analfabetismo.

Por sua vez, o Índice de Insumo, também chamado de Indicador de Despesa em Educação, é a ponderação da despesa *per capita* realizada pelos governos municipais na função selecionada. Assim, temos:

$$\text{Índice de insumo} = [(DT/POP) - md] / dp$$

onde:

DT é a despesa total efetuada na função selecionada, no caso, a educação;

POP é o total da população na unidade selecionada, neste trabalho utilizaremos o número de matrículas efetuidas no ensino fundamental na rede municipal;

md e dp são, respectivamente, a média e o desvio-padrão da despesa *per capita* de todas as unidades na função selecionada, no caso, a educação.

O Índice de Insumo varia no intervalo de 0 (menor despesa realizada) a 1 (maior despesa realizada). Tanto para o Índice de Bem-Estar quanto para o Índice de Insumo se deve levar em consideração que eles são compostos por um conjunto de variáveis cujo resultado final permite a classificação das diversas unidades. Nesses casos, é muito mais importante conhecer o desempenho de uma unidade em particular comparativamente aos resultados obtidos pelas demais unidades.

### **3 CARACTERÍSTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS E GASTOS PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS DA AUNe, NO ANO DE 2008, NO SETOR DE EDUCAÇÃO**

A formação de aglomerações urbanas é resultado do contínuo processo de crescimento de cidades ao longo das décadas, constituindo assim a integração de áreas urbanas contínuas limítrofes, das quais fazem parte diferentes núcleos. O crescimento das cidades que fazem parte das aglomerações é decorrente de sua expansão e sua articulação econômica e da concentração de grande contingente populacional. Os municípios aglomerados também apresentam forte ligação de fluxos intermunicipais.

No Rio Grande do Sul existem três aglomerações urbanas: Sul, Litoral Norte e Nordeste. A Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNe) é a maior do

estado, tendo sido criada em 28 de dezembro de 1994 pela Lei Complementar n. 10.335/1994 do governo do estado. A AUNe é constituída por dez municípios localizados no nordeste gaúcho e é conhecida como “Serra Gaúcha”. A Aglomeração Urbana do Nordeste localiza-se na encosta do planalto e ocupa uma área de 3.714 km<sup>2</sup>, sendo formada pelos municípios de Caxias do Sul (polo), Bento Gonçalves, Farroupilha, Garibaldi, Carlos Barbosa, São Marcos, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Santa Tereza e Flores da Cunha. Os municípios e sua localização estão apresentados na Figura 1.



Figura 1. Localização geográfica dos municípios que constituem a AUNe

Fonte: AUNe

A região da qual fazem parte os municípios da AUNe foi colonizada por italianos, que formaram as primeiras colônias, entre 1850 a 1889, com o objetivo de ocupar as terras devolutas do governo imperial no estado e criar núcleos agrícolas. Hoje a região é considerada polo metalmeccânico e agroindustrial relacionado com a vitivinicultura, o que a integra à industrialização e ao mercado nacional.

Assim, nesta seção apresentamos os municípios da AUNe separadamente, apontando os indicadores: aspectos demográficos, gestão econômica, social e institucional e da função educação, que serão utilizados na construção do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos.

O primeiro município é Bento Gonçalves, que possui 77,92% da sua economia centrada em indústrias da área moveleira, metalmecânica e vinícola. Bento Gonçalves destaca-se por deter 38% da produção de móveis do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo o Sindicato das Indústrias do Mobiliário de Bento Gonçalves (Sindmóveis), em 2008 o município possuía 298 empresas filiadas das 2,45 mil indústrias moveleiras do estado, o que corresponde a mais de 6 mil empregos diretos e indiretos e a um faturamento do setor de R\$ 1,78 bilhão/ano. Em termos de extensão territorial, o município possui 383 km<sup>2</sup>, atingindo uma densidade demográfica de 267,1 hab./km<sup>2</sup> em 2008. Sua população total é de 102.168 habitantes, sendo 93.415 residentes na região urbana, o que corresponde a 91%, e o restante, 9%, encontra-se nas regiões rurais. Sendo assim, segundo a FEE, Bento Gonçalves apresenta uma taxa de urbanização de 91,4% (JARDIM; BARCELLOS, 2008).

Quanto ao coeficiente de mortalidade infantil, o município, no ano de 2007, destaca-se por apresentar o número de 12,46 por mil nascidos vivos, mas na questão mortalidade infantil com menores de 1 ano de idade este índice sobe para 14 habitantes por mil nascidos vivos (FEE, 2007). A expectativa de vida ao nascer supera os 77 anos de idade. O município apresenta o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) Total, em 2008, de 0,804, e para o bloco da educação o indicador é de 0,87. Em se tratando da taxa de analfabetismo, o município registra em 2000 o índice de 3,89%.

Além das indústrias moveleiras, o turismo municipal também movimenta a economia. Segundo Rômulo de Freitas, secretário municipal de Finanças, em entrevista ao jornal *O Pioneiro*, em 2009, cada visitante gasta em média R\$ 300,00. Somente em 2008 os turistas contribuíram com pelo menos R\$ 50 milhões na cidade, e a previsão para 2009 é de que esse número aumente em 40%.

O município de Carlos Barbosa possui uma extensão de 230 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 106 hab./km<sup>2</sup> em 2008. Carlos Barbosa abriga uma população de 24.371 habitantes, deste total, 19.720 residem na região urbana, o que corresponde a 81%, e 4.651 habitantes ainda residem na região rural, representando 19%. A taxa de urbanização em 2008, segundo a FEE, era de 80,9%. A expectativa de vida ao nascer é de 75,44 anos (FEE, 2000), sendo maior que a do município descrito anteriormente, e sua taxa de analfabetismo é de 3,61%, se também comparada ao município anterior, é menor. Quanto ao coeficiente de mortalidade infantil em 2007, o município atingiu o coeficiente de mortalidade infantil de 13,16 por mil nascidos vivos, e o número de óbitos com menos de

1 ano de vida foi de três habitantes. O município apresentou ainda, segundo o Idese, em 2006, um índice de desenvolvimento socioeconômico total de 0,803; para o bloco da educação, o indicador é de 0,879. Esta cidade tem 66,42% da sua economia voltada para a indústria metalúrgica, de alimentação e de componentes básicos.

O município de Caxias do Sul apresenta em 2008 uma taxa de urbanização de 95,1%. Sua população total é de 402.163 habitantes, e apenas 4,9%, que corresponde a 19.823 habitantes, ainda reside na zona rural. Este é o maior município em extensão apresentado neste trabalho, possuindo 1.644 km<sup>2</sup>, e uma taxa de densidade demográfica de 244,6 hab./km<sup>2</sup> em 2008. Segundo a FEE (2000), a cidade apresentou uma expectativa de vida de 74,11 anos (FEE, 2000), destacando-se por seu alto índice de mortalidade de habitantes com menos de 1 ano de vida; em 2007 esse indicador foi de 52 habitantes.

Quanto à taxa de analfabetismo, em 2000 Caxias do Sul alcançou o indicador de 3,65%. Para o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, o município apresentou, no ano de 2006, um índice de 0,84, e para o bloco da educação o índice é de 0,882. Assim, em comparação ao município apresentado anteriormente, Caxias do Sul detém índices maiores e melhores.

A economia da cidade desenvolveu-se com a cultura da uva, que para ser transformada em vinho necessitou ser processada na própria região, propiciando a rápida instalação na região das indústrias madeireira e metalmeccânica (que fornecem tecnologia para esse processamento e armazenamento). Hoje, Caxias do Sul é o segundo maior polo metalmeccânico do Brasil, distando 120 km da capital do estado. O município tem um total de 39.032 empresas, que geram 157.182 empregos formais. Caxias do Sul, entre 2000 e 2004, foi a sexta colocada em geração de empregos no país. Em 2006, foram criados 8.700 novos empregos formais. Entre maio de 2007 e abril de 2008, esse crescimento foi de 12,64%, que correspondeu a um valor nominal de 15.828 novas vagas (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL, 2008).

Farroupilha apresentou um crescimento significativo em pouco mais de quatro anos no setor de malharias e fiação, sendo este setor um dos mais fortes da economia do município. Em meados de 2002, as indústrias mais antigas do ramo na cidade – algumas com até três décadas – investiram em maquinários, tecnologias diferenciadas e logomarcas. Esse impulso resultou numa geração de mais de 10% da riqueza ao município e no emprego de mais de 4 mil pessoas,

diretamente ou não. Com esse crescimento, outros setores também foram beneficiados, como centros de compras para comercialização de produtos confeccionados na região, principalmente, reunindo hoje mais de trezentos pontos de vendas. Hoje, o perfil econômico do município está dividido: 55,26% está voltado para a indústria diversificada, e o restante está subdividido em comércio, serviços e agricultura.

Em 2008, a prefeitura destaca-se na questão da educação. Apesar de todo município ter a obrigação de investir 25% em educação, Farroupilha investiu 29,32%; e em saúde, cuja obrigação é de 15%, foram investidos 15,27%. Foi a primeira vez nos últimos vinte anos que a prefeitura encerrou o ano com superávit financeiro (PIONEIRO, 2009). Apesar de ainda ter 18% de sua população residindo na zona rural e o restante (82%) já domiciliado na zona urbana, o que totaliza em 2008 60.816 mil habitantes (JARDIM; BARCELLOS, 2008), o município possui ainda uma taxa de densidade demográfica correspondente a 168,1 hab./km<sup>2</sup>.

Quanto à expectativa de vida ao nascer, no ano de 2000 o município apresentou uma média de 74,11 anos, mas em 2007 foram registrados somente oito óbitos referentes a habitantes com menos de 1 ano de idade na cidade inteira, que se comparado ao município anterior é quase sete vezes menor. Na questão de educação, identifica-se uma taxa de analfabetismo em 2000 de 4,37%. Segundo o Idese, o índice correspondente a desenvolvimento socioeconômico do bloco da educação em 2006 foi de 0,885, mas para o total do município o índice foi de 0,756.

Flores da Cunha destaca-se nacionalmente na produção de vinhos, na produção de uvas, na produção de alho e no polo moveleiro. A indústria do município é totalmente diversificada, tanto que para cada 17,6 habitantes registra-se a existência de uma indústria. Segundo a FEE (2008), Flores da Cunha possui 25.544 mil habitantes, sendo que 32% destes, correspondentes a 8.123 mil habitantes, estão residindo na zona rural. O município apresenta 273 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 93,7 hab./km<sup>2</sup> e uma taxa de urbanização de apenas 68,2 %.

De acordo com a FEE 2000, Flores da Cunha tem uma expectativa de vida ao nascer de 74,11 anos e apresenta um coeficiente de mortalidade infantil igual a 17,54 para cada mil nascimentos em 2007. Quanto ao Idese, em 2006 o município apresentou o índice total de 0,761, e para o bloco da educação, de

0,87, que se comparado aos índices apresentados anteriormente é o mais baixo dos municípios.

O município em questão destaca-se também por encampar projetos na área de alfabetização, como o Alfabetização Saudável, criado após 2007 por meio de um levantamento feito sobre a vida dos moradores de alguns bairros da cidade. Esse estudo apontou que 4,72% da população acima de 15 anos, ou na época 113 pessoas, era analfabeta. Atualmente, uma pedagoga aposentada dedica algumas horas nas tardes de segunda e quinta-feira para alfabetizar quem deixou de estudar (O PIONEIRO, 2009).

Garibaldi é um município cuja colonização foi realizada pela mistura de etnias europeias, mas apesar da diversificação, os italianos predominam. O município é conhecido como a terra do espumante, pois sua maior atração são as visitas às vinícolas: 80% dos espumantes e 60% do vinho nacional são fabricados nessa região, juntamente com o município de Bento Gonçalves. Garibaldi também é reconhecido por ser o maior produtor de frango do Rio Grande do Sul e o segundo maior do Brasil.

A cidade de Garibaldi apresenta (IBGE, 2008), 168 km<sup>2</sup> de extensão territorial e uma densidade demográfica de 173,4 hab./km<sup>2</sup>. Apenas 10% da sua população reside na região rural, o que corresponde a 2.825 habitantes, registrando o município um total de 29.079 habitantes e uma taxa de urbanização de 90%. Em 2000, segundo a FEE, a expectativa de vida ao nascer da cidade em média era de 74,11 anos, e a taxa de analfabetismo, para o mesmo ano, atingiu 4,13%.

Quanto ao coeficiente de mortalidade infantil, no ano de 2007 o município atingiu o elevado número de 19,53 por mil nascidos vivos. Mas no que diz respeito ao desenvolvimento econômico, o Idese, em 2006, divulgou o índice referente ao bloco da educação de 0,857; na questão da renda, o índice atingiu 0,796, sendo o total do município de 0,786.

O menor município em extensão da AUNe é Monte Belo do Sul, com 68 km<sup>2</sup> de extensão territorial. Segundo o IBGE (2008), ele foi colonizado totalmente por imigrantes italianos. Lá habitam 416 famílias, que estão enfrentando o desafio de inserir o turismo como nova fonte de renda municipal, pois no momento 80% da economia é centrada na produção de uva e vinho.

No que se refere à população, em 2008 72% da população de Monte Belo do Sul ainda residia na zona rural, e somente 28% (correspondente a 780 habi-

tantes) residia na zona urbana, do total de 2.799 habitantes, o que representava uma taxa de urbanização de 27,9% e uma densidade demográfica de 41 hab./km<sup>2</sup>. Na expectativa de vida ao nascer, segundo a FEE (2000), o município apresenta uma média de 75,35 anos e uma taxa de analfabetismo de 4,36%.

Quanto ao desenvolvimento econômico, o Idese apresenta, em 2006, o índice de desenvolvimento para a educação em 0,859, tendo o total do município no mesmo ano atingido 0,682.

A meta principal do município de Nova Pádua é o investimento nos produtores rurais, principalmente na criação de aves, pois o segmento já chegou a representar cerca de dois terços da economia local, número que está decaindo com o tempo. Atualmente, o município conta com 75 aviários e cerca de 800 mil aves (*O PIONEIRO*, 2009).

Da economia do município, 75% é basicamente focada na agricultura. Dessa porcentagem, 40% representa a criação de aves, e 35%, a plantação de uvas. A população total de Nova Pádua em 2008 era de 2.517 habitantes, sendo 67% residente na zona rural, ou seja, 1.687 habitantes, e o restante, na zona urbana.

Segundo o IGBE, o município, que possui 103 km<sup>2</sup>, apresenta uma densidade demográfica de 24,4 hab./km<sup>2</sup>. Em 2006 o Idese divulgou o índice de 0,683 para o desenvolvimento socioeconômico total, ficando o bloco da educação com um índice de 0,851. Nesse mesmo ano, o município foi classificado em primeiro lugar no *ranking* nacional como a localidade com condições mais favoráveis para crianças de até 6 anos viverem, alcançando um Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) de 0,976, a maior taxa do Brasil. A expectativa de vida de Nova Pádua (FEE 2000) é de 75 anos, e a taxa de analfabetismo, de 4,22%.

A economia do município de São Marcos é basicamente industrial (metalmecânica e moveleira), ocupando 60,68% do total; logo após se encontra a agropecuária, com 21,24% (produção de alho e uvas). A população (JARDIM; BARCELLOS, 2008) é de 19.893 habitantes, destes, 17.314 (87%) residem na região urbana, e 13%, na região rural. Sua extensão territorial é de 256 km<sup>2</sup>, e sua taxa de densidade demográfica, de 77,6 hab./km<sup>2</sup>.

Em 2000, a expectativa de vida ao nascer, divulgada pela FEE, era de 73,35 anos, e a taxa de analfabetismo, da ordem de 5,92%. O Índice de Desenvolvimento Econômico do município total divulgado pelo Idese em 2006 foi de 0,901.

O último município constituinte da AUNe é Santa Tereza. Sua atividade econômica é sustentada pela agropecuária (80%), com destaque para o cultivo de parreiras e hortifrutigranjeiros e para a criação de suínos. Contudo, é da mobilidade turística que vem a aposta para movimentar a cidade e impulsionar os outros setores.

Segundo a FEE, a população total em 2008 era de 1.855 habitantes, e somente 40% deste total (739 habitantes) reside na região urbana, o restante ainda reside na zona rural. Conforme o IBGE (2009), o município possui apenas 72 km<sup>2</sup> e uma densidade demográfica de 26 hab./km<sup>2</sup>.

Em 2000, consoante a FEE, a expectativa de vida em Santa Tereza era de 75,57 anos, e a taxa de analfabetismo era de 3,36%. Por sua vez, o Idese, em 2006, publicou o Índice de Desenvolvimento do Município como 0,800 no que diz respeito à educação.

No que se refere à população dos municípios da AUNe, para o ano de 2009 o IBGE apresentou a estimativa apontada na Tabela 1. Na mesma tabela, também são apresentadas uma porcentagem em relação ao total e uma classificação por município com o maior número de habitantes até o que possui a menor população residente.

Tabela 1. População estimada dos municípios da AUNe – 2009

Municípios	Habitantes*		Porcentagem (%)
Bento Gonçalves	106.999	(2°)	15,5
Carlos Barbosa	25.866	(6°)	3,70
Caxias do Sul	410.166	(1°)	59,4
Farroupilha	63.375	(3°)	9,20
Flores da Cunha	26.295	(5°)	3,80
Garibaldi	30.518	(4°)	4,40
Monte Belo do Sul	2.826	(8°)	0,40
Nova Pádua	2.598	(9°)	0,40

continua »

Municípios	Habitantes*		Porcentagem (%)
Santa Tereza	1.893	(10°)	0,30
São Marcos	20.537	(7°)	3,00
<b>Total</b>	<b>691.073</b>		<b>100</b>

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do IBGE (2009)

Nota: \**ranking*.

Observa-se que 84,1% da população está concentrada em apenas três municípios: Caxias do Sul (1°), Bento Gonçalves (2°) e Farroupilha (3°), sendo estes destaques em desenvolvimento econômico. Monte Belo do Sul (8°), Nova Pádua (9°) e Santa Tereza (10°) são os municípios que apresentam o menor número de habitantes, e uma das causas para isso é que eles foram emancipados posteriormente e a maior concentração de sua população ainda está na zona rural, representando 1,2% da população total da aglomeração.

Os municípios atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal atuam nos ensinos fundamental e médio. Paulo e Alexandrino (2009, p. 970) informam que o município é responsável pela aplicação de recursos na área de educação: “A União aplicará, anualmente, nunca menos que 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, [...] na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Assim, os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei. Paulo e Alexandrino (2009, p. 971) afirmam que essas escolas devem proceder assim:

Comprovem com finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação; – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

No que diz respeito à quantidade de despesa efetuada pelos municípios no ano de 2008, serão apresentados na Tabela 2 os valores totais despendidos pelas prefeituras em comparação aos valores das despesas destinadas à função educação.

Tabela 2. Despesas totais e com educação dos municípios da AUNe – 2008

Municípios	Despesas totais	Despesas educação	Despesas educação/ despesas totais (%)*
Bento Gonçalves	R\$ 136.443.134,36	R\$ 43.238.927,37	31,7 (2º)
Carlos Barbosa	R\$ 43.585.325,32	R\$ 10.861.733,26	24,9 (7º)
Caxias do Sul	R\$ 814.455.881,66	R\$ 153.855.039,29	18,9 (9º)
Farroupilha	R\$ 76.955.304,60	R\$ 22.563.295,31	29,3 (4º)
Flores da Cunha	R\$ 36.624.863,55	R\$ 9.638.810,09	26,3 (5º)
Garibaldi	R\$ 47.304.477,88	R\$ 11.931.489,02	25,2 (6º)
Monte Belo do Sul	R\$ 6.586.895,12	R\$ 2.395.225,44	36,4 (1º)
Nova Pádua	R\$ 7.854.736,07	R\$ 2.366.947,17	30,1 (3º)
Santa Tereza	R\$ 6.398.338,63	R\$ 652.013,51	10,2 (10º)
São Marcos	R\$ 28.339.567,11	R\$ 7.034.240,58	24,8 (8º)
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.204.548.524,30</b>	<b>R\$ 264.537.721,04</b>	<b>22,0</b>

Fonte: elaboração da autora com base nos bancos de dados fornecidos através de telefonemas ou visitas pessoais às prefeituras em 2008

Nota: \*ranking.

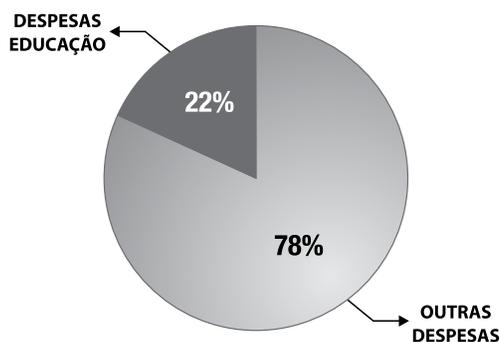


Figura 2. Despesas efetuadas em educação X outras despesas municipais – 2008

Fonte: elaboração da autora com base na Tabela 2

Conforme o gráfico da Figura 2, 22% das despesas totais das prefeituras em 2008 foram destinadas à educação. O município que apresenta maior porcenta-

gem de despesas destinadas à educação em comparação às despesas totais é Monte Belo do Sul, alcançando 36%. Contrariamente, podemos ver que Santa Tereza é o município que apresenta 10,2% das suas despesas totais destinadas à educação. O município de Nova Pádua, que na Tabela 2 apresenta 30,1% de suas despesas em educação, será eliminado da pesquisa na próxima seção por não apresentar dados suficientes para a pesquisa que este trabalho pretende realizar.

As escolas também são conhecidas como estabelecimentos, mas não se deve associá-las ao conceito de prédio escolar, uma vez que a escola (estabelecimento) tem a possibilidade de funcionar em mais de um prédio (podendo existir anexos), e, da mesma forma, em um prédio pode funcionar mais de uma escola. Nesse contexto, segue a Tabela 3, na qual consta o número de estabelecimentos de ensino de todos os municípios da AUNE no ano de 2008:

Tabela 3. Estabelecimentos de ensino da rede municipal – 2008

Municípios	Estabelecimentos*	
Bento Gonçalves	38	(2°)
Carlos Barbosa	14	(5°)
Caxias do Sul	89	(1°)
Farroupilha	26	(3°)
Flores da Cunha	9	(6°)
Garibaldi	16	(4°)
Monte Belo do Sul	3	(9°)
Nova Pádua	1	(10°)
Santa Tereza	7	(7°)
São Marcos	7	(8°)
<b>Total</b>	<b>210</b>	

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do MEC/Inep – Censo Escolar da Educação Básica (2008)

Nota: \**ranking*.

Verificou-se que o município de Caxias do Sul não só possui a maior população dentre os municípios da aglomeração, como visto anteriormente, mas também é responsável pelo maior número de escolas, arrebanhando o primeiro lugar dentre os 89 estabelecimentos. Logo depois se encontram Bento Gonçalves e Farroupilha, com 38 e 26 estabelecimentos, respectivamente. Nesse contexto, a última posição ficou com o município de Nova Pádua, que apresenta apenas um estabelecimento de ensino. Nesta seção ainda veremos que no município não foi feita nenhuma matrícula.

O ensino fundamental é obrigatório (e gratuito na escola pública), tem duração mínima de oito anos e pode ser organizado em séries, ciclos ou disciplinas. O objetivo desse nível de ensino é a formação básica de cada habitante mediante: (1) o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; (2) a compreensão dos ambientes natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; (3) o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; (4) o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca, pilares nos quais se assenta a vida social (INEP, 2009). O ensino fundamental é presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

### **3.1 Indicadores selecionados para os municípios da AUNe, no setor de educação, no ano de 2008**

Para realizar o cálculo do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos (IQGP) dos municípios da AUNe para o ano de 2008, foram pesquisados alguns indicadores do ensino fundamental municipal. Estes serão apresentados a seguir, separados por municípios e por variável a que se referem.

Basicamente, o Índice de Qualidade dos Gastos Públicos da função educação informa, comparativamente, o quanto há em retorno em termos de desempenho escolar dos estudantes de determinado município por unidade de despesa realizada pela administração direta daquele município. Esse índice utiliza uma metodologia de construção baseada em escores padronizados tanto para a despesa quanto para o desempenho ou bem-estar. Pode-se afirmar que o valor mínimo esperado do IQGP para qualquer município é um. Dessa forma, municípios

com indicador de qualidade inferior são considerados ineficazes, ao passo que os municípios com indicador igual ou superior a um são considerados eficazes.

Os indicadores são calculados por meio de medidas de dispersão. Para Hoffmann (1998, p. 46), uma medida de dispersão é: “A amplitude total, que é a diferença entre o maior e o menor valor observado [...] Uma boa medida de dispersão deve levar em consideração todos os dados e não apenas o maior e o menor valor observado”. As medidas de dispersão servem para avaliar o quanto os dados são semelhantes e também para avaliar o grau de representação da média.

Para realizar a pesquisa inicial proposta, foram considerados os dados coletados pelo Censo Escolar, que é um levantamento realizado anualmente pelo MEC/Inep/Sec em parceria com as secretarias de Educação das Unidades da Federação, tendo como população-alvo todas as escolas de ensino fundamental municipal. Nesta pesquisa são coletados dados básicos de infraestrutura, pessoal docente, matrículas, rendimento e movimento escolar. Para tomar conhecimento do nível de bem-estar, também chamado de Índice de Bem-Estar, levaremos em conta oito variáveis, e todas elas serão apresentadas a seguir, separadas por municípios.

O rendimento escolar representa a situação do aluno ao final de cada ano letivo, constituindo-se, portanto, em uma informação que complementa os dados iniciais de matrícula coletados na primeira etapa do censo anual, sendo os dados de cada aluno coletados individualmente. Consideram-se no rendimento escolar o aluno aprovado ou o reprovado, e na categoria movimento escolar, o aluno transferido de uma escola e admitido em outra, o que deixou de frequentar a escola (afastado por abandono) e o falecido.

No que se refere à taxa de aprovação escolar dos municípios da AUNE no ano de 2008, os dados foram coletados no *site* do Inep.

Tabela 4. Taxa de aprovação na rede municipal – 2008

Municípios	Taxas de aprovação
Bento Gonçalves	85,3 (8°)
Carlos Barbosa	85,9 (7°)
Caxias do Sul	91,5 (3°)

continua

Municípios	Taxas de aprovação	
Farroupilha	92,6	(1°)
Flores da Cunha	89,2	(6°)
Garibaldi	89,3	(5°)
Monte Belo do Sul	92,2	(2°)
Nova Pádua	0	(10°)
Santa Tereza	90,3	(4°)
São Marcos	80,2	(9°)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do MEC/Inep – Censo Escolar da Educação Básica (2008)

Nota: \**ranking*.

Nota-se que existe um padrão de taxa de aprovação escolar acima de 85% em oito dos dez municípios da AUNE apresentados anteriormente. O destaque fica para os municípios de Farroupilha, que apresenta a maior taxa dentre os municípios em estudo (92,6%), e de Monte Belo do Sul, que apresenta a segunda maior taxa de aprovação escolar, 92,2% dos alunos. O último colocado, 10ª posição, é o município de Nova Pádua, que se encontra nesta situação por não apresentar matrícula escolar para o ensino fundamental municipal. Ainda analisando os municípios com pior classificação na categoria, encontra-se o município de São Marcos (9°), com uma taxa de aprovação de 80,2%, sua diferença para o primeiro colocado é da ordem de 12,4%.

Na mesma linha de análise do rendimento escolar, segue a Tabela 5, que exhibe a taxa de reprovação dos municípios da AUNE para o ano de 2008, juntamente com o *ranking* de classificação. Para este índice, a interpretação é contrária, ou seja, a menor taxa é a melhor.

Tabela 5. Taxa de reprovação na rede municipal – 2008

Municípios	Taxas de reprovação*	
Bento Gonçalves	13,3	(9°)
Carlos Barbosa	13,1	(8°)

continua

Municípios	Taxas de reprovação*	
Caxias do Sul	7,3	(3°)
Farroupilha	7,1	(2°)
Flores da Cunha	9,6	(6°)
Garibaldi	10,4	(7°)
Monte Belo do Sul	7,8	(4°)
Nova Pádua	0	(1°)
Santa Tereza	9,7	(5°)
São Marcos	18,4	(10°)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do MEC/Inep – Censo Escolar da Educação Básica (2008)

Nota: \**ranking*.

Quanto à taxa de reprovação, destaca-se novamente de forma negativa o município de São Marcos, que aparece na 10ª colocação, com uma taxa de 18,4% de reprovação escolar. A melhor colocação fica também novamente com o município de Farroupilha, por apresentar a menor taxa de reprovação dos municípios da AUNE, apenas 7,1% dos alunos. Ignora-se o município de Nova Pádua pelo mesmo motivo já exposto anteriormente. Caxias do Sul ocupa o 3º lugar, e Monte Belo do Sul, o 4º, apresentando taxas de 7,3% e 7,8% respectivamente.

Em relação à categoria movimento escolar, a taxa de abandono dos municípios da AUNE, no ano de 2008, baseia-se nos alunos que deixaram de frequentar a escola neste mesmo ano.

Tabela 6. Taxa de abandono na rede municipal – 2008

Municípios	Taxas de abandono	
Bento Gonçalves	1,4	(9°)
Carlos Barbosa	1	(6°)
Caxias do Sul	1,2	(7°)
Farroupilha	0,3	(4°)

continua

Municípios	Taxas de abandono	
Flores da Cunha	1,2	(8°)
Garibaldi	0,3	(5°)
Monte Belo do Sul	0	(1°)
Nova Pádua	0	(2°)
Santa Tereza	0	(3°)
São Marcos	1,4	(10°)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do MEC/Inep – Censo Escolar da Educação Básica (2008)

Nota: \**ranking*.

Para a avaliação da taxa de abandono, deve-se proceder da mesma forma que anteriormente, assim, o menor índice corresponde ao melhor. Novamente ignora-se o município de Nova Pádua, que não possui rede de ensino municipal; os municípios que se destacam são Monte Belo do Sul (1°) e Santa Tereza (3°), que para o ano de 2008 não registraram nenhum aluno na categoria de abandono escolar. Mas ao contrário destes, destacamos os municípios de Bento Gonçalves (9°) e São Marcos (10°), para ambos, a taxa de abandono escolar alcançou o nível de 1,4% dos estudantes matriculados no ano, a maior taxa dos municípios da AUNe.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o ensino fundamental tem duração de oito anos, sendo ofertado para a faixa etária de 7 a 14 anos de idade. Entretanto, mediante a redação dada pela Lei n. 11.274/2006, ele passa a ter duração de nove anos e é ofertado para a faixa etária de 6 a 14 anos de idade. O ensino fundamental corresponde ao antigo primeiro grau (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2009). Seguindo esse raciocínio, é possível identificar a idade adequada para cada série. Esse indicador permite avaliar o percentual de alunos em cada série com idade superior à idade recomendada. A Tabela 7 mostra os dados referentes à taxa de distorção idade/série para a rede municipal no ano de 2006 e para os municípios da AUNe.

Tabela 7. Taxa de distorção idade/série na rede municipal – 2006

Municípios	Taxas de distorção idade/série	
Bento Gonçalves	15,4	(5°)
Carlos Barbosa	17,1	(6°)
Caxias do Sul	14,5	(4°)
Farroupilha	17,7	(7°)
Flores da Cunha	24,9	(10°)
Garibaldi	19	(8°)
Monte Belo do Sul	14	(3°)
Nova Pádua	0	(1°)
Santa Tereza	7	(2°)
São Marcos	19,2	(9°)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados da FEE (2009)

Nota: \*ranking.

Na taxa de distorção idade/série, também quanto menor a taxa melhor será o indicador para o município em questão. Destacou-se o município de Flores da Cunha (10°), apresentando uma taxa de 24,9% de distorção idade/série, acima do nível de todos os outros municípios da AUNe. Em contrapartida, o município de Santa Tereza (2°) apresenta uma taxa de distorção idade/série de 7%, a melhor dentre os municípios apresentados no ano de 2006. Esses dois municípios apresentam índices bem distantes da média dos outros sete municípios, que têm suas taxas variando entre 14% e 19,2%.

Outro indicador utilizado na pesquisa é a Prova Brasil, que, segundo o Ministério da Educação, objetiva apresentar as médias de desempenho para o Brasil, regiões e Unidades da Federação para cada um dos municípios e escolas participantes.

A Prova Brasil foi criada em 2005, quando foi aplicada pela primeira vez, tendo sido aplicada novamente em 2007. Nesta prova as questões são apenas de Língua Portuguesa e Matemática, e ela avalia somente estudantes do ensino

fundamental de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries. Essa avaliação é quase universal, pois todos os estudantes de escolas públicas localizadas em áreas urbanas com mais de vinte alunos por série devem realizar a prova. Não foram localizados os Boletins de Resultado de Desempenho de alguns municípios em análise por algumas destas razões: escolas das quais compareceram menos de dez alunos na avaliação; escolas que não aderiram à Prova Brasil, uma vez que a participação ainda não é obrigatória; revisão de dados referentes ao Censo 2007; ou, ainda, escolas nas quais não havia o número mínimo de alunos cadastrados nas séries avaliadas.

No que diz respeito às avaliações, serão apresentadas as médias alcançadas pelas escolas que possuem ensino fundamental. Assim, o indicador a seguir apresenta as médias dos resultados da prova de Língua Portuguesa do município, referente ao ano de 2007, aplicada para as 4<sup>as</sup> séries.

Tabela 8. Nota média da Prova Brasil Língua Portuguesa na 4<sup>a</sup> série – 2007

Municípios	Notas médias*	
Bento Gonçalves	191,06	(5°)
Carlos Barbosa	188,93	(7°)
Caxias do Sul	191,23	(4°)
Farroupilha	198,91	(2°)
Flores da Cunha	199,19	(1°)
Garibaldi	193,20	(3°)
Monte Belo do Sul	0	(8°)
Nova Pádua	0	(9°)
Santa Tereza	0	(10°)
São Marcos	190,21	(6°)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do Inep (2009)

Nota: \**ranking*.

A partir desse momento, os municípios de Monte Belo do Sul, Nova Pádua e Santa Tereza não serão mais analisados, por não disporem de Boletins de Resultado de Desempenho em virtude das razões anteriormente apresentadas.

Deve-se observar que, em termos de escore bruto de desempenho na Prova Brasil, o intervalo de pontuação varia de 0 a 500, e o escore mínimo esperado para os estudantes da 4ª série do ensino fundamental é de 200 pontos. Em 2007, nenhum município alcançou o escore mínimo. No entanto, considerando-se os valores apresentados, o mais bem colocado nesta etapa é Flores da Cunha (1º), alcançando uma média de 199,19, ou seja, menos de um ponto médio para o escore mínimo esperado. O município de Carlos Barbosa (7º) destaca-se por apresentar a menor média, alcançando apenas 188,93, totalizando uma diferença para o primeiro colocado de 10,3 pontos médios.

Na mesma linha e utilizando o mesmo escore mínimo esperado, de 200 pontos médios, segue a Tabela 9 com as médias obtidas pelas escolas dos municípios da AUNE para a etapa da Prova Brasil Matemática, com foco na resolução de problemas, com aplicação para estudantes da 4ª série. Novamente não serão avaliados os três últimos colocados.

Tabela 9. Nota média da Prova Brasil Matemática na 4ª série – 2007

Municípios	Notas médias*	
Bento Gonçalves	213,51	(4º)
Carlos Barbosa	206,19	(7º)
Caxias do Sul	208,12	(6º)
Farroupilha	218,07	(1º)
Flores da Cunha	215,05	(2º)
Garibaldi	209,06	(5º)
Monte Belo do Sul	0	(8º)
Nova Pádua	0	(9º)
Santa Tereza	0	(10º)
São Marcos	213,70	(3º)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do Inep (2009)

Nota: \**ranking*.

Nessa categoria, nenhum dos municípios citados anteriormente ficou com média abaixo do mínimo esperado. O município de Carlos Barbosa (7º) destacou-se de novo negativamente, por apresentar a menor média referente à Prova Brasil, categoria Matemática, alcançando apenas 206,19 pontos médios. Ao contrário deste, destacam-se positivamente os municípios de Farroupilha (1º) e Flores da Cunha (2º), ficando com as primeiras colocações, alcançando 218,07 e 215,05 pontos médios respectivamente.

No que diz respeito à Prova Brasil aplicada para as 8<sup>as</sup> séries do ensino fundamental nas mesmas disciplinas, o escore mínimo esperado é de 300 pontos. Assim, o indicador a seguir apresenta as médias dos resultados da prova de Língua Portuguesa do município referente ao ano de 2007 aplicada para as 8<sup>as</sup> séries.

Tabela 10. Nota média da Prova Brasil Língua Portuguesa na 8ª série – 2007

Municípios	Notas médias*	
Bento Gonçalves	250,19	(4º)
Carlos Barbosa	243,42	(7º)
Caxias do Sul	247,38	(6º)
Farroupilha	247,57	(5º)
Flores da Cunha	254,77	(2º)
Garibaldi	261,13	(1º)
Monte Belo do Sul	0	(8º)
Nova Pádua	0	(9º)
Santa Tereza	0	(10º)
São Marcos	251,47	(3º)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do Inep (2009)

Nota: \**ranking*.

Nota-se que nenhum dos municípios citados alcança a média mínima de 300 pontos. Na verdade, os escores obtidos pelos estudantes da 8ª série são pouco superiores ao mínimo exigido para a 4ª série. O que mais se aproxima da

pontuação exigida é Garibaldi, colocando-se em 1º lugar, com 261,13 pontos médios; a segunda colocação fica para o município de Flores da Cunha, com 254,77 pontos médios. Novamente não serão avaliados os três últimos colocados na Tabela 10, e novamente com a menor média se encontra Carlos Barbosa, com 243,42 pontos.

Para a etapa da Prova Brasil, disciplina Matemática, aplicada às 8<sup>as</sup> séries de cada município, o escore mínimo que os estudantes deveriam atingir também é de 300 pontos, mas novamente nenhum município conseguiu estabelecer essa média. Segue a Tabela 11 para análise.

Tabela 11. Nota média da Prova Brasil Matemática na 8ª série – 2007

Municípios	Notas médias*	
Bento Gonçalves	265,07	(4º)
Carlos Barbosa	260,55	(7º)
Caxias do Sul	261,68	(5º)
Farroupilha	261,17	(6º)
Flores da Cunha	282,29	(1º)
Garibaldi	276,02	(2º)
Monte Belo do Sul	0	(8º)
Nova Pádua	0	(9º)
Santa Tereza	0	(10º)
São Marcos	269,74	(3º)

Fonte: elaboração da autora com base no banco de dados do Inep (2009)

Nota: \**ranking*.

Com base na tabela anterior, podemos verificar que o município de Carlos Barbosa (7º) ocupa mais uma vez a última colocação, apresentando uma média de apenas 260,55 pontos. O destaque positivo fica novamente para o município de Flores da Cunha (1º), que atingiu 282,29 pontos médios, com uma diferença de 22 pontos para o último colocado e menos de 20 pontos para o escore mínimo esperado para os estudantes que realizaram a Prova Brasil.

Por fim, para calcular o Índice de Insumo ou Indicador de Despesa, o denominador do IQGP, as seguintes variáveis foram selecionadas: despesas efetuadas pelos municípios no ano de 2008 na função educação pelo número de matrículas em cada um dos municípios no ensino fundamental também no ano de 2008, calculando assim a despesa realizada por aluno matriculado.

Para o indicador de matrícula inicial dos municípios, foi utilizado o número de alunos matriculados que frequentaram efetivamente o estabelecimento de ensino trinta dias após o início do período letivo. No ano de 2008, as matrículas iniciais dos municípios totalizaram 50.614 alunos, estas distribuídas conforme a Tabela 12.

Tabela 12. Despesas totais da função educação, número de matrículas e despesas *per capita* dos municípios da AUNe – 2008

Municípios	Despesa função educação	Número de matrículas	Despesa função educação/ número matrículas*
Bento Gonçalves	R\$ 43.238.927,37	6.027	R\$ 7.174,20 (4°)
Carlos Barbosa	R\$ 10.861.733,26	1.159	R\$ 9.371,64 (3°)
Caxias do Sul	R\$ 153.855.039,29	32.628	R\$ 4.715,43 (8°)
Farroupilha	R\$ 22.563.295,31	5.481	R\$ 4.116,64 (9°)
Flores da Cunha	R\$ 9.638.810,09	1.867	R\$ 5.162,73 (7°)
Garibaldi	R\$ 11.931.489,02	1.880	R\$ 6.346,54 (5°)
Monte Belo do Sul	R\$ 2.395.225,44	156	R\$ 15.354,01 (1°)
Nova Pádua	R\$ 2.366.947,17	0	0 (10°)
Santa Tereza	R\$ 652.013,51	60	R\$ 10.866,89 (2°)
São Marcos	R\$ 7.034.240,58	1.356	R\$ 5.187,49 (6°)
<b>Total</b>	<b>R\$ 264.537.721,04</b>	<b>50.614</b>	<b>R\$ 68.295,57</b>

Fonte: elaboração da autora com base nos dados fornecidos pelas prefeituras municipais, Inep (2009)

Nota: \**ranking*.

O município de Monte Belo do Sul (1°) tem a maior despesa por aluno matriculado no ano de 2008, mas se classifica em penúltimo lugar se for levado em conta

o valor total da despesa efetuada pelo município na função educação. Na mesma linha, encontramos o município de Santa Tereza (2°), que também apresenta a menor despesa total na função educação por ano, mas em compensação tem um dos maiores índices de despesa por aluno matriculado. O município de Caxias do Sul, detentor da maior despesa na função em 2008 dentre os municípios da AUNE, encontra-se na 8ª posição na Tabela 12, despendendo R\$ 4.715,43 por aluno matriculado. O município de Farroupilha (9°), que apresenta a terceira maior despesa no ano de 2008, R\$ 22.563.295,31, é o município com a menor taxa de despesa por aluno matriculado, apenas R\$ 4.116,64.

Tanto para o Índice de Bem-Estar quanto para o Índice de Insumo, deve-se levar em consideração que eles são compostos por um conjunto de variáveis cujo resultado final permite a classificação das diversas unidades. Nesses casos, é muito mais importante conhecer o desempenho de uma unidade em particular, comparativamente aos resultados obtidos pelas demais unidades, do que seu desempenho individual.

Para a obtenção desse resultado final, relativo, faz-se uso do tratamento estatístico denominado *escore padronizado*. Quando o indicador passa a ser uma combinação de escores padronizados de variáveis de desempenho, a questão que pode gerar mais controvérsia é a da atribuição dos pesos às variáveis de desempenho. Nesta monografia, a escolha realizada é a mais simples e também a mais transparente: todas as variáveis de desempenho possuem o mesmo peso. Pode-se dizer que essa opção é a mais democrática, embora arbitrária, mas sem deixar de ser razoável.

Para um melhor resultado final, a partir deste momento não serão analisados por meio do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos os municípios de Nova Pádua, Santa Tereza e Monte Belo do Sul, pelos motivos que registraremos a seguir.

Nova Pádua até apresenta registro de um estabelecimento de ensino da rede municipal para o ensino fundamental, mas por intermédio do Censo Escolar de 2008, divulgado pelo Inep, não houve nenhuma matrícula para esse nível de ensino no município, sendo assim, todos os outros indicadores obtiveram o índice zero, tornando-se inviável prosseguir a análise.

O cálculo não será realizado para os municípios de Santa Tereza e Monte Belo do Sul porque estes não apresentam nota no Boletim de Avaliação do

Ministério da Educação por meio da Prova Brasil, aplicada para as 4<sup>as</sup> e 8<sup>as</sup> séries nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática no ano de 2008. Dessa maneira, esses indicadores estariam zerados, não obtendo um resultado correto se aplicado o IQGP.

Na próxima seção desta monografia propõe-se uma avaliação econômica, analisando-se a qualidade dos gastos públicos dos municípios selecionados da AUNe, por meio dos indicadores citados, para o ano de 2008.

#### **4 ANÁLISE DE QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS DOS MUNICÍPIOS DA AUNe, NO ANO DE 2008, NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO**

---

Após apresentar nas seções anteriores uma abordagem da Teoria da Escolha Pública, juntamente com a abordagem das funções do setor público e do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos (IQGP), nesta seção verifica-se a qualidade dos gastos públicos nos municípios selecionados da Aglomeração Urbana do Nordeste no ano de 2008 para a função educação.

Ao aplicar os resultados da pesquisa ao IQGP, analisa-se se a qualidade dos gastos públicos está relacionada ao município que efetua a maior despesa por aluno matriculado ou para o município detentor do melhor índice de desempenho escolar. As despesas efetuadas pelas administrações diretas dos municípios devem estar de acordo com as metas e as atividades do planejamento público e a formulação de políticas sociais com o objetivo de elevar o nível de bem-estar da população.

No caso da educação, as despesas efetivadas devem promover a eficiência dos serviços prestados à população com o objetivo de aumentar a qualidade nos sistemas de ensino, melhorando o desempenho dos estudantes, que será refletido em maior desenvolvimento destes.

A análise da utilização dos recursos públicos municipais da AUNe na educação em nível fundamental será realizada por meio do IQGP. O indicador do desempenho escolar dos estudantes do ensino público nas redes municipais é mensurado utilizando-se uma ponderação das seguintes variáveis: taxa de aprovação; taxa de reprovação; taxa de abandono; taxa de distorção idade/série; notas médias da Prova Brasil Língua Portuguesa e Matemática nas 4<sup>as</sup> e 8<sup>as</sup> séries. Com isso, o indicador passa a ser uma combinação de escores padronizados de

variáveis de desempenho, com atribuição igual de peso a todas essas variáveis. O intervalo varia entre 0 e 1, possuindo melhor desempenho escolar os estudantes dos municípios que alcançaram os valores mais próximos a um. Segue tabela referente à construção do índice de desempenho escolar.

Tabela 13. Índice de desempenho escolar dos municípios da AUNe – 2008

Municípios	Índices*
Bento Gonçalves	0,47 (5º)
Carlos Barbosa	0,30 (7º)
Caxias do Sul	0,35 (6º)
Farroupilha	0,48 (4º)
Flores da Cunha	0,75 (1º)
Garibaldi	0,53 (3º)
São Marcos	0,55 (2º)

Fonte: elaboração da autora

Nota: \**ranking*.

A Tabela 13 mostra que Flores da Cunha é o município com o melhor índice de desempenho escolar dentre os municípios da AUNe no ano de 2008. Conforme os dados apresentados na seção anterior para a construção do índice, o município apresentou bons resultados em comparação aos outros municípios nas notas médias da Prova Brasil (199,19; 215,05; 254,77; 282,20).

Na mesma linha encontra-se o município de São Marcos, que detém o 2º melhor índice de desempenho, também resultado da média das notas das quatro avaliações da Prova Brasil, alcançando o 3º lugar em três delas.

O município de Carlos Barbosa é responsável pelo pior indicador de desempenho escolar dentre os selecionados no ano de 2008. Podemos verificar por meio dos dados brutos que o município não possui bons indicadores, mas a colocação na análise anterior é resultado basicamente do seu baixo desempenho na média das notas da Prova Brasil nas quatro categorias apresentadas, ficando com a pior média dentre os municípios em estudo (188,93; 206,19; 243,42; 260,55).

Caxias do Sul, município que efetuou a maior despesa no ano de 2008 dentre os municípios da AUNe, conforme Tabela 2, ocupa a sexta colocação, resultante da baixa média das notas atingidas pelo município nas avaliações da Prova Brasil 2008 (191,23, 208,12; 247,38; 261,68).

Portanto, os três municípios com melhor desempenho escolar são: Flores da Cunha (0,75), São Marcos (0,55) e Garibaldi (0,53). Os municípios restantes alcançaram índices menores que 0,50, caracterizando um baixo desempenho escolar.

A seguir, será apresentado o indicador de despesa em educação, que é a razão entre a despesa realizada na função educação pelo município e o número de matrículas na rede pública do ensino fundamental. O indicador também varia no intervalo de 0 (menor despesa realizada) e 1 (maior despesa realizada). Os dados são apresentados na Tabela 14:

Tabela 14. Indicador de despesa em educação dos municípios da AUNe – 2008

Municípios	Indicadores*
Bento Gonçalves	0,74 (2º)
Carlos Barbosa	0,97 (1º)
Caxias do Sul	0,24 (6º)
Farroupilha	0,15 (7º)
Flores da Cunha	0,32 (5º)
Garibaldi	0,57 (3º)
São Marcos	0,32 (4º)

Fonte: elaboração da autora

Nota: \*ranking.

Conforme a Tabela 14, o município que tem a maior despesa com educação por aluno matriculado na rede pública no ensino fundamental é Carlos Barbosa, mas este também apresenta o menor número de matrículas no ensino fundamental.

O município de Farroupilha possui o menor indicador de despesa em educação no ano de 2008, mas também detém o terceiro maior número de matrículas no ano de 2008 dentre os municípios.

Novamente o município de Caxias do Sul se destaca pelo maior número de matrículas no ano de 2008 e o maior número de escolas, comparando-o aos municípios já citados, mas apresenta a segunda pior despesa em educação por aluno matriculado.

Bento Gonçalves, que é o segundo maior município em estudo nas questões população, número de matrículas e número de escolas do ensino público, também se classifica como o segundo município em investimento de recursos na educação por aluno matriculado.

Assim, os municípios que se destacam por apresentar índices maiores do que 0,50 são Carlos Barbosa, Bento Gonçalves e Garibaldi. Em contrapartida, os municípios que apresentam indicadores menores que 0,50 são São Marcos, Flores da Cunha, Caxias do Sul e Farroupilha, índice que representa menor despesa com educação por aluno matriculado no município.

As principais vantagens de se utilizar o indicador de Qualidade dos Gastos Públicos na educação é a simplicidade de construção, sendo a interpretação dos resultados obtidos por meio de uma comparação: municípios com indicador de qualidade dos gastos mais elevado obtêm um maior retorno na utilização dos recursos públicos, ou seja, a qualidade do seu gasto é melhor.

Na Tabela 15 são apresentados os indicadores de desempenho, despesa e qualidade dos gastos públicos para os municípios selecionados da AUNE na função educação.

Tabela 15. Índice de Qualidade dos Gastos Públicos dos municípios da AUNE – 2008

Municípios	IQGP*	Desempenho escolar <sup>1*</sup>	Despesa <sup>2*</sup>
Bento Gonçalves	0,63 (6º)	0,47 (5º)	0,74 (2º)
Carlos Barbosa	0,31 (7º)	0,30 (7º)	0,97 (1º)
Caxias do Sul	1,48 (4º)	0,35 (6º)	0,24 (6º)
Farroupilha	3,30 (1º)	0,48 (4º)	0,15 (7º)

continua

Municípios	IQGP*	Desempenho escolar <sup>1*</sup>	Despesa <sup>2*</sup>
Flores da Cunha	2,36 (2º)	0,75 (1º)	0,32 (5º)
Garibaldi	0,93 (5º)	0,53 (3º)	0,57 (3º)
São Marcos	1,71 (3º)	0,55 (2º)	0,32 (4º)

Fonte: elaboração da autora

Notas: (1) Ver Tabela 13. (2) Ver Tabela 14.

\**ranking*.

Observa-se que o município de Caxias do Sul ficou classificado na 4ª posição, apresentando um IQGP de 1,48. Ele é o maior município em população e despesa total efetuada em 2008, mas não é o melhor município da AUNe na questão qualidade dos gastos públicos na função educação, por não apresentar bons indicadores tanto em desempenho escolar quanto por várias vezes ter apresentado índices medianos na questão despesa por aluno matriculado, atingindo, dentre todos, a 8ª colocação.

Farroupilha apresenta a melhor qualidade dos gastos em educação dentre os municípios selecionados, mesmo que seu índice de desempenho escolar seja inferior ao apresentado pelos municípios de Flores da Cunha e São Marcos. Assim, para cada unidade de insumo despendida do município de Farroupilha há um retorno de 3,30 unidades de bem-estar, ou desempenho da função educação na população.

O município de Carlos Barbosa ostenta a pior qualidade do gasto público em educação, seu IQGP é 0,31. Isso porque, apesar de apresentar o maior índice de despesa realizada por aluno matriculado, responde pelo menor índice de desempenho escolar dentre os municípios selecionados.

Quanto ao município de Flores da Cunha, que apresenta o melhor indicador de desempenho escolar, este ficou com a segunda colocação em relação à qualidade dos gastos públicos, por apresentar um indicador de despesa maior do que o do município de Farroupilha.

É possível, ainda, observar a representação gráfica de dispersão do indicador de despesa, medido ao longo do eixo “X”, e do índice de desempenho escolar, medido ao longo do eixo “Y”, para os sete municípios selecionados, conforme representado na Figura 3.

Além disso, considerando a fronteira de desempenho mínimo, observa-se que os municípios classificados da 1ª a 4ª posição são eficazes, pois despendem mais do que uma unidade de despesa por aluno matriculado ( $IQG > 1$ ), enquanto o restante dos municípios é considerado ineficaz ( $IQGP < 1$ ).

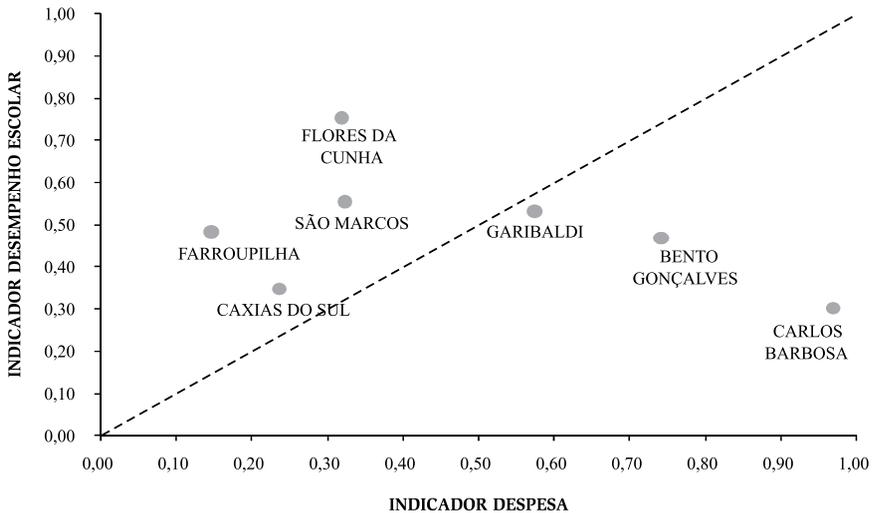


Figura 3. Relação entre os indicadores de despesa e o desempenho escolar nas redes municipais de ensino fundamental para os municípios da AUNe – 2008

Fonte: elaboração da autora com base na Tabela 15

Em relação à “linha de equilíbrio”, onde  $IQGP = 1$ , representada pela bissetriz, a primeira observação a fazer é que os municípios acima da fronteira de desempenho mínimo são considerados eficazes, pois a relação existente entre seus indicadores de desempenho é maior que 1. Por sua vez, o município que se localiza abaixo daquela fronteira é ineficaz.

Os quatro municípios que possuem o  $IQGP > 1$  se caracterizam por elevado desempenho, quando comparados ao demais, e baixa despesa. Conforme é possível observar na Figura 3, os municípios de Farroupilha, Flores da Cunha, São Marcos e Caxias do Sul formam o grupo detentor da melhor qualidade de gastos públicos na função educação.

Em oposição, os municípios restantes, que possuem  $IQGP < 1$ , são classificados como piores em qualidade dos gastos públicos: Garibaldi, Bento Gonçalves

e Carlos Barbosa possuem uma elevada despesa por aluno matriculado e baixo indicador de desempenho escolar.

Para auxiliar na interpretação dos dados apresentados na Tabela 15 e dispostos na Figura 3, segue também a Figura 4, na qual consta o mapa da AUNe devidamente separado por cores, diferenciando os municípios por valor de IQGP.



Figura 4. Classificação dos municípios da AUNe segundo o Índice de Qualidade dos Gastos Públicos - 2008

Fonte: elaboração da autora com base na Tabela 15

A Figura 4 classifica os municípios da AUNe segundo suas respectivas qualidades de gastos públicos em quatro diferentes faixas: não analisados; IQGP baixo ou ineficaz; IQGP médio ou eficaz; e IQGP alto ou altamente eficaz. Os critérios utilizados para definição dos intervalos são: municípios que não possuíam dados necessários para realização do cálculo do IQGP não foram analisados; qualidade de gasto menor do que um para ineficaz; um décimo abaixo da soma da média da amostra (1,53) e do desvio-padrão (1,04) para os municípios eficazes e acima deste valor para altamente eficazes.

Pode-se verificar também que, se forem levados em consideração os quatro municípios com indicadores de despesa por aluno mais elevados (Carlos Barbosa, Bento Gonçalves, Garibaldi e São Marcos), apenas um se destaca entre os municípios com indicador de qualidade dos gastos públicos médio ou eficaz.

Embora seja importante levar em conta as diferenças entre os municípios, tanto em relação à distribuição da população (urbana e rural) quanto em relação ao tamanho de seu território, os resultados obtidos pelo modelo permitem supor que os municípios com menor despesa, no geral, apresentam melhor qualidade do gasto público.

Sendo assim, percebe-se que nas redes municipais de ensino fundamental os municípios que possuem despesas mais elevadas não garantem necessariamente melhores retornos, ou seja, o acréscimo nos valores da despesa dos municípios não garante por si só retorno proporcional em termos de desempenho dos estudantes. Esse fato abre a possibilidade de estudos futuros, pois ele seria resultante de alguma ineficiência nos valores despendidos? Ou seria resultante da complexidade de gerenciamento dos recursos dos municípios?

## 5 CONCLUSÃO

---

Este estudo possibilitou avaliar a qualidade do ensino fundamental, na esfera municipal, mensurado pelo desempenho dos estudantes e a despesa efetuada pelas administrações municipais. Da razão entre esses indicadores foi obtido o indicador de qualidade dos gastos públicos em educação.

A economia brasileira, que já foi voltada para a exportação de produtos primários, após a década de 1930 passou por mudanças que a tornaram cada vez mais diversificada e dominada pelos setores industriais. Esse período estende-se até 1980. A partir deste ano até 2007 a economia passa por um processo de estagnação, ocasionando crise e desindustrialização.

As atribuições do governo expandem-se com o passar do tempo, mas enquadrando-se em três grandes categorias: promover ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição da renda e manter a estabilidade econômica. Dentre essas funções, encontra-se o fornecimento de recursos para a educação.

Os gastos públicos compõem a principal área de atuação do governo, pois é por meio deles que são estabelecidas as prioridades no que se refere à prestação de serviços e investimentos a serem realizados. Os gastos podem sofrer algumas variações, e estas normalmente estão diretamente associadas a variações demográficas, nível de produção e custos dos fatores.

A Teoria da Escolha Pública surgiu a partir de meados da década de 1950, entre estudos de duas ciências: a economia e a ciência política. É um conjunto de instrumentos que determina como se realizam os processos de escolhas políticas e seus efeitos na economia. Por meio dela é possível esclarecer problemas ocasionados pela tomada das decisões coletivas e comparar os fracassos do governo com os fracassos do mercado.

Partindo dos dados estatísticos, observou-se que 84,1% da população da Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNe) se concentra em três municípios: Caxias do Sul, Bento Gonçalves e Farroupilha.

Utilizando-se os indicadores selecionados vinculados à função educação, buscou-se analisar, comparativamente, por intermédio do Índice de Qualidade dos Gastos Públicos (IQGP) no ano de 2008 para os municípios da AUNe, o retorno em termos de desempenho escolar dos estudantes, por uma unidade de despesa realizada pela administração, e atingir o objetivo proposto neste trabalho.

Observou-se que os municípios de Flores da Cunha (0,75), São Marcos (0,55) e Garibaldi (0,53) possuem bons indicadores referentes ao índice de desempenho escolar. Estes, em geral, são relacionados ao bom desempenho dos alunos avaliados na Prova Brasil 2007.

Observou-se também que para o indicador despesa em educação os municípios que se destacaram pelos maiores índices foram Carlos Barbosa (0,97), Bento Gonçalves (0,74) e Garibaldi (0,57). Mas esses municípios não são os que têm a maior despesa realizada em educação durante o ano de 2008, mas sim os que possuem a maior despesa por aluno matriculado no período.

Utilizando-se o IQGP, pode-se observar que os municípios de Farroupilha (3,30), Flores da Cunha (2,36), São Marcos (1,71) e Caxias do Sul (1,48) obtiveram os melhores indicadores e se destacam dentre os demais por alcançar índices maiores do que 1, ou seja, para cada unidade de insumo despendida dos municípios há um retorno positivo em unidades de bem-estar.

Diante das constatações, pode-se verificar que os municípios com despesas elevadas não garantem por si só um retorno proporcional em termos de desempenho dos estudantes. Mas os municípios detentores dos melhores Índices de Qualidade dos Gastos Públicos possuem os menores indicadores de despesa por aluno matriculado e os maiores índices de desempenho escolar.

## 6 REFERÊNCIAS

- ALVES, André A.; MOREIRA, José M. **O que é a escolha pública**: para uma análise econômica e política. Cascais: Principia, 2004. p. 9-62; 117-141.
- BAER, Werner. **A economia brasileira**. 2. ed. rev. e atual. Traduzido por Edite Scullli. Rio de Janeiro: Nobel, 2002. p. 25-31; 289-295. Tradução de **The Brazilian economy**: growth and development.
- BOJO, Jordana; DURANTI, Raquel Rosa; AHLERT, Siclério. **Expansão urbana da aglomeração urbana do nordeste do Rio Grande do Sul no período 1975-2005**. Disponível em: < <http://www.agbpa.com.br/CD/artigos/Comunicacao/Urbana%20-%20PDF%20OK/EXPANSAO%20URBANA.pdf> > . Acesso em: 12/08/2009.
- BORGES, Clayton Brito. **Qualidade dos gastos públicos**. 13 mar. 2010. Informação por correio eletrônico. USerName: clayton@seplag.rs.gov.br.
- BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 103-125.
- BRASIL. **Constituição de 1988**. República Federativa do Brasil. Capítulo III da Educação, da Cultura e do Desporto. Seção I, da Educação. Artigo 212. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%20C3%27a0.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%20C3%27a0.htm) > Acesso em: 02/03/2010.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm) > . Acesso em: 13/09/2009.
- BRASIL. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial da União**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf> > . Acesso em: 21/06/2010.
- BRUNET, Júlio F. Gregory.(Org.); BORGES, Clayton; BERTÊ, Ana. **Índice de Qualidade dos Gastos Públicos – IQGP**. Disponível em: < [http://www.fiesp.com.br/irs/cosec/pdf/transparencias\\_cosec\\_12\\_05\\_08\\_igqp\\_julio%20brunet\\_clayton\\_borges\\_e\\_ana\\_berte.pdf](http://www.fiesp.com.br/irs/cosec/pdf/transparencias_cosec_12_05_08_igqp_julio%20brunet_clayton_borges_e_ana_berte.pdf) > . Acesso em: 03/05/2009. \_\_\_\_\_ **Qualidade do gasto público em educação nas redes públicas estaduais e municipais**. Disponível em: < [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/XIIIpremio/qualidade/](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/qualidade/) > .
- CARDOSO, Fernanda dos Reis. **Educação superior e crescimento econômico**. Porto Alegre, 2006. 76 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade

Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia.

FEE, 2000; 2002; 2003; 2007; 2008. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/feedados/consulta/menu\\_consultas.asp?tp\\_pesquisa=var\\_anual](http://www.fee.tche.br/feedados/consulta/menu_consultas.asp?tp_pesquisa=var_anual)> .

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia D. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 23-67.

HOFFMANN, Rodolfo. **Estatísticas para economistas**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson, 1998. p. 45-52.

IBGE, 2008; 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)> ; <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> .

JARDIM, Maria de Lourdes T.; BARCELLOS, Tanya M. **Movimentos pendulares no Rio Grande do Sul**: um foco sobre as aglomerações urbanas. Porto Alegre, n. 37, p. 3-20, ago. 2008 (Textos para discussão FEE).

LANZANA, Antonio Evaristo T. **Economia brasileira**: fundamentos e atualidade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 15-40.

LONGO, Carlos Alberto. **Finanças públicas**: uma introdução. São Paulo: IPE-UPS (Instituto de Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo), 1984. p. 13 a 62.

MACHADO, Luiz Alberto. **James Buchanan e as escolhas públicas**. Disponível em: <<http://www.causaliberal.net/convidados/jamesbuchanan.htm>> . Acesso em: 13/05/2009.

MACIEL, Felipe Guatimosim. **Poder de votação e as regras de tomada de decisão no Plenário do Conselho Federal de Economia**. Porto Alegre, 2007. 92 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia.

MENDONÇA, Marina Gusmão de; PIRES, Marcos Cordeiro. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Thomson, 2002. p. 273-297.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resultados Prova Brasil**: avaliação do rendimento escolar, 2005 e 2007. Disponível em: <<http://sistemasprovaBrasil2.inep.gov.br/ProvaBrasilResultados/home.seam>> . Acesso em: 02/03/2010.

MOREIRA, José Manoel; ALVES, André Azevedo. **O papel da Teoria da Escolha Pública**. Disponível em: <<http://www.causaliberal.net/outros/escolhapublica.htm>> . Acesso em: 13/05/2009.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas**: teoria e prática. Traduzido por Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus. p. 3-17. Tradução de: *Public finance in theory and practice*.

NORDESTE GAÚCHO 2009. **Jornal O Pioneiro**, Caxias do Sul, 3, 4, 5 nov. 2009. v. I, II, III.

- PEREIRA, Paulo Tigro. **A Teoria da Escolha Pública (*public choice*):** uma abordagem neoliberal? Disponível em: <<http://pascal.iseg.utl.pt/~ppereira/docs/analassoc6.pdf>> . Acesso em: 03/05/2009.
- PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S. (Org.). **Manual de economia.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 519-528.
- PREFEITURA DE CAXIAS DO SUL: <<http://www.caxias.rs.gov.br/>> .
- PREFEITURAS MUNICIPAIS (2008; 2009).
- REZENDE, Fernando A. **Finanças públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 15-83; 120-144.
- RIANI, Flávio. **Economia do setor público:** uma abordagem introdutória. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 79-95.
- ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. **Composição do gasto público e crescimento econômico:** estudo em painel para estados brasileiros. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A049.pdf>> . Acesso em: 12/08/2009.
- SILVA, Marcos Fernandes G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública. I. **RAE – Revista de Administração de Empresas,** São Paulo, v. 36, n. 3, p. 32-41, jul./ago./set. 1996. Disponível em: <<http://www16.fgv.br/rae/artigos/306.pdf>> . Acesso em: 12/08/2008.
- SORGATO, Gelci. **Projeto Redes de Atenção.** Disponível em: <<http://www.recria.org.br/sobrearecria/introducao.pdf>> . Acesso em: 13/09/2009.
- SOUZA, Nilson Araújo de. Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 1-27.
- SOUZA, Heitor Miranda de. **A teoria da escolha pública e sua contribuição para as políticas ambientais municipais.** Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12480>> . Acesso em: 28/04/2009.
- SOUZA, Nali de Jesus. **Curso de economia.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 286-307.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Glossário:** de olho na educação. 2009. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/Arquivos/Glossario-20071126.pdf>> . Acesso em: 03/03/2010.
- VASCONCELLOS, Lígia. Economia da educação. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.) **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 402-418.
- ZYLBERSTAJN, Hélio. **Como melhorar a qualidade do gasto público?** Disponível em: <[http://www.etco.org.br/user\\_file/ETCO\\_SEMINARIO\\_FINAL.ppt](http://www.etco.org.br/user_file/ETCO_SEMINARIO_FINAL.ppt)> . Acesso em: 18/05/2009.

## 7 ANEXO

MUNICÍPIOS	DADOS BRUTOS										DADOS PONDERADOS									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	A	B	C	D	E	F	G	H	I		
Bento Gonçalves	7.174,20	85,30	13,30	1,40	15,40	191,06	250,19	213,51	265,07	0,74	0,29	0,69	0,81	0,20	0,30	0,45	0,64	0,36		
Carlos Barbosa	9.371,64	85,90	13,10	1,00	17,10	188,93	243,42	206,19	260,55	0,97	0,33	0,67	0,52	0,37	0,15	0,10	0,09	0,18		
Caxias do Sul	4.715,43	91,50	7,30	1,20	14,50	191,23	247,38	208,12	261,68	0,24	0,81	0,16	0,68	0,13	0,31	0,27	0,18	0,22		
Farrópolis	4.116,64	92,60	7,10	0,30	17,70	198,91	247,57	218,07	261,17	0,15	0,87	0,14	0,08	0,43	0,91	0,29	0,92	0,21		
Flores da Cunha	5.162,73	89,20	9,60	1,20	24,90	199,19	254,77	215,05	282,29	0,32	0,64	0,33	0,68	0,97	0,92	0,75	0,77	0,95		
Garibaldi	6.346,54	89,30	10,40	0,30	19,00	193,20	261,13	209,06	276,02	0,57	0,65	0,41	0,08	0,59	0,50	0,96	0,25	0,83		
São Marcos	5.187,49	80,20	18,40	1,40	19,20	190,21	251,47	213,70	269,74	0,32	0,04	0,96	0,81	0,61	0,23	0,54	0,66	0,58		
<b>MÉDIA</b>	<b>6010,67</b>	<b>87,71</b>	<b>11,31</b>	<b>0,97</b>	<b>18,26</b>	<b>193,25</b>	<b>250,85</b>	<b>211,96</b>	<b>268,07</b>											
<b>DESVIO PADRÃO</b>	<b>1799,28</b>	<b>4,25</b>	<b>3,98</b>	<b>0,48</b>	<b>3,40</b>	<b>4,17</b>	<b>5,77</b>	<b>4,26</b>	<b>8,39</b>											

A Despesa per capita na Função Educação - Despesa Total dividida pelo número de matrículas em cada municípios, ano 2008

B Taxa de aprovação rede Municipal - 2008

C Taxa de Reprovação Rede Municipal - 2008

D Taxa de Abandono Escolar da Rede Municipal - 2008

E Taxa Distorção Idade-Série da Rede Municipal - 2006

F Indicador Educacional do Ensino Fundamental Municipal, para a Prova Brasil - Língua Portuguesa 4ª série

G Indicador Educacional do Ensino Fundamental Municipal, para a Prova Brasil - Língua Portuguesa 8ª série

H Indicador Educacional do Ensino Fundamental Municipal, para a Prova Brasil - Matemática 4ª série

I Indicador Educacional do Ensino Fundamental Municipal, para a Prova Brasil - Matemática 8ª série

Tema 1 – Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira – 2º lugar

*Carla de Barros Reis\**

**O Impacto do Programa Simples  
no Regime Geral da Previdência  
Social: uma análise do fluxo  
atuarial de longo prazo**

\* Bacharelada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista do Programa de Educação Tutorial do Ministério da Educação e Cultura (PET/MEC).



## **Agradecimentos**

Agradeço primeiramente a Deus pela saúde, pela paciência e pela energia durante a elaboração deste trabalho; à professora e orientadora Moema Gonçalves Bueno Figoli e ao professor Bernardo Lanza de Queiroz pelo apoio e pelo encorajamento contínuos na pesquisa; ao corpo docente da Face, pelos conhecimentos transmitidos; ao grupo PET Economia pelo apoio institucional e pelas facilidades oferecidas; aos meus pais, Selma e Maurício, minha irmã, Daniely, meu namorado, Gustavo, e tantos amigos que me apoiaram nesta pesquisa.



## Resumo

O objetivo deste estudo é construir um indicador que reflita um possível impacto atuarial sobre o RGPS decorrente da Lei do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples – Lei n. 9.317, de 05/12/1996). Adotando certas hipóteses, verifica-se, para os empregados das empresas optantes do sistema, a existência de um possível desequilíbrio atuarial de longo prazo entre o montante de suas contribuições e o valor atual da aposentadoria por tempo de contribuição a ser recebida. Também são calculadas as alíquotas sobre o faturamento bruto mensal que possibilitam a equidade atuarial desses fluxos. Os dados utilizados nas simulações baseiam-se na legislação brasileira e nas características gerais das empresas optantes. Os resultados revelam que, na maioria dos casos, dados certos parâmetros, as alíquotas incidentes sobre o faturamento bruto mensal são insuficientes para estabelecer o equilíbrio atuarial de longo prazo do sistema, e há indicações da existência de um caráter distributivo entre trabalhadores das empresas optantes. Dessa forma, em razão da Lei do Simples, o estudo atenta para a necessidade de planejamento fiscal e financeiro a fim de evitar e controlar possíveis déficits do RGPS no longo prazo.

**Palavras-chave:** Programa Simples; Previdência Social; equilíbrio atuarial.



1 INTRODUÇÃO . . . . .	381
2 REVISÃO DA LITERATURA: ALGUNS DETERMINANTES DO DESEQUILÍBRIO ATUARIAL DE LONGO PRAZO DO RGPS. . . . .	383
2.1 Os trabalhadores rurais . . . . .	385
2.2 A questão de gênero . . . . .	386
2.3 A questão dos professores . . . . .	387
2.4 O salário-mínimo . . . . .	387
2.5 Informalidade no mercado de trabalho . . . . .	388
2.6 Tratamento diferenciado a segmentos especiais da sociedade . . . . .	389
3 A LEI DO SIMPLES E A PREVIDÊNCIA SOCIAL . . . . .	390
3.1 Caracterização das empresas optantes . . . . .	391
3.2 O impacto financeiro. . . . .	393
3.2.1 As renúncias previdenciárias . . . . .	393
3.2.2 A formalização previdenciária . . . . .	395
3.3 O impacto atuarial . . . . .	396
4 A ÁLGEBRA DO EQUILÍBRIO ATUARIAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS GERAIS . . . . .	397
4.1 O modelo . . . . .	397
4.1.1 O montante do fluxo de contribuições individuais. . . . .	397
4.1.2 O valor atual do fluxo de benefícios . . . . .	398
4.1.3 O cálculo da alíquota de equilíbrio atuarial. . . . .	399
4.1.4 O Indicador de Impacto Atuarial do Simples. . . . .	401
4.2 Hipóteses de trabalho . . . . .	403
5 ANÁLISE DOS RESULTADOS . . . . .	406
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS . . . . .	416

7 REFERÊNCIAS . . . . .	417
ANEXO A – FATOR PREVIDENCIÁRIO . . . . .	420
ANEXO B – ALÍQUOTAS POR FAIXA DE RECEITA BRUTA ANUAL . . . . .	421
ANEXO C – TRATAMENTO TRIBUTÁRIO PRÉ E PÓS-INSTITUIÇÃO DO SIMPLES . . . . .	422
APÊNDICE – EXPECTATIVA DE SOBREVIVÊNCIA . . . . .	423

## LISTA DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1. Participação do Simples em relação às renúncias previdenciárias (em %) . . . . .	394
Gráfico 2. Alíquotas de equilíbrio . . . . .	408
Gráfico 3. Taxa de lastro – Taxa de desconto: 2% . . . . .	415
Gráfico 4. Taxa de lastro – Taxa de desconto: 3% . . . . .	415
Gráfico 5. Taxa de lastro – Taxa de desconto: 4% . . . . .	415

## LISTA DE TABELAS

---

Tabela 1. Alíquotas atuarialmente equilibradas incidentes sobre o faturamento bruto mensal (%) . . . . .	407
Tabela 2. Alíquotas atuarialmente equilibradas incidentes sobre o faturamento bruto mensal (%) . . . . .	409
Tabela 3. Alíquotas atuarialmente equilibradas por faixa de faturamento e sexo (%) . . . . .	410
Tabela 4. INSS – Composição dos gastos com benefícios previdenciários concedidos (%) . . . . .	412
Tabela 5. Indicador de impacto atuarial (%) . . . . .	413



## 1 INTRODUÇÃO

---

O tratamento diferenciado dado a alguns segmentos populacionais e econômicos no que tange às regras referentes a contribuições e benefícios previdenciários é, frequentemente, apontado como um dos determinantes do desequilíbrio atuarial do fluxo de caixa do Regime Geral da Previdência Social brasileira (RGPS).<sup>1</sup> Entende-se por equilíbrio atuarial a igualdade entre o montante das contribuições e o valor atual esperado dos benefícios recebidos. Em outros termos, essa definição pressupõe uma razão unitária entre o que se paga e o que se recebe dele.<sup>2</sup>

Ao contrário dos sistemas capitalizados nos quais há acumulação de reservas, o regime de repartição simples adotado pelo RGPS baseia-se no pacto intergeracional, ou seja, ativos financiam inativos no presente, esperando que as futuras gerações façam o mesmo (OLIVEIRA; BELTRÃO; MANIERO, 1997). Contudo, a fim de analisar a igualdade entre direitos que cada indivíduo usufrui e obrigações que deve aportar, um sistema de repartição pode ser avaliado pelo equilíbrio individual, que é um princípio básico do seguro social.

No Brasil são vários os fatores que podem ocasionar desequilíbrios atuariais no sistema. Destacam-se as regras diferenciadas por sexo, os benefícios à população rural sem contrapartida contributiva, a elevação da expectativa de sobrevida e outros.

A partir de dezembro de 1996, entra em vigor a Lei n. 9.317, instituindo o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples). Esse programa do governo federal constituiu um mecanismo simplificado de tributação, unificando a cobrança de vários impostos federais em um único documento de arrecadação. Dentre esses impostos, destaca-se a contribuição patronal para a seguridade social, que passou dos 20% sobre a folha salarial para alíquotas que variam entre 1,2% e 2,7% incidentes sobre o faturamento bruto mensal das empresas. Essa mudança de natureza tributária inseriu o Simples nas discussões a res-

---

1 O fluxo atuarial da Previdência Social também compreende desequilíbrios no Regime Próprio da Previdência Social (RPPS). Entretanto, este tema não é objeto de estudo deste trabalho. Ver Fernandes e Gremaud (2004).

2 Alguns autores consideram equilibrado um sistema que privilegie os mais pobres, ou seja, que existam subsídios cruzados na “direção correta”.

peito da renúncia previdenciária, tanto no aspecto atuarial quanto no aspecto financeiro.<sup>3</sup>

Apesar da importância do tema, verifica-se uma grande necessidade de avaliações e estudos empíricos que analisem os impactos do programa na sociedade e na esfera governamental. Uma primeira exceção importante é o trabalho de Delgado et al. (2007), que revela os efeitos da Lei do Simples sobre vários aspectos, principalmente no que se refere à formalização previdenciária.

Diferentemente da adoção de ideias que tentam restringir os direitos e diminuir os benefícios a dimensões estritamente contributivas e considerando a inclusão previdenciária um ponto importante a se pensar para uma política de longo prazo para o RGPS, este trabalho propõe-se a verificar uma face dentre muitas outras que merecem ser discutidas quando se trata da sustentabilidade financeira do sistema: o equilíbrio atuarial individual. Analisa-se, para o universo de empregados de empresas optantes do Simples, a existência de um possível desequilíbrio atuarial de longo prazo entre o montante de suas contribuições e o valor atual da aposentadoria por tempo de contribuição. Os resultados mostram que, na maioria das situações, ocorrem desequilíbrios atuariais nos cálculos individuais dos trabalhadores de empresas optantes e que pode existir um tímido fluxo de transferências entre esses trabalhadores.

Este trabalho é constituído por cinco seções, incluindo esta Introdução. Na Seção 2 é realizada uma revisão da literatura abordando alguns fatores que contribuem para o desequilíbrio do fluxo atuarial do sistema. Na Seção 3 aprofunda-se a questão dos impactos do Simples. Na Seção 4 é desenvolvido o modelo matemático empregado no cálculo das alíquotas atuarialmente equilibradas e do indicador de impacto atuarial, sendo também descritas as hipóteses adotadas. Na Seção 5 apresenta-se a análise dos resultados obtidos. Por fim, mostram-se as conclusões do trabalho.

3 O aspecto financeiro refere-se ao saldo resultante da redução da contribuição patronal e ao aumento das contribuições totais devido à formalização de empresas e empregados até então não registrados.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA: ALGUNS DETERMINANTES DO DESEQUILÍBRIO ATUARIAL DE LONGO PRAZO DO RGPS

---

A preocupação com o desequilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social é recorrente. O que no passado se resolvia aumentando as alíquotas de contribuição, atualmente procedem-se a reajustes no âmbito dos benefícios. No Brasil, a contribuição das empresas para o INSS aumentou de 3,5% em 1938 para os atuais 20% incidentes sobre o total da folha de salários (CECHIN, 2002, p. 60).

Entretanto, a elevação das alíquotas de contribuição impôs maiores custos às firmas, com diminuição da competitividade diante do mercado externo e restrições quanto à demanda por trabalho do setor formal da economia. As altas alíquotas estimularam a sonegação e o aumento da informalidade no mercado de trabalho.

As reformas ocorridas nos governos Cardoso (1995-1998/1999-2002) e Lula (2003-2006) proporcionaram grande evolução nesse sentido. No que se refere ao Regime Geral da Previdência Social, destacam-se as duas reformas ocorridas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso.

Dentre outras medidas, a promulgação da Emenda Constitucional n. 20, em dezembro de 1998, juntamente com a Lei n. 9.876/1999, modificou a regra de cálculo dos benefícios. O que pela Constituição Federal, em sua redação original, era calculado com base na média aritmética simples dos últimos 36 salários de contribuição mensais corrigidos pela inflação passa a corresponder aos 80% maiores salários de contribuição, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria.

Além disso, foi institucionalizado o fator previdenciário, aplicável às aposentadorias por tempo de contribuição e, opcionalmente, às aposentadorias por idade. Na institucionalização desse fator previdenciário, foram considerados aspectos atuariais como o tempo de contribuição, a alíquota e a expectativa de sobrevivência. Dessa forma, tenta-se adotar o princípio do equilíbrio atuarial: devolver ao beneficiário, enquanto este sobreviver, o valor contribuído e capitalizado durante sua vida ativa.

O fator é positivamente afetado pelo tempo de contribuição e pela idade da aposentadoria, mas decresce com o aumento da expectativa de sobrevivência no

momento da concessão do benefício.<sup>4</sup> Logo, essa medida acabou por aumentar a idade média de concessão das aposentadorias por tempo de contribuição, que subiu, entre 1995 e 2004, de 49,7 anos para 52,2 anos para as mulheres, e de 54,3 anos para 56,9 anos para os homens (DELGADO et al., 2006).

Numa análise comparada, a idade continua sendo muito baixa em relação aos limites de idade prevalentes no cenário internacional.<sup>5</sup> Apesar disso, verificou-se uma extensão do período contributivo e uma redução do tempo de pagamento do benefício, favorecendo o equilíbrio de longo prazo.

Oliveira, Beltrão e Maniero (1997) calcularam as alíquotas que promovem o equilíbrio atuarial no RGPS, obviamente, sob a base de cálculo utilizada antes do fator previdenciário. Os autores encontraram, para a maioria das simulações feitas, alíquotas superiores às presentes na legislação, dadas as regras vigentes. Para um indivíduo que entrasse no mercado de trabalho com 20 anos e se aposentasse com 35 anos de contribuição, a uma taxa de capitalização de 2%, a alíquota de equilíbrio corresponderia a cerca de 40%.

Segundo Giambiagi (2008), considerando o fator previdenciário, sob certas hipóteses quanto às taxas de desconto e crescimento do salário real, para quem começa a trabalhar aos 20 anos e tem uma expectativa de vida de 80 anos, a alíquota previdenciária atuarialmente justa deveria ser de 26,5% para as mulheres (que se aposentam com 30 anos de contribuição) e de 26,8% para os homens (que se aposentam com 35 anos de contribuição). Entretanto, o autor também revelou em suas simulações que, no caso das aposentadorias por idade, os requisitos contributivos atualmente em vigor são insuficientes para custear, de forma completa, o benefício. Na hipótese mais favorável, o montante de contribuições efetuado equivale a somente 12 anos de recebimento. Assim, as alíquotas atuarialmente necessárias para a aposentadoria por idade variam de 33,6% a 56,7% para os homens e de 52,7% a 70,7% para as mulheres. É importante ressaltar que, para este trabalho, o autor não considerou os benefícios de risco ou não programáveis,<sup>6</sup> que representam uma parcela expressiva dos gastos do INSS.

4 Ver Anexo A para cálculo do fator previdenciário.

5 A idade mínima para a concessão de aposentadorias nos países da OCDE é de 63,9 anos para os homens e 62,6 anos para as mulheres (ROCHA; CAETANO, 2008, p. 19).

6 Os benefícios programáveis compreendem as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. Os benefícios não programáveis englobam as demais contingências, como, por exemplo, o auxílio em caso de doença ou a aposentadoria por invalidez.

Como se pode observar, alguns avanços foram conquistados com o fator previdenciário, mas existem vários pontos a se discutir, considerando os riscos sociais justificadores do seguro social. A seguir, analisam-se outros aspectos importantes que acarretam custos de longo prazo no fluxo de caixa do RGPS, apesar do caráter altamente distributivo inerente a eles. Também é certo que muitos desses fatores significam aumento de *formalização previdenciária*,<sup>7</sup> que, sem dúvida, é uma variável-chave na determinação da sustentabilidade do sistema. Entretanto, torna-se essencial separar, nas finanças públicas, os custos e os benefícios das subvenções como forma de analisar, periodicamente, o andamento da política que foi instituída e a realização dos objetivos desta, além de verificar seu saldo líquido a fim de “desconstruir qualquer manipulação ideológica a seu respeito” (CAETANO, 2008).

## 2.1 Os trabalhadores rurais

A partir da universalização da cobertura e do atendimento previdenciários instituídos pela Constituição de 1988, foram uniformizados os benefícios e os serviços para as populações urbana e rural. Contudo, as regras de contribuição permaneceram diferentes, de forma que a quantia com a qual os trabalhadores rurais contribuem é uma parcela muito modesta do valor dos benefícios que têm direito de receber. Soma-se a esse fato o benefício constitucional de os trabalhadores rurais se aposentarem por idade cinco anos antes em relação aos trabalhadores urbanos: 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens.

É sabido que a Previdência Rural é uma das maiores políticas sociais do país e que, além de ampliar a cobertura do sistema – que é um dos eixos orientadores de uma política de longo prazo para a Previdência Social –, atua como instrumento de redistribuição de renda.<sup>8</sup>

Entretanto, as alíquotas atuarialmente justas para os trabalhadores rurais, que se aposentam nas idades anteriormente referidas e com 15 anos de contribuição, seriam de 98,74% e 94,98% para mulheres e homens, respectivamente. Ao se incluírem todos os benefícios (programáveis e não programáveis), as alíquotas seriam de 109,78% e 114,70%, respectivamente (CECHIN, 2002, p. 68).

7 Entende-se aqui por formalização previdenciária o vínculo de empregados e empregadores ao INSS.

8 O aspecto atuarial é tratado de forma primordial neste trabalho. Contudo, reconhece-se o papel redistributivo da Previdência Rural. Ver Neto (2008).

Portanto, reconhece-se algum custo atuarial na medida em que o montante de contribuições capitalizadas no tempo é menor que o valor esperado dos benefícios futuros.

## 2.2 A questão de gênero

A diferenciação entre as regras de aposentadoria aplicadas aos homens e às mulheres encontra respaldo na base de construção da Previdência Social brasileira, fundamentada no papel de provedor dos homens e na figura da mulher como a “senhora do lar e dos filhos”.

Com a inserção cada vez maior das mulheres no mercado de trabalho, a explicação para tais diferenças está ligada à dupla jornada de trabalho feminino e às diferenças significativas de rendimentos entre os sexos (GIAMBIAGI, 2007).

No Brasil, entretanto, as aposentadorias das mulheres acabam sendo precoces em comparação com as referências internacionais. Além de contribuir cinco anos a menos que os homens, o regime de aposentadoria por tempo de contribuição possibilita às mulheres se aposentarem em idade bastante precoce – em média, 52 anos (GIAMBIAGI, 2007).

Por sua vez, a expectativa de sobrevida feminina é maior que a dos homens. Aos 60 anos, para ambos os sexos, o indivíduo vive mais 21,1 anos. Para os homens ela é menor que a média (19,4 anos), enquanto para as mulheres é superior à média (22,6 anos).<sup>9</sup> Assim, as mulheres contribuem com menos tempo e recebem benefícios por mais anos.

Diante da realidade demográfica brasileira, que se aproxima cada vez mais daquela dos países desenvolvidos, o próprio Ministério da Previdência e Assistência Social acredita que o limite de idade deveria ser de 65 anos para ambos os sexos, como acontece em alguns países como México, Peru, Portugal e Espanha (CECHIN, 2002).

Em simulações realizadas por Giambiagi (2008), adotando-se certas hipóteses de trabalho, as alíquotas atuarialmente equilibradas para aposentadorias por tempo de serviço correspondem a cerca de 22,4% para os homens e a 25,5% para as mulheres. Para as aposentadorias por idade, essas alíquotas correspon-

<sup>9</sup> Segundo a Tábua Completa de Mortalidade – 2007 do IBGE.

dem a 33,6% para homens e a 52,7% para mulheres. Por sua vez, estudos da Secretaria de Previdência Social demonstram que a aposentadoria por idade aos 60 ou 65 anos, com um tempo de contribuição de 15 anos, exigiria alíquotas de 67% e 55% para mulheres e homens, respectivamente (CECHIN, 2002, p. 66).

Em todos os exercícios empíricos, a mulher receberia uma subvenção maior. Portanto, verifica-se a contribuição das regras referentes às mulheres para o desequilíbrio atuarial de longo prazo do RGPS.

### **2.3 A questão dos professores**

Os professores da educação infantil e do ensino médio e fundamental têm tratamento diferenciado em relação ao tempo de contribuição (cinco anos a menos). Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 20/1998, adotou-se a igualdade de tratamento apenas para os professores universitários.

Os baixos salários pagos e as inadequadas condições de trabalho foram as justificativas utilizadas para a concessão de aposentadorias precoces. Entretanto, para Giambiagi (2007), essa regra especial é injustificável. Ao contrário de uma política de bonificações por meio das aposentadorias, precisa-se adotar medidas que valorizem a carreira a fim de elevar as remunerações desses profissionais. “A aposentadoria não deve ser oferecida ao professor como forma de compensação pelas baixas remunerações” (CECHIN, 2002, p. 68).

### **2.4 O salário-mínimo**

O valor médio dos benefícios concedidos pela Previdência Social é definido por dois fatores: a fórmula de cálculo do benefício e o mecanismo de correção desse benefício ao longo do tempo.

A Constituição de 1988 assegurou o salário-mínimo como piso previdenciário. Dessa forma, os benefícios cujos valores se igualam ao salário-mínimo são reajustados no mesmo momento e à mesma proporção que este. Por sua vez, os demais benefícios são corrigidos anualmente, de acordo com a inflação de preços ao consumidor (ROCHA; CAETANO, 2008, p. 21).

A prática internacional baseia-se nas regras de indexação pela inflação de preços, fazendo com que, de forma simultânea, haja manutenção no poder de

compra dos beneficiados e a redução das pressões da elevação do valor real dos benefícios sobre as despesas previdenciárias.

No último decênio houve expressivo aumento do valor real do salário-mínimo. Como cerca de 2/3 dos benefícios têm valor menor ou igual a um salário-mínimo, essa política foi responsável por parcela significativa do crescimento do déficit do INSS.

Observa-se, portanto, que o benefício mínimo representa um valor cada vez mais alto da média salarial nacional, que é a base das taxas de contribuições. Segundo Afonso, Zylberstajn e Souza (2006), se o salário-mínimo mantiver uma taxa de crescimento anual constante de 3% por vinte anos, a diferença dos valores presentes dos benefícios e das contribuições previdenciárias, em números de PIBs de 2004, será de 2,29.

Além de uma dinâmica de crescimento dos gastos previdenciários superior ao PIB do país, essa sistemática de indexação causa uma pressão adicional sobre a necessidade de financiamento dos regimes, na medida em que impõe uma evolução dos benefícios a taxas superiores às contribuições, que, por sua vez, tendem a seguir o comportamento da massa salarial (ROCHA; CAETANO, 2008, p. 22). São reconhecidos, contudo, os efeitos dessa política sobre a redução da pobreza e sobre a distribuição de renda.<sup>10</sup>

## 2.5 Informalidade no mercado de trabalho

A informalidade interfere de forma decisiva no valor dos benefícios previdenciários, dada a maior probabilidade de irregularidades nos fluxos de contribuições. Entretanto, trata-se de uma questão delicada, na medida em que a relação de causalidade deve ser bem avaliada, porque as próprias regras do sistema, como as altas alíquotas de contribuição, colaboram para a queda da demanda por trabalho do setor formal da economia.

Segundo Neri (2000), a contribuição para a Previdência Social é vista como um imposto, havendo, portanto, um descasamento entre o valor das contribuições e o valor subjetivo dos benefícios. Isso ocorre pelo fato de o empregado não perceber a ligação entre a contribuição presente e o benefício a ser

<sup>10</sup> Sobre o impacto distributivo do salário-mínimo, ver Soares (2004).

auferido no futuro, além de os direitos trabalhistas serem independentes do caráter legal da relação de trabalho assumida.

Estimativas mostram que o benefício instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas)<sup>11</sup> afetaria negativamente o equilíbrio das contas do INSS de forma indireta.<sup>12</sup> Camargo e Reis (2007) analisaram se a introdução da Loas criou um incentivo para que determinados grupos de trabalhadores não contribuíssem para a Previdência Social e, portanto, contribuiu para o aumento da informalidade, uma vez que a lei garante uma aposentadoria igual a um salário-mínimo a todos os trabalhadores com 65 anos e renda familiar *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do valor do salário-mínimo. Os autores concluíram que o benefício levou o grupo de trabalhadores jovens e com nível educacional baixo a deixar de contribuir para a Previdência Social.

Independentemente do sentido da relação, é fato que o fluxo de caixa do RGPS é prejudicado pelas relações informais, tendo em vista ser ínfima a contribuição desse tipo de trabalhador ao INSS.<sup>13</sup>

Avaliando as alíquotas de contribuição atuarialmente justas para os empregados do setor formal, Fernandes e Narita (2005) concluíram que o equilíbrio do sistema depende da parcela de tempo como contribuinte, ou seja, o principal fator de desequilíbrio atuarial é a elevada taxa de informalidade no mercado de trabalho.<sup>14</sup>

Portanto, dado que o valor do benefício de aposentadoria ou pensão está, em geral, associado ao valor do salário de contribuição, deve haver uma grande transferência daqueles indivíduos cuja parcela do tempo de contribuição é elevada para aqueles cuja parcela é reduzida, impondo um grande custo individual ao sistema.

## 2.6 Tratamento diferenciado a segmentos especiais da sociedade

Determinados setores da sociedade não contribuem pela regra geral, mas por regras diferenciadas. As entidades filantrópicas de assistência social que

11 Aprovada em 1993, a Loas garantia o benefício de um salário-mínimo mensal para pessoas com 70 anos ou mais. Em 1998, o limite de idade para o recebimento da Loas passou para 67 anos e, em 2003, ocorreu nova redução, dessa vez para 65 anos.

12 A Loas é um benefício assistencial custeado pelo Tesouro Nacional (GIAMBIAGI, 2007, p. 143).

13 Somente cerca de 7,7% dos empregados informais do país contribuem para o INSS (NERI, 2000).

14 Em 1992, o percentual de trabalhadores na informalidade era de 51,9%, atingiu 53% em 1998 e caiu para 50,4% em 2004 (RAMOS, 2007).

atendam aos requisitos da lei gozam de imunidade constitucional, não recolhendo a contribuição patronal ao RGPS. Os empregadores rurais – pessoa física e jurídica – têm a contribuição patronal substituída, respectivamente, por taxas de 2,1% e 2,6% da receita bruta decorrente da comercialização, mas esta contribuição não incide sobre a produção exportada. Os clubes de futebol profissional contribuem com 5% da receita bruta decorrente de espetáculos desportivos ocorridos no território nacional. O empregador doméstico contribui com 12% do salário de contribuição do empregado doméstico. Tratamento diferenciado é dispensado também aos segurados especiais e às empresas optantes do Simples. Neste último caso, utiliza-se sistemática de contribuição específica que proporciona encargos substancialmente inferiores às contribuições devidas sobre a folha de salários (CECHIN, 2002).

Apesar de o tratamento diferenciado ser importante para determinados segmentos, uma vez que possuem impacto direto na formalização previdenciária e aumento da cobertura, essa sistemática dificulta que o equilíbrio atuarial do RGPS seja alcançado, implicando a necessidade de aporte de recursos do Tesouro Nacional. Nesse sentido, a próxima seção tratará, de forma específica, de um dos casos de tratamento diferenciado: as empresas optantes do Simples.

### **3 A LEI DO SIMPLES E A PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

Sabe-se que as microempresas e as empresas de pequeno porte detêm uma posição de destaque no cenário socioeconômico brasileiro. Essas instituições, entretanto, enfrentam grandes dificuldades para se inserir e se manter na formalidade, quais sejam: custo incompatível com sua capacidade; pesadas obrigações fiscais; perda de competitividade.

Tanto a criação quanto o fechamento são mais prováveis de ocorrer em uma unidade de menor porte. Segundo Najberg, Puga e Oliveira (2000), cerca de 97,7% das novas unidades e 97,2% das unidades fechadas, ao longo do ano de 1997, eram microestabelecimentos.

Desde a década de 1980, com a Constituição de 1988, pensava-se em possíveis soluções para esse grupo de empresas que se destacava na geração de empregos pela sua capacidade criativa na dinâmica econômica (DELGADO et al., 2007). Um grande avanço nesse sentido foi alcançado com a criação do Sistema Integrado

de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples). Criado com base na Lei n. 9.317, de dezembro de 1996, este programa do governo federal constitui um mecanismo simplificado de tributação que desonera esse universo de empresas e os custos da administração pública.

As pequenas empresas foram classificadas, segundo sua receita bruta anual, em microempresa (ME) ou empresa de pequeno porte (EPP). Podem se habilitar como microempresa os estabelecimentos com faturamento anual de até R\$ 120 mil, e como EPP, aqueles que obtiverem faturamento entre R\$ 120 mil e R\$ 1.200 mil. Em cada categoria existe ainda uma estratificação que confere progressividade às alíquotas previstas para cada tributo.

Com a intenção de incentivar e legalizar as operações das MEs e das EPPs, o Simples Federal unificou a cobrança de vários impostos federais em um único documento de arrecadação, que é calculado com base na receita bruta das empresas a uma alíquota progressiva. Além disso, isenta essas empresas das contribuições destinadas ao Sesc, Sesi, Senai, Senac, Sebrae, Senar, Sest, Senat, Inbra e salário educação.

Nesta seção serão analisados a tipificação das empresas optantes e os dois aspectos cruciais na avaliação do Simples: o impacto financeiro e o impacto atuarial.

### **3.1 Caracterização das empresas optantes**

Um estudo desenvolvido por Delgado et al. (2007) procurou responder à demanda da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social por avaliações do impacto dos nove primeiros anos de vigência da lei do Simples.

Utilizando análises empíricas, experimentos contrafactuais e inferências consistentes, os autores apontaram a tipificação e a evolução no tempo dos estabelecimentos optantes pelo Simples. Essa caracterização será de extrema relevância para a construção das hipóteses utilizadas na especificação do modelo.

Para alcançar esses objetivos, os autores utilizaram três fontes de dados: registros administrativos referentes à Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e a Pesquisa da Economia Informal Urbana (Encif).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Para ver a descrição completa das fontes de dados, consultar Delgado et al. (2007, p. 14).

A GFIP corresponde a registros administrativos do Ministério da Previdência Social referentes a recolhimentos devidos ao FGTS e/ou informações à Previdência Social. Esses registros contêm um extenso conjunto de informações, tais como: número de CNPJ dos estabelecimentos; opção dos estabelecimentos pelo Simples; número de empregados assalariados e trabalhadores por conta própria; massa de salário e remunerações pagas pelos estabelecimentos; valores devidos a título de contribuições diversas, dentre outras. Destaque-se apenas que nesses registros não há informações sobre o faturamento dos estabelecimentos.

A Rais é um registro administrativo mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego e fornece uma base de dados bastante rica a respeito do mercado de trabalho formal não agrícola, com informações a respeito de estabelecimentos e assalariados, dentre as quais se destacam: área geográfica, atividade econômica, idade, ocupação e salários. Na Rais encontra-se a deficiência de não existirem informações sobre a opção, ou não, dos estabelecimentos ao Simples.

A Encif é uma pesquisa de amostragem domiciliar realizada pelo IBGE já com duas edições disponíveis (1997 e 2003). Ela levanta informações sobre o setor informal urbano, que corresponde aos trabalhadores por conta própria e às unidades econômicas com até cinco empregados. Portanto, a ausência de registros oficiais ou regulamentares não é critério para a definição de informal nessa pesquisa.

Observando os dados da GFIP e da Rais, Delgado et al. (2007) estimaram uma média de seis empregados por empresa optante e com taxa de crescimento salarial menor que as empresas não optantes entre 2000 e 2005. Apesar de as fontes de dados não contarem com informações relativas ao faturamento bruto dos estabelecimentos, intui-se, pelo número médio de empregados, que as empresas optantes possuem, em média, receita superior a R\$ 60.000,00 anuais (primeira subfaixa de faturamento anual das microempresas).

Com base na análise da Encif, observou-se que o tipo médio de empreendimento optante do Simples é a microempresa empregadora, com baixa adesão dos “conta própria”, empregando, em média, 2,4 trabalhadores com salário médio de dois salários-mínimos, operando preponderantemente no comércio, com faturamento mensal entre R\$ 1.000 mil e R\$ 5.000 mil.

Inferiu-se que “o Simples é consistente como política de reprodução da microempresa, sem espaço para forte crescimento destas” (DELGADO et al.,

2007, p. 38), uma vez que as empresas optantes tiveram um incremento na contratação de novos assalariados muito baixo *vis-à-vis* às empresas não optantes, além de manterem praticamente constantes os salários de seus empregados e a agregação de trabalhadores autônomos.

### 3.2 O impacto financeiro

O impacto financeiro imposto pelo Simples deve levar em consideração o efeito líquido entre a queda na arrecadação do INSS com as renúncias fiscais e o aumento das contribuições totais decorrentes da formalização de empresas e empregados até então não registrados, somado à contratação de novos trabalhadores.

#### 3.2.1 As renúncias previdenciárias

O tratamento diferenciado na sistemática de contribuição dado a segmentos especiais da sociedade, incluindo o Simples, provoca renúncias fiscais. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por renúncia fiscal:

“A anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique em redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (LC n. 101, de 04/05/2000 – artigo 14, § 1º).

Ou seja, é a diferença entre a contribuição patronal que as empresas pagariam caso não houvesse o Simples<sup>16</sup> e o que elas efetivamente pagam nesse regime diferenciado. As renúncias relacionadas às contribuições previdenciárias são bastante significativas, e o peso do Programa Simples no total das renúncias previdenciárias supera todos os outros segmentos.

16 O artigo 22 da Lei Federal n. 8.212/1991 diz que a contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, é de 20% sobre o total das remunerações pagas durante o mês aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços.

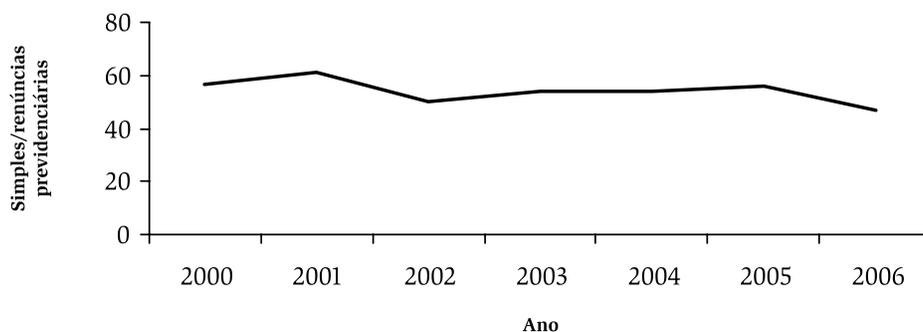


Gráfico 1. Participação do Simples em relação às renúncias previdenciárias (em %)

Fonte: elaboração da autora com base nos dados apresentados em Delgado et al. (2007, p. 11)

Nota: as renúncias previdenciárias representadas neste gráfico são compostas por regras de contribuição diferenciadas concedidas ao Simples, a entidades filantrópicas, à exportação de produção rural e à CPMF.

A renúncia previdenciária pode ser considerada um tipo de gasto tributário. Este, por sua vez, constitui-se de desonerações que podem ser consideradas exceção à regra geral da legislação, uma vez que o gasto tributário serve para aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor de atividade econômica ou de uma região.

Segundo Beghin (2005), não existe um consenso em relação às renúncias. Alguns autores e instituições apresentam críticas severas ao cômputo de isenções que dizem respeito ao princípio constitucional de capacidade contributiva<sup>17</sup> como perdas de arrecadação.

Nesse sentido, a incorporação do Simples como renúncia previdenciária é questionada, na medida em que o programa é uma norma tributária própria para micro e pequena empresa, instituída para ajustar a tributação à capacidade econômica desse universo empresarial. Logo, as microempresas e as empresas de pequeno porte, que têm poder de gerar maior número de empregos, necessitam de um tratamento especial e de proteção como forma de retirar milhares de pequenos empreendedores da informalidade e criar novos empregos, mesmo que, imediatamente, as medidas acarretem uma aparente perda de arrecadação.

17 O Princípio da Capacidade Contributiva, mencionado no artigo 145, § 1º da Constituição Federal, ensina que a tributação será de acordo com a capacidade econômica de cada um.

De acordo com Spínola (2005), de fato verificou-se nos anos de 1997 e 1998, auge do Simples, a formalização de mais de 1 milhão de postos de trabalho.

### **3.2.2 A formalização previdenciária**

Na teoria econômica tradicional, a tributação sobre a folha de pagamentos é apontada como uma das causas da elevação do custo do trabalho para o empregador. A expressão maior dessa ideia configura-se na chamada curva de Laffer, que revela uma relação inversa entre tributação e emprego.

Logo, com a desoneração dessas empresas cogita-se a possibilidade do aumento de vínculos formais de trabalho com a manutenção e o crescimento do número de MEs e EPPs. Pela regra geral, a empresa é obrigada a aportar aos cofres do Tesouro Nacional 20% da folha de pagamentos para o financiamento das atividades de seguridade social. Dessa maneira, a substituição da alíquota patronal de 20% sobre a folha de salários, pela contribuição sobre o faturamento bruto, produziria certo alívio para as firmas que são intensivas em mão de obra e, portanto, representam um peso expressivo na força de trabalho e na produção de bens e serviços (FILHO; COELHO, 2002).

O trabalho de Delgado et al. (2007) abriu espaço para discussão do Simples no que se refere à formalização previdenciária. Os autores encontraram uma evolução do número de estabelecimentos da ordem de 500 mil, com pelo menos 2 milhões de novos vínculos empregatícios formais, no período 2000-2005.

Além disso, com base em evidências indiretas, mas consistentes, os autores concluíram que o efeito inclusão de velhos estabelecimentos informais e novos que surgiram em função das condições facilitadoras do sistema trouxe acréscimos de receita corrente à Previdência mais importantes que a perda decorrente da mudança do regime tributário às microempresas que já eram formais.

Portanto, pode-se afirmar que o Simples gerou impacto financeiro positivo nas contas correntes da Previdência Social, sendo fundamental que haja tais tipos de subvenções a fim de cumprir, de forma planejada, o aumento da taxa de cobertura do sistema.

### 3.3 O impacto atuarial

Os empregadores optantes do Simples contribuem para a Previdência de forma reduzida. O cálculo simplificado do valor a ser recolhido é apurado com base na aplicação de alíquotas unificadas, fixadas em lei e incidentes sobre o faturamento bruto.<sup>18</sup>

Essa vantagem refere-se aos seguintes tributos federais: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Contribuição para a Seguridade Social a cargo da pessoa jurídica.

A diferenciação de alíquotas dá-se conforme a faixa de faturamento anual das empresas, podendo variar de 3% a 8,6%.<sup>19</sup> Para efeitos da análise a que se propõe realizar este estudo, a alíquota de interesse é aquela que se refere à contribuição patronal para o INSS, variando de 1,2% a 2,0% para as microempresas e de 2,14% a 2,7% para as empresas de pequeno porte. Também será considerada a alíquota de contribuição do empregado ao INSS de 8% sobre o salário de contribuição.

Dada a possibilidade de extensão dos benefícios da seguridade social para um conjunto maior de trabalhadores, surge a preocupação referente à sustentabilidade atuarial da sistemática de cálculo da contribuição patronal instituída pelo Simples. Ao desvincular a parcela da contribuição patronal da folha de salários, deve-se atentar para a ocorrência de um possível desequilíbrio entre o montante das contribuições e o fluxo de benefícios. Visando a minimizar esse possível impacto negativo nas contas previdenciárias, vedou-se a opção pelo Simples às empresas notoriamente conhecidas como mão de obra intensiva, como, por exemplo, as empresas da construção civil, de locação de mão de obra, de prestação de serviços de limpeza e outros.

18 De acordo com a Lei Federal n. 9.317/1996, o faturamento bruto corresponde ao produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos concedidos.

19 A partir de janeiro de 2006, foram criadas mais dez faixas de faturamento e novas alíquotas correspondentes, sendo a máxima de 12,6%.

Portanto, a contribuição do empregador baseada no faturamento, somada à contribuição do empregado, calculada com base em seu salário, pode ser insuficiente para financiar tanto o aumento do fluxo futuro de pagamentos previdenciários decorrente do atual acréscimo do número de vínculos empregatícios quanto o próprio montante individual de benefícios futuros. Este estudo focará apenas na análise do desequilíbrio atuarial individual, na medida em que o montante das contribuições tende a ser inferior ao valor atual esperado dos benefícios.

## 4 A ÁLGEBRA DO EQUILÍBRIO ATUARIAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS GERAIS

### 4.1 O modelo

Nesta seção, desenvolvem-se as fórmulas para o cálculo do montante de contribuições e o valor atual das aposentadorias por tempo de contribuição, a fim de construir o indicador de impacto atuarial e encontrar a própria alíquota sobre a receita bruta mensal dos estabelecimentos optantes do Simples que garante a situação de equilíbrio. Para tanto, inspirou-se no modelo exposto em Giambiagi e Afonso (2008).

#### 4.1.1 O montante do fluxo de contribuições individuais

O montante do fluxo das contribuições feitas por um indivíduo ao longo de sua vida ativa (MC) corresponde ao resultado do somatório entre a multiplicação de uma alíquota ( $c$ ) pelo salário de contribuição do empregado ( $W$ ) e a multiplicação de uma alíquota ( $t$ ) pela receita bruta *per capita* ( $\frac{F}{l}$ ), para os períodos 1, 2, ..., T, em que T é o número de anos de contribuição,  $l$  é o número de empregados e F é o faturamento bruto anual. O cálculo é realizado como se cada contribuição correspondesse a um depósito, capitalizado à taxa  $i$  até o período T. Portanto, considera-se que o valor das contribuições é levado para a data de recebimento da aposentadoria. Considerando que o salário cresce a uma taxa real  $w$  em relação ao ano anterior, tem-se que:

$$MC = \sum_{j=1}^T cW_i(1+w)^{j-1} (1+i)^{T-j} + \sum_{j=1}^T \frac{tF}{l}(1+i)^{T-j} \quad (1)$$

$$MC = \sum_{j=1}^T (cW_i(1+w)^{j-1} + \frac{tF}{l}) (1+i)^{T-j} \quad (2)$$

$$MC = \left(cW_1 + \frac{tF}{l}\right)(1+i)^{T-1} + \left(cW_1(1+w) + \frac{tF}{l}\right)(1+i)^{T-2} + \dots + \left(cW_1(1+w)^{T-1} + \frac{tF}{l}\right)$$

Como o termo *MC* pode ser igualado à soma de uma progressão geométrica (SPG) finita com *n* termos, primeiro termo  $a_1$  e razão *q*, tem-se:

$$MC = SPG = a_1 \frac{1 - q^n}{1 - q} \tag{3}$$

Sendo:

$$a_1 = \left(cW_1 + \frac{tF}{l}\right)(1+i)^{T-1} \text{ e } q = \frac{cW_1(1+w) + \frac{tF}{l}}{\left(cW_1 + \frac{tF}{l}\right)(1+i)}$$

tem-se que (1) é igual a:

$$MC = \left(cW_1 + \frac{tF}{l}\right)(1+i)^{T-1} \left[ \frac{1 - \left(\frac{cW_1(1+w) + \frac{tF}{l}}{\left(cW_1 + \frac{tF}{l}\right)(1+i)}\right)^T}{1 - \left(\frac{cW_1(1+w) + \frac{tF}{l}}{\left(cW_1 + \frac{tF}{l}\right)(1+i)}\right)} \right] \tag{4}$$

#### 4.1.2 O valor atual do fluxo de benefícios

O cálculo do valor atual do fluxo de benefícios (VAB) a serem recebidos após a passagem para a inatividade corresponde ao somatório do valor do benefício descontado à taxa de juros *i*. O cálculo do valor presente do primeiro fluxo de benefício *B* é  $\frac{B}{(1+i)}$ . O número de termos *N* corresponde ao número *j* de períodos em que o indivíduo recebe seu benefício após deixar de trabalhar, ou seja, seu período de sobrevivência. De modo análogo ao que foi feito no caso das contribuições, calcula-se a SPG com razão igual a  $\frac{1}{(1+i)}$ , e o valor do benefício também é levado para a data de início de recebimento da aposentadoria.

$$VAB = \sum_{j=1}^N \frac{B}{(1+i)^j} \tag{5}$$

$$VAB = \frac{B}{(1+i)} + \frac{B}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B}{(1+i)^N}$$

$$VAB = SPG = \frac{B}{(1+i)} \left[ \frac{1 - \left(\frac{1}{(1+i)}\right)^N}{1 - \left(\frac{1}{(1+i)}\right)} \right]$$

$$VAB = \frac{B}{(1+i)} \left[ \frac{(1+i)^N - 1}{(1+i)^N - (1+i)^{N-1}} \right] \quad (6)$$

No Brasil, a partir da reforma realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, o benefício corresponde ao produto entre o fator previdenciário  $f^{20}$  e a média dos 80% maiores salários de contribuição. Essa média pode ser conseguida pela subtração de duas SPGs com primeiro termo igual a  $W_1$  e razão  $(1+w)$ . A primeira refere-se ao somatório de todos os salários de contribuição da vida ativa do indivíduo. A segunda restringe-se ao somatório dos primeiros 20% dos salários de contribuição. Assim, o cálculo do benefício é dado por:

$$S_T = W_1 \left( \frac{1 - (1+w)^T}{1 - (1+w)} \right) \quad (7)$$

$$S_{0,2T} = W_1 \left( \frac{1 - (1+w)^{0,2T}}{1 - (1+w)} \right) \quad (8)$$

$$\bar{W} = \frac{S_T - S_{0,2T}}{T - 0,2T} \quad (9)$$

$$B = f\bar{W} \quad (10)$$

### 4.1.3 O cálculo da alíquota de equilíbrio atuarial

Para encontrarmos a alíquota sobre o faturamento bruto que estabelece o equilíbrio  $MC = VAB$ , coloca-se esta em evidência em (1):

$$MC = \sum_{j=1}^T cW_1(1+w)^{j-1} (1+i)^{T-j} + t \sum_{j=1}^T \frac{F}{I}(1+i)^{T-j}$$

20 Ver Fórmula do Fator Previdenciário no Anexo A.

Assim:

$$MC = VAB$$

$$VAB = \sum_{j=1}^T cW_1(1+w)^{j-1} (1+i)^{T-j} + t \sum_{j=1}^T \frac{F}{l}(1+i)^{T-j} \quad (11)$$

$$t \sum_{j=1}^T \frac{F}{l}(1+i)^{T-j} = VAB - \sum_{j=1}^T cW_1(1+w)^{j-1} (1+i)^{T-j}$$

$$t = \frac{VAB - \sum_{j=1}^T cW_1(1+w)^{j-1} (1+i)^{T-j}}{\sum_{j=1}^T \frac{F}{l}(1+i)^{T-j}} \quad (12)$$

Sendo VPL o valor presente da contribuição do empregado, tem-se:

$$VPL = \sum_{j=1}^T cW_1(1+w)^{j-1} (1+i)^{T-j} \quad (12.1)$$

$$VPL = cW_1(1+i)^{T-1} + cW_1(1+w)(1+i)^{T-2} + \dots + cW_1(1+w)^{T-1}$$

Aplicando-se a igualdade entre SPG e VPL, tem-se:

$$a_{1+i} = cW_1(1+i)^{T-1} \text{ e } q_l = \frac{(1+w)}{(1+i)}$$

$$VPL = cW_1(1+i)^{T-1} \left[ \frac{(1+i)^T - (1+w)^T}{(1+i)^T - (1+w)(1+i)^{T-1}} \right] \quad (12.2a)$$

Caso o valor da taxa de desconto se iguale ao valor da taxa de crescimento salarial, a razão da SPG iguala-se a 1. Logo, a progressão é estacionária e o primeiro termo irá se repetir por T vezes. Tem-se, portanto:

$$VPL = TcW_1(1+i)^{T-1} \quad (12.2b)$$

Sendo o valor presente da receita bruta *per capita* (VPR) o denominador da equação (12), tem-se:

$$VPR = \sum_{j=1}^T \frac{F}{l}(1+i)^{T-j} \quad (12.3)$$

$$VPR = \frac{F}{l}(1+i)^{T-1} + \frac{F}{l}(1+i)^{T-2} + \dots + \frac{F}{l}$$

Aplicando-se a igualdade entre SPG e VPR, tem-se:

$$a_{1R} = \frac{F}{l}(1+i)^{T-1} \text{ e } q_R = \frac{1}{(1+i)}$$

$$VPR = \frac{F}{l}(1+i)^{T-1} \left[ \frac{(1+i)^T - 1}{(1+i)^T - (1+i)^{T-1}} \right] \tag{12.4}$$

Logo, verifica-se que a alíquota de equilíbrio  $t$  é igual a:

$$t = \frac{VAB - VPL}{VPR} \tag{13}$$

Ou seja, no caso geral tem-se (13a):

$$t = \frac{\left[ \frac{B}{(1+i)} \left( \frac{(1+i)^N - 1}{(1+i)^N - (1+i)^{N-1}} \right) \right] - \left[ cW_i(1+i)^{T-1} \left( \frac{(1+i)^T - (1+w)^T}{(1+i)^T - (1+w)(1+i)^{T-1}} \right) \right]}{\frac{F}{l}(1+i)^{T-1} \left[ \frac{(1+i)^T - 1}{(1+i)^T - (1+i)^{T-1}} \right]}$$

E quando  $i = w$ , tem-se a seguinte alíquota de equilíbrio (13b):

$$t = \frac{\left[ \frac{B}{(1+i)} \left( \frac{(1+i)^N - 1}{(1+i)^N - (1+i)^{N-1}} \right) \right] - \left[ TcW_i(1+i)^{T-1} \right]}{\frac{F}{l}(1+i)^{T-1} \left[ \frac{(1+i)^T - 1}{(1+i)^T - (1+i)^{T-1}} \right]}$$

#### 4.1.4 O Indicador de Impacto Atuarial do Simples

Como um sistema previdenciário pode ser considerado atuarialmente equilibrado quando o montante do fluxo de contribuições feitas (MC), devidamente capitalizadas a uma taxa de juros reais  $i$ , é estritamente igual ao valor atual do fluxo dos benefícios (VAB) a serem recebidos, tem-se a construção das taxas de lastro. Estas são definidas como a participação das contribuições no valor do benefício recebido, a porcentagem do valor do benefício que é lastreada pelas contribuições.

A fim de analisar o impacto atuarial do Simples, será considerado o cálculo do montante das contribuições e das aposentadorias por tempo de contribuição dos trabalhadores empregados em estabelecimentos optantes pelas regras simplificadas de tributação, em contraste com o cálculo dos mesmos trabalhadores caso as empresas onde estão empregados resolvessem pela não adesão ao sistema. Assim, serão considerados dois cenários distintos:

$t_0$  → empresa  $i$  passiva de tributação tradicional;

$t_1$  → empresa  $i$  optante pelo Simples;

Pressupõe-se que todas as características das empresas são idênticas nos dois cenários, a não ser pela adesão ao programa. Nesse sentido, será calculado também o montante das contribuições caso a empresa não seja optante do sistema (MC'):<sup>21</sup>

$$MC' = \sum_{j=1}^T c' W_1 (1+w)^{j-1} (1+i)^{T-j} \tag{14}$$

$$MC' = c' W_1 (1+i)^{T-1} \left[ \frac{1 - \left( \frac{1+w}{1+i} \right)^T}{1 - \left( \frac{1+w}{1+i} \right)} \right] \tag{15}$$

onde:  $c' = c + d$

$c'$  = taxa de contribuição tradicional;

$c$  = taxa de contribuição do empregado;

$d$  = taxa de contribuição patronal sobre a folha de salários.

Calculando as taxas de lastro para os cenários  $t_0$  e  $t_1$ , tem-se:

$$TL_0 = \frac{MC'}{VAB} \tag{16}$$

$$TL_1 = \frac{MC}{VAB} \tag{17}$$

21 Também neste caso, quando  $i = w$ , tem-se  $q = 1$ . Assim, obtém-se  $MC' = TcW_1(1+i)^{T-1}$ .

Portanto, observa-se a porcentagem do valor do benefício que é lastreado pela contribuição tanto no cenário em que o trabalhador está inserido em uma empresa optante do Simples quanto no cenário em que o estabelecimento não é optante, sendo todas as outras características idênticas, de forma que a única diferença que se verifique seja a adesão ao sistema. Dessa maneira, procura-se construir um Indicador de Impacto Atuarial (IIA) que revele a variação percentual das taxas de lastro referentes a cada trabalhador em relação à situação na qual as empresas não aderiram ao programa, ou seja, mostra a mudança da participação das contribuições no valor do benefício que se deve apenas à introdução das regras simplificadas de tributação.

$$IIA = \frac{|TL_1 - TL_0|}{TL_0} \times 100 \quad (18)$$

Assim, tem-se que:

se  $0 < TL_0 < 1$ ,  $0 < TL_1 < 1$  e  $TL_0 < TL_1$  → *aumento do déficit atuarial*

se  $0 < TL_0 < 1$ ,  $0 < TL_1 < 1$  e  $TL_0 > TL_1$  → *diminuição do déficit atuarial*

se  $TL_0 \geq 1$ ,  $TL_1 > 1$  e  $TL_0 < TL_1$  → *aumento do superávit atuarial*

se  $TL_0 > 1$ ,  $TL_1 \geq 1$  e  $TL_0 < TL_1$  → *aumento do superávit atuarial*

se  $TL_0 \geq 1$ ,  $TL_1 > 1$  e  $TL_0 > TL_1$  → *diminuição do superávit atuarial*

se  $TL_0 > 1$ ,  $TL_1 \geq 1$  e  $TL_0 > TL_1$  → *diminuição do superávit atuarial*

se  $0 < TL_0 < 1$ ,  $TL_1 \geq 1$  → *de déficit a superávit*

se  $TL_0 \geq 1$ ,  $0 < TL_1 < 1$  → *de superávit a déficit*

se  $TL_0 = 1$  e  $TL_1 = 1$  → *não há impacto atuarial*

Esse indicador revelará, portanto, a magnitude e a forma de atuação do impacto.

## 4.2 Hipóteses de trabalho

Para a realização dos cálculos vistos anteriormente, será necessária a utilização de certas hipóteses:

### a) Período laborativo

Com base na legislação brasileira no que se refere às regras para a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, adotam-se duas possibilidades para cada gênero. Para as mulheres, a aposentadoria ocorre após 30 e 35 anos de contribuição. Para os homens, a aposentadoria é conseguida após 35 e 40 anos de contribuição. Adota-se como hipótese que o período laborativo se inicia aos 20 anos de idade e não há interrupções no fluxo de pagamento de contribuições pelo indivíduo até o momento da concessão da aposentadoria.

### b) Taxa de desconto

A taxa de desconto adequada para esse tipo de exercício deve contemplar o “custo de oportunidade” de aplicação do capital no longo prazo, que deve ser conservador. Portanto, o argumento defendido neste trabalho é que um regime de previdência desenhado para vigorar por um longo período deve levar em consideração a taxa de juros de equilíbrio de longo prazo. Esta corresponde à taxa que se aproxima da taxa de crescimento do PIB, que, por sua vez, é equivalente ao crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), ao qual se adiciona o crescimento da produtividade (OLIVEIRA; BELTRÃO; MANIERO, 1997).

Utilizando a média das taxas de variações anuais de produtividade obtidas por Bonelli citado em Fernandes e Narita (2005) e a própria estimativa da taxa de crescimento da PEA por estes últimos, observa-se uma taxa média de crescimento do produto de 2,92% a.a. Talvez uma aproximação interessante fossem as taxas de remuneração dos títulos de trinta anos do Tesouro Americano ou a Libor, tipicamente na faixa de 2% e 3% a.a. acima da inflação (GIAMBIAGI; AFONSO, 2008).

Os fundos de pensão americanos utilizam taxas entre 2% e 4% a.a. em seus cálculos atuariais. Assim, foram utilizadas taxas de desconto de 2%, 3% e 4%, gerando, portanto, três cenários distintos similares a exercícios realizados dentro e fora do país. Despreza-se, para efeitos do cálculo, a existência de inflação.

### c) Plano de benefícios

O cálculo leva em consideração somente um dos benefícios de contingências programáveis (aposentadoria por tempo de contribuição), não cobrindo, portanto, os benefícios de risco.

#### d) Expectativa de sobrevida

Os anos de sobrevida foram retirados das tábuas de mortalidade de 2007 do IBGE para homens, mulheres e ambos os sexos.<sup>22</sup> Pela legislação, a expectativa de sobrevida utilizada na fórmula do fator previdenciário é a mesma para ambos os sexos (GIAMBIAGI; AFONSO, 2008, p. 14). Entretanto, também serão realizados cálculos com as expectativas de sobrevida específicas para homens e mulheres.

#### e) Evolução salarial

O salário de contribuição adotado está em consonância com a remuneração média dos trabalhadores das empresas optantes do Simples: aproximadamente 2 SM. Arbitrariamente, utilizou-se um valor próximo ao salário-mínimo de R\$ 180, que vigorou em 2001. Admite-se como determinante da evolução salarial de longo prazo o aumento da produtividade da economia. Utiliza-se, portanto, a taxa de 3%, segundo a referência considerada na hipótese da taxa de desconto, e um rendimento inicial de R\$ 342 mensais, totalizando uma remuneração anual de R\$ 4.446.<sup>23</sup> Além disso, não se admitem diferenças de taxas de crescimento salariais por sexo ou nível de escolaridade.

#### f) Alíquotas e faixas de faturamento bruto

Em consonância com a caracterização das empresas optantes do Simples descrita anteriormente, adotam-se nos cálculos todas as faixas de faturamento bruto seguidas pelo programa na sua instituição em 1996. O trabalho apresentará também as alíquotas de equilíbrio segundo o número médio de empregados fornecido pela Encif, que tem como foco as empresas optantes do Simples com faturamento mensal entre R\$ 1.000 e R\$ 5.000. Como todas essas faixas correspondem a um valor anual inferior ou igual a R\$ 60.000, a alíquota empregada no cálculo é igual a 1,2%. Para as outras faixas utilizaram-se suas respectivas alíquotas.<sup>24</sup>

Não foi utilizada taxa de crescimento do faturamento, pois as empresas optantes do Simples não mostraram espaço para um crescimento substancial, sendo o programa consistente com a reprodução das microempresas. Além disso, caso se adotasse uma taxa positiva de evolução do faturamento, a partir de determinado tempo de capitalização incidiria outra alíquota de contribuição

22 Ver Tabela de expectativa de sobrevida no Apêndice.

23 O 13º salário também é passivo de contribuição previdenciária.

24 Ver Anexo B.

sobre o faturamento bruto devido à sua progressividade. Portanto, para simplificar os cálculos a fim de se obter a alíquota de equilíbrio, foram utilizadas simulações com valores constantes de receita bruta para cada faixa e subfaixa de classificação de microempresas e empresas de pequeno porte.

#### g) Fator previdenciário

Será utilizada no cálculo do fator previdenciário a alíquota de contribuição correspondente a 0,28. Cabe lembrar que, no caso das mulheres, o tempo de contribuição empregado no cálculo do fator previdenciário incorpora o bônus de cinco anos a que elas têm direito, conforme definido pela legislação.

#### h) Número médio de trabalhadores

Segundo Delgado et al. (2007), em estabelecimentos optantes levantados na amostra Gfip (Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social), varia de cinco a oito o número médio de empregados. Como em 2005 as empresas optantes tinham, em média, seis empregados, considerar-se-á este número para os cálculos deste trabalho. Para as simulações referentes à pesquisa do IBGE – Encif-, será utilizado um número médio de 2,4 empregados por estabelecimento com faturamento bruto igual ou inferior a R\$ 5.000 mensais. Considera-se a hipótese de que esses números médios de empregados permanecem constantes, tendo em vista o baixo potencial de autocrescimento das empresas optantes do Simples.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

---

Os principais resultados do trabalho aparecem na Tabela 1. Os dados mostram que a alíquota de equilíbrio é bastante sensível à taxa de desconto e ao faturamento bruto das empresas. Como se pode observar, a alíquota atuarialmente “justa” possui uma relação inversa com essas duas variáveis: quanto maior a taxa de desconto utilizada no sistema e o faturamento bruto da empresa, menor a taxa necessária para ajustar o montante das contribuições ao valor atual dos benefícios.

Tabela 1. Alíquotas atuarialmente equilibradas incidentes sobre o faturamento bruto mensal (%)

Faixa de faturamento bruto mensal (R\$)	Taxa de crescimento salarial: 3% a.a.								
	Período contributivo: 30 anos			Período contributivo: 35 anos			Período contributivo: 40 anos		
	Taxa de juros (%)			Taxa de juros (%)			Taxa de juros (%)		
	2	3	4	2	3	4	2	3	4
1.000	67,24	44,21	27,19	76,99	50,07	30,29	87,67	56,25	33,37
2.000	33,62	22,11	13,59	38,49	25,04	15,15	43,83	28,13	16,69
3.000	22,41	14,74	9,06	25,66	16,69	10,09	29,22	18,75	11,12
4.000	16,81	11,06	6,79	19,25	12,52	7,57	21,92	14,06	8,34
5.000	13,45	8,84	5,44	15,39	10,01	6,06	17,53	11,25	6,67
7.500	8,96	5,89	3,63	10,27	6,68	4,04	11,69	7,50	4,45
10.000	6,72	4,42	2,72	7,69	5,01	3,03	8,77	5,63	3,34
20.000	3,36	2,21	1,36	3,85	2,50	1,51	4,38	2,81	1,67
30.000	2,24	1,47	0,91	2,57	1,67	1,00	2,92	1,88	1,11
40.000	1,68	1,11	0,68	1,92	1,25	0,76	2,19	1,41	0,83
50.000	1,35	0,88	0,54	1,54	1,00	0,61	1,75	1,13	0,67
100.000	0,67	0,44	0,27	0,77	0,50	0,30	0,88	0,56	0,33

Fonte: elaboração da autora

Nota: para o cálculo das alíquotas foi utilizada a Tábua de Mortalidade do IBGE para ambos os sexos e um número médio de seis empregados por estabelecimento.

Para um indivíduo que se aposenta aos 55 anos e considerando a empresa com faturamento bruto anual de R\$ 120.000, por exemplo, a alíquota de equilíbrio passa de 7,69% para 3,03%, aproximadamente, se considerarmos que a taxa de desconto sofreu um aumento de 2% para 4% (portanto, de apenas dois pontos percentuais). Analisando-se o comportamento exponencial das curvas, observa-se melhor essa grande sensibilidade:

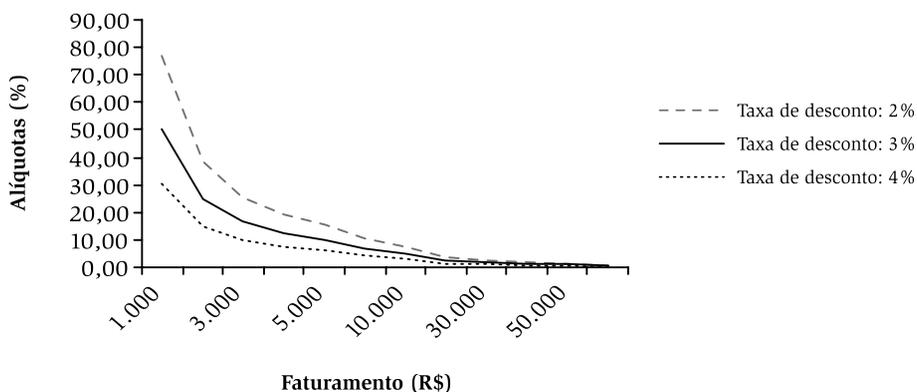


Gráfico 2. Alíquotas de equilíbrio

Fonte: elaboração da autora

Nota: nos cálculos foi considerado um tempo de 35 anos de contribuição.

Dentre os cenários anteriormente apresentados, apenas alguns poucos resultam em alíquotas equilibradas. Um aspecto contraintuitivo, entretanto, é observado: para períodos contributivos mais longos, as alíquotas são mais altas. Essa relação direta pode ser explicada pelo aumento do fator previdenciário acarretado pela elevação do tempo de contribuição, pressionando o valor atual dos benefícios e, conseqüentemente, a taxa necessária para igualar este último ao montante das contribuições. Além disso, um maior tempo de contribuição é sinônimo de maior período de capitalização dos salários, significando maior benefício e alíquota de equilíbrio.

Portanto, mantendo a taxa de contribuição do empregado constante, as alíquotas atuais parecem ser relativamente baixas, na medida em que são insuficientes para estabelecer o equilíbrio no fluxo de caixa do RGPS, no longo prazo, para o perfil médio de empresas optantes do Simples. Considerando o fator previdenciário e adotando uma taxa de juros de 4% e um crescimento salarial real ao longo da vida ativa do indivíduo de 3% a.a., para quem começa a trabalhar aos 20 anos (sem distinção de sexo do segurado), tem uma expectativa de sobrevivência de 28,8 anos e está empregado em uma empresa optante com receita bruta mensal igual a R\$ 3.000, a alíquota atuarialmente justa referente à contribuição patronal deveria ser de 9,06%.

Mesmo considerando um número médio de trabalhadores por microempresa mais realista (2,4 empregados, segundo dados da Encif), percebe-se o desequilíbrio atuarial, pois todas as alíquotas superam a taxa vigente de 1,2%.

Tabela 2. Alíquotas atuarialmente equilibradas incidentes sobre o faturamento bruto mensal (%)

Faixa de faturamento bruto mensal (R\$)	Taxa de crescimento salarial: 3% a.a.					
	Período contributivo: 30 anos		Período contributivo: 35 anos		Período contributivo: 40 anos	
	Taxa de juros (%)		Taxa de juros (%)		Taxa de juros (%)	
	2	4	2	4	2	4
1.000	26,89	10,88	30,79	12,12	35,1	13,35
2.000	13,45	5,45	15,39	6,1	17,53	6,67
3.000	8,97	3,63	10,27	4,04	11,69	4,45
4.000	6,72	2,72	7,69	3,03	8,77	3,34
5.000	5,38	2,18	6,16	2,42	7,01	2,67

Fonte: elaboração da autora

Nota: para o cálculo das alíquotas foi utilizada a Tábua de Mortalidade do IBGE para ambos os sexos e um número médio de 2,4 empregados por estabelecimento.

Como intuitivamente esperado, os dados da Tabela 3 mostram que para as mulheres empregadas nos estabelecimentos optantes do Simples as alíquotas de equilíbrio incidentes sobre o faturamento bruto mensal são superiores às dos homens. Logo, o ajuste entre MC e VAB deve ser maior para mulheres do que para homens.

Tabela 3. Alíquotas atuarialmente equilibradas por faixa de faturamento e sexo (%)

Faixa de faturamento bruto mensal (R\$)	Taxa de crescimento salarial: 3% a.a.					
	Período contributivo: 35 anos					
	Homens			Mulheres		
	Taxa de juros (%)					
	2	3	4	2	3	4
1.000	78,84	52,03	32,14	91,18	59,93	37,15
2.000	39,42	26,02	16,07	45,59	29,96	18,58
3.000	26,28	17,35	10,71	30,39	19,98	12,38
4.000	19,71	13,01	8,03	22,79	14,98	9,29
5.000	15,77	10,41	6,43	18,24	11,99	7,43
7.500	10,51	6,94	4,28	12,16	7,99	4,95
10.000	7,88	5,2	3,21	9,12	5,99	3,72
20.000	3,94	2,6	1,61	4,56	2,99	1,86
30.000	2,63	1,73	1,07	3,04	1,99	1,24
40.000	1,97	1,3	0,8	2,28	1,49	0,93
50.000	1,58	1,04	0,64	1,82	1,19	0,74
100.000	0,79	0,52	0,32	0,91	0,59	0,37

Fonte: elaboração da autora

Nota: para o cálculo das alíquotas foi utilizada a Tábua de Mortalidade do IBGE para ambos os sexos e um número médio de seis empregados por estabelecimento.

Como adotamos o mesmo período contributivo para ambos os sexos, esse fato pode estar refletindo, basicamente, o maior período de recebimento dos benefícios pelas mulheres e o bônus de cinco anos que lhes é concedido na fórmula de cálculo do fator previdenciário.

O máximo valor de alíquota necessária para estabelecer o equilíbrio atuarial, obtido nas simulações realizadas quando se utiliza a Tábua de Mortalidade para ambos os sexos, é alcançado para o tempo de contribuição de quarenta anos, taxa de desconto de 2% e faixa de faturamento bruto anual da empresa

igual a R\$ 12.000. Nesse caso, o empregador deveria contribuir com R\$ 877 mensais para o INSS a fim de se estabelecer o equilíbrio (o que equivaleria a, aproximadamente, R\$ 146 mensais por trabalhador empregado).

Considerando o caso em que se distingue o sexo, esse valor máximo passa a ocorrer num cenário no qual o contribuinte é do sexo feminino, com 35 anos de contribuição e encontra-se nas mesmas condições anteriormente mencionadas. O empregador deveria contribuir com R\$ 911,80 mensais para o INSS (aproximadamente R\$ 152 mensais por trabalhador empregado na empresa) para se alcançar o equilíbrio.

Por sua vez, para trabalhadores de empresas com faixas de faturamento mensais superiores ou iguais a R\$ 40.000, todas as alíquotas de equilíbrio são inferiores até mesmo à alíquota mínima existente, de 1,2%. Há indicações, portanto, da existência de um tímido fluxo de transferências entre trabalhadores de algumas empresas de pequeno porte optantes para os trabalhadores de microempresas e empresas de pequeno porte mais modestas. Tal caráter distributivo acontece no sentido “correto”, na medida em que ocorre dos trabalhadores de empresas com maiores faixas de faturamento para trabalhadores de microempresas de caráter mais frágil e que, de certa forma, relativamente, dependeriam mais do programa de tributação simplificada para permanecer no setor formal da economia.

A Tabela 1 revela, porém, que existem alíquotas equilibradas quando predominam taxas de desconto de 4% e empresas de pequeno porte com faturamento igual a R\$ 20.000 mensais. Nesta faixa de faturamento a alíquota vigente é de 2,14%.

Além dos resultados sugerirem que a alíquota de 1,2%, atualmente existente para as empresas com faixa de faturamento anual igual ou inferior a R\$ 60.000, é insuficiente para estabelecer o equilíbrio atuarial, faz-se necessário atentar para alguns elementos considerados na adoção das hipóteses de trabalho.

Acredita-se que as alíquotas de equilíbrio calculadas se encontram subestimadas, na medida em que somente se considerou um dos benefícios de natureza programável, não havendo lastro para custear as aposentadorias por idade e os benefícios de risco, que representam uma parcela expressiva dos gastos do INSS.

Tabela 4. INSS – Composição dos gastos com benefícios previdenciários concedidos (%)

Composição	%
Aposentadorias	25
Idade	8,6
Invalidez	8,9
Tempo de contribuição	7,5
Pensões	9,4
Auxílios	58,8
Outros	6,8
Total	100

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do *Anuário Estatístico da Previdência Social*, MPS, 2007

Além disso, há de se ter em vista que este trabalho não considera a possibilidade de morte do segurado antes da aposentadoria nem interrupções no fluxo de pagamentos de contribuições pelo indivíduo até o momento de receber o benefício, o que também subestima a alíquota atuarialmente “justa”.

Adotando-se um número médio constante de trabalhadores empregados nas empresas optantes do Simples, pode haver a sobre-estimação da alíquota de equilíbrio. Entretanto, esse efeito pode ser minimizado pela progressividade das alíquotas previstas desde a criação do programa. Assim, o desvio entre a alíquota equilibrada e a alíquota vigente tende a diminuir. Isso ocorrerá, principalmente, para os trabalhadores das empresas que estão na faixa inferior de tributação, e também criará oportunidades de adesão para empresas que estão fora ou no limite máximo de faturamento estipulado no programa.

Além disso, caso se assumisse variação do número médio de empregados, pressupõe-se que também se assumiria variação do faturamento bruto, o que não será contemplado neste trabalho por motivos já explanados. O que se pode inferir é que caso ocorra aumento do faturamento bruto ao longo dos anos, haverá uma subestimação da alíquota de equilíbrio, e o consequente aumento do número médio de empregados implicará sua sobre-estimação. Portanto, existirá um efeito dúbio sobre a alíquota. No entanto, o crucial é entender que os valo-

res das alíquotas mudarão, mas o comportamento é bastante similar. Num caso extremo, pode-se observar um déficit em todas as empresas analisadas.

A Tabela 5 oferece quatro importantes informações a respeito do impacto atuarial do programa Simples: fornece a taxa de lastro no cenário  $t_1$ , que revela se os trabalhadores empregados nas empresas optantes possuem déficit ou superávit atuarial em seus cálculos previdenciários ( $TL_1$ ); fornece também a taxa de lastro no cenário  $t_0$ , que revela a existência de déficit ou superávit atuarial para esses mesmos empregados num cenário em que as empresas onde trabalham não aderiram ao Simples, mantendo tudo mais constante ( $TL_0$ ); comparando-se o valor absoluto das taxas de lastro, tem-se o comportamento atuarial entre os dois cenários  $t_0$  e  $t_1$ , e, por fim, oferece o indicador de impacto atuarial, que permite verificar a magnitude do comportamento entre  $t_0$  e  $t_1$ .

Tabela 5. Indicador de impacto atuarial (%)

Faixa de faturamento bruto mensal (R\$)	Período contributivo: 30 anos			Período contributivo: 35 anos			Período contributivo: 40 anos		
	$TL_1$	$TL_0$	IIA	$TL_1$	$TL_0$	IIA	$TL_1$	$TL_0$	IIA
1.000	0,51	1,71	70,26	0,49	1,66	70,38	0,48	1,62	70,50
2.000	0,53	1,71	69,07	0,51	1,66	69,31	0,49	1,62	69,53
3.000	0,55	1,71	67,87	0,53	1,66	68,21	0,51	1,62	68,54
4.000	0,57	1,71	66,64	0,55	1,66	67,09	0,53	1,62	67,52
5.000	0,59	1,71	65,41	0,57	1,66	65,95	0,54	1,62	66,47
7.500	0,69	1,71	59,12	0,66	1,66	60,11	0,63	1,62	61,05
10.000	0,84	1,71	50,55	0,79	1,66	52,09	0,75	1,62	53,53
20.000	1,27	1,71	25,73	1,18	1,66	28,70	1,11	1,62	31,45
30.000	1,75	1,71	2,37	1,62	1,66	2,16	1,52	1,62	6,30
40.000	2,28	1,71	33,63	2,12	1,66	27,41	1,97	1,62	21,73
50.000	2,87	1,71	68,01	2,66	1,66	59,94	2,47	1,62	52,59
100.000	5,54	1,71	224,68	5,12	1,66	208,21	4,76	1,62	193,29

Fonte: elaboração da autora

Nota: foi considerada taxa de juros de 4% e utilizada a Tábua de Mortalidade do IBGE para ambos os sexos.

Detalhando-se por faixa de faturamento bruto mensal e tempo de contribuição, observa-se que em  $t_0$ , ou seja, no cenário em que as empresas não aderem ao programa e, portanto, são passivas da forma de tributação tradicional, nos cálculos atuariais dos trabalhadores é observado superávit. Portanto, suas contribuições de 8% sobre o salário somadas à contribuição patronal de 20% sobre a folha de pagamentos garantem que o montante capitalizado de contribuições seja suficiente para lastrear 171% do valor atual do benefício no caso em que o tempo de contribuição for igual a trinta anos.

Já em  $t_1$ , cenário em que as empresas são optantes do Simples, os trabalhadores empregados nas microempresas e algumas empresas de pequeno porte apresentam déficit em seus cálculos atuariais. Logo, as contribuições possuem uma participação baixa no valor do benefício recebido. Comparando-se essas taxas de lastro que compõem o indicador, observam-se três comportamentos distintos entre  $t_0$  e  $t_1$ .

Para trabalhadores das microempresas e empresas de pequeno porte com faturamento bruto anual inferior ou igual a R\$ 120.000, passa-se de uma situação de superávit para outra de déficit atuarial individual, se comparado aos trabalhadores dessas microempresas num cenário de tributação normal. Por sua vez, para os trabalhadores de empresas optantes com faturamento bruto anual igual a R\$ 240.000 e R\$ 360.000 há uma diminuição do superávit em relação a  $t_0$ , o que também é negativo para o fluxo de caixa do sistema. Contudo, os trabalhadores das empresas de pequeno porte optantes com faturamento superior ou igual a R\$ 480.000 apresentaram um aumento de superávit atuarial individual em relação aos mesmos trabalhadores no cenário de contribuição patronal tradicional para todas as faixas de tempo de contribuição consideradas no trabalho.

Analisando-se o indicador de impacto atuarial, tem-se, por exemplo, que, com as regras do Simples, os trabalhadores que contribuíram por trinta anos, empregados nas microempresas com receita bruta mensal igual a R\$ 3.000, passam de uma situação de superávit a outra de déficit atuarial de 67,87% do valor existente em  $t_0$ . Do mesmo modo, tem-se que, com as regras do Simples, os trabalhadores de empresas de pequeno porte com faturamento bruto mensal igual a R\$ 300.000 tiveram uma melhora de 6,30% no superávit atuarial se comparado à situação  $t_0$ , considerando um tempo de contribuição de quarenta anos.

Esses resultados são mais bem apresentados nos Gráficos 4, 5 e 6, que mostram a situação atuarial dos trabalhadores (as taxas de lastro) com trinta anos de contribuição nos dois cenários,  $t_0$  e  $t_1$ , para cada taxa de desconto.

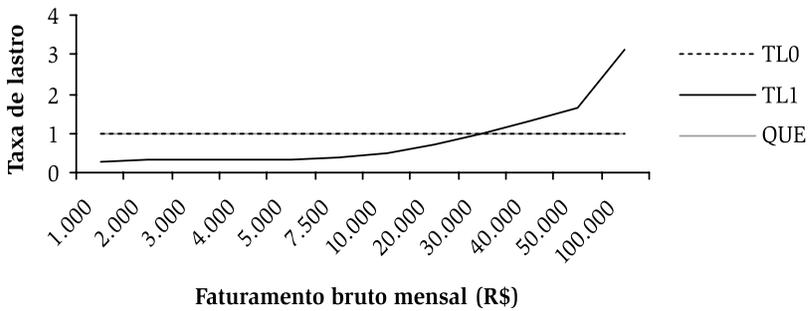


Gráfico 3. Taxa de lastro - Taxa de desconto: 2%

Fonte: elaboração da autora

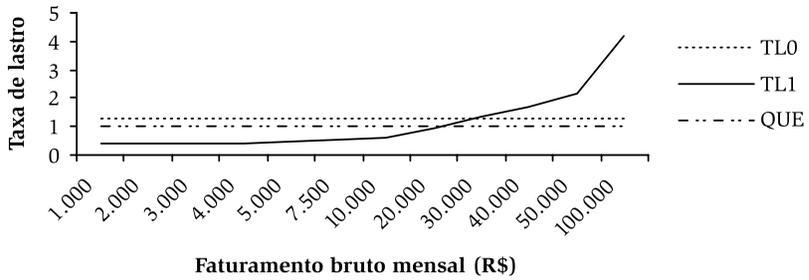


Gráfico 4. Taxa de lastro - Taxa de desconto: 3%

Fonte: elaboração da autora

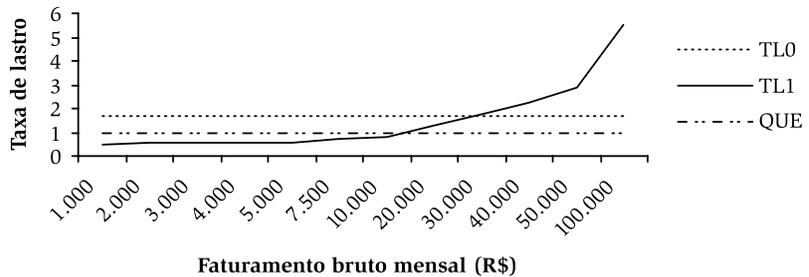


Gráfico 5. Taxa de lastro - Taxa de desconto: 4%

Fonte: elaboração da autora

Observando-se o comportamento das taxas de lastro, percebe-se a situação de déficit atuarial para os trabalhadores de empresas optantes até certo nível de faturamento bruto mensal (a curva  $TL_1$  está abaixo da curva de equilíbrio QUE). Além disso, o déficit é ainda maior se comparado ao cenário de não adesão (a curva  $TL_1$  está abaixo da curva  $TL_0$ ). Nota-se, entretanto, que a partir de certo nível de faturamento bruto os trabalhadores estão numa situação de superávit atuarial (a curva  $TL_1$  está acima da curva  $TL_0$ ).

Portanto, reafirmando a consideração de que, em média, as empresas optantes do sistema simplificado de impostos localizam-se nas faixas mais baixas de faturamento bruto mensal, torna-se evidente o desequilíbrio atuarial imposto pelo programa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Este trabalho procurou analisar, considerando o universo de trabalhadores de empresas optantes do Simples, a existência de um possível desequilíbrio atuarial de longo prazo entre o montante das contribuições e o valor atual da aposentadoria por tempo de contribuição.

Para tanto, calculou-se a alíquota atuarialmente justa e criou-se o Indicador de Impacto Atuarial, utilizando simulações com diversos cenários baseados tanto na legislação brasileira quanto nas características gerais das empresas optantes do Simples.

Chegou-se à conclusão de que, para os trabalhadores empregados na maioria das empresas optantes do programa de simplificação tributária referido (microempresa com faturamento bruto anual igual ou inferior a R\$ 60.000), a alíquota patronal atual de 1,2% é insuficiente para estabelecer igualdade entre o montante das contribuições e o valor atual dos benefícios. Observou-se também que, para os empregados das empresas de pequeno porte, a alíquota patronal equilibrada não somente é inferior a 2,7% referente à maior faixa de faturamento, como também se apresenta inferior a 1,2%. Portanto, há indicações da existência de um caráter distributivo na direção “correta”, ou seja, transferências de trabalhadores de empresas de pequeno porte para trabalhadores de microempresas menos competitivas e mais dependentes do Programa Simples para se manterem no setor formal da economia.

Entretanto, seguindo a definição de equilíbrio utilizada neste trabalho, conclui-se que o Programa Simples gera desequilíbrio atuarial de longo prazo no fluxo de caixa do Regime Geral da Previdência Social. Isso foi corroborado pela análise do Indicador de Impacto Atuarial proposto neste trabalho, que indicou a passagem de superávit a déficit atuarial para os trabalhadores empregados na maioria das microempresas optantes *vis-à-vis* os mesmos trabalhadores e as mesmas empresas num cenário em que estas não aderiram à simplificação.

Todavia, o Indicador revelou um aumento do superávit atuarial para os trabalhadores empregados nas empresas de pequeno porte optantes em detrimento dos mesmos trabalhadores num cenário no qual as empresas contribuíam com o INSS pela forma tradicional. Portanto, o estudo atenta para a necessidade de planejamento fiscal e financeiro a fim de evitar e controlar possíveis déficits do RGPS no longo prazo.

Mantém-se como agenda de pesquisa abordar uma metodologia que abranja a maioria dos benefícios previdenciários, tanto os de natureza programável quanto os de risco. Diante dessas considerações, espera-se que este estudo sirva de escopo para novas pesquisas acerca dos impactos acarretados pelo Simples e contribua com a análise até então desenvolvida.

## 7 REFERÊNCIAS

---

AFONSO, L. E.; ZYLBERSTAJN, H.; SOUZA, A. P. Mudanças na Previdência Social: uma avaliação dos efeitos de reformas paramétricas no RGPS. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 34, 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: 2006.

THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (THE WORD BANK). **Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth.** New York: Oxford University Press, 1994.

BEGHIN, N. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. **Tributação em Revista**, n. 47, ano 12, jan./mar. 2005.

BONELLI, R. Labor Productivity in Brazil during the 1990s.. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 apud FERNANDES, R.; NARITA, R. D. T. Contribuição ao INSS: equilíbrio financeiro e imposto sobre o trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Natal. **Anais...** Natal, 2005 (Texto para discussão, n. 906).

CAETANO, M. A. (Org.). **Previdência Social no Brasil: debates e desafios.** Brasília: Ipea, 2008.

- CAMARGO, J. M.; REIS, M. C. Lei Orgânica da Assistência Social: incentivando a informalidade. In: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. **Previdência Social no Brasil: debates, dilemas escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.
- CECHIN, J. **Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.
- DELGADO, G.; QUERINO, A. C.; CAMPOS, A.; VAZ, F.; RANGEL, L.; STIVALI, M. **Avaliação do Simples**: implicações à formalização previdenciária. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para discussão, n. 1.277).
- DELGADO, G. C.; QUERINO, A. C.; RANGEL, L.; STIVALI, M. **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999-2004)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1.161).
- FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Regime de previdência dos servidores públicos: equilíbrio financeiro e justiça atuarial. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32, 2004, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa, 2004.
- FERNANDES, R.; NARITA, R. D. T. Contribuição ao INSS: equilíbrio financeiro e imposto sobre o trabalho. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Natal. **Anais...** Natal, 2005.
- FILHO, J. C. P.; COELHO, W. R. **O impacto do “Simples” nas microempresas e empresas de pequeno porte**. Especialização em Auditoria Externa – Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.
- GIAMBIAGI, F.; AFONSO, E. L. Cálculo da alíquota de contribuição previdenciária atuarialmente equilibrada: uma aplicação ao caso brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36, 2008. **Anais...** Salvador, 2008.
- GIAMBIAGI, F. **Reforma da Previdência**: o encontro marcado. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tábuas Completas de Mortalidade**. Brasília, 2007.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias**. Brasília, 2007.
- NAJBERG, S.; PUGA, F. P.; OLIVEIRA, P. A. S. **Criação e fechamento de firmas no Brasil**: dez. 1995/1997. Rio de Janeiro: BNDES, maio 2000. (Texto para discussão, n. 79).
- NERI, M. Direitos trabalhistas, encargos e informalidade. **Conjuntura Econômica**, p. 38-41, set. 2000. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502008000300001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502008000300001&script=sci_arttext) > . Acesso em: 18/02/2009.

NETO, F. M. S. Compromisso com a seguridade social: o fortalecimento da Previdência Social pública com gestão quadripartite, redistribuição de renda e justiça social. In: CAETANO, M. A. (Org.). **Previdência Social no Brasil: debates e desafios**. Brasília: Ipea, 2008.

OLIVEIRA, F. E. B. de; BELTRÃO, K. I.; MANIERO, L. V. F. **Alíquotas equânimes para um sistema social**. Rio de Janeiro: Ipea, 1997 (Texto para discussão, n. 524).

PINHEIRO, V. C.; BARRETO, A. C. Renúncias previdenciárias. **Informe de Previdência Social**, v. 12, n. 6, Secretaria de Previdência Social/MPAS, 2000.

RAMOS, C. A. **Programas federais de apoio aos pequenos investimentos: justificativas, características e balanço preliminar**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para discussão, n. 546).

RAMOS, L. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (Texto para discussão, n. 1.255).

ROCHA, R. de R.; CAETANO, M. A. **O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para discussão, n. 1.331).

SOARES, S. S. D. **O impacto distributivo do salário mínimo: a distribuição individual dos rendimentos do trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 873).

SPÍNOLA, A. S. **As grandes incongruências do Simples (O Sistema Integrado de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte)**, 2005. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7031> > . Acesso em: 18/02/2009.

ULYSSEA, G.; REIS, M. C. **Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1.218).

## ANEXO A – FATOR PREVIDENCIÁRIO

---

Para cálculo do fator previdenciário:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Onde:

$f$  = fator previdenciário

$Es$  = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria

$Tc$  = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria

$Id$  = idade no momento da aposentadoria

$a$  = alíquota de contribuição correspondente a 0,28

## ANEXO B – ALÍQUOTAS POR FAIXA DE RECEITA BRUTA ANUAL

Simples: alíquotas por faixa de receita bruta anual								
Tributos	Microempresa			Empresa de pequeno porte				
	até 60.000	60.000 a 90.000	90.000 a 120.000	até 240.000	240.000 a 360.000	360.000 a 480.000	480.000 a 600.000	600.000 a 1.200.000
IRPJ	zero	zero	zero	0,13%	0,26%	0,39%	0,52%	0,65%
PIS/Pasep	zero	zero	zero	0,13%	0,26%	0,39%	0,52%	0,65%
CSLL	zero	0,40%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Cofins	1,80%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
INSS	1,20%	1,60%	2,00%	2,14%	2,28%	2,42%	2,56%	2,70%
Subtotal	3,00%	4,00%	5,00%	5,40%	5,80%	6,20%	6,60%	<b>7,00%</b>
IPI <sup>1</sup>	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Subtotal	3,50%	4,50%	5,50%	5,90%	6,30%	6,70%	7,10%	<b>7,50%</b>
ICMS/ISS <sup>2</sup>	1,00%	1,00%	1,00%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
Total <sup>3</sup>	4,50%	5,50%	6,50%	8,40%	8,80%	9,20%	9,60%	<b>10,00%</b>

Fonte: Lei n. 9.317, de 5/12/1996, alterada pela Lei n. 9.779, de 19/01/1999 e MP n. 1.753/1999.

Notas: 1 – Acréscimo previsto quando a pessoa jurídica for contribuinte do IPI.

2 – Acréscimo máximo previsto quando a pessoa jurídica for contribuinte do ICMS/ISS.

3 – Alíquota total máxima.

## ANEXO C – TRATAMENTO TRIBUTÁRIO PRÉ E PÓS-INSTITUIÇÃO DO SIMPLES

### Tratamento tributário pré e pós-instituição do Simples

Tributo	Legislação anterior <sup>1</sup>		Legislação atual	
	Micro	EPP	Micro	EPP
IRPJ	Isenta	1,20% do faturamento	Isenta	1,20%-4,80% do faturamento
CSLL	0,96% do faturamento	1,44% do faturamento	0%-1% do faturamento	1% do faturamento
PIS/Pasep	Isenta	0,65% do faturamento	zero	0,13%-0,65% do faturamento
Cofins	2% do faturamento	3% do faturamento	1,8% a 2% do faturamento	2% do faturamento
INSS <sup>2</sup>	20% da folha de salários	20% da folha de salários	1,20% a 2% do faturamento	2,14% a 2,7% do faturamento
ICMS	diversas	diversas	máx. de 1% do faturamento	máx. de 2,5% do faturamento
ISS	diversas	diversas	máx. de 1% do faturamento	máx. de 2,5% do faturamento
IPI	diversas	diversas	0,5% do faturamento	0,5% do faturamento

Fonte: MF/SRF

Notas: 1 – Considerou-se, no caso das EPPs (Empresas de Pequeno Porte), as regras de regime de tributação com base nos lucro presumido a que se sujeitavam as empresas mercantis no ano de 1996.

2 – Refere-se à parcela da contribuição para seguridade social devida pelo empregador (cota patronal).

## APÊNDICE – EXPECTATIVA DE SOBREVIDA

---

**Brasil – Expectativa de sobrevida (anos)**

<b>Idade</b>	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>	<b>Ambos os sexos</b>
0	68,8	76,4	72,6
10	61,3	68,4	64,8
20	51,9	58,7	55,3
30	43,2	49,1	46,2
40	34,7	39,7	37,2
50	26,6	30,8	28,8
55	22,9	26,6	24,8
60	19,4	22,6	21,1
70	13,3	15,4	14,4
80 ou mais	8,9	9,9	9,4

Fonte: elaboração da autora com base nos dados da Tábua Completa de Mortalidade (IBGE, 2007)



Tema 2 – Gestão Pública e Controle Social – 3º lugar

*Davi Pessoa de Lucena\**

## **Gestão Participativa como uma forma de Controle Social**

\* Bacharelado em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Estagiário da Procuradoria do Estado do Ceará (PGE/CE).



## **Agradecimentos**

Expresso minha incondicional gratidão ao meu pai, Fernando Antônio Medina de Lucena, quem sempre acreditou nas minhas virtudes, construindo com tanto zelo a “plataforma de voo” de minha vida, verdadeira base de princípios intangíveis, delineadores do meu caráter. À Oili Rajalin, a Filipe Lucena e à Joana Lucena, por me oferecerem um ninho, quando a vida se entrelaça em aparente interminável nó.



## Resumo

Este trabalho buscou analisar o desenvolvimento da gestão participativa no Brasil, conceituando-a e ressaltando sua importância. Também estabeleceu um estudo comparado para a educação fiscal com a Finlândia, os Estados Unidos, o Canadá e Portugal, traçando um paralelo entre as diferenças, com o objetivo de, eventualmente, aproveitar tais experiências. Utilizou-se uma vasta bibliografia de autores constitucionalistas e administrativistas como fonte de pesquisa, uma vez que o tema está ligado de forma incisiva ao estudo de direitos fundamentais, de gestão democrática consagrada na Constituição Federal e na forma de controle da administração, por intermédio da gestão participativa. Também, foi feita uma vasta pesquisa em *sites* oficiais que trazem dados atualizados a respeito de corrupção, liberdades, cargas tributárias, tudo isso com o fito de tornar a obra mais concreta, com o devido delineamento de estatísticas. Concluindo a obra, foram propostas a aplicação da experiência de educação fiscal da Finlândia no Brasil, fazendo-se as devidas adaptações, e a alteração do texto constitucional com a finalidade de constituir um “Conselho Fiscal de Cidadãos”, o qual exerceria um controle importante da elaboração das leis orçamentárias, contribuindo para o apaziguamento da relação fisco-contribuinte.

**Palavras-chave:** gestão participativa; controle social; democracia; civismo; Conselho Fiscal de Cidadãos.



1 INTRODUÇÃO . . . . .	433
2 DEMOCRACIA . . . . .	433
2.1 Brasil holandês: um legado histórico para a democracia. . . . .	433
2.2 Fundamentos históricos da democracia . . . . .	435
2.2.1 Democracia direta: uma utopia histórica. . . . .	436
2.2.2 Democracia indireta: modelo atual. . . . .	437
2.2.3 Democracia semidireta: uma realidade inovadora? . . . . .	439
3 GESTÃO PARTICIPATIVA. . . . .	440
3.1 Gestão pública: função precípua do aparelho estatal . . . . .	440
3.2 Controle da administração: um limite à gestão pública? . . . . .	440
3.2.1 Pilares do controle da administração pública . . . . .	441
3.2.2 Natureza jurídica do controle administrativo . . . . .	443
3.3 Controle social: um novo meio de preservar a democracia . . . . .	444
3.3.1 Níveis de interação dos indivíduos. . . . .	446
3.3.2 Formas de participação . . . . .	447
3.3.3 Tecnologia e democracia . . . . .	448
4 GESTÃO SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO . . . . .	450
4.1 Constituição de 1967: uma realidade autoritária . . . . .	450
4.2 Constituição de 1988: uma abertura à gestão participativa . . . . .	451
4.2.1 Gestão participativa: um direito fundamental? . . . . .	452
4.2.2 Gestão participativa no ordenamento jurídico pátrio . . . . .	453
5 ESTUDO COMPARADO DE POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO FISCAL . . . . .	456
5.1 Finlândia: um modelo a seguir. . . . .	456
5.2 Outras experiências pelo mundo . . . . .	460
6 EDUCAÇÃO FISCAL COMO UMA FORMA DE CONTROLE SOCIAL. . . . .	462

6.1 Educação fiscal nas escolas: uma nova proposta . . . . .	463
6.2 Experiência finlandesa aplicada no Brasil . . . . .	464
6.3 Conselho Fiscal de Cidadãos: uma nova proposta de controle da gestão pública fiscal . . . . .	465
7 CONCLUSÃO . . . . .	467
8 REFERÊNCIAS . . . . .	467

## 1 INTRODUÇÃO

---

Nos últimos anos, a participação dos indivíduos nas decisões políticas vem se fortalecendo devido ao “amadurecimento” do Estado Democrático de Direito, fato esse denominado de gestão social ou participativa. Não se vislumbra mais decisões com grande repercussão social serem tomadas de forma verticalizada, quase “unilateral”, pelos representantes políticos. O reconhecimento dos cidadãos como parte diretamente interessada contribuiu sensivelmente para o implemento de políticas públicas e normas garantidoras da gestão participativa.

Tal forma de gestão renovou o modelo de democracia indireta até então vigente, tendo em vista este estar passando por uma crise, pois vinha recebendo severas críticas quanto à idoneidade e à legitimação dos representantes políticos. Com a gestão democrática, atenuaram-se as críticas, uma vez que os cidadãos foram levados, de forma direta, a decidir importantes questões que lhes diziam respeito, fortalecendo neles o sentimento cívico.

Uma das mais importantes vertentes de aplicação da gestão democrática ocorre na relação obrigacional entre o fisco e o contribuinte por ser esta uma relação tão conflituosa.

Muitas vezes as pessoas não se sensibilizam com a real necessidade de captação de recursos pelo ente federativo, cabendo ao Estado promover a aproximação entre esses contribuintes e as decisões relativas aos tributos cobrados. Tal aproximação não se dá somente por meio da participação direta, mas também ao se promover a educação fiscal, tornando os indivíduos mais conscientes de seus deveres em relação ao fisco.

## 2 DEMOCRACIA

---

### 2.1 Brasil holandês: um legado histórico para a democracia

Há muito se questiona: Qual fator levou ao sucesso a conquista da Companhia das Índias Ocidentais da colônia pernambucana até então pertencente ao domínio português? Tal indagação fundamenta-se na dificuldade de enfrentar não somente as pressões bélicas, mas também a sub-rogação de instituições adminis-

trativas já enraizadas na cultura daquela região. A resposta torna-se clara ao se analisar o novo conceito de gestão administrativa trazida pelos invasores batavos.

Faz-se mister entender o contexto histórico no qual ocorrera tal conquista para evidenciar algumas indagações a respeito da mudança político-administrativa em Pernambuco. Em 14 de fevereiro de 1630, os holandeses conquistaram Olinda após uma árdua batalha contra navios espanhóis, incendiaram a cidade e depois se refugiaram no Recife.

O controle da colônia brasileira estava sob a égide da União Ibérica, controlada pelos espanhóis. Outrora, a colônia estava apenas sob o império dos portugueses. O fato importante sobre essa origem diz respeito ao modelo de administração que vigorava até então, sendo este exercido de forma centralizada pelo governo-geral, voltado para a exportação de insumos agrícolas, como a cana-de-açúcar, e submetido a uma alta carga tributária. Não se torna difícil entender a razão pela qual o modelo de administração trazido pelos holandeses logo ganhou adeptos, mesmo com tantas diferenças culturais e religiosas entre os novos conquistadores e os colonos.

O professor João Guedes (1984, p. 359) ressalta o esplendor da dominação holandesa em terras brasileiras, atribuindo ao período *nassoviano* o brilhantismo administrativo jamais vivido em terras coloniais anteriormente, uma vez que “compreendeu a Companhia das Índias ocidentais que o problema principal da colônia era dar-lhe uma direção, fundada no prestígio da autoridade e na eficácia da competência”. Fazia-se grande diferença em relação ao modelo luso-espanhol que permeava desde 1500 (século XVI), do qual se extraía uma verdadeira cultura de exploração do povo, exigindo deste altos ônus tributários e nenhuma liberdade democrática, pois não havia um sistema representativo que pudesse atender a seus anseios. Não é de admirar que o novel governo ganhasse tão logo apoio dos populares, uma vez que lhes abrisse uma oportunidade única, até então nunca experimentada.

Vencida a digressão histórica sem maiores dilações, analisemos as inovações estruturais impostas por João Maurício de Nassau, governador do Brasil holandês, que levaram ao sucesso desse novo modelo administrativo. Dentre as inovações podemos destacar o financiamento de produtores de cana-de-açúcar, a instauração do livre comércio, a política de urbanização da cidade do Recife e a concessão de relativas liberdades, se compararmos ao modelo até então vigente.

Ainda conforme Guedes (1984), uma das mudanças mais marcantes ocorridas na época, não somente para as pessoas que lá viviam, mas para a história da democracia do Brasil, foi a outorga do regulamento de 23 de agosto de 1636, aprovado pelos Estados Gerais, elaborado pelos dirigentes da Companhia das Índias Ocidentais, criando o órgão do Alto Conselho Secreto, ao qual competia, dentre outras funções, promover a fiscalização suprema (*die oberste kontrolle*) dos negócios judiciais e financeiros na colônia, exercendo esse poder diretamente sobre as autoridades locais. Segundo o mesmo autor, tal regulamento trouxe plena harmonia entre o Poder Executivo e o “Poder” Consultivo, implicando a eficiência dos órgãos e a capacidade de todos os agentes, suplantando de vez o arcaico, e não mais desejado, modelo administrativo luso. Em uma breve análise podemos relacionar tal modelo a um embrião da gestão social nos moldes de hoje.

É claro que devem ser resguardadas as devidas proporções de representatividade, uma vez que, de fato, o Conselho estabelecido pelos Estados Gerais neerlandeses não se compunha de cidadãos do povo, eleitos de maneira democrática para exercer o controle sobre a gerência governamental, todavia os legados deixados foram imensuráveis. Ressalta-se a criação do Conselho de Escabinos como medida eminentemente democrática, composto por quatro membros escolhidos entre portugueses e holandeses.

Essas câmaras ou conselhos comunais de escabinos tiveram enorme importância para a vida político-social do Brasil holandês [...] Essa vitalidade demonstrou êxito do municipalismo, que foi uma das qualidades mais expressivas do regime instituído pelos holandeses no Nordeste, dando aos brasileiros de então prática e experiência democráticas (GUEDES, 1984, p. 364).

Como bem ressaltou o citado autor, o legado maior foi infundir no ânimo das pessoas a possibilidade de elas terem seus direitos representados, bem como uma vaga noção de democracia. Não se vislumbrava mais o retorno do ancião sistema de governo autocrático, governo de um só, sem mais lei que a vontade do imperador. Uma vez concedendo-se liberdade, torna-se impossível usurpá-la, pois esta restará intacta para sempre no âmago das pessoas.

## 2.2 Fundamentos históricos da democracia

Jean-Jacques Rousseau afirmou que “se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente”; logo adiante continuou a dizer que

“jamais houve, jamais haverá verdadeira democracia”, como lembra o professor Paulo Bonavides (1988, p. 319). Registra ainda o mesmo autor que tal posicionamento do filósofo é utilizado por alguns intérpretes com o intuito de desprestigiar a doutrina do povo soberano. Mais adiante, ressalta a importância da democracia para a sociedade, partindo da premissa de que ela deve ser “do povo, para o povo e pelo povo”.

Bonavides (1988, p. 320-321), citando Clemenceau, faz um paralelo entre regimes de governo e patologias.

Em matéria de desonestidade, a diferença entre o regime democrático e a ditadura é a mesma que separa a chaga que corrói as carnes por fora o invisível tumor que devasta os órgãos por dentro. As chagas democráticas curam-se ao sol da publicidade, com o cautério da opinião livre; ao passo que os cânceres profundos das ditaduras apodrecem internamente o corpo social e são por isto mesmo mais graves.

Não resta dúvida que qualquer regime implantado pelos homens sofrerá de “chagas”, problemas advindos da própria estrutura social, tão conflitante por ser complexa. Todavia, não se vislumbra outro senão a democracia, o modelo mais próximo de um ideal igualitário, tão perseguido por todos.

Como bem se expressou Clemenceau, fazendo uma analogia entre os regimes democrático e ditatorial com doenças, valendo-se aquele de uma mera chaga, ferida que supura; já este de um câncer, corrosivo dos órgãos como um todo, portanto fatal. É bem verdade que até então não se chegou a um consenso sobre um modelo ideal de representatividade dos anseios populares a fim de expressá-los fidedignamente, contudo o governo, quando exercido de forma ditatorial, leva à opressão, à restrição de direitos, ao domínio, em suma, a uma desigualdade sem parâmetros. Corroborando com esse pensamento, Hans Kelsen, citado por Paulo Bonavides (1988, p. 322), entende ser a democracia o caminho “do progresso para a liberdade”.

Segundo a classificação do professor supramencionado, são tipos de democracias: a direta, a indireta e a semidireta, tendo esta última maior relevância para esta obra, haja vista a evolução do tema.

### ***2.2.1 Democracia direta: uma utopia histórica***

Esse modelo nasceu nas cidades-Estados gregas, mais especificamente em Atenas, onde o povo se reunia na *Ágora*, espécie de praça da época, exercendo

de forma direta o poder político. Como se sabe, a filosofia e a política, nos moldes gregos, foram calcadas na forte estratificação social existente, pois a escravidão, base da sociedade, permitia que uma minoria de ditos “cidadãos” pudesse dedicar-se de forma exclusiva àquelas atividades sociais.

Uma crítica mais radical levaria ao entendimento de que não houve, de fato, democracia na Grécia antiga, uma vez que esse conceito está intimamente ligado à liberdade e à igualdade entre os indivíduos. Entretanto, há de se elogiar a lição de civismo deixada, de forma bem empregada, na palavra de Péricles (BONAVIDES, 1988, p. 328): “Nosso regime é a democracia, e assim se chama porque busca a utilidade do maior número e não vantagens de alguns. Todos somos iguais perante a lei”.

A democracia direta mostra-se uma utopia para as sociedades modernas, haja vista a nova estrutura social baseada no consumo, na qual o trabalho é valorizado, não havendo a possibilidade de uma integração total dos cidadãos apenas com as questões políticas.

Além disso, o aumento demográfico ocorrido no mundo contemporâneo demonstra uma inviabilidade lógica para o implemento de qualquer participação política de forma direta feita por todos os cidadãos de uma cidade. Há de se ressaltar que não somente o número de pessoas aumentou, mas também o conceito de cidadão evoluiu, abrangendo de forma mais equitativa quase todas as pessoas, sem discriminações de gênero, etnia, origem ou religião, fato esse que corrobora ainda mais para a impossibilidade de deliberações diretas.

### ***2.2.2 Democracia indireta: modelo atual***

Utilizando ainda as palavras do autor Paulo Bonavides, a democracia indireta, modelo vigente na maioria das sociedades modernas, é composta por algumas características singulares, como a presença do sufrágio universal, a pluralidade de partidos, dentre outras.

Soberania popular, sendo esta fonte do poder legítimo (vontade geral); os sufrágios universais, com pluralidade de candidatos e partidos políticos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes; a igualdade de todos perante a lei; a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social; a representação como base das instituições políticas; a limitação das prerrogativas dos governantes; o

Estado de direito, com a prática das liberdades públicas por parte do Estado e da ordem jurídica, abrangendo todas as manifestações de pensamento livre; [...] (BONAVIDES, 1988, p. 330-331).

*Prima facie*, parece um modelo perfeito, impecável diriam alguns, contudo sofre de “chaga”, como todos os demais, o que leva à reflexão da necessidade de se promover adaptações ou suplantar o modelo por um outro que não traga retrocesso social.

É certo que no Brasil houve uma evolução, se compararmos à frágil democracia que tínhamos nos períodos precedente a Getúlio Vargas e posterior à ditadura militar de 1964, mas obviamente não devemos nos aquietar, achar que chegamos ao cume do desenvolvimento social e de um modelo igualitário e verdadeiramente representativo. Reconhecer as falhas do atual regime é primordial para o progresso, pois a suscitação de dúvida gera inquietação; ela, por si irrisignável, provoca o movimento, a pressão social, trazendo verdadeiras mudanças.

Uma das críticas em relação à democracia “representativa” dá-se no distanciamento entre a vontade do cidadão, que exerceu seus direitos políticos no dia consagrado por meio do voto, em escrutínio direto e secreto, e o exercício do poder legiferante pelo governante e pelo parlamentar eleitos por meio de regras constitucionalmente previstas.

Não se pode confundir o exercício do direito ao voto com o exercício da cidadania, este bem empregado pelos gregos em seu regime de democracia direta. O exercício do voto é apenas um dos deveres do civismo, esse bem mais amplo, englobando não só a participação no escrutínio, mas um frequente envolvimento nas decisões políticas, uma fiscalização constante das ações dos governantes e disposição para mobilização, quando necessário, reivindicando mudanças.

Continuamente, agrava-se muito mais esse distanciamento quando a classe dominante do poder econômico se organiza e, de modo astucioso, manipula a escolha dos representantes. Nesse caso, não falamos de “chaga” apenas, mas de um verdadeiro câncer preconizado por Clemenceau, pois tal manobra macula todo o sistema democrático, uma vez que falta representação, estando a vontade do povo adstrita a “representantes” não mais seus, e sim apenas de uma determinada classe. Tal manobra mostra-se bem pior do que os regimes ditatoriais, pois nestes a dominação e a opressão são identificáveis, portanto passíveis

de manifestações. Não obstante, na democracia “representativa” maculada, a opressão é obscura, portanto não identificável, o que leva à alienação dos indivíduos, gerando, com isso, apenas um sentimento de insatisfação de forma não ordenada. O resultado de tudo isso é um verdadeiro retrocesso político.

### **2.2.3 Democracia semidireta: uma realidade inovadora?**

Por diversos fatores já mencionados, o ideal da democracia direta jamais poderá ser atingido nos moldes gregos. Também se sabe da “crise” de representatividade da democracia indireta. O professor Paulo Bonavides (1988, p. 331-332) faz algumas considerações acerca da democracia semidireta e alude ao *referendum*, à iniciativa popular, ao veto e ao direito de revogação como formas desta:

[...] Percebeu-se ser possível fundar instituições que fizessem do governo popular um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos [...] com a democracia semidireta a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.

Incontinentemente, em sua obra, o professor cearense trata de definir cada instituto desse novo regime democrático analisando seu apogeu, sua disseminação nos movimentos constitucionais em vários países, até seu declínio. Continuando a analisar sua obra, para o já alhures citado professor, o instrumento democrático no século XX não é outro senão os partidos políticos, estes nascidos da pressão vinda das camadas assalariadas, inferiores, com o fito de ter suas manifestações atendidas. Contudo, essa relação entre a democracia e a representação é muito tênue, uma vez que, quando esta se corrompe, aquela resta plenamente prejudicada, sendo agora não mais o “governo do povo, pelo povo, para o povo”, mas um regime oligárquico que, quando levado ao extremo, restará por ruído não só os princípios democráticos, mas o próprio sistema como um todo.

### 3 GESTÃO PARTICIPATIVA

---

#### 3.1 Gestão pública: função precípua do aparelho estatal

A questão parece ser controvertida entre os doutos, pois o *nomen iures*, “gestão pública”, é um conceito aberto, podendo ser a ele atribuído uma polissemia de significados a depender do parâmetro utilizado. Para Celso de Mello, a gestão pública deve se pautar pelo alcance do interesse público.

[...] a função pública no Estado Democrático de Direito é a atividade exercida no cumprimento *do dever de alcançar o interesse público*, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica (grifo nosso) (MELLO, 2007, p. 29).

Salienta-se que a finalidade da gestão pública não é outra senão atender ao interesse da coletividade, esta, segundo Mello (2007, p. 60), não se contrapõe ao interesse privado:

[...] não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade [...] a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade (entificada juridicamente no Estado).

Enfrentada a celeuma, resta-nos identificar a qual dos “Poderes” cabe, de forma precípua, a gestão pública. É unânime entre os doutrinadores a inexistência de Poderes, hermeticamente separados e autônomos entre si; mas sim a existência de um único Poder soberano do Estado, tendo por titular o povo, ao qual, por órgãos e instituições distintas, se atribuem funções típicas, como a administrativa, a legislativa e a jurisdicional. Portanto, utilizando-se mais uma vez das palavras do nobre professor Celso de Mello (2007, p. 36): “a função administrativa, [...], volta-se, [...], para a gestão concreta, prática, direta e imediata e, portanto, de certo modo, rotineira dos assuntos da sociedade”.

#### 3.2 Controle da administração: um limite à gestão pública?

O controle da administração pública tem por finalidade precípua mantê-la sobre os limites da legalidade, impedindo os excessos e os abusos de poder dos

seus agentes representantes, sendo composta por pessoas, logo são falíveis e parciais. Como observa Celso de Mello (2007, p. 919), são múltiplas as formas de controle no Estado Democrático de Direito, com o “afã de impedir que se desgare de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares”. Para o doutrinador, o mais importante controle, dentre todos, é o exercido pelo Poder Judiciário, fato este do qual se ousa discordar em consonância com os novos mecanismos constantes na Carta Magna de 1988 do Brasil, que dispõe de diversas normas no sentido de conferir aos cidadãos meios diretos e efetivos de controle.

Como assevera o professor Carvalho Filho (2009), o controle do Estado dá-se em duas vertentes: uma política e outra administrativa. Aquela relativa à forma clássica proposta por John Locke e Montesquieu nos séculos XVII e XVIII, respectivamente, tendo por finalidade a atuação harmônica dos Poderes, *check and balances*. Esta, contudo, tem como objeto os órgãos competentes pela função administrativa do Estado.

### ***3.2.1 Pilares do controle da administração pública***

Faz-se mister entender os fundamentos do controle administrativo, dentre os quais um dos mais importantes é o princípio da legalidade. Tal princípio é, na verdade, um dos pilares da ciência do direito administrativo, sendo base, também, do Estado de Direito, ou seja, “do Estado que deve respeitar as suas próprias leis” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 19). Celso de Mello (2007, p. 101) assevera estar presente em todos os âmbitos da administração pública o dever de seguir as normas legais de forma estrita:

É o da completa subordinação da administração à lei. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de seus agentes, desde o que ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo.

Esse artefato mostra-se essencial para combater o arbítrio, uma vez que administrar é função subjacente à função de legislar, dependendo esta estritamente daquela.

Outro princípio importante é o das políticas administrativas, em outras palavras, o poder de estabelecer diretrizes, metas, prioridades e planejamentos

para a melhor eficiência da gestão pública. Em consonância com tal princípio, deve-se saber que é o interesse público que norteia os objetivos da administração em relação aos mesmos interesses. Segundo José Carvalho Filho (2009, p. 892-893), as ações tomadas no âmbito da administração pública deverão ser norteadas para gerir o interesse da coletividade:

Estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade.

Contudo, não nos preocupando com a redundância, vale ressaltar que todos os atos praticados pelos administradores devem ser baseados em normas legais, existentes graças a um complexo processo legiferante representativo, composto por mandatários do povo eleitos de maneira democrática por meio do voto secreto, periódico e universal, que, em tese, opinaram e discutiram a matéria de maneira exaustiva até chegar a um consenso.

O referido procedimento legislativo atravessa algumas fases, dentre as quais a submissão da matéria a uma Comissão Permanente de Constituição e Justiça para a aferição da compatibilidade lógica dessa futura norma com todo o ordenamento jurídico. Derradeiramente, após amplas discussões e emendas, a matéria é submetida à votação, a qual deve obedecer a um quórum mínimo para sua aprovação. Por conseguinte, qualquer ato que contrarie os ditames da norma legal será atentatório ao próprio Estado Democrático de Direito, pois todo o aparato de representação perderá sua finalidade, usurpando-se do povo, por via reflexa, seu poder, mostrando-se, conseqüentemente, ditatorial. Vale transcrever o artigo 1º da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, *constitui-se em Estado Democrático de Direito* e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, *que o exerce por meio de representantes* eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (grifo nosso).

Em últimas palavras, desobedecer à norma legal ou omitir-se de segui-la configura-se, de forma indireta, descon sideração de todo o processo legislativo anterior realizado.

### **3.2.2 Natureza jurídica do controle administrativo**

“A natureza jurídica do controle é a *de princípio fundamental* da Administração Pública”, como observa José Carvalho Filho (2009, p. 894). O estatuto da reforma administrativa federal, Decreto-Lei n. 600/1967, elencou cinco princípios fundamentais em seu artigo 6º relacionados à administração pública federal, quais sejam: o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competências e o *controle* (grifo nosso), que, segundo o artigo 13 do aludido diploma, deverão ser exercidos em todos os níveis e em todos os órgãos. Advertindo alhures o citado professor de que, mesmo sendo uma norma produzida em âmbito federal, deverá ser de observância irrefutável pelos demais entes federativos:

A gestão de interesse alheio, como é o caso da Administração, implica naturalmente a prestação de contas de ações e resultados aos titulares dos mesmos interesses, no caso a coletividade (CARVALHO FILHO, 2009, p. 894).

É fato que se criou e permanece no Brasil por parte de muitos administradores a cultura da gestão com finalidades particulares, longe do civismo alcançado pelos gregos em, aproximadamente, 590 a.C. Também existe uma falsa crença de que o interesse público é aquele exclusivo do próprio interesse do Estado, podendo-se chegar a uma conclusão precipitada e simplista de que o interesse público é aquele relativo ao interesse da entidade representativa do todo, conforme ressalta Celso de Mello (2007). Para o mesmo autor, o interesse público corresponde à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos como partícipes da sociedade (entificada juridicamente no Estado).

Em outras palavras, há de se ressaltar que o Estado também tem seus interesses individualizados, assim como cada indivíduo de uma sociedade, por conseguinte esses não podem ser confundidos com o interesse público.

A função precípua do Estado é o atendimento do interesse público propriamente dito (interesse primário do Estado), e não a satisfação de seus interesses secundários, por conseguinte.

Por fim, o controle administrativo, como princípio fundamental, revela-se um instrumento primordial para o atendimento do interesse primário do Estado, tendo em vista que ele terá como objetivo corrigir e prevenir atos executórios que não se coadunem com esses interesses, sendo, em virtude disso, um mecanismo de defesa do Estado Democrático de Direito.

### 3.3 Controle social: um novo meio de preservar a democracia

Essa forma de controle nasceu a partir da pressão de diversos grupos sociais com a finalidade de aproximar, cada vez mais, os indivíduos das questões políticas. É um controle exógeno do poder público, segundo ressalta José Carvalho Filho. Registra ainda o mesmo autor ser esse um “poderoso instrumento democrático”, haja vista permitir que os cidadãos participem do exercício do poder. Nesse mesmo entendimento, salienta ser incipiente se comparado às demais formas de controle, não obstante haver mecanismos jurídicos que, gradativamente, tornem a vontade social um fator indispensável à criação, ao desempenho e às metas a serem alcançadas pelas políticas públicas.

Ressalta-se a evolução do controle social como paradigma de um Estado Democrático de Direito, mostrando-se este não como uma nova espécie de democracia, mas como um artefato hodiernamente indispensável à sua preservação. Para o professor supramencionado, faz-se mister que o poder público reduza sua postura vertical, admitindo a cogestão comunitária das atividades de interesse primário do Estado, e que a sociedade progrida no sentido de se organizar para, de uma melhor forma, expressar suas vontades e demandar seus representantes, passando a ser respeitada e tendo seus anseios atendidos.

Ousa-se dissentir do professor Celso de Mello (2007, p. 920), que, ao se reportar sobre as formas de controle, disse: “Dentre todos os controles o mais importante, evidentemente, é o que se efetua, a pedido dos interessados, por meio do Poder Judiciário”. Não obstante a importância dessa modalidade de controle, é certo ser o controle social o mais completo e artificioso, no sentido de lançar-se não somente no “ato controlado”, mas de adentrar e perpetuar-se no âmago de seus cidadãos, *ipsi facto* como a experiência democrática vivida no Brasil holandês do século XVII, tornando a citar o que fora escrito na seção 1 deste capítulo: “Uma vez concedendo-se liberdade, torna-se impossível usurpá-la, pois esta para sempre restará intacta no âmago das pessoas”.

Enfrentando também a questão sobre gestão participativa, José Cisne (2002, p. 37) assevera que o modelo de administração gerencial demanda que os cidadãos, chamados por ele de “clientes”, participem da organização pública. O autor cita Venoso (apud CISNE, 2002, p. 37-38) que, embora entenda haver diversas abordagens de participação, argumenta que o conceito mais amplo seria: “Forma legítima da influência de indivíduos sobre decisões que afetam suas vidas [...] todas elas, no entanto, entendem participação como participação parcial e não plena”. Do mesmo modo, Venoso ressalta que o tema despertou interesse de vários teóricos de organização, pois muitos países, como Estados Unidos, Suécia, Finlândia, dentre outros, têm experimentado essa técnica administrativa com sucesso, assinalando que “a administração participativa não é uma utopia moderna”. Venoso e Lammers (apud Cisne, 2002) definem a participação como: “[...] o conjunto das diversas formas de pressão de ‘baixo para cima’ (dos subordinados sobre os superiores) e que são aceitas como legítimas pelos subordinados e superiores”.

Uma gestão que não contempla a participação de seus subordinados os leva à alienação. Como assevera Paulo Motta (1991), esta faz com que o indivíduo se sinta alheio ao processo de decisão e ação, tornando-o passivo, dependente e acomodado. O indivíduo que não se sente participante se despreocupa com a produtividade e com a falta de iniciativa, tornando-se, sobretudo, apático, submisso e altamente dependente daqueles que se encontram em níveis hierárquicos superiores. Em outras palavras, a acomodação dos indivíduos leva à “privatização” do múnus público, uma vez que se cria um sentimento vertiginoso de hierarquia e dependência entre os governantes e os governados.

Trazendo a experiência da administração privada para a administração pública, o que é plenamente válido, pois o titular do poder soberano é o povo, ao qual se deve atender aos interesses, José Cisne faz algumas considerações sobre a administração participativa, senão vejamos:

- a alienação desperdiça o potencial de contribuição intelectual das pessoas, ou seja, desperdiça capital intelectual;
- a participação aproveita esse potencial, contribuindo para aumentar a qualidade das decisões e da administração, a satisfação e a motivação das pessoas, fatores fundamentais para a resolução criativa dos problemas organizacionais;
- a administração participativa, ao aperfeiçoar a decisão e o clima organizacional, contribui para aprimorar a competitividade e a eficiência

das organizações, em especial neste tempo de rápidas mudanças econômicas e sociais.

Ao contrário do pensamento explorado pelos autores supramencionados, Rosabeth Kantor, citada por José Cisne, assinala não ser a participação, absolutamente, o melhor caminho para a solução de todos os conflitos e para a execução de todas as tarefas, tendo em vista existirem circunstâncias que demandam soluções autoritárias, unilaterais ou que a decisão tomada por uma única pessoa faz mais sentido, sendo, no plano ideal, a casuística que determinará qual problema carecerá de participação ou não. Apesar de razoável o pensamento do autor, deve ser tomada a precaução devida para evitar qualquer interpretação mais radical no sentido de transformar a gestão participativa em uma norma *numerus clausus*, inflexível.

### **3.3.1 Níveis de interação dos indivíduos**

Bordenave, também citado na obra de José Cisne, define a participação como uma necessidade humana que, progressivamente, faz crescer nos indivíduos a consciência crítica, fortalecendo, portanto, o poder de reivindicação, e prepara-os para adquirir mais poder, além de facilitar a solução dos conflitos. Registra ainda o mesmo Bordenave que a gestão participativa deverá ser pautada por uma co-responsabilidade de senso ético e por uma grande consciência social, tendo sempre a preocupação voltada para o interesse público e para o equilíbrio financeiro do Estado. O autor supramencionado enumerou alguns “princípios” da participação, senão vejamos:

- a participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito fundamental das pessoas;
- a participação justifica-se por si mesma, e não por seus resultados;
- a participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e da aquisição de poder;
- a participação leva à apropriação do desenvolvimento do povo;
- a participação é algo aperfeiçoável;
- a participação pode ser provocada e organizada sem que isso signifique necessariamente manipulação;

- a participação é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação;
- devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar;
- a participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los (CISNE, 2002, p. 47-48).

A democracia participativa eleva os níveis de participação nas questões decisórias numa sociedade, eliminando, gradativamente, as funções entre aqueles que planejam e decidem no topo da organização e os que executam e sofrem as consequências na base. Por ser uma habilidade, vislumbra-se sempre um aperfeiçoamento pelo homem mediante a utilização de vários instrumentos, seja uma fiscalização feita de forma direta por um indivíduo, seja, de forma mais complexa, uma criação de associação de indivíduos com esses mesmos fins.

Vale ressaltar alguns dos princípios enumerados pelo autor: que a participação, como um direito fundamental humano, decorre da própria necessidade de auto-organização dos povos, advinda do princípio da solidariedade, uma vez que a consciência de comunidade propiciou o desenvolvimento dos indivíduos como um todo; e que a participação é algo aperfeiçoável pela técnica e pelas mídias, ambas em frequente progresso.

A participação pode sim ser tomada como uma política pública incentivadora da integração do indivíduo com as questões que lhes são atinentes, para tanto basta uma profunda consciência política dos governantes nesse sentido.

Como salientamos, a técnica e a mídia podem aperfeiçoar a participação, pois os avanços e as “revoluções” constantes dos meios de comunicação fazem com que as ideias circulem de forma mais rápida e eficiente, mostrando-se um perfeito canal para a integração da comunidade.

### ***3.3.2 Formas de participação***

Bordenave (apud CISNE, 2002, p. 50), além de enumerar os “princípios” da participação, teve a diligência de especificar alguns tipos de participação, a saber:

- *a participação espontânea*, decorrente das decisões pessoais de pertencer a um determinado grupo, expressar, dar e receber afeto ou obter reconhecimento e prestígio;

- *a participação imposta*, em que o indivíduo é obrigado a realizar ações ou atividades consideradas indispensáveis pela lei ou pela autoridade constituída, caracterizando-se como uma obrigação, mais do que uma decisão;
- *a participação voluntária*, comum nas equipes de trabalho, nas quais os integrantes do grupo têm liberdade de decidir sobre metas, estratégias, recursos e divisão de trabalho;
- *a participação provocada* por agentes externos no sentido de ajudar uma pessoa ou grupo a tomar decisões;
- *a participação concedida*, típica dos programas de gestão participativa em que os empregados recebem delegação para tomar decisões, conforme regras e estratégias preestabelecidas e consideradas legítimas por ambas as partes;
- *a participação conquistada*, em que as pessoas ou os grupos adquirem autonomia para intervir em processos de decisões ou gestões ou para apropriar-se de parte dos resultados, mesmo contra a vontade dos atores.

Dentre as citadas, adaptando o modelo de gestão de empresas para a gestão pública democrática, a *participação concedida* parece-nos a mais indicada, tendo em vista o grau de participação outorgado aos indivíduos, tornando-se, por conseguinte, legítimo, ou seja, oponíveis aos governantes. A participação na modalidade “concedida” deve ser conferida segundo regras constitucionais e legais, respeitando, indubitavelmente, a separação dos Poderes e as competências já existentes no ordenamento jurídico, com a finalidade de preservar a rigidez das instituições, tão essenciais ao funcionamento do Estado.

### 3.3.3 *Tecnologia e democracia*

É cediço o alvoroço causado pelo rápido progresso dos aparelhos tecnológicos, dos sistemas de informações, do aperfeiçoamento da internet, falando-se até em “revoluções tecnológicas anuais”. Muito se fala e se escreve a respeito do assunto, normalmente ressaltando o aprimoramento dos aparelhos, com o intuito de nos convencer a comprá-los. Está distante do intento desta obra analisar a sociedade de consumo, não obstante tenhamos ressaltado como, muitas vezes, questões fundamentais relativas ao tema são deixadas de lado, rebaixadas por assuntos superficiais. O fato é que o desenvolvimento da tecnologia aumenta

os níveis de participação e corrobora com o implemento de novas formas de manifestação, integrando os indivíduos ao processo democrático cada vez mais. Na história recente, temos dois casos revolucionários da utilização dessas novas mídias com larga abrangência, não somente nos locais-alvo, mas em todo o mundo, fortalecendo a democracia e se contrapondo ao autoritarismo.

O primeiro caso diz respeito à campanha realizada pelo, até então, candidato à presidência dos Estados Unidos, Barack Obama, conforme ressalta Inácio Rodrigo de Castro (2008) em um editorial extraído da internet com o título: *Campanha de Barack Obama revolucionou o marketing político*:<sup>1</sup>

Até agora ninguém pode afirmar qual candidato vencerá as prévias que definem os candidatos oficiais de Democratas e Republicanos nos Estados Unidos. Porém, o *marketing* e o *e-marketing* adotado pela equipe de Barack Obama já merecem grande destaque. A “campanha *e-marketing* 2.0” realizada pelo candidato Barack Obama é fantástica e inovadora no *marketing* político no mundo. Se a eleição fosse através da net, provavelmente o candidato Barack Obama, que tem dado muito trabalho à ex-primeira dama Hillary Clinton, já estaria eleito como presidente dos Estados Unidos. As eleições americanas nunca foram tão imprevisíveis como a de 2008 [...] O resultado de tudo isso não poderia ser diferente. Com essa campanha 2.0, Barack Obama conquistou um verdadeiro exército de eleitores jovens, todos empolgados em militar a favor de sua moderna campanha. Não vou entrar no mérito do conteúdo, mas a forma é realmente uma mudança que pode influenciar as próximas campanhas. Dentro e fora dos Estados Unidos.

O segundo exemplo ao qual nos reportamos é a manifestação ocorrida em 13 de junho de 2009, em Teerã, capital do Irã. Tal movimento teve início em razão das suspeitas de fraudes eleitorais ocorridas na sucessão presidencial daquele país. Os manifestantes sofreram violência física cometida pela polícia local, muitos foram presos indevidamente, telejornais ficaram adstritos a informações fornecidas pelo governo. A situação poderia ter sido mais caótica e dissimulada se não fossem as câmeras portáteis e os celulares. Apesar da tentativa frustrada dos “aiatolás” de controlar as notícias de abuso de poder e violência, as mídias alternativas, como as redes de relacionamentos *Orkut*, *Twitter*, *Facebook*, dentre outras, tiveram papel fundamental na divulgação de imagens e relatos em tempo real para todo o mundo.

1 Dados colhidos no dia 01/05/2010 da página na internet < <http://www.seopositionnet.com/campanha-de-barack-obama-revolucionou-o-marketing-pol%C3%ADtico> > .

Não podemos aproximar os fatos ocorridos nos países citados devido a diferenças culturais, econômicas e políticas presentes em ambas as nações, não obstante um ponto em comum ligue as duas histórias: a utilização das novas tecnologias como instrumento fortalecedor da democracia. Isso justamente pela acessibilidade e pela divulgação desses meios pela população. Ressalte-se também a rapidez das informações trocadas por essas mídias, tornando os indivíduos mais informados, o que os leva a um maior nível de insatisfação em relação a políticas autoritárias ou individualistas. Algo é certo: pessoas mais informadas são menos resignáveis. Quando nesse estado, protestam, mobilizam-se e participam.

## 4 GESTÃO SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

---

### 4.1 Constituição de 1967: uma realidade autoritária

É importante, antes de adentrarmos neste assunto, fazer uma análise mais profunda da Carta Magna de 1967 para entendermos o contexto político da época, marcado pela “revolução” de 1964, protagonizada por uma junta militar.

No contexto externo, o mundo encontrava-se dividido por duas potências econômicas, Estados Unidos e União Soviética, que tinham objetivos comuns: influenciar ideologicamente a maior quantidade de países possível por intermédio de suas doutrinas: capitalismo e socialismo, respectivamente. Por questões geográficas e históricas, o Brasil sempre manteve relações estreitas com os Estados Unidos. Todavia, crescia, no mundo e na América Latina a influência soviética, fato este que desagradava não somente as classes dominantes do poder econômico nacional, mas também as Forças Armadas. No âmbito interno, grupos políticos dissidentes ganhavam notoriedade, gerando ainda mais conflitos, o que levou, em 31 de março de 1964, à dita “revolução”, encerrando o governo do até então presidente eleito João Goulart. Também se utiliza o termo Golpe Militar de 1964, uma vez que se discute a idoneidade do termo “revolução”, utilizada pelos militares.<sup>2</sup>

Uma decorrência natural da instauração de um novo governo é a pretensão de consolidar seus princípios e ideais por meio da Carta Máxima de um país, em outras palavras, a criação de uma Constituição própria. Refletindo tal

---

2 Informações extraídas da página na internet < [http://pt.wikipedia.org/wiki/Golpe\\_de\\_Estado\\_no\\_Brasil\\_em\\_1964](http://pt.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_no_Brasil_em_1964) > .

fato, em 1967 o Congresso Nacional, constringido a deliberar em sessão extraordinária de apenas 42 dias, com base em proposta enviada pelo presidente da República, que dispunha do apoio das Forças Armadas, aprovou a Constituição de 1967, conforme assevera o autor Gilmar Mendes (2008). Este autor defende ainda que não houve uma “tarefa constituinte, mas uma farsa constituinte; que os parlamentares, além de não estarem investidos de faculdades constituintes, se encontravam cerceados pelos atos institucionais” (MENDES, 2008, p. 175).

Não há de se falar em gestão social nesse contexto supramencionado, pois o intento dos “revolucionários” era concentrar os Poderes nas mãos do dirigente nacional, o presidente da República, mantendo os demais Poderes, Legislativo e Judiciário, a ele subjugados. Ademais, por se tratar de um governo autoritário, não há de se falar em participação, uma vez que ao final perseveraria a vontade dominante do grupo “revolucionário”. A democracia não encontrava espaço algum para proliferar, sendo o estado de alienação das pessoas incentivado e almejado por aqueles que estavam no poder.

## 4.2 Constituição de 1988: uma abertura à gestão participativa

Analisando esse novo contexto histórico pelo qual passava o Brasil, faz-se mister perquirir a situação política e econômica internacional, pois, no modelo de mundo globalizado, os acontecimentos nos âmbitos locais e regionais sofrem intensa influência dos fatores externos.

A guerra ideológica entre os Estados Unidos e a União Soviética tendia ao fim se considerarmos que esta última potência se encontrava em ruínas devido a severas questões econômicas que abalavam seu poderio e, também, ao fato de a população encontrar-se fatigada, empobrecida, insatisfeita e sem liberdade. O marco final desse conflito ocorreu em 3 de outubro de 1990, com a reunificação da Alemanha e a queda do muro de Berlim.

Na conjuntura interna, o Brasil também sofria com a crise econômica internacional, não mais desfrutando do desenfreado crescimento econômico. Além disso, as disparidades sociais, o aumento dos crimes institucionais praticados contra pessoas contestadoras do regime militar, a censura, o desemprego, enfim, múltiplos fatores levaram o sentimento de insatisfação, de forma maciça, à coletividade. Nesse meandro, as forças políticas, até então reprimidas, emergiam com proposta de redemocratização.

No dia 5 de outubro de 1988, na voz do deputado federal Ulysses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, marcando o fim da ditadura militar, como bem ressalta Gilmar Mendes.

Refletindo os ideais democráticos, a Carta da República de 1998 assegura e privilegia os direitos fundamentais, não somente os positivando, mas de fato os efetivando. Tal fato decorre da doutrina *neoconstitucionalista*, advinda do pós-positivismo, preceituando a aplicação direta das normas constitucionais como garantia de efetividade destas, não subsistindo, portanto, normas de caráter apenas político, ineficazes.

Afirma o autor George Marmelstein (2008) que há uma profunda modificação de paradigmas na forma de encarar o direito no Brasil, preteritamente tão formal, no qual prevalecia o estatuído em códigos em detrimento da Constituição. Continua o autor ressaltando o comprometimento com os direitos fundamentais e com as mudanças sociais dessa nova Constituição, intitulada de “cidadã”.

Mais adiante, o autor supradito, citando Ferdinand Lassale, salienta ser imprescindível o “patriotismo constitucional” em uma comunidade. Em outras palavras, independentemente de qualquer alinhamento político-partidário, o indivíduo deve participar das decisões sociais com a finalidade de concretizar a Constituição, fazendo com que esta deixe de ser apenas “uma folha de papel” sem valor. Ainda o mesmo George Marmelstein, citando Konrad Hesse, ressalta ser necessário ter “vontade de constituição”, capaz de criar o verdadeiro vínculo entre os indivíduos e as normas constitucionais, sendo vital para sua efetivação.

#### ***4.2.1 Gestão participativa: um direito fundamental?***

A doutrina constitucionalista criou um paralelo interessante entre os ideais da Revolução Francesa, de liberdade, igualdade e fraternidade, ocorrida no século XVIII, e a evolução dos direitos fundamentais em determinados momentos históricos da humanidade.

Em um período inicial intitulado de “direitos fundamentais de primeira geração”, relacionado ao ideal revolucionário de liberdade, tem-se os direitos civis e políticos decorrentes de uma luta pela democracia em detrimento do regime absolutista, autocrático.

Logo após vieram os “direitos fundamentais de segunda geração”, tendo origem histórica na Revolução Industrial do século XIX e os abismos sociais causados por ela, uma vez que, além da prosperidade e da evolução econômica, trouxe consigo várias mazelas sociais. Nesse cenário, surge o conflito de classes e a decisiva organização das classes trabalhadoras, que pleiteavam melhorias e a criação do Estado de Bem-Estar Social, este alinhado ao modelo econômico capitalista, todavia compromissado com a diminuição das desigualdades sociais. Além dos direitos trabalhistas, o Estado de Bem-Estar Social comprometeu-se com os direitos econômicos, sociais e culturais ligados às necessidades básicas dos indivíduos, como educação, saúde e assistência social. No Brasil, as Constituições de 1934 e 1946 contemplaram tais conquistas. Tal geração relaciona-se ao ideário de igualdade da Revolução Francesa.

A terceira geração de direitos fundamentais propõe a adoção da solidariedade/fraternidade, consolidada na proteção de todo o gênero humano e de sua dignidade. São elencados os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação, dentre outros.

Derradeiramente, afastando-se do paralelismo feito com os ideais revolucionários franceses do século XVIII, o professor Paulo Bonavides propõe o reconhecimento de uma quarta geração de direitos fundamentais, esses relativos à democracia direta, ao direito de informação e ao pluralismo. Nesse diapasão, a gestão participativa enquadrar-se-ia nesse conceito, por se aproximar de forma mais efetiva do modelo de democracia direta.

Por consequência, tomando-se essa premissa como verdadeira, há de se afirmar que é fundamental o direito de participação na gestão de decisões públicas, portanto oponível pelo indivíduo perante o Estado. Ademais, por ser um direito fundamental consagrado pela Constituição Federal de 1988, concretiza-se de pleno direito, pois as normas atinentes a esses direitos gozam de plena eficácia.

#### ***4.2.2 Gestão participativa no ordenamento jurídico pátrio***

Na história do desenvolvimento do direito público, o Estado sempre teve uma superioridade hierárquica ante os administrados, tendo o princípio da legalidade como um dos únicos limites a sua atuação, quase sempre unilateral. Como anteriormente analisado, com o tempo o próprio Estado vem reconhecendo

do e outorgando direitos aos indivíduos, sendo essas prerrogativas oponíveis a ele próprio, Estado.

Hodiernamente, o Estado passa por uma transição pluralista de classes, o que desafia os antigos fundamentos do direito administrativo e as relações entre administração pública e os administrados. Tal fato ocorre em razão da crescente diversidade de indivíduos influenciados por diferentes modelos de vida, mais complexos e dinâmicos.

Não existem mais padrões axiomáticos de indivíduos como outrora, uma vez que a modernidade trouxe, com a tecnologia e a globalização, a quebra dos parâmetros sociais preponderantes. Indaga-se: Como a democracia representativa poderá adaptar-se a esse novel modelo de agrupamentos sociais? A resposta faz parte do tema deste trabalho: com a gestão participativa, tendo em vista que esta é a única a aproximar o indivíduo das decisões que dizem respeito à sua convivência na comunidade.

O direito administrativo contemporâneo tende ao abandono da vertente autoritária para valorizar a participação de seus destinatários finais quanto à formação da conduta administrativa. O direito administrativo de mão única caminha para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas. Tendências semelhantes instituem, no plano administrativo, a participação do administrado, segundo parâmetros de Constituições recentes e de novos estatutos legais (RDA, 2005, p. 134).

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal de 1988 delega ao povo a titularidade do poder, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, segundo os ditames da Constituição. Dentre os direitos fundamentais arrolados no artigo 5º da mesma Constituição, aos cidadãos são conferidos o direito à informação administrativa (XIV e XXXIII), o direito de petição e de certidão em repartições públicas (XXXIV) e a garantia de um devido processo legal na esfera administrativa, constituindo-se em uma participação direta do administrado na esfera pública. Todos esses direitos corroboram com o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, tutelando os indivíduos ante os arbítrios dos agentes estatais.

Mais adiante, em diversos dispositivos, a Constituição tutela a prerrogativa de participação democrática em diferentes setores institucionais, como

no artigo 187, que institui a participação de produtores rurais e trabalhadores no planejamento da política agrária. Logo em seguida, o artigo 194 estabelece os parâmetros da seguridade social atinentes à saúde, à previdência e à assistência social, consagrando a “gestão quadripartite democrática”, com a efetiva participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo. Também no mesmo título, ao estabelecer as diretrizes do serviço público de saúde, preconiza a participação da “comunidade”. Em relação à educação, estatuída no artigo 205, a dicção legal incumbe à sociedade o ônus de incentivá-la.

Ao tratar do patrimônio cultural brasileiro no artigo 216, a Carta Política de 1988, no § 1º, consagra não somente o poder público como titular da proteção do patrimônio cultural, mas também toda a sociedade.

Outro exemplo de patrimônio cultural pode ser visto na necessidade de manter o meio ambiente equilibrado e incólume não somente por ações de governos, com competências fixadas em leis, mas exercendo o poder de polícia, punindo eventuais infratores. Tal situação mostrar-se-ia ineficaz devido à quantidade de administrados e ao tamanho do território a ser fiscalizado. Reconhecido como um direito coletivo, a opção constitucional foi eleger também a coletividade como defensor concorrente com o poder público. Esse dispositivo encontra-se no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Ao tratar dos direitos dos índios no artigo 231, o texto constitucional, no seu § 3º, submete o aproveitamento dos recursos hídricos e a lavra de riquezas minerais à consulta prévia da comunidade afetada.

Em um outro momento, a Constituição prevê a criação de comissões permanentes e temporárias do Congresso Nacional e das respectivas Casas Legislativas, as quais têm por competência a realização de audiências com entidades da sociedade civil (artigo 58, § 2º, II).

Ao criar o Conselho da República, órgão superior consultivo do presidente para alguns casos de caráter eminentemente políticos e de alta relevância à segurança nacional, a Carta Magna de 1988 atribuiu a seis cidadãos brasileiros natos com mais de 35 anos de idade a capacidade para integrá-lo.

Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam:

VII – seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

Como alhures demonstrado, o controle social e a gestão participativa permeiam o Ordenamento Jurídico pátrio em diversas normas, não se podendo falar em uma opção *numerus clausus* do legislador para o exercício da democracia participativa. Ademais, por ser um direito fundamental, goza de eficácia plena, conforme preceitua a Constituição vigente.

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.*

*§ 2º Os direitos e garantias fundamentais expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (grifo nosso)*

## 5 ESTUDO COMPARADO DE POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO FISCAL

---

### 5.1 Finlândia: um modelo a seguir

A Finlândia há muito vem se destacando no cenário internacional com seus invejáveis Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). O país conta com um dos melhores sistemas educacionais do mundo, excelente serviço de saúde pública e distribuição de renda próxima de um modelo ideal, do qual se extrai uma diferença de 2,35 vezes dentre o salário mais bem pago e o menor remunerado.<sup>3</sup>

Em relação à política, o país escandinavo apresenta baixos índices de corrupção – medidos pela ONG internacional Transparency.org – em comparação com 180 países, aparecendo sempre entre os dez países menos corruptos

---

3 Conforme as informações obtidas na página na internet < [www.tilaskokeskus.fi](http://www.tilaskokeskus.fi) > .

do mundo.<sup>4</sup> No último *ranking*, realizado em 2009, a Finlândia ocupava a sexta posição. Também nesse mesmo ano ela foi considerada a quarta democracia do mundo.<sup>5</sup> Atinente às liberdades civis e políticas, o país, ainda no ano de 2009, ficou posicionado em primeiro lugar.<sup>6</sup>

Outro avanço na história recente da humanidade, os cidadãos finlandeses, em 2000, elegeram a primeira mulher a chefiar o Poder Executivo daquele país, Tarja Kaarina Halonen, fato esse não ocorrido até então em muitos países tradicionalmente democráticos, como os Estados Unidos e a França. Tal acontecimento mostra-se coadunado com o Estado Democrático de Direito, consagrando o princípio da igualdade material, não somente o conferindo, mas aplicando-o verdadeiramente.

Para terminar a breve análise feita a respeito do país nórdico, resta perquirir sobre a prática de políticas que podem influir na educação fiscal dos cidadãos daquele país. A Finlândia, desde 1998, possui um projeto de âmbito nacional que se desenvolve em 93 escolas de ensino médio, escolhendo uma porcentagem representativa de jovens de todas as regiões do país, com idade entre 14 e 15 anos, somando um total de 194 pessoas, as quais são sorteadas para ir, em um determinado dia do ano, à capital, Helsinque, com a missão de entrevistar os ministros de Estado. As perguntas podem versar sobre qualquer matéria política relevante, formando-se uma espécie de “mesa-redonda”.

Não resta dúvida da importância de aproximar jovens dessa idade das questões políticas, tendo em vista a possibilidade de incentivar sua atuação cívica futura. O programa de contato direto com os representantes políticos de cúpula do governo também traz à tona o sentimento de participação democrática direta, nos moldes gregos, embora permaneça essencialmente representativo.

Outro fator importante a ser ressaltado é a discussão sobre essas questões políticas nas escolas que participam do programa, pois este não se restringe apenas ao dia da “entrevista”, mas a todo o preparativo, aos debates no ambiente escolar e à escolha do tema a ser indagado. Fortalece-se, com isso, o indivíduo participante do programa, o sistema educacional do país e a democracia, consequentemente.<sup>7</sup>

4 Fatos apresentados na página na internet < [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table) > .

5 Dados extraídos da página na internet < [www.worldaudit.org/corruption.htm](http://www.worldaudit.org/corruption.htm) > .

6 *Ranking* publicado na página na internet < [www.worldaudit.org/civillibs.htm](http://www.worldaudit.org/civillibs.htm) > .

7 Informações colhidas da página na internet < <http://www.valtikka.fi/uutiset/suomen-nuorisovaltuustojen-liiton-vaikuttamisen-akatemia> > .

Outro instrumento utilizado no país escandinavo para aproximar os jovens da política são as mídias alternativas, como o *Facebook*, o *Twitter* e até um *site* próprio, associado ao *site* oficial do Parlamento, contendo uma linguagem jovem, programas políticos e enquetes, promovendo debates e encontros, tudo isso para atrair, ainda mais, a atenção desse público.

O referido *site* traz um conteúdo eminentemente político direcionado aos adolescentes, contendo informações genéricas sobre as matérias tratadas no Parlamento de forma atualizada, incitando a participação por meio de enquetes acerca de alguns temas, abrindo um espaço para manifestações por meio de fóruns de debate.<sup>8</sup>

Essa iniciativa alinha-se completamente às tendências da globalização, adaptando-se às inovações tecnológicas e à evolução dos meios de comunicação, inserindo-se de forma eficiente no “universo jovem”, tão ativamente integrado nesse novo contexto.

Pode-se vislumbrar, perfeitamente, a aplicação desse novo conceito de participação para a educação fiscal aos jovens de outras comunidades, bastando haver uma interação com as escolas, a escolha de uma agenda de debates, a divulgação do tema e o estabelecimento de um dia para debater os assuntos selecionados.

O governo finlandês também utiliza a internet:<sup>9</sup> possui um *site* mantido pelo Ministério das Finanças, o qual disponibiliza a lei do orçamento do respectivo ano de forma simplificada e didática, apresentando dados, gráficos e informações sobre a aplicação dos recursos em cada setor indicado. Não é divulgada somente a lei aprovada, mas também o projeto de lei e as alterações, tudo isso para que o cidadão tenha acesso a toda discussão política ocorrida no Parlamento.

O fato anteriormente abordado corrobora com a moralidade pública, uma vez que, com uma ampla publicidade, resta dificultada a prática da corrupção. Não obstante, a publicidade integra os indivíduos com as decisões que diretamente lhes dizem respeito, tornando-os mais ativos e fazendo com que eles exijam mais de seus representantes. Tudo isso gera uma pressão pública opinativa, não podendo mais os representantes políticos ignorá-la, caso contrário eles

8 A página < <http://www.nuorteneduskunta.fi/Suomeksi/Eduskunta/> > foi criada com a finalidade de atrair o público jovem da Finlândia.

9 Página na internet do governo finlandês atinente às leis orçamentárias: < [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2010/aky\\_2010.htm](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2010/aky_2010.htm) > .

podem vir a sofrer com a insatisfação de seus eleitores, fato esse demonstrável nos próximos escrutínios.

Porventura, poder-se-ia indagar a respeito da origem de tantos benefícios proporcionados pelo Estado finlandês, contudo a resposta é tão óbvia quanto a formulação da proposição: das finanças públicas. Não se poderia imaginar o contrário, a estruturação de um Estado assistencialista sem a opulenta contribuição financeira dos administrados. Constata-se ser o país escandinavo um dos vinte países com a maior carga tributária do mundo.<sup>10</sup> Em conclusão, os impostos pagos nesse país são muito onerosos para os cidadãos, que nada podem fazer diante do poder fiscal do Estado.

Segundo José Cisne (2002), o poder fiscal do Estado é uma relação de causa e efeito entre o poder de império do Estado e a subordinação dos administrados, respectivamente. Ainda ressalta o autor que cabe ao Estado o papel de desenvolver econômica e socialmente um país, refletindo tal atitude nas órbitas jurídicas dos cidadãos nele integrados, os quais devem obedecer às normas postas por este mesmo Estado a fim de alcançar uma harmonia social. Paulo Bonavides (1988, p. 109) afirma ser o poder estatal manifestado pelos seus órgãos e ensina que “todo Estado é poder, em sua essência e substantividade. O que difere são as formas como esse poder se manifesta e como ele se distribui”.

O poder de tributar do Estado vem da própria soberania, porque ele depende de uma fonte de custeio para atender às demandas sociais, realizando as despesas públicas. Embora haja nos sistemas tributários, instituídos nas Constituições, limites ao poder de tributar decorrentes de princípios jurídicos garantidores dos direitos dos cidadãos, o Estado tem uma tutela incontestável de poder exigir compulsoriamente de seus administrados o pagamento de tributos.

Essa relação é obrigacional, tendo os “coactos devedores” um débito compulsório ante o “credor coactor”. Todavia, este tem a obrigação de fazer cumprir os interesses primários daqueles. Para exercer o poder fiscal, fica o ente público adstrito à formulação de uma lei pela competente Casa Legislativa, reflexamente legitimada pelo povo, portanto, ciclicamente, o povo é detentor desse poder, autorizando-o e sujeitando-se a ele.

---

<sup>10</sup> *Ranking* demonstrado na página na internet < [www.veronmaksajat.fi](http://www.veronmaksajat.fi) > .

Como visto, a relação entre o Estado e o contribuinte tem natureza jurídica obrigacional compulsória, por isso pode ser considerada eminentemente conflituosa e tensa. Embora a ciência política mostre a titularidade do poder em mãos do povo, é difícil para o contribuinte vislumbrar esse débito como algo legítimo e benéfico, por ser complicado, muitas vezes, perceber a contraprestação do ente estatal.

Não obstante, tomando como exemplo a relação fiscal entre o Estado finlandês e seus contribuintes, observamos um maior grau de complacência. Embora a política tributária daquele país seja uma das mais ostensivas do mundo, é sensível à população o atendimento de seus interesses essenciais. Para tanto, a educação fiscal promovida pelas escolas, formando cidadãos mais conscientes em relação aos tributos, a busca por dirimir a corrupção por meio de publicidade e fiscalização e a promoção de uma gestão cada vez mais participativa atenuam esse conflito tão latente na sociedade.

## 5.2 Outras experiências pelo mundo

Conforme José Cisne (2002), os países desenvolvidos apresentam, por diversos motivos, uma maior integração entre o fisco e os contribuintes. Por um lado, há uma preocupação do fisco em orientar o cidadão-contribuinte quanto ao cumprimento de suas obrigações tributárias, proporcionando ao cidadão o livre acesso às informações públicas de interesse coletivo, denominado *open government*;<sup>11</sup> isso gera um menor nível de corrupção e uma sensação de punibilidade em relação aos infratores. Por outro lado, o cidadão que recebera uma educação de qualidade, como na Finlândia, tem consciência de sua responsabilidade social e sabe que, ao contribuir, está exercendo o civismo, sentindo-se mais apto, ao mesmo tempo, a exigir seus direitos.

Na década de 1990, conforme ressalta o autor supramencionado, o Centro Interamericano de Administradores Tributários (Ciat)<sup>12</sup> divulgou relatório elencando países na América Latina, dentre os quais Argentina, Bolívia, El Salvador, Equador e Honduras, que implantaram modernos sistemas e procedimentos gestores para o melhor controle e assistência aos maiores contribuintes. Registra ainda o mesmo autor haver nos Estados Unidos, no Canadá, no México, no Peru,

<sup>11</sup> A expressão *open government* significa governo transparente, acessível.

<sup>12</sup> Ciat é uma ONG internacional que analisa o desempenho e a atuação do fisco em diversos países.

em Honduras, na Jamaica e no Paraguai unidades específicas nos órgãos fazendários com a função precípua de prestar assistência aos contribuintes.

A experiência norte-americana denominada de *ombudsman* destaca-se como um grande avanço na aproximação entre o fisco e os contribuintes por meio de planejamento estratégico, programas de qualidade e de um bom serviço prestado, tudo isso estabelecido pelo fisco daquele país.<sup>13</sup>

Outra experiência a ser destacada é a Revenue Canada, órgão responsável pela administração dos impostos, das contribuições sociais e dos serviços alfandegários daquele país, a qual propicia uma forte interação entre o fisco e os contribuintes, permitindo o controle social das ações do ente tributante. No Canadá, a estruturação de serviços de assistência aos contribuintes é considerada um elemento estratégico para a administração tributária, como bem ressaltou o relatório da Ciat. “Essa política tem por objetivo contribuir para a elevação dos níveis de facilitação do cumprimento tributário, voltado para o aumento do grau de cumprimento voluntário das obrigações tributárias” (CISNE, 2002, p. 151).

O autor anteriormente citado (2002, p. 152) também registra a constituição de uma entidade não governamental sem fins lucrativos – formada por contabilistas e advogados da sociedade civil do Canadá – que se dedica “à melhoria das competências dos seus membros em matéria de fiscalização, finanças e gestão patrimonial”. Essa associação tem por missão “submeter à atenção dos governos federal e estadual toda contribuição em prol da melhoria da legislação fiscal,[...], no interesse superior da comunidade, acima de qualquer posição partidária”.<sup>14</sup>

Por último, o autor supracitado destaca (2002, p. 154) a experiência de Portugal, tendo em vista haver na Lei Geral Tributária desse país o *Princípio da Participação*, o qual assegura a participação dos contribuintes na tomada de decisões que lhes digam respeito, efetuando-se plenamente, salvo restrição expressa na Lei Geral específica. Também foi criado nesse país um órgão de defesa denominado Defensor do Contribuinte, que tem como função “a promoção e defesa dos direitos e garantias dos sujeitos passivos de quaisquer impostos face a administração tributária e a dinamização das relações tributárias entre a Administração e o contribuinte”.

13 Internal Revenue Service (IRS – repartição tributária norte-americana).

14 A referida associação canadense é denominada de Associação de Planificação Fiscal (APFF).

## 6 EDUCAÇÃO FISCAL COMO UMA FORMA DE CONTROLE SOCIAL

---

É certo que no exercício de seu poder de império o Estado pode estatuir tributos de qualquer gênero, não podendo os contribuintes se insurgirem contra este, tendo em vista que estão inseridos no domínio do seu poder soberano. Contudo, uma questão surge: como o Estado exerce seu poder coativo de império ante os contribuintes, obrigando-os a pagar os tributos compulsoriamente?

Evidentemente há limitações à coação estatal, caso contrário os administrados ficariam vulneráveis a abusos e excessos porventura praticados por agentes estatais. Uma das formas de exigir o pagamento do tributo é a criação de um cadastro nos órgãos fiscais, os quais têm a função de fiscalizar o pagamento do tributo, e, caso isso não ocorra, têm o dever de “negativar” o CPF do contribuinte, causando-lhe alguns impeditivos legais, como o direito de participar de licitações e de concursos públicos e de obter empréstimos oficiais, dificultando-lhe de fato o exercício da capacidade civil.

Além disso, o contribuinte inadimplente também fica sujeito à execução fiscal, processo judicial de natureza jurídica satisfatória, contando a Fazenda Pública com inúmeras prerrogativas que lhe facilitam a condução do feito, restando ao contribuinte pagar a dívida, acrescida de multa, juros moratórios e eventuais honorários advocatícios, o que a torna de fato opulenta. Caso não pague a dívida, o contribuinte deve nomear bens à penhora, apresentar embargos à execução ou alguma exceção de pré-executividade. Ele também pode ter os bens executados de forma direta, ficando estes constrictos à decisão do magistrado, com a finalidade de ressarcir o erário.

Evidentemente, a opção supramencionada de execução direta do Estado, utilizando-se de seu aparato físico, repressivo, adentrando na privacidade de um contribuinte inadimplente é muito onerosa, traumática e até humilhante, se analisarmos o impacto social que isso pode vir a causar na vida do indivíduo que a sofre. Portanto, devemos pensar em uma alternativa menos radical que leve os contribuintes a se conscientizarem de suas responsabilidades tributárias, tornando-os mais complacentes com o dever de pagar tempestivamente seus tributos ao Estado, sendo a promoção da educação fiscal uma das alternativas viáveis.

## 6.1 Educação fiscal nas escolas: uma nova proposta

Pelas razões antes mencionadas, ações judiciais são demoradas, dispendiosas e pouco eficientes, não compensando para o Estado investir somente no seu aparato judicial, devendo, paralelamente, promover a educação fiscal da população por intermédio das escolas. Essa solução mostra-se bem menos onerosa, haja vista já existir uma estrutura material que a comporta, podendo o ente estatal viabilizar apenas a cooperação entre as universidades de direito e contabilidade e as escolas públicas de uma determinada comunidade, disponibilizando apenas treinamento e material adequado aos instrutores, os alunos das universidades, que ministrariam palestras instrutivas sobre direito tributário, contabilidade simplificada e elisão fiscal.

O convênio pode ser realizado entre o ente federativo e as universidades interessadas. Caberá ao ente, por meio do órgão competente (ministério ou secretaria da educação), criar uma agenda de debates a ser realizada por técnicos especializados na área (professores de direito tributário e contadores). Outra função será ofertar um curso de curta duração que envolva estudantes universitários do direito e da contabilidade que aderirem ao projeto. Às universidades conveniadas caberá a divulgação do projeto, a captação dos estudantes, a oferta de espaço físico e logística para o implemento do projeto. Por último, os estudantes estarão incumbidos de ministrar as palestras nas comunidades, seguindo as diretrizes da agenda de debates desenvolvida pelos professores.

O programa poderá versar sobre a formação do Estado e seus aspectos inerentes; noções de direito tributário; noções básicas de contabilidade; civismo; função dos tributos; tributos em espécies e elisão fiscal. Obviamente, deverá ser levada em conta a linguagem e a didática da apresentação do tema em relação ao público-alvo da palestra, sobre pena de se tornar ineficiente.

A elisão fiscal é a utilização, pelo contribuinte, de meios lícitos para não ser tributado ou tornar a carga tributária menos onerosa. Alguns doutrinadores a chamam de “planejamento tributário”. Tal conceito diferencia-se completamente da evasão fiscal, que vem a ser a utilização de meios ilícitos para escapar da tributação já existente. Para o Estado, incentivar a elisão fiscal diminui os casos de evasão fiscal, esta tão onerosa e prejudicial, uma vez que depende de um sofisticado aparato material de fiscalização e, mesmo havendo esse investimento, nunca será completamente dirimida.

O programa anteriormente mencionado poderá servir como atividade extracurricular, agregando-se ao currículo de graduação dos estudantes, servindo-lhes, portanto, de um diferencial acadêmico, além da importante experiência de lecionar. As universidades terão sua função institucional fortalecida: a de promover a educação. Por sua vez, o Estado ganhará com o incentivo ao adimplemento de seus créditos tributários de forma amistosa, preterindo eventuais dissídios judiciais, tão onerosos e ineficazes. Por último, os contribuintes agregarão conhecimentos cívicos, fato esse que fortalece o Estado Democrático de Direito, tendo em vista que cidadãos mais bem educados se tornam mais conscientes em relação a seus direitos.

## 6.2 Experiência finlandesa aplicada no Brasil

Outra vertente de educação fiscal aplicável em nível comunitário seria o implemto da experiência finlandesa nas escolas brasileiras. Fazendo-se eventuais adaptações ao projeto do país nórdico, seria possível alcançar um número significativo de jovens que representariam seus pares, em um determinado dia, com a função de formular perguntas diretas aos representantes do Poder Legislativo de cada ente federativo.

Nossa proposta considerará apenas um ente federativo, a União, todavia nada obsta a aplicação desta nos demais entes, tendo em vista o modelo federativo simétrico do Brasil.

O governo federal, por intermédio de seu órgão representativo, o Ministério da Educação, a cada dois anos, designaria um dia no qual se reuniriam os jovens, na faixa etária entre 14 e 15 anos, e uma comissão de deputados federais eleitos para essa função.

As escolas cadastradas nesse programa fariam uma pré-seleção de alunos que quisessem pleitear uma vaga. Ao término desse processo, a lista com os nomes dos alunos seria enviada ao órgão competente designado pelo Ministério da Educação, que faria a seleção definitiva, escolhendo um número representativo de jovens de todo o território nacional. Faz-se mister que a porcentagem de jovens eleitos seja representativa não somente da idade, mas também das diferentes realidades de todas as classes sociais e regiões brasileiras.

Divulgada a lista de “jovens representantes”, caberá às escolas promover os debates sobre os temas a serem explorados no encontro com os deputados

federais. As escolas poderão promover gincanas, concursos e premiações para todos os demais alunos que contribuírem com perguntas agregadoras, podendo ainda oferecer palestras, aprofundar as questões e incentivar a pesquisa. Em conclusão, o estabelecimento educacional participará com a logística e incentivará os alunos.

Ao governo federal caberá promover as condições materiais para a realização dos debates, bem como a divulgação do programa por intermédio dos meios de comunicação, utilizando, principalmente, as novas mídias, como *Orkut*, *Twitter*, *Facebook*, *Youtube*, dentre outras, que detêm grande poder de divulgação entre o público jovem.

Seria interessante televisionar o debate para que este tenha uma maior repercussão perante a sociedade. A participação direta dos jovens poderia despertar um sentimento cívico não somente para aqueles que lá estivessem, mas em todos os que nele se vissem representados.

Assim, não somente a educação fiscal poderia ser o tema levado ao debate pelos jovens, mas uma gama indeterminada de assuntos. Todavia, os rumos do debate mereceriam uma atenção especial, pois este envolve temas como corrupção, obras públicas, exação, eficiência estatal, distribuição de renda, dentre outros.

### **6.3 Conselho Fiscal de Cidadãos: uma nova proposta de controle da gestão pública fiscal**

Como alhures demonstrado, a gestão pública passa por uma transformação no mundo, não se aceitando mais o ancião modelo de decisões tomadas de forma vertical, distante da aceitação e da opinião pública. Em decorrência disso, a gestão participativa ganha, cada vez mais, espaço no ordenamento jurídico pátrio, adquirindo *status* de direito fundamental.

Tomando tal fato como premissa e pretendendo inovar, propõe-se um novo modelo de controle social, criando-se um conselho com a precípua função de fiscalizar a formulação e a votação da lei de diretrizes do orçamento. O referido conselho seria formado nos moldes parecidos com os do Conselho da República, previsto no artigo 89 da Constituição Federal de 1988, todavia sendo composto apenas por cidadãos, sem caráter vinculativo aos Poderes, apenas com a função de formular pareceres opinativos.

O Conselho Fiscal de Cidadãos, composto por uma comissão de sete cidadãos eleitos para exercer um mandato periódico de quatro anos, teria, dentre outras competências, o fito precípua de formular um parecer opinativo a respeito do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e das propostas de orçamentos, conforme preceitua o inciso XXIII do artigo 84 da Constituição Federal de 1988 relativo à competência privativa do presidente da República, exercendo um controle externo não vinculativo aos Poderes Executivo, incumbido de apresentar a lei, e Legislativo, responsável pela votação, segundo disposto no inciso II do artigo 48 da mesma Constituição.

Para tanto seria necessária a aprovação de uma emenda à Constituição para alterar o processo legislativo, estabelecendo-se um prazo razoável no interstício entre a elaboração da proposta de leis orçamentárias e o plano plurianual e a votação pelo Congresso Nacional para que o Conselho Fiscal de Cidadãos tivesse acesso a esses, podendo analisá-los, debatê-los, propor modificações, apontar falhas e acertos. Tudo isso seria reduzido a termo em um parecer não vinculativo, que seria divulgado à exaustão em um *site* específico do próprio conselho e em mídias alternativas, utilizando-se uma publicidade ampla com o intuito de alcançar um grande número de cidadãos, inclusive jovens.

Alguns requisitos devem ser levados em conta para a escolha dos representantes do conselho, uma vez que essa função envolve certo grau de maturidade e conhecimento técnico a respeito do assunto. Um dos requisitos seria o estabelecimento de uma idade mínima, análoga à idade exigida para se eleger um membro do Conselho da República, de 35 anos (artigo 89, VII, da CF/1988). Outro requisito importante seria a graduação em direito ou contabilidade, tendo em vista o conhecimento de matéria tributária adquirido nesses cursos. Por último, o critério de nacionalidade mostra-se relevante, haja vista a presunção de haver um sentimento nacionalista dos cidadãos natos, os quais, em tese, têm interesse em defender seus pares.

Procedendo à publicação desse parecer opinativo acerca da lei de diretrizes do orçamento, do plano plurianual e das propostas de orçamento antes da votação pela Casa Legislativa, criar-se-ia uma pressão política no sentido de atender às reivindicações populares, gerando um ônus difícil de ser desincumbido pelos representantes políticos. Tal fato corroboraria o fortalecimento da democracia representativa, pois aproximaria as decisões políticas fundamentais dos cidadãos, criando nestes uma cultura de civismo ímpar.

## 7 CONCLUSÃO

---

Ao longo deste trabalho, procurou-se demonstrar a evolução da democracia no Brasil, bem como a aplicação desta por meio da gestão participativa, forma de controle da administração pública incipiente.

A busca pela eficiência dos serviços públicos e pelo fortalecimento do Estado Democrático de Direito redefiniu o papel do Estado brasileiro, que, a partir da Constituição Federal de 1988, albergou diversos direitos e garantias fundamentais, sendo uma delas o direito do cidadão de controlar os atos dos dirigentes públicos por meio do controle social da administração, participando da constituição de políticas públicas.

No Brasil há diversos mecanismos estabelecidos no texto da Carta Magna de 1988 que propiciam a participação democrática dos cidadãos em algumas áreas. Não obstante, entende-se também, por ser um direito fundamental do cidadão, portanto oponível ao Estado, que não se trata de uma opção *numerus clausus*, mas sim exemplificativa, devendo os administradores aproximar algumas decisões importantes dos administrados.

Por fim, esta pesquisa propõe algumas políticas públicas relativas à educação fiscal a serem aplicadas nas escolas com a finalidade de conscientizar os indivíduos quanto às suas obrigações fiscais perante o Estado, tornando-os mais complacentes, buscando-se com isso a diminuição da inadimplência. Outra proposta relaciona-se a uma reforma constitucional com a finalidade de criar um Conselho Fiscal de Cidadãos, o qual teria a competência de analisar propostas atinentes às leis orçamentárias. Tudo isso cria um ônus político para os representantes eleitos em razão de uma pressão social opinativa.

## 8 REFERÊNCIAS

---

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, XXVI.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. rev. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CASTRO, Inácio Rodrigo de. **Campanha de Barack Obama revolucionou o marketing político** [on-line]. Disponível em: <<http://www.seopositionnet.com/>>

campanha-de-barack-obama-revolucionou-o-marketing-pol%C3%ADtico > . Acesso em: 2008.

CISNE, José Joaquim Neto. **Administração tributária e democracia participativa: proposta de cidadania fiscal**. Sobral: UVA, 2002.

GUEDES, João Alfredo Líbano. **Administração do Brasil. V 3. União ibérica: a administração do Brasil holandês**. 2. ed. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1984.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. ver. e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MOTTA, Paulo Ribeiro. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1991.

\_\_\_\_\_. Direito administrativo participativo. **Revista de Direito Administrativo (RDA)**, Rio de Janeiro, 242, p. 133-138, out./dez. 2005.

# **REGULAMENTO**



## PRÊMIO ESAF DE MONOGRAFIAS EM EDUCAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA Concurso de Monografias

### REGULAMENTO<sup>1</sup>

#### DISPOSIÇÕES GERAIS

**Art. 1<sup>ª</sup>** A Escola de Administração Fazendária (Esaf) instituiu, por meio da Portaria nº 168, de 21 de outubro de 2009, o Concurso *Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira*, que será regido pelo presente regulamento e pelas Leis nº 8.666/1993, nº 9.610/1998 e nº 9.784/1999.

**Parágrafo único.** O Concurso *Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira* será realizado pela Esaf, com sede na Rodovia DF-001, Km 27,4 – Setor de Habitações Individuais Sul – Lago Sul – Brasília – DF – CEP 71.686-900, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 02.317.176/0001-05.

**Art. 2<sup>ª</sup>** O presente Concurso tem como objetivos gerais: 1) promover a cidadania fiscal; e 2) incentivar a pesquisa nas áreas de educação fiscal e financeira, reconhecendo os trabalhos de qualidade técnica e de aplicabilidade para as condições brasileiras.

**Parágrafo único.** Apresenta como objetivos específicos: 1) desenvolver metodologias, indicadores e modelos que permitam a avaliação de programas de educação fiscal; 2) apoiar a gestão eficiente, eficaz e responsável das políticas públicas, sob os enfoques fiscal e financeiro; e 3) sensibilizar o cidadão sobre a importância da formação de poupança e sobre o tema da educação fiscal.

#### PERÍODO

**Art. 3<sup>ª</sup>** O Concurso *Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira* terá início em 21 de outubro de 2009 e término em 10 de maio de 2010 e será realizado em todo o território nacional.

<sup>1</sup> Anexo da Portaria nº 168, de 21 de outubro de 2009, publicada no DOU, nº 204, de 26/10/09, na seção 1.

## PARTICIPAÇÃO

**Art. 4º** A participação do Concurso é gratuita e aberta a qualquer pessoa residente e domiciliada no território brasileiro, de qualquer nacionalidade, maiores de 18 anos ou menores devidamente autorizados por seu representante legal, com qualquer formação acadêmica, conforme categorias do art. 6º.

**Art. 5º** É vedada a participação de funcionários(as), colaboradores(as) da Esaf, além das demais entidades que, de alguma forma, participem ou apoiem a viabilização deste Concurso, membros da Comissão Julgadora (incluindo as empresas ou entidades nas quais estes membros trabalhem ou sejam afiliados) e dos responsáveis pela execução do Concurso, bem como de seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes naturais ou afins, até 3º Grau, em linha reta ascendente (pai, mãe, avós, bisavós), descendente (filhos, netos e bisnetos) ou colateral (sogros, cunhados e sobrinhos), assim como quaisquer pessoas envolvidas diretamente na execução do Concurso.

**Parágrafo único.** As inscrições das pessoas impedidas de participar deste Concurso, quando identificadas, serão imediatamente invalidadas e desclassificadas, ficando sua colocação, em caso de já ter sido apurada, destinada ao próximo participante classificado.

**Art. 6º** O Prêmio será concedido em duas Categorias:

- I – Universitários;
- II – Profissionais.

**§ 1º** Na Categoria Universitários, concorrerão monografias produzidas por candidato(s) que esteja(m) regularmente matriculado(s) em instituição de ensino superior;

**§ 2º** Na Categoria Profissionais, concorrerão monografias produzidas por candidatos que tenham, no mínimo, curso de graduação concluído.

**§ 3º** Estão impedidos de concorrer, na Categoria Universitários, candidatos que já tenham concluído qualquer curso de graduação.

## TEMAS

**Art. 7º** Cada candidato, incluindo o(s) coautor(es), se houver, poderá(ão) apresentar apenas uma monografia, em um dos dois temas previstos a seguir:

## **Tema 1 – Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira**

- 1.1 Educação fiscal e/ou financeira e responsabilidade social;
- 1.2 Ética e valores sociais e culturais no contexto da educação fiscal e/ou financeira;
- 1.3 Metodologias de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade de programas de educação fiscal e/ou financeira;
- 1.4 Avaliação de programas de educação fiscal;
- 1.5 Externalidades vinculadas às ações de educação fiscal e/ou financeira;
- 1.6 Aversão ao risco no âmbito da educação financeira;
- 1.7 Aversão ao risco e cumprimento das obrigações tributárias;
- 1.8 Formação de poupança de longo prazo na construção da cidadania;
- 1.9 Poupança de longo prazo e o planejamento familiar;
- 1.10 Educação fiscal e financeira nas diferentes classes sociais;
- 1.11 Previdência Social e Complementar e o planejamento do futuro;
- 1.12 A educação fiscal e/ou financeira e o desenvolvimento econômico do País.

## **Tema 2 – Gestão Pública e Controle Social**

- 2.1 Sistemas de informação fiscal e transparência pública;
- 2.2 Gerenciamento de projetos de educação fiscal no setor público;
- 2.3 Formação de lideranças para educação fiscal e/ou financeira;
- 2.4 Parcerias e cooperação interinstitucional voltadas para a educação fiscal e/ou financeira;
- 2.5 Análise de modelos de gestão de Previdência Complementar;
- 2.6 Estudos comparados de políticas para educação fiscal e/ou financeira;
- 2.7 Previdência Complementar – o marco regulatório para o Brasil.

**§ 1º** Os tópicos listados em cada tema visam orientar os trabalhos para questões específicas, porém não restringem o desenvolvimento de outros assuntos que contemplem o tema principal.

**§ 2º** Somente serão consideradas as monografias cujo contexto incidir sobre Educação Fiscal e/ou Financeira, envolvendo os temas anteriormente indicados.

**§ 3º** As monografias deverão apresentar, preferencialmente, enfoque atual com aplicabilidade para as condições brasileiras.

## **PREMIAÇÕES**

**Art. 8º** Serão premiados, nas Categorias Universitários e Profissionais, os três primeiros colocados em cada categoria, de trabalhos realizados com base em qualquer dos dois temas definidos no artigo anterior.

**Parágrafo único.** A Comissão Julgadora poderá conceder apenas uma menção honrosa por categoria, com direito ao certificado e à publicação do trabalho.

**Art. 9º** A premiação dos vencedores será a seguinte:

I – na Categoria Universitários:

- a) valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), para o 1º colocado;
- b) valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), para o 2º colocado;
- c) valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), para o 3º colocado;
- d) certificado para os três primeiros colocados e eventual menção honrosa;
- e) publicação da monografia dos três primeiros colocados e eventual menção honrosa.

II – na Categoria Profissionais:

- a) valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), para o 1º colocado;
- b) valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para o 2º colocado;
- c) valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), para o 3º colocado;
- d) certificado para os três primeiros colocados e eventual menção honrosa;
- e) publicação da monografia dos três primeiros colocados e eventual menção honrosa.

**§ 1º** Os valores dos respectivos prêmios estarão sujeitos à incidência, dedução e retenção de impostos e contribuições, conforme legislação em vigor, por ocasião da data de pagamento dos prêmios.

**§ 2º** A Esaf definirá o número de exemplares da publicação, tratada neste regulamento, que caberá a cada autor de monografia premiada.

## PRAZOS E DOCUMENTOS DE INSCRIÇÃO

**Art. 10.** As inscrições, devidamente preenchidas, deverão, obrigatoriamente, ser encaminhadas via carta registrada ou encomenda expressa, do tipo Sedex, com data de postagem nos Correios até **10 de maio de 2010**, para o seguinte endereço:

Escola de Administração Fazendária – Esaf  
Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira  
Diretoria de Educação – Dired  
Rodovia DF-001, km 27,4 – Setor de Habitações Individuais Sul – Bloco Q – Lago Sul – Brasília – DF – CEP 71.686-900

**§ 1º** É imprescindível que o autor ou representante do grupo preencha corretamente todos os dados solicitados na inscrição, necessários exclusivamente para sua identificação e localização, confirmando, inclusive, a aceitação do regulamento.

As inscrições que estiverem em desacordo com o disposto neste regulamento serão descartadas.

**§ 2º** Será considerada como data de inscrição aquela constante do protocolo ou carimbo de entrega do material completo junto aos Correios, sendo rejeitadas as inscrições postadas após a data estipulada no *caput* deste artigo.

**§ 3º** As inscrições deverão conter os seguintes documentos:

- a) ficha de inscrição devidamente preenchida e assinada pelo autor ou representante do grupo;
- b) comprovante de inscrição preenchido, que será devolvido após a conferência dos documentos, como prova da aceitação da inscrição;
- c) declaração preenchida e assinada pelo autor ou representante do grupo, informando que a monografia não caracteriza, no todo ou em parte, plágio ou autoplágio;
- d) cópia do documento de identidade do autor e/ou de cada integrante do grupo;
- e) currículo atualizado, assinado e com todas as páginas rubricadas do autor e/ou de cada integrante do grupo;
- f) para a Categoria Universitários, os candidatos que estiverem cursando instituição de ensino superior deverão apresentar declaração da instituição comprovando que o(s) candidato(s) está(ão) regularmente matriculado(s) em curso de graduação autorizado e/ou reconhecido pelo MEC;
- g) para a categoria Profissionais, comprovante de conclusão ou cópia do diploma de curso de graduação ou pós-graduação expedido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC;
- h) uma via impressa da monografia, preferencialmente em espiral ou grampeada;
- i) resumo da monografia com um máximo de 200 (duzentas) palavras, com até 3 palavras-chave sobre o trabalho;
- j) CD-ROM com os itens “h” e “i” em PDF ou arquivo compatível com as versões 2003 do MS-Word e, quando se tratar de planilhas ou gráficos, compatível com as versões 2003 do MS-Excel. O arquivo magnético deverá ser idêntico à monografia e ao resumo impressos.

§ 4<sup>o</sup> Os documentos de que tratam as alíneas “a”, “b” e “c” do § 3<sup>o</sup> deste artigo, no caso de trabalho em grupo, deverão estar em nome de um representante, que responderá para todos os fins de direito, perante os organizadores do certame.

§ 5<sup>o</sup> No caso de trabalhos elaborados em grupo:

a) todos os membros do grupo deverão encaminhar os documentos de que tratam as alíneas “d” e “e”; e “f” ou “g” do § 3<sup>o</sup> deste artigo.

b) o nível de formação dos integrantes deverá estar em conformidade com a categoria a que estiver concorrendo.

§ 6<sup>o</sup> A inscrição está restrita a trabalhos inéditos e de autoria do(s) participante(s), não publicados pela imprensa, ou em livro. São considerados inéditos os textos inseridos em documentos de circulação restrita de universidades, congressos, encontros e centros de pesquisa, como notas e textos para discussão e similares.

§ 7<sup>o</sup> A apresentação da inscrição implica a aceitação de todas as disposições do presente regulamento pelo(s) candidato(s).

**Art. 11.** A monografia e o resumo da monografia deverão ser digitados em espaço duplo entre linhas, corpo 12, fonte Arial; margem esquerda e superior de 3 cm, direita e inferior de 2 cm; papel branco, formato A4 (210mm x 297mm), apenas em uma face, e a monografia deverá, ainda, ser apresentada em um número de páginas entre 30 e 80, incluindo os anexos.

§ 1<sup>o</sup> A apresentação dos textos obedecerá à NBR 10719 (Apresentação de relatórios técnico-científicos), à NBR 10520 (Citação em documentos) e à NBR 6028 (Resumos) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§ 2<sup>o</sup> O currículo, a monografia e seu resumo deverão ser redigidos em língua portuguesa.

**Art. 12.** O resumo da monografia deverá conter os objetivos, a metodologia, os resultados e/ou conclusões principais, destacando a contribuição do trabalho para a pesquisa ligada ao tema em que concorre.

**Art. 13.** A monografia e o resumo, com os arquivos magnéticos, deverão ser apresentados sem qualquer informação que identifique o autor, direta ou indiretamente, sob pena de desclassificação.

**Art. 14.** Na capa da monografia deverão constar apenas: a identificação do Concurso – *Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira*, na margem superior da folha; a categoria e o tema em que concorre; e o título do trabalho centralizados na folha.

**Art. 15.** As inscrições que não atenderem ao disposto neste regulamento serão desclassificadas.

**Parágrafo único.** Eventuais dúvidas sobre o processo de inscrição poderão ser dirimidas pelo endereço eletrônico [premio-esaf.df.esaf@fazenda.gov.br](mailto:premio-esaf.df.esaf@fazenda.gov.br).

### COMISSÃO JULGADORA

**Art. 16.** A escolha dos trabalhos será feita por uma Comissão Julgadora, composta especialmente para esse fim.

**Art. 17.** A Comissão Julgadora será composta por sete membros, designados pelo Diretor-Geral da Esaf, mediante portaria, respeitando o que se segue:

- I - um profissional indicado pela Brasilprev Seguros e Previdência S.A;
- II - um profissional indicado pela Fundação Getulio Vargas;
- III - cinco especialistas de notório saber.

**§ 1º** Dentre os membros da Comissão Julgadora, será designado seu presidente.

**§ 2º** Estando presente o presidente, poderá a Comissão Julgadora deliberar com a presença da maioria de seus membros.

**§ 3º** O presidente da Comissão terá, além de seu voto, o voto de qualidade.

**§ 4º** Em caso de eventual impossibilidade de participação de algum membro da Comissão Julgadora, o presidente poderá designar como suplente um especialista de notório saber.

**Art. 18.** Em caso de empate, caberá ao Presidente da Comissão Julgadora proferir o voto de desempate.

**§ 1º** Das decisões da Comissão Julgadora caberá recurso, no prazo de 5 (cinco) dias, para o Diretor-Geral da Esaf.

**§ 2º** Todo e qualquer texto que apresente contexto ou conotação imoral, ilegal ou indevida está sujeito à desclassificação do participante do Concurso.

**§ 3º** Quando da avaliação das monografias, os julgadores não terão conhecimento da identidade dos participantes, para que tal identificação não influa no julgamento e avaliação dos textos.

## RESULTADO E CERIMÔNIA DE PREMIAÇÃO

**Art. 19.** O resultado do julgamento será publicado no Diário Oficial da União (DOU) e estará disponível no *site* da Esaf ([www.esaf.fazenda.gov.br](http://www.esaf.fazenda.gov.br)), a partir do dia 6 de julho de 2010.

**Art. 20.** A solenidade de premiação será realizada em Brasília, no dia 4 de agosto de 2010.

**Parágrafo único.** Para que participem da cerimônia de premiação, serão fornecidas diárias e passagens, em território nacional, desde que residentes fora de Brasília (DF), aos autores das monografias premiadas ou, no caso de trabalho em grupo, ao representante tratado no § 4º do art. 10, inclusive àqueles com menção honrosa.

## DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 21.** O material encaminhado para a inscrição ao *Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira* não será devolvido e passará a integrar o patrimônio da Esaf.

**Art. 22.** Os vencedores do Prêmio, incluindo os com menção honrosa, autorizam, automaticamente, a Esaf e o(s) patrocinador(es), sem ônus, a editar, publicar, reproduzir e divulgar, por meio de jornais, revistas, livros, televisão, rádio e internet, vídeo, ou outro recurso audiovisual, suas imagens e vozes e o conteúdo dos trabalhos premiados, total ou parcialmente, em qualquer época e a seu critério, pelo prazo de 2 (dois) anos, podendo ser renovados automaticamente por igual período.

**Parágrafo único.** A Esaf e o(s) patrocinador(es) poderão utilizar e publicar as demais monografias participantes do Concurso.

**Art. 23.** Todos os candidatos são responsáveis pela autoria e conteúdo do trabalho encaminhado, não cabendo qualquer responsabilidade aos realizadores do certame por eventuais infringências aos direitos autorais de terceiros.

**Art. 24.** Trabalhos premiados em outros prêmios ou concursos não poderão concorrer.

**Art. 25.** Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora.

# **RELATÓRIO TÉCNICO**



## SUMÁRIO

---

1 INTRODUÇÃO . . . . .	483
2 INSCRITOS NO PRÊMIO . . . . .	484
3 COMISSÃO JULGADORA . . . . .	489
4 PROCESSO DE AVALIAÇÃO . . . . .	490
5 RESULTADO FINAL . . . . .	491
5.1 Categoria Universitários . . . . .	491
5.2 Categoria Profissionais . . . . .	492
5.3 Outras informações . . . . .	493
6 ADMINISTRAÇÃO DO PRÊMIO . . . . .	493
7 CONCLUSÕES . . . . .	494

## LISTA DE TABELAS

---

Tabela 1. Inscrições por categoria no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009. . . . .	483
Tabela 2. Inscrições por tema e categoria no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009. . . . .	485
Tabela 3. Distribuição das monografias por temas e subtemas – 2009 . . . .	485
Tabela 4. Número de inscrições por categoria e por titulação – 2009 . . . .	486
Tabela 5. Área de formação dos inscritos por categoria – 2009 . . . . .	487
Tabela 6. Distribuição regional das monografias do Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009. . . . .	487
Tabela 7. Procedência das monografias inscritas no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira . . . . .	488
Tabela 8. Faixa etária dos inscritos no concurso de monografias – 2009. . .	489
Tabela 9. Inscritos por sexo no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009 . . . . .	489

## PRÊMIO ESAF DE MONOGRAFIAS EM EDUCAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA Relatório Técnico

### 1 INTRODUÇÃO

---

Este documento tem o objetivo de sistematizar as informações e avaliar a realização do Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009. O concurso foi organizado pela Escola de Administração Fazendária (Esaf), estruturado em duas categorias – Universitários e Profissionais –, com a finalidade de promover a cidadania fiscal e incentivar a pesquisa nas áreas de educação fiscal e financeira, reconhecendo os trabalhos de qualidade técnica e de aplicabilidade para as condições brasileiras.

O concurso teve como objetivos específicos: 1) desenvolver metodologias, indicadores e modelos que permitam a avaliação de programas de educação fiscal; 2) apoiar a gestão eficiente, eficaz e responsável das políticas públicas, sob os enfoques fiscal e financeiro; e 3) sensibilizar o cidadão sobre a importância da formação de poupança e sobre o tema da educação fiscal.

Nesta primeira edição (2009-2010), o prêmio contemplou dois temas: 1) Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira; e 2) Gestão Pública e Controle Social. Podiam concorrer trabalhos individuais ou coletivos, de candidatos, residentes e domiciliados no território brasileiro, de qualquer nacionalidade e formação acadêmica, conforme as categorias.

Tabela 1. Inscrições por categoria no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009

CATEGORIA	INSCRIÇÕES	%
Universitários	10	12,3
Profissionais	71	87,7
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>

As inscrições foram realizadas no período de 21/10/2009 a 10/05/2010. A avaliação das monografias pela banca foi realizada até o dia 13/07/2010, e o resultado final foi publicado no *Diário Oficial da União* no dia 16 de julho de 2010 (Edital Esaf n. 82, de 14 de julho de 2010).

Participaram do concurso 81 trabalhos, sendo dez na categoria Universitários e 71 na categoria Profissionais. As inscrições vieram de todas as regiões do Brasil e de 19 Unidades da Federação, o que reflete a difusão e o reconhecimento da importância do concurso no âmbito nacional. Os participantes são de trinta áreas de formação e de mais de 63 instituições. Na categoria Profissionais, a grande maioria tem pós-graduação (80,28%), tendo formação em nível de mestrado ou doutorado 21,13%. Foram premiados sete trabalhos, sendo todos individuais. A comissão julgadora concedeu, além dos seis prêmios previstos, uma menção honrosa.

Esses dados mostram que o concurso cumpriu o objetivo de estimular a pesquisa voltada para a educação fiscal e financeira, além de mobilizar os estudantes e os profissionais a refletirem sobre o tema e proporem ações que podem ser adotadas por governos e sociedade. O elevado número de trabalhos inscritos, a distribuição regional, a mobilização de estudantes, professores, pesquisadores e demais profissionais e, sobretudo, a participação de grande número de pessoas vinculadas às instituições públicas e de ensino reforçam a importância do concurso e sua oportunidade.

## 2 INSCRITOS NO PRÊMIO

---

Foram inscritas 81 monografias, sendo dez na categoria Universitários e 71 na categoria Profissionais. A participação de estudantes foi relativamente pequena quando comparada com a elevada participação de profissionais. A distribuição das monografias por tema foi: 45 no Tema 1 (Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira) e 36 no Tema 2 (Gestão Pública e Controle Social), conforme dados apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Inscrições por tema e categoria no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009

TEMAS	PROFISSIONAIS	UNIVERSITÁRIOS
Tema 1 – Promoção da Cidadania Fiscal e Financeira	38	7
Tema 2 – Gestão Pública e Controle Social	33	3
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>10</b>

A Tabela 3 apresenta a distribuição dos trabalhos pelos subtemas e pelas categorias. Os dados permitem verificar a efetividade de alguns dos subtemas e contribuem para a avaliação de possíveis ajustes para a próxima edição do Prêmio.

Tabela 3. Distribuição das monografias por temas e subtemas – 2009

TEMAS/SUBTEMAS	PROF.	UNIV.
<b>TEMA 1 – PROMOÇÃO DA CIDADANIA FISCAL E FINANCEIRA</b>	<b>38</b>	<b>7</b>
1.1 Educação fiscal e/ou financeira e responsabilidade social		3
1.2 Ética e valores sociais e culturais no contexto da educação fiscal e/ou financeira		-
1.3 Metodologias de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade de programas de educação fiscal e/ou financeira		-
1.4 Avaliação de programas de educação fiscal		
1.5 Externalidades vinculadas às ações de educação fiscal e/ou financeira		-
1.6 Aversão ao risco no âmbito da educação financeira		-
1.7 Aversão ao risco e cumprimento das obrigações tributárias		1
1.8 Formação de poupança de longo prazo na construção da cidadania		-
1.9 Poupança de longo prazo e o planejamento familiar		-
1.10 Educação fiscal e financeira nas diferentes classes sociais		-
1.11 Previdência Social e Complementar e o planejamento do futuro		1
1.12 A educação fiscal e/ou financeira e o desenvolvimento econômico do país		-
Outros		2

continua

TEMAS/SUBTEMAS	PROF.	UNIV.
<b>TEMA 2 – GESTÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL</b>	<b>33</b>	<b>3</b>
2.1 Sistemas de informação fiscal e transparência pública		1
2.2 Gerenciamento de projetos de educação fiscal no setor público		-
2.3 Formação de lideranças para educação fiscal e/ou financeira		-
2.4 Parcerias e cooperação interinstitucional voltadas para a educação fiscal e/ou financeira		-
2.5 Análise de modelos de gestão de Previdência Complementar		-
2.6 Estudos comparados de políticas para educação fiscal e/ou financeira		-
2.7 Previdência Complementar – o marco regulatório para o Brasil		-
Outros		2
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>10</b>

A Tabela 4 apresenta a formação acadêmica dos inscritos no concurso. Na categoria Universitários todos são estudantes de graduação, conforme determinava o Regulamento do Prêmio, enquanto na categoria Profissionais a maioria é pós-graduada (80,28%), dentre os quais 4,23% são doutores, 16,90% são mestres, 59,15% são especialistas e 19,72% são graduados.

Tabela 4. Número de inscrições por categoria e por titulação – 2009

Titulação	Categorias				Total	
	Universitários		Profissionais			
	N.	%	N.	%	N.	%
Estudante	10	100	-	-	10	12,35
Graduação	-	-	14	19,72	14	17,28
Especialização	-	-	42	59,15	42	51,85
Mestrado	-	-	12	16,9	12	14,81
Doutorado	-	-	3	4,23	3	3,70
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

A distribuição dos inscritos por área revela relativa concentração de participantes na área do direito, com 16 inscritos (19,75%), seguida por administração (18,52%), economia (13,58%) e contabilidade (7,41%).

Tabela 5. Área de formação dos inscritos por categoria – 2009

Área de formação	Estudantes	Profissionais	Total	%
Direito	4	12	16	19,75
Administração	1	14	15	18,52
Economia	3	8	11	13,58
Contabilidade	2	4	6	7,41
Outras	-	33	33	40,74
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>71</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

Participaram do concurso candidatos de todas as regiões do país. A Tabela 6 mostra a distribuição regional dos trabalhos. Observa-se uma maior participação da Região Sudeste, com 28 monografias (34,57%); seguida da Região Nordeste, com 24 (29,63%); Centro-Oeste, com 18 monografias (22,22%); Sul, com dez (12,35%); e Norte, 1 (1,23%). Esses dados ilustram a grande mobilização nacional para participar do concurso.

Tabela 6. Distribuição regional das monografias do Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009

Região	Universitários		Profissionais		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
Sudeste	5	50	23	32,39	28	34,57
Nordeste	3	30	21	29,58	24	29,63
Centro-Oeste	1	10	17	23,94	18	22,22
Sul	1	10	9	12,68	10	12,35
Norte	-	-	1	1,41	1	1,23
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

As monografias inscritas no concurso foram de candidatos de 19 Unidades da Federação, com destaque para o Distrito Federal, com 13 monografias; Minas Gerais (10); São Paulo (9); Rio de Janeiro (8); Pernambuco (6); Rio Grande do Sul (5); Bahia (5); e Ceará (5). Os dados são apresentados na Tabela 6.

Tabela 7. Procedência das monografias inscritas no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira

Unidade Federada	Universitários	Profissionais	Total	%
Alagoas	-	2	2	2,47
Amazonas	-	1	1	1,23
Bahia	1	4	5	6,17
Ceará	1	4	5	6,17
Distrito Federal	-	13	13	16,05
Espírito Santo	1	-	1	1,23
Goiás	-	1	1	1,23
Maranhão	-	2	2	2,47
Minas Gerais	1	9	10	12,35
Mato Grosso do Sul	1	3	4	4,94
Paraíba	-	2	2	2,47
Pernambuco	1	5	6	7,41
Paraná	-	2	2	2,47
Rio de Janeiro	2	6	8	9,88
Rio Grande do Norte	-	1	1	1,23
Rio Grande do Sul	1	4	5	6,17
Santa Catarina	-	3	3	3,70
São Paulo	1	8	9	11,11
Sergipe	-	1	1	1,23
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>71</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

A faixa etária dos universitários foi de 19 a 29 anos. Enquanto a maior concentração etária dos profissionais se situa na faixa dos 40 a 49 anos (30,99%); mas há, também, expressiva participação na faixa etária de 20 a 29 anos (29,58%) e na faixa etária de 30 a 39 anos (22,54%).

Tabela 8. Faixa etária dos inscritos no concurso de monografias – 2009

Faixa etária	Universitários		Profissionais		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
19 a 29 anos	10	100	21	29,58	31	38,27
30 a 39 anos	-	-	16	22,54	16	19,75
40 a 49 anos	-	-	22	30,99	22	27,16
50 a 59 anos	-	-	10	14,08	10	12,35
Mais de 60 anos	-	-	2	2,82	2	2,47
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>71</b>	<b>100,00</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

A participação feminina no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009 foi menor (43,21%) que a dos homens (56,79%). Foram apresentados 35 trabalhos pelas mulheres e 46 pelos homens. A participação das mulheres na categoria Profissionais foi menor 40,85%, e na categoria Universitários foi superior (60%) à dos homens.

Tabela 9. Inscritos por sexo no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009

Faixa etária	Universitários		Profissionais		Total	
	Nº	%	Nº	%	N	%
Feminino	6	60	29	40,85	35	43,21
Masculino	4	40	42	59,15	46	56,79
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100</b>	<b>71</b>	<b>100</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

### 3 COMISSÃO JULGADORA

A comissão julgadora, composta de sete membros, foi designada pelo diretor-geral da Esaf e escolhida entre especialistas de notório saber e representantes de entidades que contribuem para o Prêmio. A comissão foi assim constituída:

- Vânia Lúcia Ribeiro Vieira (CGU) – presidente da comissão julgadora
- Alketa Peci (professora da Ebap/ FGV/RJ)
- Carlos Henrique Fialho Mussi (oficial de assuntos econômicos da Cepal no Brasil)
- Fernando Augusto Trevisan (diretor-executivo da Trevisan Escola de Negócios)
- Maria Eugênia Belczak Costa (Esaf e professora da UDF e da FGV)
- Martin Francisco de Almeida Fortis (assessor da Secretaria de Orçamento Federal – SOF)
- Victor Branco de Holanda (diretor de gestão estratégica da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda)

## 4 PROCESSO DE AVALIAÇÃO

---

As decisões da comissão julgadora sobre as melhores monografias foram tomadas por maioria após as discussões realizadas entre os membros., Destacase que na categoria Profissionais outros trabalhos receberam comentários elogiosos por alguns membros da comissão.

A comissão julgadora preocupou-se em reforçar nas discussões que a escolha não tinha por base somente a qualidade técnica específica do trabalho, mas, destacadamente, essa qualidade associada à relevância e à oportunidade dos temas abordados e sua contribuição efetiva para a educação fiscal e financeira no Brasil.

É importante registrar que todos os trabalhos foram “despersonalizados” para a leitura da comissão, garantindo-se assim total isenção na avaliação da banca.

Após a escolha dos vencedores, a coordenação do concurso procedeu, ainda, à verificação do atendimento das regras estabelecidas pelo Regulamento, em especial no que se refere ao ineditismo dos trabalhos premiados, com pesquisa inclusive na internet, e das condições exigidas dos candidatos para concorrer ao Prêmio. Essa verificação complementa a análise inicial da documentação exigida para participação no concurso e demais condições estabelecidas no Regulamento. Não foi identificado nenhum fato impeditivo da premiação atribuída.

## 5 RESULTADO FINAL

---

Em reunião realizada no dia 13 de julho de 2010 na Escola de Administração Fazendária (ESAF), a comissão julgadora deliberou sobre a escolha das monografias merecedoras da premiação no Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira. A comissão atribuiu três prêmios previstos para as duas categorias (Universitários e Profissionais) e uma menção honrosa para a categoria Profissionais, conforme a seguinte classificação:

### 5.1 Categoria Universitários

#### 1º colocado

**Autora:** Ana Paula Molon

**Título da monografia:** Análise da Qualidade dos Gastos Públicos nos Municípios da Aglomeração Urbana do Nordeste no Ano 2008

**Inscrição:** 05U

**Curso:** Ciências Econômicas

**Nome da instituição de ensino:** Universidade Caxias do Sul

**Cidade/UF:** Flores da Cunha-RS

#### 2º colocado

**Autora:** Carla de Barros Reis

**Título da monografia:** O Impacto do Programa Simples no Regime Geral da Previdência Social: uma análise do fluxo atuarial de longo prazo

**Inscrição:** 01U

**Curso:** Ciências Econômicas

**Nome da instituição de ensino:** Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (bolsista do Programa de Educação Tutorial – PET/MEC)

**Cidade/UF:** Contagem-MG

#### 3º colocado

**Autor:** Davi Pessoa de Lucena

**Título da monografia:** Gestão Participativa como uma forma de Controle Social

**Inscrição:** 03U

**Curso:** Direito

**Nome da instituição de ensino:** Unifor

**Cidade/UF:** Fortaleza-CE

## 5.2 Categoria Profissionais

### 1º colocado

**Autora:** Gioia Matilde Alba Tumbiolo Tosi

**Titulo da monografia:** O Papel dos Conselhos Municipais como Mecanismo de Participação Popular: a experiência no Município de Franca-SP

**Inscrição:** 16P

**Formação/área:** especialista em Educação Fiscal e Cidadania – Esaf

**Instituição em que trabalha:** Receita Federal do Brasil (analista tributária)

**Cidade/UF:** São Paulo-SP

### 2º colocado

**Autor:** Luiz Antonio Zanon

**Titulo da monografia:** Cadernos Referenciais de Educação Fiscal para Educadores: um diagnóstico avaliativo

**Inscrição:** 51P

**Formação/área:** especialista em Educação Fiscal e Cidadania – Esaf

**Instituição em que trabalha:** AFRE – da Secretaria de Estado de Fazenda – MG (auditor - fiscal)

**Cidade/UF:** Belo Horizonte-MG

### 3º colocado

**Autora:** Denise Teresinha Brandão Kern

**Titulo da monografia:** Uma Reflexão sobre a Importância de Inclusão Financeira na Escola Pública

**Inscrição:** 23P

**Formação/área:** mestre em Ensino de Ciências Exatas – Centro Universitário Univates

**Instituição em que trabalha:** Instituto de Educação Ivoti (professora)

**Cidade/UF:** Ivoti-RS

### Menção honrosa

**Autor:** Antonio Ed Souza Santana

**Titulo da monografia:** Limites e Possibilidades do Exercício do Controle Social ante o Patrimonialismo: o caso dos Conselhos Municipais do Fundeb, de Saúde e de Assistência Social de Presidente Tancredo Neves na Bahia

**Inscrição:** 36P

**Formação/área:** especialista em Contabilidade e Auditoria – UnB

**Instituição em que trabalha:** Controladoria Geral da União – CGU  
(analista de finanças e controle)  
**Cidade/UF:** Salvador-BA

### 5.3 Outras informações

O resultado do concurso foi publicado no *Diário Oficial da União*, n. 135, de 16/07/2010, seção 3, por meio do Edital n. 82, de 14/07/2010, da Escola de Administração Fazendária.

Os vencedores do Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira – 2009 receberão os prêmios em dinheiro indicados abaixo e terão suas monografias veiculadas na internet e publicadas em livro. Os prêmios em dinheiro são os seguintes:

#### **Categoria Universitários**

R\$ 5.000,00 – 1º colocado

R\$ 3.000,00 – 2º colocado

R\$ 1.500,00 – 3º colocado

#### **Categoria Profissionais**

R\$ 20.000,00 – 1º colocado

R\$ 10.000,00 – 2º colocado

R\$ 5.000,00 – 3º colocado

## 6 ADMINISTRAÇÃO DO PRÊMIO

---

O apoio logístico da equipe de coordenação da Esaf foi decisivo para o desenvolvimento dos trabalhos em todas as etapas. A despersonalização dos documentos foi essencial para a preservação do anonimato dos candidatos, o que possibilitou à comissão julgadora realizar seus trabalhos de forma absolutamente tranquila e isenta. Os resumos escritos e o CD com a íntegra dos trabalhos foram recebidos em tempo hábil, sem problemas.

A divulgação do Prêmio mereceu atenção especial: através da mala direta – Esaf com remessas de fôlderes e cartazes para instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe, órgãos e entidades públicas e privadas; via *home page* (internet) de várias instituições públicas; e em outros meios de comunicação, como jornais, revistas, TVs.

## 7 CONCLUSÕES

---

A avaliação geral do Prêmio Esaf de Monografias em Educação Fiscal e Financeira, nas categorias Universitários e Profissionais é altamente positiva. O elevado número de trabalhos inscritos, a distribuição regional, a mobilização de estudantes e profissionais e a participação de grande número de instituições reforçam a importância do concurso e sua oportunidade. Os dados dos participantes mostram o sucesso do evento: foram 81 trabalhos inscritos, oriundos de todas as regiões do país e 19 Unidades da Federação; participaram mais de trinta áreas de formação, com destaque para a área de direito, com 19,75% dos inscritos, administração (18,52%) e economia (13,58%). Outro destaque é a elevada formação acadêmica dos profissionais: 80,28% têm pós-graduação (4,23% doutorado, 16,90% mestrado e 59,15% especialização). Apenas 19,72% tinham só graduação.

A importância do Prêmio está na grande mobilização de profissionais para o debate do tema Educação Fiscal e Financeira e a participação de grande número de instituições públicas e privadas do país. Certamente o tema passará a fazer parte das preocupações dos profissionais e dos estudantes brasileiros e proporcionará boas reflexões e sugestões de políticas públicas, sob os diversos paradigmas de análise, dada a diversidade de formação e de áreas de atuação dos inscritos no concurso.

O concurso cumpriu o objetivo de promover a cidadania fiscal e incentivar a pesquisa nas áreas de educação fiscal e financeira. Essa é uma forma eficiente de mobilizar a sociedade, em especial os estudiosos, para o tema. Nesta edição, a participação de estudantes, professores, pesquisadores e demais profissionais das diversas áreas e instituições do país mostra que o tema da educação fiscal e financeira já faz parte da agenda de pesquisa, com trabalhos de qualidade técnica e com contribuições importantes para o tema.

A continuidade do concurso poderá ajudar também a integrar a sociedade – representada por estudiosos, pesquisadores e por seus servidores, além dos estudantes universitários – no sentido de que esta contribua com novas propostas de ações públicas para o alcance dos objetivos indicados anteriormente.

Em síntese, os dados mostram que o concurso cumpriu o objetivo de estimular a pesquisa voltada ao tema da educação fiscal e financeira no Brasil, além de mobilizar os estudantes e os profissionais para refletirem sobre o tema e apreciarem os trabalhos com qualidade técnica e proposições de políticas e ações que possam ser adotadas por governos e pela sociedade.

Brasília-DF, julho de 2010.

ALBERTINA LIMA

JOSÉ LUIZ PAGNUSSAT

Impresso em Brasília-DF, em maio de 2001, pela Qualidade  
Gráfica e Editora , para a Escola de Administração Fazendária (Esaf).

Miolo impresso em papel AP-75g/m<sup>2</sup> e  
capa impressa em Cartão Supremo 240g/m<sup>2</sup>