**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA FISCAL: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL (PNEF)**

***Cordeiro, Elaine Silva1***

1 Mestranda em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, e-mail: cordeiro25@yahoo.com.br

**INTRODUÇÃO**

No estado democrático de direitos é fundamental fortalecer a relação entre cidadão e governo. O Estado é responsável pelo provimento dos serviços públicos que necessitamos e esses serviços são custeados pelo tributo que pagamos. Por isso, é preciso pagar tributos, mas é preciso também acompanhar e fiscalizar a alocação desses recursos.

Todavia, para o desenvolvimento dessa postura ativa exige-se formação. Uma educação que permita ao cidadão um posicionamento crítico, participando da formulação de políticas públicas e atento à eficaz utilização dos bens e dos serviços públicos.

Portanto, é fundamental participar e a participação social não é apenas um direito assegurado na Constituição Federal, mas também, um dever. Assim, a Educação Fiscal chega com a proposta de uma formação política para o pleno exercício da cidadania, através do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

**OBJETIVOS**

Este trabalho busca analisar a contribuição do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), bem como verificar a necessidade de avaliação do programa para o alcance da finalidade proposta.

**MATERIAIS E MÉTODOS**

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, pautada na avaliação diagnóstica do Sistema Tributário Brasileiro, realizada, em 1999, pela então Escola de Administração Fazendária (ESAF) e da observação experienciada pela autora como agente de fiscalização tributária municipal. Os materiais consultados foram livros, artigos, teses, dissertações, legislações, as páginas de Educação Fiscal dos sites dos Estados e demais sites com publicações sobre a temática.

**RESULTADOS E DISCUSSÕES**

A relação entre o cidadão e o tributo, historicamente, foi marcada pelo conflito. Ficamos com a herança cultural de que tributar é extorquir e realmente, considerando nossa carga tributária, o retorno em políticas públicas é insatisfatório. E muitos optam pela resistência do pagamento, alegando que os recursos não são adequadamente aplicados.

A recusa no cumprimento das obrigações tributárias atravanca o desenvolvimento do país. Mas reverter esse cenário não é tarefa possível apenas por parte do Estado. A sociedade precisa imbuir-se do controle social, assumindo o seu papel de cidadão de direitos e de deveres conclamados na Constituição Federal.

O termo cidadania é dinâmico, não cabe mais numa visão limítrofe de nacionalidade, por conta das mudanças e transformações tecnológicas por quais o mundo tem passado (OLIVEIRA, 2002). E é com o compromisso de fazer valer seus direitos e de questionar as estruturas de desigualdade e exclusão social que se faz o exercício da cidadania fiscal, finalidade do PNEF.

A ideia do programa surgiu na década de 80 quando organizações internacionais de crédito, para assegurar o pagamento dos altos juros da dívida externa, apontaram a importância de conscientizar a sociedade para o pagamento de tributos de forma voluntária, através de programas de educação tributária (GONCALVES; POMAR, 2002). A partir de então, o governo começou a realizar programas e políticas de propagação da ideia de que pagar tributo é um ato de cidadania (BRASIL, 2014a).

Então, em 1996, numa reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), em Fortaleza, foi desenhado o “Programa de Consciência Tributária” com intuito de ensinar nas escolas a função social do tributo e sua relação com a cidadania. E em 2002, nascia oficialmente o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), através da Portaria Interministerial nº 413 do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação.

Em 1999, a Escola de Administração Fazendária (ESAF), constituiu um “marco referencial”, instrumento orientador para implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal. Tratava-se de uma avaliação diagnóstica do sistema tributário, onde constatou-se que a participação dos municípios na arrecadação global era pouco significativa. Fato que indicava fragilidade dos municípios a nível governamental e dificultava o desenvolvimento autônomo de políticas públicas. E uma das causas era um distanciamento entre cidadãos e Estado (BRASIL, 1999).

Na apresentação do programa, publicada no caderno 1: “Educação fiscal no contexto social” (BRASIL, 2014a), o PNEF visa interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, numa abordagem didático-pedagógica interdisciplinar e contextualizada, capaz de favorecer a participação social.

O programa se propõe a contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação; desenvolver a consciência crítica da sociedade para o exercício do controle social e propugnar pela construção democrática e participativa de políticas públicas capazes de minimizar as desigualdades sociais.

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

Como objetivo geral, o PNEF busca promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania. E prever, como um dos objetivos específicos, estimular a prática interdisciplinar de ações de educação fiscal, capacitando de forma continuada agentes multiplicadores.

Para formação dos disseminadores em Educação Fiscal, o programa oferece cursos gratuitos, com carga horária de 40h, disponíveis na página da Escola Virtual.Gov - EV.G. E material didático, disponível para *download*, na página do repositório da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Sem dúvida, o PNEF é um programa bem abalizado, no entanto, não conseguiu contribuir para melhorar a participação dos municípios brasileiros ante à arrecadação de tributos, haja vista, 70% dos municípios brasileiros ainda dependam em mais de 80% de repasses dos Estados e União (CANZIAN, 2019).

O programa também se propõe a informar e desenvolver a consciência crítica da sociedade através da educação fiscal, almejando controle social e redução das desigualdades por meio da participação popular nas políticas públicas. No entanto, persiste um distanciamento na relação cidadão x Estado, o cidadão ainda não concebeu seu papel de financiador dos bens e dos serviços públicos, e tem as ações governamentais como assistência.

Devido à autonomia dos entes subnacionais para instituírem seus programas de educação fiscal, notamos acentuada desigualdade na oferta de informações. Atualmente, dos 27 entes nacionais, 16 oferecem páginas do programa com postagens atualizadas e nos municípios as ações ficam limitadas, na grande maioria, às capitais. Todavia, é grande o volume de conteúdo disponibilizado no *youtube.* Mas o desafio é despertar a população para a importância que o tributo exerce sobre suas vidas.

Nas palavras de Arretche (2020), “o número de indignados com a desigualdade no Brasil não é suficiente a ponto de se produzir mudanças, por ser um padrão que se naturalizou”. A pesquisadora complementa dizendo que os indivíduos precisam experimentar alguma melhora social para ter boas expectativas, caso contrário, terão cada vez menos expectativas. Situação essa que guarda estreita relação com as estratégias de manutenção das desigualdades e fragilização dos direitos sociais.

Segundo Furtado (2011), somente possuindo direcionamento político forte é que a sociedade garantirá mudanças sociais verdadeiras. Nesse sentido, a educação fiscal atua na oportunidade de gerar um novo paradigma, sem dispor de força para mudar nem o sistema político nem a sociedade.

Ante o exposto, ficou patente a necessidade de avaliação do programa para correção das falhas óbices ao alcance da sua finalidade. Recentemente, em decisão precisa, o CONFAZ, entendendo a relevância do programa, publicou o Protocolo ICMS 44/19, dispondo sobre a manutenção e fortalecimento PNEF. Definiu também, conforme Ato COTEPE/ICMS Nº 48/2019, um novo grupo de trabalho, GT66, que deliberará as novas políticas do programa.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como considerações finais, coloca-se que o Estado deve , por meio de suas diversas instituições, proporcionar a formação adequada para que o cidadão exerça seu direito/dever de participar. E do cidadão espera-se a cidadania fiscal, ou seja, a participação na gestão pública do seu município, tanto na sua contribuição dos tributos quanto no gerenciamento e alocação desses recursos públicos.

A não-participação do cidadão o deixa sem representação, fortificando o quadro de injustiça e desigualdade social que perdura em nossa sociedade. O que em última instância significa a falta de percepção do cidadão na relação existente entre ele, as políticas públicas e o Estado.

E por fim, observa-se que, apesar do PNEF ser meritório, não atinge bons níveis de disseminadores e para que o programa promova mudança de valores na sociedade é preciso que seja executado de forma simétrica entre os entes da Federação, questão que espera-se ver corrigida pelas ações de manutenção e fortalecimento do programa pelo CONFAZ.

**REFERÊNCIAS**

ARRETCHE, Marta. **Desigualdade: sociedade brasileira por Marta Arretche.** Disponível em:<https://www.youtube.com/watch?v=7i-FevV4xuw.> Acesso em: 15 de março de 2021.

BRASIL. **Marco referencial PNEF**. 1999. Disponível em: <http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Arquivos/PNEF_versao_8.doc>

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002.** Disponível em: http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=27597

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Caderno 1. **Educação fiscal no contexto social**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014a. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4251.

BRASIL. **Protocolo ICMS 44/19, de 29 de julho de 2019a**. Disponível:

<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2019/PT44_19.>

BRASIL. **Ato COTEPE/ICMS 48, de 04 de setembro de 2019b.** Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/atos/2019/ato-cotepe-icms-48-19.>

CANZIAN. Fernando. **70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas.** 2019. Disponível em: http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml. Acesso em: 15 de maio de 2021.

FURTADO, J. P.. **Avaliação e Participação.** In: BRANDÃO, D.; MARTINA, R. O. (Org.). *Avaliação de Programas e Projetos:* temas brasileiros. São Paulo: Instituto Fonte e Fundação Itaú Social, 2011

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90**. 3ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **A era da globalização e a emergente cidadania mundial**. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Orgs.) et al. Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais, regionais e globais. Ijuí: Unijuí, 2002.