

NECESSIDADE DO DIÁLOGO ENTRE O DIREITO E A EDUCAÇÃO: INTERDISCIPLINARIDADE NO FOMENTO À CIDADANIA

NEED FOR DIALOGUE BETWEEN LAW AND EDUCATION: INTERDISCIPLINARITY IN FOSTERING CITIZENSHIP

Elisângela Inês Oliveira Silva de Rezende*

Mário Lúcio Quintão Soares**

SUMÁRIO: 1 Introdução. 2 O diálogo entre a educação e o direito: fomento à cidadania. 3 Da tributação e a cidadania fiscal. 4 Da educação fiscal: um caminho possível. 5 Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo demonstrar o necessário diálogo entre o Direito e a Educação para a promoção da cidadania. Assumindo como marco teórico a efetivação do direito à educação como condição para o exercício pleno da cidadania, a pesquisa pretende contribuir para o debate acerca da educação fiscal como instrumento de amadurecimento democrático. Assim, para atingir este objetivo, realizou-se, metodologicamente, revisão bibliográfica em legislação sobre o tema e em textos doutrinários, bem como do exercício do Direito Constitucional à educação e dos princípios e diretrizes consentâneos à tributação para fins de se alcançar os fundamentos da República, insculpidos no texto constitucional. A partir da compreensão da relevância da participação e controle social da gestão pública para a construção de uma sociedade mais igualitária, passou-se à análise do contribuinte enquanto figura afastada dos debates sobre a política fiscal e tributária. Verificou-se que há políticas públicas nacionais e internacionais que objetivam diminuir esse distanciamento, fazendo com que o cidadão passe a compreender temáticas ligadas à dinâmica de arrecadação e de alocação dos recursos públicos. Por fim, concluiu-se pela necessidade de disseminação da Educação Fiscal como instrumento de promoção para uma sociedade justa, igualitária e fraterna.

Palavras-chave: educação. direito. emancipação. participação. democracia. cidadania.

ABSTRACT: *This article aims to demonstrate the necessary dialogue between Law and Education for the promotion of citizenship. Taking as a theoretical framework the realization of the right to education as a condition for the full exercise of citizenship, the research aims to contribute to the debate about fiscal education as an instrument of democratic maturation. Thus, in order to achieve this objective, a methodological review of the literature on legislation on the subject and on doctrinal texts was carried out, as well as the exercise of the Constitutional Right to education and the principles and guidelines consistent with taxation in order to achieve the fundamentals of Republic, inscribed in the constitutional text. Based on the understanding of the relevance of participation and social control of public management for the construction of a more egalitarian*

* Mestranda em Direito Público pela PUC MINAS Belo Horizonte. Bolsista CAPES.

** Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG. Professor do Bacharelado, Mestrado e Doutorado da PUC/MG.

Artigo recebido em 04/08/2020 e aceito em 29/03/2021.

Como citar: REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. Necessidade do diálogo entre o direito e a educação: interdisciplinaridade no fomento à cidadania. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 24, n. 39, p. 229-248 jan./jun. 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

society, the taxpayer was analyzed as a figure removed from the debates on fiscal and tax policy. It was found that there are national and international public policies that aim to reduce this distance, making the citizen understand issues related to the dynamics of collection and allocation of public resources. Finally, it was concluded that there is a need to disseminate Fiscal Education as an instrument to promote a just, egalitarian and fraternal society.

Keywords: *education. right. emancipation. participation. democracy citizenship.*

INTRODUÇÃO

A realidade estatal demonstra o quanto a sociedade brasileira encontra-se carente de acesso aos instrumentos adequados de ensino. Ser cidadão, em sociedade democrática, em sua plenitude, pressupõe a capacidade de efetivamente possuir os meios de compreensão e participação das escolhas estatais. É ser consciente de como as opções governamentais impactam no cotidiano.

Nessa linha de argumentação, a concepção do paradigma Estado Democrático de Direito vê-se desvirtuada no Brasil. Não obstante a sua recepção no texto constitucional, grande parte da população não tem acesso ao mínimo conhecimento necessário para compreender a dinâmica estatal e com isso, reinam vontades elitistas que ignoram as desigualdades sociais e concretização de direitos mínimos a todos.

Diante dessa incongruência de acesso ao conhecimento, este artigo se debruça sobre a interdisciplinaridade entre o Direito e a Educação, de forma que se considere que ser cidadão importa também em ser capaz de participar do processo decisório que institui a política fiscal e tributária de um país. Nesse sentido, pretende-se realizar reflexão sobre a promoção da Educação Fiscal enquanto ferramenta de efetivação da cidadania.

Metodologicamente, realizou-se revisão bibliográfica em legislação sobre o tema e em textos doutrinários; bem como sobre o exercício do Direito Constitucional à educação e dos princípios e diretrizes consentâneos à tributação e Educação Fiscal.

Por fim, foram analisados o atual estágio do PNEF-Programa Nacional de Educação Fiscal e as medidas necessárias para que a Educação Fiscal seja disseminadas enquanto mecanismo de fomento à cidadania.

1 O DIÁLOGO ENTRE O DIREITO E A EDUCAÇÃO

Com intuito de contextualizar temáticas imprescindíveis para a (in)formação de um cidadão pleno, a Constituição vigente reconhece o

direito à educação como o primeiro dos direitos sociais, assim como um direito pertinente à cidadania e dever do Estado:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Nunca é demais registrar que a educação é um bem público, aberto, circunscrito a certas condições quando delegado à iniciativa privada. Para Cury (2014, p. 66) “o direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural”:

As precárias condições de existência social, os preconceitos, a discriminação racial e a opção por outras prioridades fazem com que tenhamos uma herança pesada de séculos a ser superada. A declaração e a efetivação do direito à educação têm sido e são imprescindíveis para essa superação. E isso se torna mais significativo em países como o Brasil, cuja forte tradição elitista reservou apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. (CURY, 2014, p. 65)

Por isso, realça-se a importância de se reconhecer e proclamar que todo cidadão brasileiro deve ter acesso à educação.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Contudo, diante da conceituação apresentada pelo art. 205, da CR/88, insta questionar: Em que consiste a cidadania? Qual a sua importância?

A cidadania, para Aristóteles, significava a possibilidade do concreto exercício da atividade política, isto é, ser cidadão no conceito aristotélico implicava poder governar e ser governado. Hannah Arendt (1987), por sua vez, acresce o conceito grego clássico de cidadania e o concebe como “o direito de ter direitos, considerado como o primeiro direito humano fundamental do qual todos os demais derivam-se”.

Portanto, o conceito de Arendt de cidadania está atrelado ao próprio reconhecimento da condição humana digna, sendo corolário dos

demais direitos fundamentais. A partir da seguinte lógica, só se reconhece os demais direitos àqueles tidos como cidadãos.

Na teoria constitucional moderna, é cidadão aquele indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado, de modo a portar direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal que lhe confere, também, a nacionalidade (BENEVIDES, 1994, p. 7).

T. H. Marshall (1969) em clássico estudo sobre a cidadania discorre sobre a evolução histórica desse conceito e os direitos envolvidos, no âmbito da Inglaterra. Segundo Marshall, os autores clássicos do liberalismo davam inicialmente grande importância à cidadania com um conteúdo individual, de modo que se estruturava a partir de um homem abstrato e concentrava-se em direitos civis centrados na liberdade individual, no direito de ir e vir, na liberdade de imprensa, na liberdade de pensamento e de fé, no direito à propriedade privada, à justiça e no direito de contrair direitos e obrigações.

Para Marshall, a partir dos séculos XIX e XX, firma-se a cidadania como conteúdo político e, assim, encontra-se as raízes da ideia da cidadania como participação no exercício do poder político ou como membro do corpo político.

Nessa perspectiva, para Marilena Chauí (1984), a cidadania se define pelos princípios da democracia, significando necessariamente a conquista e consolidação social e política, com efeito, a cidadania exige instituição, mediação e comportamentos próprios, revestindo-se na criação de espaços e arenas sociais de debates que permitam o exercício ativo do indivíduo.

Essa perspectiva, portanto, supera a ideia de cidadania passiva clássica do Estado Liberal moderno, isto é, aquela outorgada pelo Estado como uma espécie de tutela (BENEVIDES, 1994, p. 8). Nessa toada, segundo José Murilo de Carvalho (2015), para se exercer plenamente a cidadania, os sujeitos devem ter garantidos alguns direitos básicos: civil, político e social.

Ainda na análise do autor, a participação política é entendida, no senso comum, por meio do direito ao voto: votar e ser votado.

[...] o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente,

à resolução de problemas sociais. Isto quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas, ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico (CARVALHO, 2015, p. 14-15).

Assim, o cidadão somente seria pleno quando titular dessa tríade de direitos: civil, político e social, pois:

Se pode haver direitos civis sem direitos políticos, o contrário não é viável. Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos. Os direitos políticos têm como instituição principal os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Sua essência é a ideia de autogoverno (CARVALHO, 2015, p. 16).

Desta forma, uma nação na qual a democracia seja efetiva e real, em que o exercício da cidadania seja pleno, a luta incessante pela participação popular há de ser contínua, de modo que esta esteja mais presente nos espaços de poder e decisão, para que tais ambientes sejam modificados na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Para Matias-Pereira (2006, p. 15), um Estado inteligente - que seja capaz de cumprir sua função social e garantir os recursos básicos para o exercício pleno da cidadania - é aquele que facilita e complementa a atividade dos cidadãos.

Assim, participação e controle social estão intimamente ligados, vez que por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada de decisões, a fim de que a Administração adote medidas que realmente atendam ao interesse público. Ao mesmo tempo, os cidadãos exercem o controle sobre a ação do Estado, exigindo que o administrador preste contas dos seus atos de gestão.

Assim, com o advento do Estado de Direito, primeiro o Liberal, depois o Social e, finalmente, o Democrático de Direito, cujos paradigmas passaram a nortear o pensamento moderno, a partir do século XVIII, a sociedade evoluiu num ritmo cada vez mais acelerado e mudanças tornaram-se necessárias com a finalidade de coadunar os ideais

revolucionários que criaram estes paradigmas e a insistência de alguns por manutenção do *status quo*.

SOARES (2011, p. 178) afirma que o “o processo de afirmação dos direitos humanos, como condição para convivência coletiva, exige um espaço público, ao qual só tem acesso por meio da cidadania”. Nesse sentido, retoma-se Hannah Arendt para quem cidadania “é o direito de ter direitos”. E na perspectiva do Estado Democrático de Direito diz:

A cidadania ativa no Estado democrático de direito pressupõe um cidadão político, capaz de influir concretamente na transformação da sociedade e apto a fazer valer suas reivindicações perante os governantes mediante ação política deliberativa.

O cidadão, como sujeito político e dotado de autonomia ativa, deve participar de procedimentos democráticos, decidindo, paradoxalmente, nas diversas instâncias de uma comunidade política, em diversificados papeis, o seu destino social como pessoa humana.

Ao superar as equivocadas visões liberais, republicanas e assistencialistas, a cidadania deliberativa resgata a democracia de identidade, ao exigir, para sua legitimidade, dotada de espaço público necessário para intermediar a interlocução entre a sociedade civil e o aparelho ideológico estatal. (SOARES, 2011, p. 184)

Sampaio (2013) faz uma crítica contundente ao fato de a expressão Estado Democrático de Direito ser empregada, em especial no Brasil, como “espécie de selo único de legitimidade e de correção dos rumos de viés liberal e social do Estado de direito” (SAMPAIO, 2013, p.70).

O autor afirma que a proclamação do artigo 1º da CR/88, no sentido de que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, costuma ser mal compreendida, pois é preciso primeiro entender os exigentes impactos dessa proclamação constitucional:

A primeira grande mudança se dá na migração do foco das enunciações para a prática, da norma à realidade, da potência à ação, à efetividade. [...] Cidadão e cidadania deixam de ser vistos apenas como a qualidade do eleitor ou dos direitos de sufrágio, ativo e passivo, mas com a qualidade de ser humano portador de dignidade e titular efetivo de direitos. Não de direitos de papel, mas de direitos na vida real. Direitos liberais, sim; direitos sociais, econômicos e culturais, também; direitos de fraternidade, inclusive; além dos direitos políticos. Todos a compor um só núcleo e ideograma. Não

há liberdade sem igualdade e democracia. Nem democracia sem liberdade e igualdade como a igualdade depende das outras duas. Mas qual o significado de democracia? Político, econômico e social. (SAMPAIO, 2013, p. 72-73).

Portanto, contemporaneamente, um Estado Democrático não se contenta com a existência do direito de voto secreto em eleições livres e periódicas; o princípio democrático está íntima e indissociavelmente ligado à ideia de efetiva participação de todos os interessados/afetados pelos atos estatais. Não se pode, igualmente, identificar a democracia com a simples prevalência da vontade da maioria (classes/grupos dominantes). Não raras vezes, no enalço da promoção da democracia, o que a Constituição determina é, justamente, uma postura contra majoritária (de respeito aos direitos das minorias). Nesse sentido, revela-se importante debate, a saber, a relação entre educação e cidadania.

Nessa linha de reflexão, Pedro Demo (*apud* PALMA FILHO, 1998), dentre os vários autores brasileiros que se debruçaram sobre a questão, foi um dos quais ressaltou o papel desempenhado pela educação escolar, isto é, educação formal, na construção do cidadão para a vida democrática.

Segundo Demo, a principal função da escola é viabilizar à população o acesso ao conhecimento socialmente produzido e historicamente acumulado, o qual tem sido objeto de disputas em torno das relações de poder.

Assim, para Demo (*apud* PALMA FILHO, 1998) a concessão de ampla escolarização formal torna possível a existência do cidadão. Com isso, tem-se na relação escolarização-cidadania o significado do papel social da escola, isto é, da educação formal, na medida em que democratiza o acesso ao conhecimento acumulado. Essa perspectiva de Demo também é acompanhada por Saviani (1983), Libâneo (1985), Mello (1993), Barreto (1989) e Palma Filho (1996).

Sabe-se que a democracia nem sempre se fez presente na realidade do Brasil. Após 20 anos de ditadura civil-militar, a sociedade brasileira voltou a experimentar, muito lentamente, um processo histórico de redemocratização.

Entretanto, ainda que alguns esforços do processo redemocratizado tivessem por objetivo ampliar o acesso à educação e, por via de consequência, garantir o pleno exercício da cidadania, por meio de programas sociais, o que se mantém é uma batalha de vontades antagônicas, que veem estes programas como bengalas sociais. E, aqui apenas para citar alguns: Bolsa

Escola, de Fernando Henrique Cardoso; Bolsa Família e o Programa Universidade para Todos (ProUni), dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), dos governos de Dilma Rousseff.

Contudo, conforme afirma Demo (1993 p. 49-45), a relação entre educação-cidadania deve se sobressair a partir de uma perspectiva emancipatória, de modo a superar a visão até então empregada à educação formal de como um processo formador de habilidades profissionais, com um sentido estrito de treinamento. Somente assim, segundo Demo (1993, p.78), será possível passar da cidadania tutelada/assistida para uma cidadania democrática.

No entanto, o que se revela é que mesmo com as medidas ainda empreendidas pelos programas de ampliação a escolarização citados, esses parecem não ter sido capazes de romper essa lógica de educação formal como centro de formação de força produtiva e, com isso, não se revelaram emancipatórias e, sim, reprodutivas.

Quando a educação não é libertadora, o sonho do oprimido é se tornar opressor (FREIRE, 1987). Essa assertiva revela, em última instância, que o sistema educacional deve ser capaz de superar a alienação do sistema produtivo e ser capaz de gerar uma (auto)consciência nos indivíduos para torná-los cidadãos.

Entretanto, ante a ausência de processos emancipadores de formação de uma consciência de classe (MARX; ENGELS, 1989), e até mesmo a verificação de que o Estado de Direito almejado pelos revolucionários está, em verdade, distante de promover igualdade, fraternidade e liberdade é o que evidencia que a educação e a cidadania plena são privilégios conferidos a alguns poucos. Saiu-se, pelo menos em tese, do período Absolutista, mas a ideia de direitos restritos a determinados segmentos sociais permanece.

Enquanto as constituições dizem “para todos”, as manobras das elites políticas e econômicas continuam entendendo “apenas para nós”. Assim, a Constituição Cidadã de 1988, ficaria impedida de atingir seus desígnios, sofrendo bloqueios institucionais, que são:

O processo político-econômico de construção de barreiras – no âmbito do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário – que, de forma direta ou indireta, promovam a obstrução dos instrumentos jurídicos e políticos capazes de transformar a realidade econômica. Em outras palavras, os bloqueios institucionais são obstruções políticas e econômicas que

imobilizam as estratégias normativas de materialização da Constituição brasileira de 1988 e real consolidação de um Estado Democrático de Direito (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017, p. 687-688).

Como exemplos desses processos de promoção da (in)efetividade do texto constitucional tem-se, primeiramente, que a educação³ se transformou em mercadoria e, assim este que é um direito torna-se propriedade privada do mercado nacional e estrangeiro, retroalimentando as elites econômicas (CLARK; NASCIMENTO, 2009). Semelhante estratégia foi adotada por meio da Emenda Constitucional nº 95/16, que reduziu os gastos estatais com saúde e educação:

Com a EC 95/2016, o Executivo federal não poderá mais expandir seus gastos primários totais em termos reais, o que fará com que a saúde e a educação, muito provavelmente, passem a contar com recursos cada vez menores em proporção do PIB. A única possibilidade de essas áreas sociais continuarem a expandir seus gastos reais que, em outras áreas do Poder Executivo federal (ciência e tecnologia, cultura, forças armadas, transportes, administração tributária), ocorram reduções de gastos (GODOI, 2017, p. 18).

Configura-se, portanto, um permanente estado de exceção⁴ em que a norma existente se encontra suspensa, sem efeito, (in)efetiva. Marcadamente, outro exemplo que afasta o povo⁵ do reconhecimento

³ Após uma onda de protestos em todo o país contra os cortes praticados pelo atual governo no orçamento da educação, destacamos que em 04 de junho de 2019, 06 (seis) ex-ministros da Educação (José Goldemberg, Murílio Hingel, Cristovam Buarque, Fernando Haddad, Aloizio Mercadante e Renato Janine Ribeiro) divulgaram uma nota conjunta sobre o desmonte da educação no Brasil. Os pontos mais preocupantes, apontados na nota, são a perda de autonomia acadêmica e a deterioração do financiamento da educação básica que hoje é amparado pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação)

⁴ Giorgio Agamben aduz que estado de exceção apresenta-se, verdadeiramente, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo e ainda defende que tende cada vez mais a se apresentar como paradigma de governo dominante na política contemporânea e, não mais como um medida provisória e excepcional, como propunha os teóricos até então, de modo que se transformar em uma técnica de governo (2004, p. 13), isto é, a exceção tornou-se regra, constituindo o que o autor chama de estado de exceção permanente (2004, p. 131): O estado de exceção, hoje, atingiu seu máximo desdobramento planetário. O aspecto normativo do direito pode ser, assim, impunemente eliminado e contestado por uma violência governamental que, ao ignorar no âmbito externo o direito internacional e produzir no âmbito interno um estado de exceção permanente, pretende, no entanto, ainda aplicar o direito. (AGAMBEN, 2004, p. 131).

⁵ Em país, como o Brasil, demarcado pela exclusão social, povo torna-se conceito vago, que diante do silêncio da Constituição sobre suas atribuições no Estado democrático de direito, deve ser compreendido à luz da realidade constitucional. Povo, em sentido democrático, pressupõe a totalidade dos que possuem o status da nacionalidade, os quais devem agir conscientes de sua cidadania ativa, segundo ideias, interesses e representações da natureza política. (SOARES, 2011,

e exercício de sua cidadania e, que é o objeto de estudo deste artigo, é o desconhecimento da realidade fiscal e de seus impactos na vida em sociedade. Ironicamente, a estratégia arrecadatória estatal existe antes mesmo de se existir Estado, propriamente dito. Paga-se tributos desde o feudalismo.

Novas e mais contextualizadas regras foram estabelecidas, mas o princípio arrecadatório estatal é o mesmo. E o desconhecimento sobre seus efeitos, também. Por isso, objetiva-se nos tópicos a seguir demonstrar a importância da educação fiscal também com o instrumento para a promoção da cidadania.

2 DA TRIBUTAÇÃO E A CIDADANIA FISCAL

A atuação do Estado na vida das pessoas é uma realidade, pois se paga tributo quando consome, auferir renda ou tem patrimônio, e o Estado tem que aplicar esses recursos para prover as políticas públicas e os serviços públicos que interessam à sociedade, tais como saúde, educação, segurança, entre outros. Assim, entender como se dá esse processo e como se participa dele é extremamente relevante na perspectiva de construção da cidadania.

A tributação deveria funcionar como instrumento poderoso para a redução das desigualdades sociais, aproximando-a a uma concepção solidária e inclusiva de justiça. A CR/88 ao definir claramente os objetivos fundamentais da República Federativa de 1988 inseridos no art. 3º, inciso I e III, não deixa dúvidas de que a estruturação do ordenamento jurídico tributário tem de conduzir à erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais, de modo a edificar uma sociedade livre, justa e solidária.

Para GODOI (2013) os estudos de direito tributário não raro se apresentam completamente dissociados do contexto global das finanças públicas em que determinada exigência tributária está inserida. Some-se a isso o fato de se viver um momento de grandes mudanças sociais e políticas no Brasil.

Nesse raciocínio, constata-se que grande parte da doutrina tributarista brasileira adota uma postura tradicional de que a tributação é um fim em si mesmo, analisando-a se (i)legal ou (in)constitucional, olvidando-se, contudo, de que os recursos arrecadados afetam sobremaneira à coletividade, o bem-estar social, já que “a tributação é um aspecto, um

p. 154). Do contrário, a invocação do povo em termos de legitimidade tão somente para sacramentar atos estatais, quando não obedecidos os ditames democráticos, revela-se como práxis icônica.

momento ou uma etapa de uma atividade mais ampla desenvolvida pelo poder público: a atividade financeira” (GODOI, 2013, p. 147).

Significa, nas lições de BALEEIRO e DERZI (2015) que, apesar de todo o sistema coercitivo voltado à correção do pagamento de tributos, o contribuinte não tem sido historicamente chamado a participar e a debater sobre a política fiscal e tributária. Assim, para que o indivíduo possa pagar tributos de bom grado, para que seja exercida efetivamente a cidadania fiscal, o cidadão não pode sentir apenas que faz algo porque lhe é imposto, porque lhe é defeso não fazer.

Para REZENDE (2017) é salutar que o cidadão efetivamente sinta que participa do debate tributário, que é ouvido e tem sua manifestação considerada. Somente o amadurecimento democrático fará com que o cidadão se sinta obrigado a atuar em conjunto com o Poder Público e a entender o quão fundamental é o dever de recolher tributos para fins de uma transformação social.

Vale registrar, desde já, que a simples previsão no texto constitucional de 1988 de cidadania como princípio fundamental não torna seu exercício realidade. Para que tal premissa seja concretizada, faz-se necessário que a população seja instruída.

Dentre as temáticas que necessitam ser visitadas para a consecução desse escopo, encontra-se a educação fiscal, que objetiva educar o cidadão para a compreensão de temáticas ligadas à dinâmica de arrecadação e de alocação dos recursos públicos, a fim de que ele possa conscientizar-se quanto à importância de contribuir e de fiscalizar as atividades estatais.

A atividade financeira do Estado, nas lições de TORRES (2011, p. 3-5), é puramente instrumental e não neutra, tendo em vista que busca atingir os objetivos políticos, econômicos ou administrativos do Estado frente aos valores e princípios jurídicos que o regem.

Em face dessa argumentação, não se deve compreender a tributação como um sistema normativo que se encerra em si próprio, posto que seria uma redução extremamente danosa ao interesse público, uma vez que o estudo do Direito Tributário apenas sob a perspectiva da análise normativa encobre distorções fáticas e políticas fiscais nitidamente indesejáveis para a sociedade. É claro que a cobrança de tributos deve observar todos os princípios e garantias constitucionais e legais, para que não seja uma forma de opressão do Estado contra o cidadão.

Mas, antes da crítica desinformada e dissociada da realidade socioeconômica, de que a carga tributária é alta, que não se pode cobrar

tantos tributos, é preciso lembrar que sem os tributos, não haveria como garantir muitos direitos básicos à população, inclusive àqueles que sequer têm capacidade para pagar tributos.

É de se notar a tendência de simplificação da concepção socialmente reproduzida do que seria o sistema tributário nacional e da atuação estatal. Por um lado, os cidadãos demonstram uma generalizada aversão ao tributo, ao mesmo tempo em que preconizam o dever do Estado de prestação adequada e qualificada de uma vasta gama de serviços públicos.

Não é possível imaginar a existência do Estado como o conhecemos, dissociada da questão relativa aos tributos. Entretanto, apesar desta relação essencial, o tributo nem sempre é entendido como um dever por parte dos cidadãos para garantir a vida em sociedade.

Ora, a receita da arrecadação de tributos não é simplesmente lançada ao mar (MURPHY; NAGEL, 2005, p. 35-36, 46); é com esta que o Estado consegue meios para atingir seus fins, que devem ter como base fundamental o princípio da dignidade da pessoa humana.

Entretanto, mesmo para aqueles que conseguem entender a interdependência entre Tributo/Estado/Garantia de direitos, parece haver a existência de grande tensão entre o desejo do cidadão de gastar tudo o que ganha da forma como lhe aprouver com a obrigatoriedade de pagar os tributos.

Diante dessa tensão, é necessário lembrar um simples fato que em muitas situações é esquecido: viver em sociedade depende de algumas regras e direitos, e isso custa dinheiro⁶.

É neste cenário que se faz necessária a inserção do tema Educação Fiscal. Mas, lamentavelmente, embora haja no Brasil há quase 20 anos o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), quase não se encontram estudos e discussões doutrinárias acerca dessa temática, especialmente nas ciências jurídicas.

3 DA EDUCAÇÃO FISCAL: UM CAMINHO POSSÍVEL⁷

De acordo com o material utilizado no Brasil pelo Curso de Formação de Disseminadores da Educação Fiscal, promovido pelo PNEF, pode-se assim definir a educação fiscal:

⁶ É célebre a frase de Oliver Wendell Holmes, juiz associado da Suprema Corte Americana de 1902 a 1932: “Os impostos são o que pagamos por uma sociedade civilizada!” (HOLMES apud CASALTA NABAIS, 2005, p. 42).

⁷ Este tópico tem como inspiração parte da pesquisa de dissertação defendida pela autora em fevereiro/2020, no Programa

Educação fiscal deve ser compreendida como uma abordagem didático- pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender o seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e, por outro lado, estar consciente da importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador.

Segundo RIVILLAS, BALTAZAR (2014):

La educación fiscal es un proceso de enseñanza y aprendizaje que tiene como objetivo fomentar una ciudadanía activa, participativa y solidaria, mediante la comprensión tanto de Educación fiscal y construcción de ciudadanía en América Latina sus derechos fiscales, especialmente la adecuada gestión del gasto público por parte de los gobernantes, como de sus obligaciones, de manera específica lo deber fundamental de pagar impuestos (RIVILLAS, BALTAZAR, 2014, p. 329-330).

O conceito de educação fiscal, muitas vezes, não é compreendido na sua plenitude pela maioria dos cidadãos. No estudo feito por GRZYBOVSKI e HAHN (2006), verificou-se que a maioria dos entrevistados entendia que a terminologia educação fiscal estaria relacionada com o ensino de pagar corretamente os impostos.

Outros associaram com a obtenção de informação sobre a cobrança de tributos e a suas contrapartidas. E o mais curioso, nenhum deles relacionou a terminologia educação fiscal com o direito de os contribuintes estarem a par da aplicação dos recursos arrecadados através dos tributos, com a atividade financeira do Estado.

Em um contexto mundial, tem-se que a educação fiscal passou a figurar entre as políticas públicas num período relativamente recente. Refere-se à segunda metade do século passado, quando a Administração Tributária norte-americana instituiu o Programa *Understanding Taxes* em 1954. Influenciados pela política dos Estados Unidos, diversos países da Europa, através de estudiosos alemães, belgas e franceses, passaram a divulgar a experiência norte americana, e deram início ao desenvolvimento de programas de educação fiscal (PEREIRA; CRUZ, 2016).

de Pós-Graduação em Direito da PUC-MINAS.

Já no contexto da América Latina, tem-se que as políticas dessa natureza somente ganharam força a partir da década de 90, após o início dos processos de redemocratização desses países. Isso porque há registros de algumas iniciativas ligadas à educação fiscal, como por exemplo no Brasil, que datam da década de 70⁸. No entanto, elas não ganharam relevo porque políticas democráticas não condizem com o perfil autoritário dos regimes ditatoriais.

Segundo Borja Díaz Rivillas (2010), coordenador da Rede de Educação Fiscal do EUROsocial, a partir de 1990, todas as administrações tributárias da América Latina empreenderam iniciativas relacionadas à Educação Fiscal, conquistando um especial dinamismo em países como Argentina, Brasil, Peru, Guatemala, Chile, México, República Dominicana, Honduras, El Salvador e Uruguai. Ressalta-se que em países como Argentina e Brasil, as ações são sistematizadas por meio de programas institucionais, sendo assim mais bem disseminadas e eficientes.

Em 2014, representantes da Receita Federal do Brasil e das Universidades do Brasil, Peru, Costa Rica, México Paraguai, Chile, Honduras e Equador assumiram o compromisso com a *Red de Educación Fiscal* para compartilhar as experiências do Núcleo de Apoio Contábil e Fiscal (NAF) que tem como objetivo o atendimento pelos universitários, à população de baixa renda. Este documento ficou conhecido como *Carta de Intenciones de Lima*.

Em 21 de novembro de 2017, em Bruxelas, foi realizado o evento de lançamento formal do novo Portal da União Europeia. Trata-se de um Projeto Piloto da União Europeia denominado de TAX EDU (UNIÃO EUROPEIA, 2017).

Lançado em 22 idiomas, incluindo o português, o Projeto foi liderado pelas Administrações Tributárias da Áustria e da Bélgica, com a adesão dos principais países da União Europeia, tendo sido conduzido pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia (Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira) com a participação das autoridades tributárias nacionais.

No contexto da Educação Fiscal, o TAX EDU tem como objetivo a formação de crianças e jovens europeus, em cidadãos conscientes da

⁸ A primeira delas ocorreu em 1969, quando a Receita Federal do Brasil criou a **Operação Bandeirante**, que se resumia à saída às ruas dos agentes do Fisco, no intuito de propagar informações sobre os tributos e sua função socioeconômica. Em 1970, foi a vez da **Operação Brasil do Futuro** também capitaneada pela Receita Federal, a qual se utilizava da distribuição de material didático nas escolas, com o intuito de trazer à baila temas como o antagonismo entre Estado e sociedade. Já em 1977, a Receita encampou o **Programa Contribuinte do Futuro**, que, mais uma vez, se utilizava de material didático para discussão de temas nas salas de aulas, dedicando muita atenção apenas ao objetivo de aumentar a arrecadação.

matéria tributária e principalmente, conscientes de como a tributação afeta a vida de todos.

Como visto, as políticas públicas de educação fiscal são comuns em diversos países do mundo, variando quanto à forma de gestão, público alvo, divulgação, mas convergindo quanto à importância do tema para a efetiva cidadania fiscal. E com isso, promove-se intercâmbios entre os países, para que a troca de experiências auxilie no aprimoramento e fortalecimento dessas políticas públicas voltadas para a educação fiscal.

No Brasil, a educação fiscal é (era) de responsabilidade PNEF, que conta com a cooperação de vários órgãos públicos ligados tanto à administração fazendária quanto à educação. Em 2002, a Portaria nº 413, publicada em conjunto pelos Ministros da Fazenda e da Educação, definiu os contornos atuais do PNEF. Esta Portaria instituiu o Grupo de Trabalho de Educação Fiscal (GEF) e seus representantes, além de definir as competências dos órgãos responsáveis, como por exemplo, o Ministério da Educação.

No âmbito nacional, o PNEF desenvolve ações de diversas naturezas: realização de palestras, seminários, *workshops*, mesas redondas, debates, curso de formação de disseminadores, presenciais e à distância, capacitação de monitores, professores, realização de atividades acadêmicas, como projetos pedagógicos e elaboração de peças de teatro, músicas, cordéis, poesias, e realização de concursos culturais versando sobre o tema educação fiscal.

Em um balanço de 17 anos de PNEF, Baptistucci (2017) cita como principais desafios:

Os desafios são de popularizar a Educação Fiscal, torná-la mais visível na mídia, com abordagem franca e diálogo permanente. Ao compreender que os benefícios dos impostos devem ser contabilizados de forma coletiva, o cidadão estará imbuído também do conceito de solidariedade, já que os retornos nem sempre vêm diretamente para seu bairro ou sua cidade, mas serão apropriados pela nação. (BAPTISTUCCI, 2017, p. 11).

É bom lembrar que o financiamento das ações do PNEF deve ser feito, prioritariamente, com recursos orçamentários, sem prejuízo de fontes alternativas. O que tem sido também um dos desafios contínuos para a perenidade do programa, pois a crise financeira que assola o país tem se revelado, sobretudo, prejudicial à educação e à saúde.

Lamenta-se, por fim, o fato de se saber que existe um programa no Brasil que é referência e modelo de inspiração para outros países, principalmente, na América Latina, e que ainda soa estranho para grande parte da população. E lamenta-se, ainda mais, que nos idos de 2019, independentemente de haver ou não redução de gastos públicos - essa foi a tônica do governo para a extinção de algumas pastas ministeriais, cuja análise de mérito não cabe nesta pesquisa -, a MP nº 870/19, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/19 interrompeu o programa de política pública até então coordenada pela ESAF, vinculada ao antigo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), por mais que seja inconcebível pensarmos na suspensão, quiçá interrupção, de programas de caráter continuado nos termos do artigo 17 da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal⁹.

Fato é que reagindo à extinção do PNEF, os servidores estaduais e do Distrito Federal atuantes na educação fiscal, decidiram criar em julho de 2019, no âmbito do CONFAZ, por meio da Comissão Técnica Permanente do ICMS, o “GT 66 – Educação Fiscal”. Assim, ressurgindo como uma fênix, o Programa de Educação Fiscal descortinava-se no horizonte por meio do Ato COTEPE/ICMS nº 37/2019 (BRASIL. Ministério da Economia. CONFAZ. COTEPE/ICMS, 2019a) e Protocolo ICMS nº 44/2019 (BRASIL. Ministério da Economia. CONFAZ, 2019), com objetivos concretos de definição, planejamento e avaliação de suas ações, prospecção de recursos, consolidação das ações dos Grupos de Educação Fiscal Estaduais- GEFEs-e dos Grupos de Educação Fiscal Municipais-GEFMs, divulgação do PNEF em âmbito nacional, entre outros; além do compromisso de manter o PNEF nos seus respectivos Estados, por meio de ato normativo específico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado, a promoção da cidadania perpassa pelo exercício do conjunto de direitos civis, políticos e sociais, na perspectiva de que não se pode conceber um Estado Democrático de Direito em que à população é concedida tão somente parte destes direitos.

Ciente desta realidade, devem ser buscados mecanismos de efetivação de todos estes direitos para se construir uma sociedade

⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 - Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado [...] **Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (BRASIL, 2000).

efetivamente democrática. Entretanto, enquanto este ramo do conhecimento se mantiver encastelado para fora da realidade, pouco ou nada irá mudar.

A própria Constituição de 1988 apresenta a resposta a esta questão quando informa que existem três objetivos do ensino formal brasileiro: o primeiro, que é o desenvolvimento da personalidade, o segundo, preparo para a cidadania e o terceiro, qualificação para o mundo do trabalho.

Assim, consta-se de que por meio da educação que se promove cidadania, mas enquanto o modelo de ensino for estruturado em currículos e disciplinas sem compreender a pluralidade de seres e a dinamicidade da vida em sociedade, haverá um gargalo a ser superado.

Dessa forma, investir esforços para a inclusão da Educação Fiscal desde a tenra idade é fornecer adequada formação pedagógica para o exercício da cidadania.

Apenas um cidadão consciente de seus direitos e deveres, que demonstre consciência política, será capaz de escolher de forma acertada quais governantes, com propostas de gestão responsável e democrática, atenderão às suas necessidades.

Lamentavelmente, nestes tempos sombrios, permanece a ideia de educação enquanto espaço privilegiado de conhecimento e, enquanto este cenário não mudar clamar-se-á que o grande vilão do atual modelo de Estado é a carga tributária.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. **Estado de Exceção**. Trad. Iraci. D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

BALEEIRO, A.; DERZI, M. A. M. Direito tributário brasileiro. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BAPTISTUCCI, F. F. O. **Programa Nacional de Educação Fiscal: 17 anos de história**. Postado em 02/02/2017 no sítio do Programa Nacional de Educação fiscal. Disponível em: https://issuu.com/pnef/docs/2_artigo_fabiana_fabio_ba. Acesso em 15 ago. 2018

BRASIL. Ministério da Economia. CONFAZ. COTEPE/ICMS. Ato COTEPE/ICMS 37/19, de 29 de julho de 2019. Institui Grupo de Trabalho no âmbito da COTEPE/ICMS. **Diário Oficial da União**, 30 jul. 2019a. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/atos/2019/ato-cotepe-icms-37-19>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. CONFAZ. Protocolo ICMS 44/19, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre a manutenção e fortalecimento do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF no âmbito Estadual. **Diário Oficial da União**, 30 jul. 2019b. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2019/PT44_19. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. Programa Nacional de Educação Fiscal. **Documento Base do Programa Nacional de Educação Fiscal**. Disponível em: <https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/7465/documento-base-do-programa-nacional-de-educacao-fiscal>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial nº 413**, de 31 de dezembro de 2012. Define competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=27597>. Acesso em: 18 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 35**, de 27 de janeiro de 1998. Cria o Grupo de Trabalho Educação Tributária. Disponível: http://www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao_fiscal/aspectos_legais/portaria_35.html. Acesso em 18 ago. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 03 abr. 2018.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago. 1994. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 ago. 2018.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. São Paulo: Ed. Moderna, 1984.

CLARK, G.; CORREA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, v. 71, p. 677-700, 2017. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CLARK, G. ; NASCIMENTO, S. P. A Privatização do Ensino Superior e os Obstáculos ao Desenvolvimento Nacional. *In: XVIII Encontro Nacional do CONPEDI*, 2009, Maringá/PR. **As Dimensões da Personalidade na Contemporaneidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 4498-4515. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/06_1068.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

CURY, C. R. J. **Educação e direito à educação no Brasil**: um histórico pelas constituições. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

DEMO, P. **Cidadania tutela e cidadania assistida**. São Paulo: Autores Associados, 1995.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

FERRAZ, L.; GODOI, M. S.; SPAGNOL, W. B. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GODOI, M. S. Finanças públicas brasileiras: diagnóstico e combate dos principais entraves à igualdade social e ao desenvolvimento econômico, **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 5, n. 5, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/25565>. Acesso em: 07 fev. 2019.

GODOI, M. S. Tributação e orçamento nos 25 anos da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa do Senado Federal**, Brasília, ano 50, n. 200, p.137-151, out./dez. 2013. Disponível em: http://professor.ufop.br/sites/default/files/thiagolage/files/artigo_marciano.pdf. Acesso em: 07 fev. 2019.

GRZYBOVSKI, D.; HAHN, T. G. Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 5, p. 841-864, out. 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000500005>. Acesso em: 02 fev. 2019.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

MARX, K.; ENGELS, F. **Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MURPHY, L.; NAGEL, T. **O mito da propriedade**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PALMA FILHO, J. C. **Cidadania e Educação**. Cadernos de pesquisa, São. Paulo, v.21, n.104, p. 101-121, 1998.

PEREIRA, D.; CRUZ, S. R. **Educação Fiscal**: Revisão de Literatura. Estudos do ISCA, série IV, nº 14, 2016.

REZENDE, E. I. O. S. Análise crítica do IRPF e a imprescindível consciência fiscal acerca desse imposto como instrumento de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. 26. **Anais...** Brasília, DF: 2017.

VALADÃO, M. A. P. ; RIBEIRO, M. F.; FEITOSA, R. J. **Direito tributário e financeiro I**. Florianópolis: CONPEDI, 2017.
Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/roj0xn13/v68dkh8w/02XyONKhxH32Tx55.pdf>. Acesso em: 25 de março 2021.

RIVILLAS, B. D. BALTAZAR, A. H. L. Educación Fiscal y Construcción de Ciudadanía en América Latina. **Revista de Estudos Tributários e Aduaneiros**, Brasília-DF, v. 1, n. 1, p. 326-354, ago./dez. 2014. Disponível em: <http://www.receita.economia.gov.br/publicacoes/revista-da-receita-federal/revista-de-estudos-tributarios-e-aduaneiros-da-receita-federal/view>. Acesso em: 07 fev. 2019

RIVILLAS, B. D.; VILARDEBÓ, A. Educação Fiscal no Brasil e no Mundo. *In*: VIDAL, Eloísa Maia (Org.). **Educação Fiscal e Cidadania**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2010.

SAMPAIO, J. A. L. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

UNIÃO EUROPEIA. Imposto constrói meu futuro. **TaxEdu**. [S.I.] 2017. Disponível em: https://europa.eu/taxedu/home_en. Acesso em: 25 ago. 2018.