UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE COMUNICAÇÕES E ARTES

CARMEM LÚCIA BATISTA

MEDIAÇÃO E APROPRIAÇÃO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA
a educação fiscal

São Paulo
2014

CARMEM LÚCIA BATISTA

Mediação e apropriação da informação pública: a educação fiscal

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação

Área de concentração: Cultura e Informação

Orientação: Prof. Dr. Edmir Perrotti

São Paulo
2014

Autorizo a reprodução e a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação

Batista, Carmem Lúcia
B336

Mediação e apropriação da informação pública: a educação fiscal / Carmem Lúcia Batista; orientação Prof. Dr. Edmir Perrotti. São Paulo: s.n., 2014.

273p.; il.
Inclui anexos

Tese (Doutorado) -- Universidade de São Paulo, 2014.

1. Ciência da Informação 2. Apropriação da informação 3. Mediação da informação 4. Informação pública 5. Educação fiscal. I. Título. II. Perrotti, Edmir. III. Universidade de São Paulo, Escola de Comunicações e Artes.

CDD 020

BATISTA, Carmem Lúcia

Mediação e apropriação da informação pública: a educação fiscal

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência da Informação, da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência da Informação.

Aprovado em: ____/____/2015

Banca Examinadora

Prof. Dr.: Edmir Perrotti

Instituição: ECA/USP

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr.: _____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Edmir Perrotti, pela paciência, pela exigência e pela generosidade. Mas, principalmente, por ter-me feito vivenciar, de forma imersiva, uma verdadeira pesquisa científica e, como consequência, por ter-me feito compreender o significado da palavra *Mestre*.

Às professoras Marta Ferreira dos Santos Farah e Maria de Fátima Tálamo pelos apontamentos e sugestões feitos no exame geral de qualificação.

Ao professor Ives Jeanneret, que generosamente e atenciosamente me recebeu no Celsa (Paris IV – Sorbonne) e me elucidou sobre questões importantes no desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Gripic, grupo de estudos do Celsa, que também me acolheu e deu contribuições valiosas para o desenvolvimento deste trabalho durante meu estágio na Paris IV – Sorbonne.

Aos colegas participantes do *Colaboratório de Infoeducação* (Professora Ivete Pieruccini, Amanda, Marcos, Edson, Simone, Celly, Fernanda, Lilian) pelas opiniões e contribuições.

Finalmente, agradeço à minha família e aos meus amigos pelo interesse por meu trabalho, pelo apoio constante, pela paciência durante minha ausência e por compreenderem meu cansaço.

RESUMO

BATISTA, C. L. *Mediação e apropriação da informação pública: a educação fiscal*. 2014. 273f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

O objetivo geral deste trabalho é compreender os processos de mediação e de apropriação social da informação pública por meio de dispositivos de educação fiscal. Como metodologia, além de pesquisa bibliográfica e de pesquisa histórica, foi utilizada a pesquisa participativa, que se efetivou por meio de tutoria de curso a distância, reuniões e encontros com os atores da pesquisa. Foi hipótese deste trabalho que os programas de educação fiscal do país, mais especificamente os do estado de São Paulo, tomados como dispositivos pedagógicos que visam colocar Estado e sociedade em relação, estariam mais centrados na prescrição de condutas a serem assimiladas do que na *apropriação* afirmativa de informações fiscais pelos cidadãos e no privilégio de “deveres fiscais” em detrimento dos *direitos dos cidadãos* em relação a questões tributárias. Percebemos que mais do que reflexivos, os cursos de educação fiscal são normativos, e as lógicas educacionais implícitas neles obedecem a lógicas instrucionais. Concluimos que há necessidade de mediação entre sociedade e Estado para questões relacionadas a informação e comunicação do setor público, com a finalidade de estabelecer fluxo dialógico que viabilize a negociação de significados entre as partes envolvidas.

Palavras-Chave: informação pública; mediação da informação; apropriação da informação; educação fiscal.

ABSTRACT

BATISTA, C. L. *Mediation and appropriation of the public information: the tax education*. 2014. 273f. Doctor's thesis in Information Science – School of Communications and Arts, University of São Paulo, São Paulo, 2014.

The aim of this study is to understand the processes of mediation and social appropriation of public information through tax education devices. The methodology, as well as literature and historical research, it was used participatory research, which was accomplished through ongoing mentoring the distance and meetings with actors of the research. It was hypothesis that the tax education programs in the country, specifically the state of São Paulo, taken as teaching devices designed to bring state and society in relation, would be more focused on prescribing behaviors to be assimilated to the statement of ownership tax information by citizens and on the privilege of tax duties to the detriment of citizens rights in relation to tax matters. We realize that more than reflective, the tax education courses are normative, and the implicit educational logical them obey instructional logic. We conclude that there is need for mediation between society and the state on issues related to information and communication in the public sector, in order to establish dialogical flow that enables the negotiation of meanings between the parties involved.

Keywords: public information; mediation of information; appropriation of information; tax education.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CGU	Controladoria-Geral da União
CMSI	Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información
ColaborI	Colaboratório de Infoeducação
Consocial	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CPTF	Comissão Permanente do Talão da Fortuna
CRIS	Communication Rights in the Information Society
DEF	Disseminadores de Educação Fiscal
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
Diplat	Diretoria de Planejamento da Administração Tributária
EJA	Educação para Jovens e Adultos
ESAF	Escola de Administração Fazendária
Fazesp	Escola Fazendária do Estado de São Paulo
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundap	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
GEF	Grupo de Educação Fiscal
GET	Grupo de Educação Tributária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IOTA	Intra-European Organisation of Tax Administration
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITV	Independent Television
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
LAI	Lei de Acesso à Informação

MEC	Ministério da Educação
NDI	Núcleo de Documentação e Informação
NOMIC	Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEА	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PECP	Programa Einstein na Comunidade de Paraisópolis
PET	Programa de Educação Tributária
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Administração fiscal para os Estados Brasileiros
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PNET	Programa Nacional de Educação Tributária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SBIBAE	Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein
Sefaz	Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo
TIC	Tecnologia da Informação e da Comunicação
TVA	<i>Taxe sur la Valeur Ajoutée</i>
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Modelo da teoria matemática da comunicação	43
Figura 2: Dinâmica da mediação	44
Figura 3: Dinâmica da apropriação	57
Figura 4: Percentual de países que adotaram a LAI	87
Figura 5: Receitas de serviços de informação por área temática na Europa	88
Figura 6: Página do programa <i>Understanding Taxes</i>	98
Figura 7: Página do programa <i>Tax Matters</i>	98
Figura 8: “Quem respeita as regras tem tudo a ganhar”. Cartaz do <i>Fisco e Scuola</i>	99
Figura 9: Página do SIleduca	99
Figura 10: Cupom do <i>Seu talão vale um milhão</i> , Estado da Guanabara	100
Figura 11: Cupom do <i>Seu talão vale um milhão</i> , Santa Catarina	100
Figura 12: Cupom do <i>Talão Milionário</i> , Rio Grande do Sul.....	100
Figura 13: Visão aérea de Paraisópolis.....	106
Figura 14: Estádio do Morumbi na época da construção.....	107
Figura 15: Paraisópolis e condomínio do Morumbi	108
Figura 16: Projeto de Reurbanização de Favelas, da prefeitura de São Paulo.....	109
Figura 17: Estação do Conhecimento Einstein.....	112
Figura 18: Estação do Conhecimento Einstein.....	112
Figura 19: Brinquedoteca do PECP	112
Figura 20: Divulgação do primeiro sorteio do <i>Talão da Fortuna</i>	117
Figura 21: Cupom do <i>Talão da Fortuna</i>	118
Figura 22: <i>Aventuras do garoto impôsto</i> (1965)	121
Figura 23: Cartaz promocional sobre o <i>Talão da Fortuna Mirim</i>	121
Figura 24: Divulgação do concurso de redação da <i>Operação Brasil do Futuro</i>	123
Figura 25: Propagandas da Secretaria da Fazenda	127
Figura 26: <i>Propaganda da Secretaria da Fazenda</i>	129
Figura 27: Álbum de figurinhas da <i>Turma do Paulistinha</i>	130
Figura 28: Divulgação do <i>Nota Fiscal dá Poupança</i>	131
Figura 29: Livro <i>Educação, Tributação e Cidadania</i> (1995)	135
Figura 30: <i>I Seminário Estadual sobre Educação, Tributação e Cidadania</i>	135
Figura 31: Logo da <i>Gincana da Nota Fiscal</i>	137
Figura 32: Divulgação da campanha de educação tributária.....	137
Figura 33: Logo e divulgação do <i>Bota Nota</i>	138
Figura 34: Logo da <i>1ª Jornada de Educação Fiscal de Bauru</i>	141
Figura 35: <i>Fazenda Aberta</i> – visita ao TIT	142
Figura 36: <i>Fazenda vai à escola</i>	143
Figura 37: Cadernos do curso <i>Disseminadores de Educação Fiscal</i>	143
Figura 38: Painel com a programação do <i>Fazenda vai à Praia</i>	144
Figura 39: Logo e divulgação do <i>Nota Fiscal Paulista</i>	145
Figura 40: <i>Slide</i> do curso <i>Disseminadores de Educação Fiscal</i>	172
Figura 41: Fluxo dinâmico comunicativo entre Estado, mercado e sociedade	214

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Grade de análise para dispositivo de formação a distância.....	159
Quadro 2: Participação dos alunos em recursos de interação não avaliativos.....	169
Quadro 3: Quantidade de projetos ou planos elaborados.....	188

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
I) Apresentação	16
II) Problema, justificativas, hipótese e objetivos	18
III) Metodologia	21
IV) Organização do trabalho	23
PARTE I	25
1 INFORMAÇÃO, DISPOSITIVO, MEDIAÇÃO E APROPRIAÇÃO.....	25
1.1 Informação: a quinta necessidade do homem	25
1.2 O dispositivo	28
1.2.1 Subjetivação e dispositivo	29
1.2.2 A intencionalidade do dispositivo.....	31
1.2.3 Relações binárias e dispositivo	33
1.2.4 O dispositivo de informação e comunicação.....	35
1.3 A mediação	37
1.4 A apropriação	44
1.4.1 Apropriação no contexto sociocultural	46
1.4.2 Apropriação no contexto tecnológico	51
1.4.3 Apropriação da informação	56
2 INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO SETOR PÚBLICO.....	59
2.1 A informação do setor público.....	59
2.2 A comunicação do setor público	62
2.2.1 Comunicação governamental ou estatal	63
2.2.2 Comunicação política	65
2.2.3 Comunicação pública	67
2.3 Monologia e dialogia: informação e comunicação públicas e OCDE	70
2.4 Informação e comunicação públicas: uma questão de direito.....	73
2.4.1 Direito à informação.....	73
2.4.2 Direito à comunicação	76
3 O ESTADO INFORMACIONAL E GERENCIAL.....	80

3.1 O Estado informacional	80
3.2 A reforma gerencial do Estado	82
3.2.1 O Estado gerencial e as políticas públicas	85
3.2.2 O Estado gerencial e o acesso à informação	87
3.3 A modernização da administração tributária	91
4 A EDUCAÇÃO FISCAL	94
4.1 O contexto da educação fiscal	94
4.2 O conceito de educação fiscal	95
4.3 A educação fiscal no mundo	97
4.4 A educação fiscal no Brasil	100
4.5 A educação fiscal no estado de São Paulo	103
PARTE II	105
5 PARAISÓPOLIS E ESCOLHAS METODOLÓGICAS	105
5.1 Paraisópolis: uma gigante na metrópole	105
5.1.1 O <i>Programa Einstein na Comunidade de Paraisópolis</i>	110
5.1.2 O <i>Programa de Educação Cidadã</i>	113
5.2 Pesquisas histórico-documental e empírica	113
PARTE III	116
6 DISPOSITIVOS DE EDUCAÇÃO FISCAL	116
6.1 A educação fiscal em São Paulo: um olhar diacrônico	116
6.1.1 Os programas de educação fiscal do estado de São Paulo	117
6.1.2 Programas de educação fiscal: questões políticas	147
6.2 O curso Disseminadores de Educação Fiscal	148
6.2.1 Aspectos pedagógicos	149
6.2.2 Aspectos tecnológicos	150
6.2.3 Dispositivo de formação a distância	155
6.2.4 Curso DEF: características e interações	160
6.2.4.1 A Turma 2/SP do Curso DEF, 1º Semestre de 2012	166
6.2.4.2 Análise das interações no curso DEF	168
6.2.4.2.1 Mediação do dispositivo	169
6.2.4.2.2 Mediação da tutora	173
6.2.4.2.3 Apropriação do conteúdo do curso	180
6.2.4.3 Encontro com as educadoras: percepções e inferências	190

PARTE IV.....	194
7 AS LÓGICAS DO SISTEMA: CIDADANIA E TRIBUTAÇÃO	194
7.1 Educação fiscal e acesso à informação: instrução vs. educação.....	195
7.2 Cidadania: direitos vs. deveres	198
7.3 A invisibilidade do ICMS.....	204
7.4 A injustiça fiscal	207
7.5 A posição de Paraisópolis.....	210
7.6 O conflito de lógicas.....	212
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	216
REFERÊNCIAS	221
ANEXOS.....	238
ANEXO I – Lei de acesso à informação	238
ANEXO II - Texto do Fórum Avaliativo I do curso DEF	252
ANEXO III - Texto do Fórum Avaliativo II do curso DEF	253
ANEXO IV - Texto do Fórum Avaliativo III do curso DEF	254
ANEXO V - Texto do Fórum Avaliativo IV do curso DEF	255
ANEXO VI – Exemplos de projetos sobre educação fiscal e sobre cidadania	256
APÊNDICES	267
APÊNDICE I - A Educação Fiscal no mundo.....	267
APÊNDICE II - Quadro sinótico sobre os programas de educação fiscal no estado de São Paulo.....	269
APÊNDICE III - Sugestões dos alunos do curso Disseminadores de Educação Fiscal sobre como promover a redução das desigualdades sociais a partir da questão tributária.....	271

INTRODUÇÃO

I) Apresentação

Já havia quase seis anos que eu estava trabalhando na Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo quando, numa manhã do ano de 2006, um senhor bem velhinho foi ao Núcleo de Documentação e Informação, setor que dirijo, para saber se eu me interessava por umas fotos antigas, da década de 1960. Esse senhor apresentou-se como Ivo Bento Garcia, Agente Fiscal de Rendas aposentado e ex-diretor do Departamento de Administração da Secretaria da Fazenda. Ele disse que já havia tentado doar as fotografias para outros departamentos da Secretaria, mas ninguém havia se interessado, no entanto, aquelas fotos eram “importantes para a Fazenda porque eram sobre o *Talão da Fortuna*, um concurso da Fazenda que foi um sucesso. Eu fui presidente da Comissão Permanente do *Talão da Fortuna*”, disse ele.

Como as fotografias eram bem antigas e eu nunca havia ouvido falar nesse concurso, peguei as dezenas de fotos com a intenção de enviá-las ao Arquivo da Secretaria. Agradei ao sr. Ivo, que me deu seu cartão, dizendo: “se precisar de mais informações, é só entrar em contato, mas não pode demorar muito porque já estou acima das estatísticas”.

Deixei as fotografias em cima de minha mesa até ter tempo para formalizar o envio ao Arquivo. Nesse ínterim, um colega de trabalho, funcionário antigo e atuante em várias campanhas de educação fiscal da Secretaria da Fazenda, viu as fotos e disse: “*Talão da Fortuna*! Esse concurso foi o precursor da educação fiscal em São Paulo”. Ao ouvir o comentário, eu, que até então nunca havia me interessado muito pelas ações e campanhas ditas de “educação fiscal” da Secretaria da Fazenda, comecei a pensar no assunto. A partir daí me surgiram infindáveis indagações sobre essa questão: por que há tanto tempo a Fazenda lida com esse tipo de campanha? A Secretaria da Fazenda educa? O que é ensinado? Como são essas campanhas? O que...?

Desisti de encaminhar as fotografias ao Arquivo e as guardei até ter a oportunidade de desenvolver algum trabalho com elas ou a partir delas. Em 2008, surgiu essa oportunidade, consegui um novo funcionário, um historiador, para trabalhar

comigo, e juntos começamos a colocar em prática uma ideia que vinha me acompanhando desde o contato com o sr. Ivo: recuperar a memória dos programas e campanhas de educação fiscal da Secretaria da Fazenda. Entramos em contato com o sr. Ivo, que estava certo ao dizer que não deveríamos demorar a procurá-lo porque estava acima das estatísticas. Faleceu em dezembro de 2008, pouco tempo depois de recebermos dele mais material sobre o *Talão da Fortuna* e de gravarmos uma entrevista sua em vídeo.

Enquanto estava envolvida com esses procedimentos, minhas indagações continuavam e aumentavam. Em 2010, me certifiquei como tutora do curso *Disseminadores de Educação Fiscal*, função que exerço até hoje, com o objetivo de conhecer mais de perto como as pessoas reagem ao saber um pouco mais sobre tributação e todas as suas implicações.

Apesar de ter realizado o levantamento sobre os programas de educação fiscal da Secretaria da Fazenda e da minha função como tutora de um curso sobre educação fiscal, muitas indagações continuaram comigo. Em razão disso, resolvi aprofundar meus conhecimentos no campo até me decidir por uma pesquisa científica nessa área, mesmo ciente de que é um caminho delicado, repleto de problemas, como a resistência da sociedade em relação aos negócios públicos de modo geral, a resistência ainda maior em relação à temática tributária, dentre outras questões, por exemplo, os casos de corrupção em diversas regiões do país.

Não obstante o contexto complexo, comecei a pesquisa imbuída de alguma certeza: qualquer ação desenvolvida não seria para defender o dever dos cidadãos de pagarem impostos, mas ajudá-los a conhecer um pouco mais sobre os tributos e as dinâmicas do Estado, já que não nos parece próprio do fazer científico a persuasão ou, tampouco, a retórica normativa.

Estudar esses aspectos é uma maneira de dar continuidade à pesquisa de mestrado, trabalho em que pesquisei a questão do acesso e da apropriação da informação pública no Núcleo de Documentação e Informação da Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo após a modernização desse espaço. Nessa pesquisa, cheguei a algumas conclusões, como: a modernização possibilitou acesso e apropriação das informações por públicos especializados, interessados especialmente nos conteúdos do

Núcleo; por outro lado, as concepções e práticas que norteiam o Núcleo, não facilitam a apropriação dos seus conteúdos pela sociedade em geral.

II) Problema, justificativas, hipótese e objetivos

Tratar de informação pública no contexto contemporâneo é penetrar num universo que requer saberes que não são construídos facilmente. A busca pela compreensão das dinâmicas da esfera pública, das formas de atuar do Estado e de todas as implicações decorrentes dessa atuação exige do sujeito noções nada simples sobre democracia e seu processo de desenvolvimento, considerando-se especialmente a complexidade característica dos tempos contemporâneos.

A promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como *Constituição Cidadã*, afirmou direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, no Brasil, além de reconhecer o princípio da participação social e da democracia participativa.

Embora esse reconhecimento tenha sido um passo importante no país, não foram, no entanto, efetivadas diretrizes que visam a garantia da educação para o desenvolvimento de uma consciência cidadã, que contribua para o efetivo avanço da democracia. A esse respeito, Bobbio (2000a), como também Benevides (1996), já haviam enunciado que a educação para a cidadania é uma promessa não cumprida da democracia. De acordo com Bobbio (2000a e 2004), por exemplo, a comunicação do Estado tem sido insuficiente à concretização da democracia plena. Segundo ele, caberia à sociedade apropriar-se de instrumental analítico nada simples para compreender a conduta das autoridades. Partindo de uma avaliação semelhante, Habermas (2003) conclui que a liberdade de informação está dependendo da realização de um processo permanente de tradução das informações produzidas pelo Estado para termos inteligíveis ao homem comum. No mesmo sentido, Seclaender (1991, p. 153) afirma que não basta apenas que o Estado comunique seus atos, é necessário que o sujeito possa “compreender plenamente a conduta das autoridades e assim não ser iludido por elas.”.

A noção de *direito* como um estatuto das garantias individuais dos que vivem em sociedade é fundamentada pela concepção contemporânea de *cidadania*, que apresenta um dos elementos constitutivos que se refere à ideia do que Hannah Arendt (2006) denominou de “direito de ter direitos”. Segundo ela, a igualdade em dignidade e direito

dos seres humanos não é um dado, mas um construto da convivência coletiva que requer o acesso a um espaço público coletivo, que permite a construção de um mundo comum por meio do processo de asserção dos direitos humanos (LAFER, 1997). De acordo com Dagnino (2004), essa noção não está limitada às provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Essa concepção, continua a autora, inclui a ideia de que a cidadania transcende uma referência central no conceito liberal: a reivindicação a acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado e que, também, não está confinada nos limites das relações com o Estado, ou entre o Estado e o indivíduo, mas deve ser estabelecida no interior da sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam.

No que se refere ao direito à informação, a luta tem alcançado resultados positivos em vários países, dentre eles o Brasil, os quais já publicaram leis, legitimando o direito da sociedade ao acesso a documentos públicos não sigilosos. Contudo, a promulgação de leis é apenas parte de um processo que potencialmente pode proporcionar ao sujeito a apropriação da informação do setor público, pois embora a legislação legitime as ações, a questão do direito à informação tem significado mais amplo, implicando não apenas direito ao “acesso” (físico), mas, sobretudo, à “apropriação” (simbólica), se considerarmos preceitos e exercício democráticos plenos.

A recente promulgação da lei de acesso à informação (LAI), Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), é um avanço em direção à legitimidade do direito que a sociedade tem, em um país democrático, de cobrar do Estado garantias individuais e coletivas. No entanto, a informação do setor público, apesar de estar diretamente relacionada a diversas etapas da vida dos cidadãos (BATISTA, 2010b) - já que várias das ações realizadas em uma sociedade são pautadas por determinações do Estado -, esbarra, dentre outras questões, na problemática do acesso intelectual, isto é, de sua apropriação simbólica, pois os dispositivos de mediação desenvolvidos pelo Estado (a linguagem, os meios, os circuitos e a forma de publicação da informação pública) não facilitam a compreensão da informação por destinatários situados nas mais diferentes condições de recepção e com expectativas e interesses concretos, não só diversificados, como divergentes e conflitantes. Há, pois, um problema de comunicação e informação

entre o Estado e a sociedade que se somam a vários outros problemas fundamentais do mundo contemporâneo.

Paralelamente a essa realidade, desde as últimas décadas do século XX, há um movimento, nos âmbitos nacional e internacional, que está redefinindo a relação Estado-sociedade, envolvendo a questão da informação do setor público e visando a democratização do acesso da sociedade às diferentes instâncias do poder público: a reforma gerencial do Estado, que vem alterando a forma de o Estado governar, está no bojo dessa questão, fazendo com que o Estado planeje suas ações e as execute por meio de políticas públicas em diversas áreas, tanto administrativas como sociais.

De acordo com Abrucio *et al.* (2009), um dos problemas que apontaram para a necessidade de uma reforma no Estado foi a crise fiscal da década de 1970. Essa situação mobilizou organismos internacionais, os quais passaram a exigir de seus países membros maior transparência na prestação de contas da área fiscal. Nesse contexto, esses organismos também começaram a orientar programas, políticas públicas, que visam um estreitamento da relação entre a administração tributária e a sociedade. Assim, os programas estatais que visam “educar” os cidadãos para o desenvolvimento de uma consciência fiscal são orientados por organismos internacionais e disseminados por administrações públicas de vários países, dentre estes o Brasil.

Desse modo, há dois movimentos que ocorrem nos âmbitos nacional e internacional (direito de acesso à informação e reforma gerencial do Estado) e que interferem nas formas de atuar do Estado, na relação que este estabelece com a sociedade e, em sentido contrário, na maneira de a sociedade se relacionar com o Estado.

Diante desse cenário, algumas questões necessitam ser consideradas: qual é o paradigma de informação, de comunicação e de educação cidadã adotado pelo Estado para esses programas de educação fiscal? Os programas de educação fiscal face às suas origens e motivações estão quebrando a monologia tradicional das relações Estado-sociedade no Brasil? Como ler as informações/comunicações do Estado a esse respeito? Quais atitudes adotar face aos modelos pedagógicos das informações produzidas pelo Estado? Em suma: o que o “acesso à informação” significa num mundo repleto de informações difusas, fragmentadas, superabundantes e controladas pelo Estado e pelo mercado informacional? Nesse contexto, como definir o discurso pedagógico do Estado e

do acesso à informação? Esse termo significaria, na verdade, comunicação educativa ou faria, antes, referência a esquemas de persuasão? Educação ou instrução? Transparência ou opacidade? Interlocução ou prescrição?

Desse modo, esta pesquisa tem como **objetivo geral** compreender processos de mediação e de apropriação social da informação pública fiscal, sob a luz do direito do acesso à informação pública no país. Por outro lado, como **objetivos específicos**, pretende-se:

- a) realizar um levantamento histórico dos programas de educação fiscal no estado de São Paulo, submetendo-os a análises que permitam extrair critérios de referências metodológicas necessárias à análise de ações de educação fiscal realizadas pelo Estado brasileiro;
- b) refletir sobre modos de recepção de programas de educação fiscal atuais, a partir da realização de um curso com grupo social envolvido em ações educativas e culturais afirmativas, isto é, comprometidas com o exercício da cidadania.

É **hipótese** desta pesquisa que os programas de educação fiscal do país, mais especificamente os do estado de São Paulo, tomados como dispositivos pedagógicos que visam colocar Estado e sociedade em relação, estariam mais centrados na prescrição de condutas a serem assimiladas do que na *apropriação* afirmativa de informações fiscais pelos cidadãos e no privilégio dos “deveres fiscais” em detrimento dos *direitos dos cidadãos* face ao Estado.

Como não há muitos estudos que abordam essa temática no Brasil, espera-se que esta pesquisa permita um avanço na compreensão do acesso e da apropriação social da informação e da comunicação do setor público, condição indispensável à participação social e à construção da cidadania no Brasil.

III) Metodologia

A parte teórica desta tese foi desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica, que inclui uma revisão de literatura em diferentes áreas do conhecimento, nas quais são examinadas as relações entre informação e comunicação do setor público para melhor explicitar a relação Estado-sociedade, bem como são sistematizadas referências

conceituais dos termos *mediação*, *dispositivo* e *apropriação da informação*. Ainda por meio de pesquisa bibliográfica foram feitos levantamentos históricos sobre o processo de reforma gerencial do Estado.

Também foram realizados estudos na França, mais especificamente na Universidade Paris IV/Sorbonne, durante um estágio de pesquisa (doutorado sanduíche) que durou seis meses (setembro 2013/fevereiro 2014). Nessa ocasião foram aprofundados estudos conceituais sobre *mediação* e *dispositivo* que auxiliaram na análise do dispositivo de formação a distância, com o qual trabalhamos.

Para explicitar o contexto do objeto empírico, o curso *Disseminadores de Educação Fiscal*, foi feita pesquisa histórico-documental, levantamento que recuperou dados sobre os programas e as ações de educação fiscal da Secretaria da Fazenda, desde a década de 1960 até os dias atuais. Para alcançar um entendimento e tentar uma reconstituição do que haviam sido os programas, foram feitos: resgate de fotografias, identificação de imagens, recolhimento de manuscritos, pesquisa documental, visita a acervos, pesquisa de legislação, digitalização de imagens, dentre outras ações. Após a coleta desses dados, foi feita análise da informação e da comunicação de campanhas de arrecadação e de programas de educação. A pesquisa empírica foi desenvolvida na forma participativa, condição que busca estabelecer um processo de interlocução entre saberes do terreno e do pesquisador, possibilitando a interação entre sujeitos envolvidos nos processos de trocas e de construção de saber. Nesse aspecto, a pesquisa é um modo especial de compreender e de produzir conhecimento, procurando estabelecer novas definições e novos patamares entre o saber científico, os saberes profissionais, de natureza técnico-especializada, os saberes empíricos e o chamado “senso comum”.

Disseminadores de Educação Fiscal, objeto empírico desta tese, é um curso de formação a distância, elaborado pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) em parceria com os fiscos estaduais a partir das diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) (mais detalhes no item 6.2). Para fins desta pesquisa foi aplicado, por intermédio de tutoria da pesquisadora, às educadoras do *Programa Einstein na Comunidade de Paraisópolis*. O conteúdo do curso versou sobre a educação fiscal no contexto social, a relação Estado-sociedade, a função social dos tributos e a gestão democrática dos recursos públicos. Nesse curso foi observado como as

educadoras se apropriavam, ou não, da informação pública na área fiscal e, especialmente, como reagiam às propostas do curso.

Paraisópolis é uma comunidade da periferia da cidade de São Paulo, onde, desde 1997, atua o *Programa Einstein na Comunidade de Paraisópolis* com o objetivo declarado de melhorar a qualidade de vida, prevenir doenças e promover a saúde dos moradores da comunidade. Vinculado a esse Programa está o *Núcleo de Educação Cidadã*, que atende a 35 adolescentes com idade entre onze e catorze anos. Orientados por educadoras do Programa Einstein, esses adolescentes participam de segunda a sexta-feira de atividades culturais e educacionais que envolvem inúmeras práticas culturais e educacionais.

Inicialmente, o propósito da pesquisa de campo era, além da tutoria do curso de educação fiscal, a inserção da temática fiscal nas atividades educacionais do *Programa Educação Cidadã*. Pretendia-se, com isso, que fossem abordadas formas efetivas de participação social de Paraisópolis em políticas públicas do estado de São Paulo, e também que a temática fiscal tratada no curso fosse posteriormente trabalhada com os alunos. Contudo, por uma série de razões explicitadas nos Capítulos 6 e 7, neste aspecto a pesquisa tomou novos rumos, como se poderá ver.

Do ponto de vista da inserção da pesquisadora em campo, além da observação e da experiência profissional ligada à tutoria no curso *Disseminadores de Educação Fiscal*, foram feitas reuniões com as educadoras do Programa Einstein antes, durante e depois da realização do curso, conforme detalhado no Capítulo 6.

IV) Organização do trabalho

Esta tese está dividida em quatro partes e em sete capítulos, além da Introdução, das Considerações Finais, das Referências, dos Anexos e dos Apêndices. Na Introdução, temos: problematização da pesquisa, objetivos, hipótese, justificativas e metodologia adotada. Na Parte I apresentamos o quadro referencial teórico dos principais temas abordados. Na Parte II são apresentados o contexto do objeto empírico e as escolhas metodológicas. A pesquisa empírica em si é apresentada na Parte III. Na Parte IV são apresentadas as conclusões do trabalho (Capítulo 7), seguidas das considerações finais.

A divisão dos capítulos busca, na medida do possível, obedecer a uma ordem temática. Assim, o tamanho dos capítulos é consideravelmente irregular, pois é determinado por seu respectivo tema, que tem maior ou menor nível de especificidade em razão do objeto e dos objetivos propostos.

No primeiro capítulo, são abordadas categorias teórico-operatórias relacionadas à problemática da informação: *dispositivo*, *mediação* e *apropriação*. Foi feita revisão de literatura, estabelecendo-se relações sincrônicas e diacrônicas que envolvem definições dessas categorias.

A questão da informação e da comunicação do setor público é abordada no segundo capítulo. São feitas sistematizações sobre os diferentes tipos de comunicação do setor público e também são discutidas questões relacionadas ao direito à informação e à comunicação.

No terceiro capítulo, é feita uma rápida contextualização sobre a reforma gerencial do Estado e suas relações com o direito de acesso à informação pública. Também é apresentado o contexto da modernização da administração tributária de São Paulo.

A educação fiscal é contextualizada no mundo, no Brasil e em São Paulo, no quarto capítulo.

No quinto capítulo é apresentado o contexto do *corpus* de análise e são apresentadas as escolhas metodológicas. É levantado o contexto histórico de Paraisópolis e são apresentados os programas desenvolvidos no local pela Sociedade Brasileira Beneficente Israelita Albert Einstein.

No sexto capítulo, por meio de pesquisa histórico-documental, é feita análise das informações e comunicações veiculadas nos programas de educação fiscal de São Paulo. Também são abordadas características de programas de formação a distância e analisadas as características e interações do curso *Disseminadores de Educação Fiscal*.

O sétimo capítulo tem a função de sistematizar os conteúdos tratados nos capítulos anteriores, fazendo associações e aprofundando análises.

PARTE I

1 INFORMAÇÃO, DISPOSITIVO, MEDIAÇÃO E APROPRIAÇÃO

Em todas as sociedades a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e terrível materialidade.

Michel Foucault

Este trabalho tem a informação pública e o direito de acesso da sociedade a essa modalidade informacional como principal objeto de estudo. Ainda que o qualificador *pública* remeta a fenômeno específico, singular, o termo *informação* inscreve a problemática também em quadros gerais e comuns que afetam e caracterizam todo e qualquer tipo de informação.

Assim, tendo em vista compreender questões informacionais que são indispensáveis às análises a serem feitas neste trabalho, primeiramente traçaremos alguns aspectos da informação, enquanto elemento essencial à construção de conhecimento. Em seguida, considerando que a apropriação dos códigos que organizam a informação está associada à luta pelo poder de instituir o real, como quer Martins (2011), examinaremos aqui três categorias teórico-operatórias, *dispositivo*, *mediação* e *apropriação* de informação, relacionadas à problemática da informação em geral, como também da informação pública.

1.1 Informação: a quinta necessidade do homem

“A quinta necessidade do homem é a informação”. Esta afirmação foi feita, em meados do século XX, por John Rader Platt, professor e pesquisador da Universidade de Chicago, ao interpretar, numa perspectiva biofísica, o sistema nervoso humano através de sinais de luz recebidos pelo olho. Às quatro necessidades básicas à existência

fisiológica do homem (ar, água, alimentação e abrigo), o pesquisador acrescentou a informação, a necessidade de um fluxo de estímulos contínuo, novo, imprevisível, não redundante, e surpreendente (PLATT, 1959).

Não é raro nos depararmos com autores que entendem a informação como essencial à constituição do sujeito, no entanto, o que há de interessante na afirmação de Platt é o fato de a informação ser considerada como essencial à **sobrevivência fisiológica**, não apenas à sobrevivência social do sujeito.

No mesmo sentido, numa abordagem epistemológica, Shera (1977) explica que a finalidade do cérebro é organizar e tecer padrões a partir das informações que lhe chegam. De acordo com o autor, os estímulos externos são essenciais à operação do sistema nervoso, pois o cérebro depende desses estímulos para raciocinar, pesquisar, processar informações e, também, fazer conclusões. Nesse processo, o cérebro sistematizaria nossas informações, por meio de indicações e analogias, e resolveria problemas, fragmentando-os em partes manejáveis, com conotações familiares. O autor conclui que a atividade de organização de informação realizada pelo cérebro não apenas mantém a mente sã como também é necessária para manter a sanidade do sujeito. Segundo Shera (1977), o “penso, logo existo” (*cogito, ergo sum*) de Descartes pode ter mais significado do que supomos.

Embora a perspectiva epistemológica de Shera (1977) complemente a proposição, voltada à fisiologia, de Platt (1959), não se pode deixar de notar que na concepção daquele autor também há uma acepção sociológica no sentido proposto por Barreto (1994). Para este autor, a informação modifica a consciência do sujeito e a de seu grupo, ela “deixa de ser uma medida de organização para ser a organização em si” (BARRETO, 1994, p. 18). Isso porque, conforme Melucci (2001), os arranjos cognitivos e as relações simbólicas que nos permitem vivenciar a realidade relacionam-se intimamente com as informações que já dispomos. Por isso, o autor assegura que não há uma “realidade em si”, pois o mundo em que vivemos tornou-se “irreversivelmente construído pela informação”.

Na mesma linha, Bourdieu (2007, p. 11) considera que a fixação dos sentidos sociais que nomearão e construirão a realidade dependerá do poder material ou simbólico, tanto na forma como no conteúdo, dos sujeitos sociais. De modo semelhante, De Certeau (1994) afere que, ao qualificar a informação a partir de suas necessidades, o

sujeito se transforma num leitor, papel que modifica o sentido atribuído pelo autor aos signos de que se vale para comunicar. Para ele, o sujeito se apropria da informação selecionada, ação que gera uma nova informação, combina os seus fragmentos e cria algo não sabido no espaço organizado por sua capacidade de permitir uma pluralidade indefinida de significações.

Numa perspectiva semiótica, Dretske (1999 e 2008) apresenta quatro critérios constitutivos da mensagem informativa: *significado*, *novidade*, *verdade* e *quantificabilidade*. Para o autor, o significado é uma condição necessária, mas insuficiente para que uma mensagem seja informativa. Uma enunciação pode ter significado e, ainda assim, não carregar informação. Uma mensagem cujo conteúdo já é conhecido pode possuir todos os sinais significativos, mas apenas aqueles que carregam conhecimento novo, uma novidade, são informativos. Para o autor, uma mensagem falsa, mesmo com significado e novidade, não é informativa porque é incapaz de produzir conhecimento. Em relação à quantificabilidade, o autor considera que embora o conteúdo informativo de uma proposição não possa ser medido, é possível determinar, entre duas proposições, qual delas carrega mais ou menos informação sobre determinado estado de coisas, ou seja, o aumento no número de predicados atribuídos ao sujeito em uma proposição também aumenta a quantidade de significado veiculado. Em suma, o autor considera o *significado* e a *novidade* como elementos constitutivos essenciais da informação. Já a *verdade* e a *quantificabilidade* são considerados critérios adicionais à mensagem informativa.

Assim, tomando os elementos constitutivos essenciais da informação, percebemos que as considerações de Dretske (1999 e 2008) são coerentes com as proposições dos autores citados anteriormente, mas com outra abordagem disciplinar da informação. Dessa forma, em decorrência dos apontamentos desses autores, podemos considerar que a informação, significativa e com caráter de novidade, é essencial ao sujeito que, por meio de arranjos simbólicos, construídos pela informação recebida, se organiza, constrói sentidos e produz relações que instituem diferentes formas de perceber a realidade.

A partir do raciocínio de Barreto (1994), Melucci (2001), Bourdieu (2007), De Certeau (1994) e Dretske (1999 e 2008) podemos concluir que a realidade é construída por meio de significações plurais, pessoais e intransferíveis que o sujeito atribui à

informação que recebe e produz. Assim, não há apenas uma realidade, há várias configurações que compõem o real, num processo de busca de significado dentro da cultura, conforme Bruner (1997). Essa constatação nos coloca um problema: a possibilidade de disputas entre a imposição da própria realidade ou de afirmações das próprias significações do real. No mesmo sentido, Martins (2011) afirma que a luta pelo poder de instituir o real dirige-se para a apropriação dos códigos que organizam a informação, a qual se materializa em um novo fundamento do poder nas sociedades. Um poder que se articula, continua a autora, tanto para sustentar quanto para “forjar novas relações de dominação e resistência” (MARTINS, 2011, p. 66).

Por outro lado e de maneira complementar, Jeanneret (2008) considera que além da circulação da informação, devemos nos preocupar com a circulação e a apropriação dos objetos em que a informação está inscrita. Assim, a compreensão das relações de poder implicadas na apropriação da informação passa, também, pela compreensão do funcionamento e da circulação dos objetos de informação, os dispositivos informacionais.

1.2 O dispositivo

A noção contemporânea de *dispositivo* na área da Ciência da Informação tem suas origens nos estudos de Michel Foucault (1926-1984) durante a década de 1970, conforme afirmam diversos autores, como Lameul (2001), Jeanneret (2005), Peraya (1999) e Moro Abadía (2003). As reflexões de Foucault sobre *dispositivo* foram essenciais às inúmeras derivações a respeito do conceito em várias disciplinas das Ciências Sociais (Sociologia do trabalho, dos meios de comunicação e outros).

Segundo Foucault (1979, p. 244), o dispositivo é uma rede que pode se estabelecer entre um conjunto heterogêneo de elementos que incluem discursos, instituições, regulamentos, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais e filantrópicas. Para o autor, o dispositivo tem sempre uma função estratégica, concreta e sempre se inscreve numa relação de poder. Os elementos do dispositivo, segue Foucault, são tanto o dito quanto o não dito, e o dispositivo em si mesmo é a rede que podemos estabelecer entre esses elementos.

Em outro texto, a autor apresenta mais duas concepções sobre dispositivos, das quais nos interessa apenas uma¹. Foucault (1977) destaca a natureza da relação que pode existir entre os elementos heterogêneos do dispositivo. Um discurso, segue o autor, pode aparecer tanto como um programa de uma instituição como também o contrário, como um elemento que permite justificar e mascarar uma prática silenciosa, ou funcionar como uma reinterpretação dessa prática, atribuindo-lhe um campo novo de racionalidade. Entre esses elementos, discursivos ou não, há uma espécie de jogo, de mudanças de posição, de modificações de funções que podem ser muito diferentes.

A partir dessas concepções de Foucault, várias considerações sobre *dispositivo* estão sendo desenvolvidas. Apresentamos aqui as noções que interessam a este trabalho.

De acordo com Moro Abadía (2003, p. 40), o dispositivo descreve espaços topológicos, espaços definidos pela relação entre um conjunto heterogêneo de elementos que não são significantes em si mesmos. Assim, continua o autor, a ideia de rede, que põe em jogo o dispositivo, se encontra a meio caminho entre o conceito de estrutura (que reduz a multiplicidade a um esquema totalizante) e o de rizoma (pura multiplicidade).

Lameul (2001) lembra que a noção de que o dispositivo é proveniente da área técnica, acrescenta também que o aumento da frequência de seu uso na atualidade não é indiferente à tecnicização crescente de nosso cotidiano. Para a autora, a proliferação do uso da palavra *dispositivo* faz parte da emergência das Ciências Cognitivas e Sociais, de um modelo alternativo à ação, em que o ator não é mais a fonte exclusiva da capacidade de agir e de controlar, mas divide seus atributos com os objetos, os artefatos, as ferramentas e as coisas em geral.

1.2.1 Subjetivação e dispositivo

Agamben (2005, p. 13) denomina *dispositivo* “qualquer coisa que tenha de algum modo a capacidade de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar e

¹ A outra concepção proposta por Foucault (1977) refere-se a um tipo de dispositivo que, num certo momento histórico, teve a função de responder a uma urgência, funcionando como mecanismo de controle da loucura, da doença mental e da neurose. Por não interessar ao escopo deste trabalho, essa concepção não será abordada.

assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres vivos”. Assim, o autor considera como dispositivo a caneta, a escritura, a literatura, a filosofia, a agricultura, o cigarro, a navegação, os computadores, os telefones celulares, a linguagem etc. Ele estabelece duas grandes classes, os seres vivos (ou as substâncias) e os dispositivos e, entre essas classes, o sujeito, resultante das relações dinâmicas entre elas.

De uma forma diferente da de Agamben (2005), Tisseron (1999) considera os objetos como instrumentos fundamentais às relações humanas. O autor afirma que costumamos pensar em dispositivo na relação entre as pessoas e nos esquecemos dos objetos, contudo, para o autor, subestimamos a importância à nossa vida psíquica dos laços que estabelecemos com os objetos de nosso entorno. Para ele, a noção de dispositivo deve considerar não apenas os objetos que intervêm entre as pessoas, mas também os laços privilegiados que unem cada sujeito a cada um dos objetos.

De acordo com Tisseron (1999), os objetos são os meios pelos quais acessamos as representações de nós mesmos e do mundo. A manipulação do real, continua o autor, resulta da criação de ferramentas que modificam o mundo, e o mundo modificado pela ferramenta, em contrapartida, modela quem a produziu. Para a manipulação do real, o homem não modifica somente a consciência que ele tem do mundo, de si mesmo e de seus semelhantes. Ele modifica também as condições de organização de seu mundo emocional interno. A ferramenta não muda apenas a mão e o córtex frontal, ela modifica também as condições de gestão pessoal, para cada um, de suas provações e dos sentimentos formados a partir delas: cólera, ternura, emoção estética, amor... Conforme o autor, podemos considerar que o homem foi tão pouco dotado pela natureza que é obrigado a inventar próteses para manter-se. Mas podemos considerar também que seu cérebro o impulsiona a um trabalho de simbolização que depende de objetos.

Segundo o autor, a percepção do objeto como mediador em todos os dispositivos humanos permite compreender que os fatos sociais e os fatos psíquicos são apenas dois olhares diferentes sobre as relações que temos com o conjunto de objetos que nos religam ao mesmo tempo a nós mesmos e aos nossos semelhantes. O ser humano, continua Tisseron (1999), se apropria do mundo num processo de simbolização contínua que utiliza, ao mesmo tempo, palavras, imagens e gestos. Por meio desse processo ele constrói a técnica, modifica seu mundo psíquico, intelectual e emocional, e cria diversas formas de laços sociais.

Na mesma linha, Klein e Brackelaire (1999) e Pieruccini (2004) referem-se à noção de dispositivo voltada à inserção social do sujeito. Klein e Brackelaire (1999) afirmam que os dispositivos constituíram lugares de retomada e de produção de experiência e, assim, de implicação e de incorporação na vida social de “passagem ao social”. Eles colocaram, continuam os autores, o problema da mediação culturalmente necessária para que as pessoas possam ter suas vidas em todas as dimensões, ou seja, para que possam se religar à pluralidade de mundos que as cercam. Segundo Pieruccini (2004), o dispositivo é um mecanismo de intervenção na realidade, é um signo que tem formas condicionadas, tanto pela organização social dos indivíduos como pelas condições em que a interação acontece.

Nesse contexto, Lameul (2001) considera que o dispositivo pode ser compreendido como um quadro construído para sustentar a “fábrica de individualidade”. Esse princípio de construção de identidade, segue a autora, é impulsionado ao extremo, cada indivíduo deve construir uma identidade autêntica e original, tornando-se o especialista de sua própria vida. Para a autora, essa é uma das duas características do dispositivo, a outra é a adaptação por meio de balizamento. Segundo ela, o dispositivo faz parte de modos de regulação do social face à multiplicidade de parâmetros normativos.

1.2.2 A intencionalidade do dispositivo

Foucault (1979) já havia enunciado o aspecto estratégico e a relação de poder que caracterizam o dispositivo. No mesmo sentido, autores como Linard (1996), Peraya (1999) e Jeanneret (2005) destacam o caráter intencional, não neutro, do dispositivo.

Para Linard (1996), o dispositivo é uma construção cognitiva funcional, prática e encarnada. De acordo com a autora, ele pressupõe “alguém” ou uma lógica por trás da representação prévia do efeito desejado, e uma lógica dramática que combina a atuação de protagonistas, de papéis e de circunstâncias com as regras de desenvolvimento da ação. O dispositivo, continua a autora, se situa em oposição ao processo informacional, definido como tratamento lógico-simbólico de dados abstratos fora do sujeito e fora da interação.

Já Peraya (1999) considera que um dispositivo é uma instância, um lugar social de interação e de cooperação, tendo suas intenções, seu funcionamento material e simbólico, enfim, seus modos de interações próprios. Para o autor, a economia de um dispositivo, seu funcionamento determinado pelas intenções se apoia na organização estruturada de meios materiais, tecnológicos, simbólicos e relacionais que formatam, a partir de suas características próprias, os comportamentos e as condutas sociais (afetivas e relacionais), cognitivas e comunicativas dos sujeitos. O autor ainda destaca a natureza de comunicação e de formação mediatizada do dispositivo, que pode ser definida como um conjunto de interações técnico-semio-pragmáticos que se realizam a partir de uma tecnologia de informação, de um sistema de representação ou de uma mídia pedagógica ou não.

De acordo com Jeanneret (2005), se o conceito de dispositivo traz consigo a ideia de que a ferramenta de comunicação não é neutra, opõe-se, por isso, às noções de *apoio* ou *canal*. Segundo o autor, o interesse nos dispositivos descarta uma abordagem de comunicação reduzida à relação, ao conteúdo e aos signos para considerar o peso de recursos materiais e técnicos, mas também a intervenção de atores que controlam esses recursos.

Verhagen (1999) faz analogia entre dispositivo e bricolagem, considerando aquele como uma espécie de bricolagem técnico-semiótica, situação em que os materiais são adaptados às circunstâncias de saber fazer (destreza, gesto técnico), de conhecimentos de base (lógica de funcionamento, princípios científicos etc.) e uma certa criatividade circunstancial. Nessa situação, continua Verhagen (1999), o ator tem apenas uma ideia na cabeça: conceber e realizar o dispositivo que solucionará melhor o problema que é dado (consertar um motor, eliminar ruídos indesejados de uma máquina etc.). Para conseguir seu intento, ele terá que reconstruir relações entre signos e objetos, passando alternadamente de uns aos outros. Assim como na bricolagem, continua o autor, um dispositivo consiste em combinar elementos, ou seja, objetos e signos, num suporte integrado (hipermídia) ou não (multimídia). Contudo, ao passo que a bricolagem busca um desempenho técnico, o dispositivo tenta desenvolver uma *performance* semiótica e cognitiva. Nessa concepção, o terceiro elemento da relação, que não aparece, é o usuário do dispositivo, a ênfase está no criador e no dispositivo apenas, ficando subentendido o sujeito que se relacionará com o dispositivo criado.

Nas concepções apresentadas, o dispositivo e a dinâmica que o envolve são formados por três elementos: o **criador** do dispositivo, fortemente percebido por meio da intencionalidade implícita ao objeto, segundo Linard (1996) e Peraya (1999); o **dispositivo** em si, conforme Lameul (2001), Berten (1999) e os demais; o **sujeito**, segundo Agamden (2005) e Verhagen (1999). Assim, por ter uma função mediadora entre sujeito e mundo, o dispositivo sempre fará parte de uma relação triangular. Nesse sentido, a noção de *dispositivo* tende a romper com perspectivas binárias na definição da informação e de seus fluxos. Mais que suportes, os dispositivos são discursos, atuam na significação.

1.2.3 Relações binárias e dispositivo

Lameul (2001) considera que o dispositivo aparece como oportunidade de uma distribuição de inteligência, a do dispositivo, que divide-se com a do indivíduo. Essa nova abordagem de dispositivo e de objetos técnicos questiona um conjunto de dicotomias ligadas à oposição técnico/simbólico como a do sujeito/objeto, dentro/fora, humano/não humano, liberdade/restrrição, e conduz à percepção da relação entre sujeitos e objetos de maneira mais interdependente que dual. A autora destaca, ainda, a função intermediária do dispositivo, entendida não como fusão indiferenciada entre dois polos dicotômicos, mas como a certificação de um espaço de mediação irreduzível entre os dois.

Assim como Lameul (2001), Berten (1999) discute a dicotomia técnico/simbólico ao apresentar duas modalidades de dispositivos que são fundamentadas também pelo par binário exterior/interior:

- 1) *Dispositivos sociais, políticos e econômicos* - moldam o indivíduo, orientam-no, inculcam-lhe saberes, mas também atribuem-lhe poderes e saber-fazer.
- 2) *Dispositivos psicológicos, morais e reflexivos* - dados a si pelo indivíduo, para se formar, se orientar, se conhecer.

De acordo com o autor, o primeiro tipo de dispositivo pode ser caracterizado como material, técnico e objetivo. Ele é incontável, instrumental, mecânico, administrativo, institucional: dispositivo de organização do trabalho em todos os lugares da sociedade industrial e pós-industrial, dispositivo de circulação de dinheiro nos

guichês, distribuidores de passagem etc. Segundo Berten (1999), podemos julgar diversamente esses dispositivos, considerando que eles são úteis, práticos, divertidos ou, ao contrário, que implicam servidão, uniformização e normalização.

O segundo tipo é, conforme Berten (1999), frequentemente apresentado como simbólico. Não se trata de produções imaginárias, puramente subjetivas. Trata-se, por exemplo, de interpretações, de leituras. A análise semiótica, continua o autor, nos apresenta uma vasta safra dessas configurações simbólicas, codificadas em grande parte, mas também variáveis, individualizadas, eventualmente quase um dialeto particular.

A dimensão técnica do primeiro tipo de dispositivo e a simbólica do segundo tipo estão em relação com o par binário exterior/interior. O dispositivo técnico, de acordo com Berten (1999), é exterior, material e instrumental e pode ser uma mediação ou uma prótese para uma atividade humana, porém é necessário que esteja sob controle do homem. O dispositivo simbólico, segue o autor, ao contrário, faz parte da essência humana, é ligado à linguagem, e o homem é o ser da palavra. Também é ligado à comunicação e à intercompreensão, ao mundo vivido; conforme o autor, ele é a base das formas modernas na área política como a democracia deliberativa, que hoje se apresentaria como protótipo do bom regime político.

Para o autor, a relação entre sujeito e objeto não se apoia numa radical separação entre o técnico e o simbólico, mas na integração de ambos num dispositivo, que pode ser um ambiente onde é estabelecida essa relação.

No mesmo sentido, Tisseron (1999) considera que uma teoria dos objetos, como suporte da atividade psíquica, permite superar as oposições estéreis entre técnico/simbólico, de um lado, e individual/coletivo, de outro lado. Para o autor, uma oposição entre técnico e simbólico perde todo sentido quando percebemos o processo de simbolização no trabalho das relações que temos com os objetos.

Dessa forma, a ruptura com a rigidez binária de polos normalmente opostos favorece uma visão transdisciplinar. Para Tisseron (1999) o mundo social, o mundo psíquico e o mundo técnico se desenvolvem ao mesmo tempo, gradualmente e à medida que o ser humano simboliza suas experiências de mundo como três fios estreitamente enlaçados no mesmo rolo.

1.2.4 O dispositivo de informação e comunicação²

A partir dos autores citados já é possível fazer algumas inferências. O dispositivo, a maior parte das vezes, tem corporeidade, em razão disso não é raro ser denominado de *objeto*. Por ter uma intencionalidade envolvida em sua produção, o dispositivo se assemelha a um objeto, mas difere deste por ser um elemento técnico-semiótico (VERHAGEN, 1999) ou técnico-semio-pragmático (PERAYA, 1999), características que empregam um caráter narrativo, discursivo, comunicativo a ele. Nesse sentido, Perrotti e Pieruccini (2007) consideram que os dispositivos informacionais são mecanismos de mediação carregados de conceitos e significados e, por isso, necessitam ser considerados além de suas dimensões funcionais. “São processos simbólicos, discursos. Contam. Narram.” (p. 85).

Além de romper com as dicotomias das relações binárias, o dispositivo apresenta uma dimensão terciária. A configuração apontada por Tisseron (1999) guarda semelhanças com a que é destacada por Peraya (1999), sendo que este autor exalta características intrínsecas ao dispositivo (técnico, pragmático, semiológico), e aquele autor se refere a fatores extrínsecos (técnico, social, psíquico).

A intencionalidade que há em todo dispositivo revela uma relação indireta entre pessoas. Indireta porque é mediada pelo dispositivo, que normalmente é representação, de maneira nem sempre evidente, de seu criador. Assim, quando lemos o dispositivo livro, entramos em relação indireta com o autor por meio do livro, embora, à primeira vista, seja evidente apenas a relação entre livro e leitor. Da mesma forma, quando utilizamos um aparelho celular ou um *notebook*, há a relação entre o usuário e o dispositivo, mas também há uma relação indireta, mediada pelo dispositivo, entre o usuário e o criador do aparelho celular ou do *notebook*, o qual teve suas intenções ao criar o aparelho, que podem ser: facilitar a comunicação entre as pessoas, controlar a comunicação entre as pessoas, enriquecer, todas essas possibilidades em conjunto etc.

Por envolver intencionalidade em seu processo de criação, o dispositivo pode ser um instrumento de controle, o que expressa uma relação de poder: seja o poder do

² No contexto da Ciência da Informação, o termo *dispositivo* aparece adjetivado por *informacional* ou *de informação* (PIERUCCINI, 2004; PERROTTI; PIERUCCINI, 2007) ou *comunicacional* ou *de comunicação* (DAVALLON, 2003). Neste trabalho é adotado o termo *dispositivo de informação e comunicação* por compreendermos que essas duas dimensões são complementares.

criador sobre o destinatário do dispositivo, segundo Lameul (2001), seja o poder do destinatário sobre o dispositivo, de acordo com Jeanneret (2005), seja o poder do dispositivo sobre o criador, conforme pensa Tisseron (1999), seja o poder do dispositivo sobre seu destinatário, como quer Agamben (2005). Essa relação de controle, de poder, não é necessariamente negativa, a intencionalidade por trás do dispositivo pode ter a função de facilitar a vida das pessoas, ajudando no seu desenvolvimento, na produção de si do sujeito.

Desse modo, o dispositivo pode ser compreendido como um fruto das relações sociais para mediar essas mesmas relações sociais, o que lhe confere um caráter dinâmico e dialético, além de propiciar produção de experiências e construção de sentidos. A intencionalidade do dispositivo nos faz subentender que há expectativa de produção de algum efeito no destinatário, que em parte é implicado pelas representações sógnicas e pela discursividade que se encerram nele. A maior parte das vezes tem corporeidade, configurando-se num objeto, num espaço/ambiente, num sistema de representações, mas também pode ser uma rede. Assim, quando tratamos de dispositivo, estamos nos referindo a um conjunto de elementos heterogêneos, articulados, compostos de uma maneira específica e que tendem a produzir uma determinada ação para gerar um determinado resultado.

Nesse sentido, a informação produzida e armazenada sempre é mediada por um dispositivo de informação e de comunicação, seja um papiro, um livro, uma base de dados, a internet ou um *Diário Oficial*. Contudo, esses dispositivos não apenas pertencem à cultura em que estão circunscritos, mas, também eles, constituem a própria cultura.

Considerando que a forma e o funcionamento dos objetos determinam nossas ações e nosso modo de experienciar o mundo, o objeto da escrita “carrega, em sua própria morfologia, modalidades que condicionam o que o usuário pode fazer” (FONTANILLE, 2005, p. 198), com a consequência de que “configura provisoriamente e localmente formas mais amplas de vida” (p. 199). A materialidade dos dispositivos informacionais, suas linguagens e relações instituídas afetam a construção de significado e, em decorrência, a apropriação simbólica dele. Do papiro à tela do computador, a materialidade dos textos, sua elaboração e suas condições de reprodução e de acesso induzem a formas de apropriação específicas. O papiro necessitava de cuidados em seu manuseio, de habilidade para enrolar e desenrolar e de repetição da mesma informação

várias vezes, pois a estrutura do suporte não facilitava a retomada de passagens do texto. Da mesma forma, os textos em formato eletrônico e com *hiperlinks* exigem, no mínimo, certa habilidade em informática, tanto com os *hardwares* quanto com os *softwares*.

Com isso, não podemos deixar de notar o caráter ambivalente e ambíguo do dispositivo: mesmo sendo um recurso de mediação, o dispositivo é instância a ser mediada, isto é, modulada pelas ações dos sujeitos. Esse é o caráter pragmático a que se refere Peraya (1999). A esse respeito, concordam Marin (1981) e Davallon (1999). Para Marin (1981), são os dispositivos que fazem existir uma concepção do social (efeito do objeto) e definem uma postura para conhecê-lo (efeito de sujeito). Davallon (1999) afirma que a noção de mediação compreende o modo com que os dispositivos produzem a representação, a perspectiva e a operatividade social.

Assim, o conceito de dispositivo utilizado neste trabalho, é relacional, pois remete a uma instância dinâmica e complexa que, de um modo singular, coloca e modula objetos, linguagens, práticas sociais e relações entre sujeitos, da mesma forma que é modulado por eles. Desse modo, temos que o dispositivo é um produto, concreto ou não, de e para a mediação, e por ela também é produzido.

1.3 A mediação

O termo *mediação* é utilizado em várias áreas do conhecimento, guardando um traço de sentido comum a todas, mas também carregando significados distintos em cada contexto. O sentido comum nas diferentes áreas está centrado na origem do termo, que é oriunda do latim *mediatio*, que significa *intervenção* (TORRINHA, 1945).

Para este trabalho, utilizamos as concepções sobre mediação elaboradas por Meirieu (1988³ *apud* BRAESCU, 2007), Dufrêne e Gellereau (2004), Jeanneret (2005 e 2009), Lamizet (1999), Caune (1995), Davallon (2003), Rasse (2000) e Perrotti e Pieruccini (2007). Esses autores apontam aspectos do conceito de mediação, ou das variadas noções desse conceito que são importantes a esta pesquisa.

³ MEIRIEU, P. *Apprendre... oui, mais comment*. Paris: Éditeur ESF, 1988.

Meirieu (1988 *apud* BRAESCU, 2007) e Dufrêne e Gellereau (2004) discorrem sobre o caráter ambivalente da mediação. Meirieu destaca a dupla acepção de mediação como sendo “ao mesmo tempo a que reúne e a que separa, a que associa e a que permite se libertar”. Para o autor, o papel essencial da mediação consiste em “vincular, mas também desvincular, apontando ao mesmo tempo o que, na relação pedagógica, liga o sujeito ao saber e separa o sujeito da situação de aquisição.”.

A ambiguidade presente na acepção apresentada por Meirieu aponta para um processo não linear, mas dialético, em que o sujeito passa por uma situação educativa, visando a emancipação ou a autonomia.

Já Dufrêne e Gellereau (2004) apresentam duas noções de mediação: a situação de mediação e a mediação como sistema de mediações, cobrindo um repertório de ações. Para as autoras, essas duas noções permitem decifrar a complexidade do funcionamento do mundo da cultura. A primeira noção permite analisar o nível mais aparente da mediação, ou seja, a manifestação em si (exposição, mediação escrita etc.) concebida em função do público ou ainda a visita guiada. A segunda permite mostrar o verso das ações de comunicação, como a exposição, as condições de possibilidade da manifestação: o conceito de expo-sistema permite desenhar a articulação de diferentes tipos de mediação (política de pesquisa que alimenta o evento e o torna possível, política de público etc.). Para as autoras, toda ação de mediação se inscreve num contexto que nunca é estável, mas evolui em função dos interesses sociais.

Além dessa acepção metacognitiva da mediação (mediação da mediação), as autoras se referem à motivação e aos interesses implícitos no repertório de ações implicadas na articulação do sistema de mediação. Sobre esses aspectos, Jeanneret (2009, p. 82), afirma que o estudo da mediação em Ciência da Informação e da Comunicação⁴ evidencia que nada é transparente, que o saber e o sentido nunca são dados e sim elaborados. Assim, ambos autores se referem a fatores relacionados à ausência de neutralidade ou de parcialidade no contexto da produção da informação.

Abordando outro aspecto, Davalon (2003) e Jeanneret (2009) destacam o fator comunicativo da mediação, situação em que o processo de mediação é necessário para suprir falhas no modelo linear de comunicação. Segundo Jeanneret (2009), o aspecto social da mediação compreende formas sociais, semióticas e técnicas. Em vez de

⁴ Na França, os cursos de Ciência da Informação são também de comunicação.

manifestar, continua o autor, ela descreve uma nova relação entre dever-fazer e poder-dizer.

No mesmo sentido, Davallon (2003) afirma que a mediação dos saberes constitui um domínio quase específico que, por um lado, remete à mediação da informação e, por outro lado, aos aspectos sociais e semióticos da comunicação. Para o autor, a mediação é necessária quando há falha ou inadaptação das concepções habituais de comunicação: a comunicação como transferência de informação e a comunicação como interação entre dois sujeitos sociais. Contudo, conforme o autor, a sobreposição dessas duas concepções da comunicação (modelo da informação e modelo da interação) não permite apreender conjuntamente o técnico e o social, pois falta ainda a dimensão propriamente mediática. Essa dimensão, continua o autor, compõe um terceiro modelo, o da mediação, o qual permite a apreensão técnica e social da comunicação, tornando possível a troca social, enquanto os universos da produção e da recepção são *a priori* disjuntos por natureza. Segundo o autor, o que o modelo da mediação faz aparecer é menos os elementos (a informação, os sujeitos sociais, a relação etc.) do que a articulação desses elementos num dispositivo singular (o texto, a mídia, a cultura). É, no fundo, essa articulação que aparece como o terceiro elemento.

Sobre esse "terceiro elemento" também discorrem Jeanneret (2005 e 2008) e Caune (1995). Jeanneret (2005) afirma que a mediação é o que distingue uma sociedade de um simples grupo de indivíduos, é um "terceiro" simbólico (conjunto de valores, de práticas compartilhadas, de lugares de memória) que, de alguma maneira, transcende o cotidiano de trocas. Esse terceiro ao mesmo tempo em que se alimenta do social, por meio das ações do mediador e da comunicação implicada, se ancora na materialidade de uma situação e de um complexo de objetos (JEANNERET, 2008).

No mesmo sentido, Caune (1995) afirma que a cultura é mediação ao operar a relação entre uma manifestação, um indivíduo e um mundo de referência. Mas, para tal, ela baseia-se na função simbólica enquanto mediação entre nós e o real; assim sendo, "o símbolo se abre sobre outra coisa que não ele próprio, pela mediação que realiza, ele abre uma passagem" (p. 70). Para o autor, é essa concepção do símbolo como "um terceiro" que fundamenta a abordagem do funcionamento da cultura como mediação, sob o modo de uma "permutação circular de três termos: a manifestação considerada

como um facto perceptível; o indivíduo que vive ou produz a manifestação; o quadro cultural e social no qual a manifestação adquire sentido" (p. 87).

Da mesma forma, Jeanneret (2005 e 2008), Caune (1995) e Davallon (2003) entendem a mediação como uma intervenção de "um terceiro" simbólico e necessário numa situação em que o tradicional e linear processo de informação/comunicação é insuficiente para produzir sentido. Davallon (2003) acrescenta que a existência desse terceiro apresenta quatro características:

- 1) ação que sempre produz um efeito sobre o destinatário da comunicação, o qual vai acessar, aprender etc. É uma ação modalizada, situação em que o destinatário é um beneficiário respeitado, valorizado como sujeito, e não instrumentalizado;
- 2) o objeto ou a situação de partida sofrem uma modificação em razão da integração num outro contexto;
- 3) quase sempre há polémica sobre a forma ou a natureza do mediador, seja uma pessoa, um dispositivo ou ambos;
- 4) a ação do mediador tem sempre um impacto sobre o ambiente em que se situa.

Para o autor, a mediação está diretamente ligada ao funcionamento simbólico da sociedade e surge sempre que há necessidade de descrever uma ação, o que implica em transformação da situação ou do dispositivo comunicacional, não uma simples interação entre os elementos já constituídos e, menos ainda, a circulação de um elemento de um polo a outro. O autor acrescenta que o sentido mais comum do termo é a ideia de servir de intermediário, estabelecendo não apenas uma simples relação ou uma interação entre dois termos do mesmo nível, mas a produção de algo a mais, um estado mais satisfatório, por exemplo.

A valorização da qualidade da recepção no processo informativo/comunicativo apresentada por Davallon (2003) também é defendida por Rasse (2000). Para este autor, a pessoa é diferente, estrangeira ao lugar ou ao assunto. Ela se esforça por acolher, explicar, traduzir num processo de negociação a partir do que cada um é, de suas capacidades cognitivas, de sua própria cultura, de suas aspirações, de suas angústias, de sua própria história, de seu estatuto social. Assim, conforme o autor, a mediação consiste em criar espaço onde o público se sente respeitado e reconhecido na sua diferença, a

princípio pela atenção da qual ele é objeto, por esse esforço de hospitalidade da instituição que o acolhe, que tenta explicar, informar, traduzir.

Lamizet (1999) e Perrotti e Pieruccini (2007) discutem os processos de significação implícitos na mediação. Segundo Lamizet (1999), é o sentido de mediação que constitui modos culturais de pertencimento e de sociabilidade, emprestando-lhes linguagem e dando-lhes formas e uso, pelos quais os atores sociais se apropriam dos objetos constitutivos da cultura, que funda simbolicamente as estruturas políticas e institucionais do contrato social. Segundo ele, os códigos institucionais inscrevem a mediação numa lógica da significação, que consiste em fazer conhecer a mesma forma, o mesmo significado por todos aqueles que pertencem à comunidade e que reivindicam seu pertencimento, enquanto os códigos culturais inscrevem a mediação nas formas e nas lógicas de criação de formas e de representação da natureza, dando uma consistência estética ao ideal de si. Assim, a mediação representa, segue o autor, um imperativo social maior, sem ela e sem a implementação de suas instituições e estruturas, a dimensão coletiva e institucional da existência social não poderá ser objeto de conhecimento e nem de apropriação por atores sociais.

Perrotti e Pieruccini (2007) definem a mediação cultural como categoria intrínseca e essencial aos processos de significação, considerando os elementos constitutivos de seus processos como signos portadores de sentido agregados à economia das significações, não como ferramentas apenas. A mediação cultural, continuam os autores, é uma ação de produção de sentido que se contrapõe à intermediação e à transmissão "neutra" de signos.

Concepções apresentadas, temos que a mediação faz parte de um processo informativo/comunicativo que visa sanar problemas implícitos a esse processo. Já que a produção de informação não é transparente e suas motivações e seus interesses não são explícitos, o que prejudica o processo de significação e a construção de sentido do sujeito, percebemos que parte desses problemas está relacionada a lacunas na produção da informação, que podem ser resultantes de:

a) Falhas referentes à produção e à veiculação da informação:

- **Linguagem cifrada:** a linguagem utilizada na produção pode exigir conhecimento especializado do receptor. Essa linguagem tanto pode ser técnica (de áreas do conhecimento com linguagem específica, como a Medicina) quanto

codificada (números ou fórmulas) ou hermética (uso de termos pouco conhecidos).

- **Complexidade de mídia:** a informação circula em meios e em objetos de comunicação. Nem sempre o funcionamento desses objetos é compreensível aos receptores da informação. Isso se aplica tanto a mídias eletrônicas quanto às impressas, pois, se é verdade que nem todos entendem o funcionamento de uma rede social ou de um blog, é igualmente verdade que a lógica de um *Diário Oficial* não se revela facilmente a todos.

b) Negligência de questões associadas à recepção:

- **Defasagem temporal:** o momento da produção da informação não é o mesmo de sua recepção. O distanciamento entre esses dois momentos, implica aspectos culturais que podem fazer sentido apenas no momento de produção, não no de recepção; e vice-versa.

- **Descompasso sociocultural:** o grau de instrução do receptor pode não ser o mesmo do produtor.

- **Dificuldade temática:** por razões de falta de afinidade, interesse ou repertório, nem todos os temas são facilmente apreendidos pelo receptor.

Não é apenas a conjuntura dessas questões que apontam para a necessidade de mediação, basta a presença de um desses elementos para que a compreensão do fluxo informativo/comunicativo fique comprometida, situação que facilmente pode acontecer, já que no processo de produção da informação nem sempre o público receptor é conhecido ou pode ser conhecido, mas é difuso. É por essa razão que Dufrêne e Gellereau (2004) se referem à mediação como um sistema de mediações; dizendo de outro modo, uma mediação da mediação. Um exemplo disso são os tutoriais de bases de dados, pois a própria base de dados já é um dispositivo de mediação, um “terceiro” entre o usuário final e a linguagem de programação, mas ainda assim necessita de um outro “terceiro”, o tutorial, para tornar-se compreensível.

Por todas as características apresentadas neste tópico e pelas que serão apresentadas no tópico a seguir, nesta pesquisa colocamos de lado o modelo matemático da teoria da informação e da comunicação de Shannon e Weaver (1949), que, segundo Martin-Barbero (1997, p. 280), “deixa de fora coisas demais”. Sobre esse modelo, Araújo (2003/2004) considera que ele concebe a comunicação como moldagem de atitudes e

comportamentos, que se efetivaria por meio de informação suficiente e adequada. Segundo a autora, esse é um “modelo bipolar, linear, unidirecional e vertical, não dando conta da complexidade da prática comunicativa e social” (p. 166). Da mesma forma, Bruner (1997) considera que a construção de significado e de processamento de informação são questões profundamente diferentes. Conforme o autor, em termos computacionais, no processamento de informações, a distribuição de informação lida apenas com significados de dicionário: acesso a informações lexicais armazenadas em endereço codificado. O processamento de informações, segue o autor, requer significados previamente atribuídos às mensagens, ou seja, um planejamento antecipado com regras precisas. No entanto, considera Bruner (1997, p. 28), “a cultura e a busca de significado dentro da cultura são as causas adequadas da ação humana”. Não é possível, continua o autor, reduzir o significado ou a cultura a uma base material.

Conforme Araújo (2001), o objetivo do ato de informar é o envio e a apreensão de sentido, ou seja, é um processo de atribuição de significado e um processo de representação para a comunicação. Segundo a autora, se não houver atribuição de sentido (recepção) e processo de representação (geração e transferência), o fenômeno informacional não se desenvolve.

Figura 1: Modelo da teoria matemática da comunicação

Fonte: A partir de Shannon e Weaver (1949)

No modelo tradicional de comunicação conforme proposto por Shannon e Weaver (1949), a intervenção no processo comunicativo é atribuída a um ruído. Numa concepção triangular, a intervenção cabe à mediação, que faz a tradução dos códigos ao receptor.

Figura 2: Dinâmica da mediação

Assim, a mediação consiste num processo informativo/comunicativo que tem como elemento constitutivo uma estrutura triangular, num fluxo não linear, em que a intervenção do “terceiro” implica resultados superiores à simples interação entre as duas partes, quais sejam, a produção e a recepção. A mediação se estrutura por meio de representações simbólicas que visam corroborar o processo de significação do sujeito, enfatizando a dinâmica dos fluxos e das articulações, que, por meio de representações, buscam traduzir formas estereis em fluxos que fazem sentido ao sujeito.

Nesse modelo triangular, o processo não é apenas informativo/comunicativo, é educativo também. É por intermédio da mediação que o sujeito pode se apropriar dos objetos e dos bens culturais em circulação, num movimento de construção de autonomia no processo de aprendizagem. Essa é a ambiguidade descrita por Meirieu (1988 *apud* BRAESCU, 2007), pois, num primeiro momento, o sujeito necessita de uma conjunção entre o objeto que necessita ser mediado, o dispositivo de mediação e ele próprio; num segundo momento, por meio da disjunção, o sujeito torna-se apto a construir seus significados próprios da cultura e sobre a cultura em que está inserido.

Nesse contexto, a questão que se coloca é: a mediação garante a apropriação?

1.4 A apropriação

Conforme o dicionário etimológico (BUENO, 1974, p. 301), o termo *apropriação* tem origem latina (*appropriationem*) e significa “apoderação, apoderamento, posse de alguma coisa, tornar alguma coisa sua, de sua propriedade”.

Segmentando o termo, chegamos ao prefixo *a-*, em latim *ad-*, que, como preposição, significa “aproximação, direção para (geralmente com idéia de movimento)” (FARIA, 1956, p. 28). Também há a raiz *próprio*, em latim *proprius*, que significa “o que é propriedade de, que pertence a, particular, especial, característico”; e também, “permanente, duradouro, sólido, estável”, conforme Faria (1956, p. 781). O termo termina com o sufixo *-ação*, *-tionem* em latim, um pospositivo que, de acordo com o dicionário Houaiss (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2001), é formador de substantivos verbais de ação.

Antes de tratarmos mais detalhadamente do sentido de *apropriação*, é importante trazermos a noção de *assimilação* para compreendermos a diferença entre os dois termos. O dicionário de Bueno (1974, p. 390) apresenta o seguinte significado para *assimilação*: “Tornar semelhante ou igual. Transformar outras substâncias em sua própria”. O termo tem origem latina e a raiz da palavra vem de *similis*, que significa “semelhante, parecido, feito à semelhança”. O dicionário filosófico de Lalande (1999) apresenta diversas acepções para o termo *assimilação* em várias áreas do conhecimento (Filosofia, Pedagogia, Psicologia e outras). Todas as acepções trazem o sentido de um processo, uma transformação, que vai do diferente para o semelhante. Assim, considerando as já mencionadas origens latinas do prefixo e do sufixo, *assimilação* também implica um movimento de algo diferente que se torna semelhante à outra coisa, passando, também, a ideia de aderência e de aceitação.

Voltando à *apropriação*, a partir dos sentidos atribuídos pela etimologia, é possível inferir que na apropriação está implicada uma ação de deslocamento de algo que se torna propriedade de outra coisa (*propriedade* com o significado de *elemento constitutivo*), ou posse de alguém. Nesse processo está implícito que o objeto não pertence à coisa ou ao sujeito, mas está dado ou disponível no mundo.

Noções próximas ao sentido dicionarizado são desenvolvidas por vários autores em distintas áreas do conhecimento, como Direito, Marketing, Artes Plásticas, Ciências Sociais, dentre outras. A este trabalho, interessam as concepções que nos ajudam a entender os sentidos de apropriação nos contextos sociocultural e tecnológico.

1.4.1 Apropriação no contexto sociocultural

Alguns dos autores que estudam a apropriação, dentre eles Leontiev (1978), Smolka (2000) e Vygotsky (2008), partem da concepção desenvolvida por Karl Marx (1818-1883) que, em seus escritos filosóficos de 1844, discorre sobre seu entendimento do processo de apropriação:

O produto do trabalho é o trabalho que tem sido incorporado em um objeto, que se tornou material: é a objetivação do trabalho. A realização do trabalho é a sua objetivação [...] esta realização do trabalho aparece como uma perda de realização para os trabalhadores; a objetivação como perda do objeto e da servidão a ele⁵ (tradução nossa).

[...] assim, quanto mais o trabalhador, por meio de seu trabalho, apropria-se do mundo externo, mais ele se priva dos meios de vida⁶. (tradução nossa).

[...] a apropriação aparece como estranhamento, como alienação; e alienação aparece como apropriação⁷. (tradução nossa).

Pouco tempo depois, entre 1845 e 1846, Marx e Engels (1979, p. 105), ao tratarem de formas de propriedade e de instrumentos de produção, afirmam que a apropriação das forças produtivas

[...] é o desenvolvimento das capacidades individuais correspondentes aos instrumentos materiais de produção. A apropriação de uma totalidade de instrumentos de produção é, exatamente por isso, o desenvolvimento de uma totalidade de capacidades nos próprios indivíduos.

Assim, na concepção dos autores, no processo de apropriação, o sujeito não se mantém passivo no contato com o objeto, ele passa por uma transformação que o prepara para relacionar-se, nova e ativamente, com o objeto, num movimento dialético de desenvolvimento.

A partir da perspectiva de Marx, Leontiev (1978) elaborou sua concepção sobre o desenvolvimento sócio-histórico do psiquismo humano. Para o autor, a apropriação é

⁵The product of labour is labour which has been embodied in an object, which has become material: it is the objectification of labour. Labour's realisation is its objectification [...] this realisation of labour appears as a loss of realisation for the workers; objectification as loss of the object and bondage to it; appropriation as estrangement, as alienation [...] so much does the appropriation of the object appear as estrangement, the more objects a worker produces, the less he can possess. (MARX, 1977, p. 68).

⁶ [...] thus the more the worker, by means of his labour, appropriates the external world, the more he deprives himself of the means of life. (MARX, 1977, p. 69).

⁷ [...] appropriation appears as estrangement, as alienation; and alienation appears as appropriation. (MARX, 1977, p. 9).

condição fundamental ao desenvolvimento do ser social. É por meio do processo de apropriação que o sujeito se torna apto a exprimir sua natureza humana, pois são criadas novas aptidões e funções psíquicas que são produtos do desenvolvimento sócio-histórico do homem. Esses produtos têm forma material e objetiva e são resultados de processos de subjetivação de gerações passadas que despertam ou criam a sensibilidade subjetiva humana. Dessa forma, a subjetividade humana é desenvolvida por objetos e por fenômenos que foram produzidos, materializados, como resultado do processo de subjetivação de outras gerações.

Nesse aspecto, a concepção de apropriação de Leontiev (1978, p. 167) refere-se a um processo de transmissão da cultura, que não é adquirida passivamente. Na descrição do autor, esse processo é marcado por uma continuidade que não é dada, ao contrário, é desenvolvida ativamente. Assim, está pressuposto um movimento de aprendizagem em relação à realidade física e cultural que propicia o desenvolvimento das capacidades humanas.

Vygotsky (2008) descreve um processo semelhante ao do desenvolvimento das capacidades humanas de Leontiev (1978) e o denomina de "significação", situação em que o sujeito em interação com o mundo desenvolve uma forma de percepção interior em que passa a um estado mais elevado, que lhe possibilita um novo modo de ver e de manipular as coisas.

Já Smolka (2000, p. 28) considera que *apropriação* "refere-se a modos de *tornar próprio*, de *tornar seu*; também, tornar *adequado*, *pertinente*, aos valores e normas socialmente estabelecidos" (grifos da autora). Para ela, a apropriação não é uma questão de posse, de propriedade, ou de domínio "individualmente alcançados, mas é essencialmente uma questão de pertencer e participar das práticas sociais." (SMOLKA, 2000, p. 37).

Tanto na concepção de Leontiev (1978) quanto na de Vygotsky (2008), na relação com os objetos do mundo, os quais apresentam aptidões humanas acumuladas pelo processo sócio-histórico, o sujeito fica diante de um problema a resolver; esse problema não é apenas seu, mas de todos. Entretanto a forma de lidar com os objetos do mundo, embora diga respeito a todos, é particular e intransferível, pois a produção de significado que ocorre nessa relação se estabelece a partir do repertório cultural de cada sujeito. Nesse contexto, o "tornar seu" não significa "tomar a posse" de alguma coisa, mas

adquirir “seu modo próprio” de perceber e lidar com as coisas do mundo. Apesar de ser um processo particular ao indivíduo, na concepção de Smolka (2000), a apropriação faz parte das relações sociais, por meio das quais o sujeito busca se identificar e pertencer a uma comunidade.

Leontiev, ainda, apresenta mais duas contribuições importantes:

As aquisições do desenvolvimento histórico das aptidões humanas não são simplesmente **dadas** aos homens nos fenômenos objetivos da cultura material e espiritual que os encarnam, mas são aí apenas **postas**. Para se apropriar destes resultados, para fazer deles **as suas** aptidões, “os órgãos da sua individualidade”, a criança, o ser humano, deve entrar em relação com os fenômenos do mundo circundante através doutros homens, isto é, num processo de comunicação com eles. Assim, a criança **aprende** a atividade adequada. Pela sua função, este processo é, portanto, um processo de **educação**. (LEONTIEV, 1978, p. 272, grifos do autor).

No excerto do autor, a contribuição mais evidente é a que considera a apropriação como um processo educacional. Para Leontiev, por meio do desenvolvimento de suas capacidades humanas, possibilitadas pelo trabalho e pelas relações sociais, o sujeito **aprende** a ser humano, pertencente à espécie, se constrói e se torna apto a viver em sociedade, o que não seria possível se ficasse apenas com o que a natureza lhe dá. Desse modo, temos que a apropriação também é um processo de socialização.

A outra contribuição de Leontiev refere-se à comunicação. O autor considera a comunicação indispensável no processo de apropriação dos conhecimentos adquiridos no decurso do desenvolvimento histórico da humanidade, pois para que haja a objetivação da cultura, o homem necessita da intermediação de outros homens - ou seja, necessita de mediação -, entrando em relação com os fenômenos circundantes num processo de comunicação uns com os outros.

No mesmo sentido, Gléonnec (2003) afirma que a apropriação é um processo comunicativo, que se baseia na relação entre o indivíduo e todos aqueles que ajudaram a dar forma, física e simbolicamente, ao objeto apropriado (uma tecnologia, um modo de organização do trabalho etc.). O autor considera que a apropriação, material ou simbólica, de um objeto é ao mesmo tempo alienação ao sistema que o produziu e a afirmação da identidade e da liberdade individuais. Em outras palavras, o indivíduo estrutura e é estruturado pelo sistema sociocultural do qual participa.

Nesse processo de comunicação, Gléonnec (2003) descreve o que denomina de “cadeia de apropriação”. Segundo ele, essa cadeia pode ser decomposta por ciclos que estão encadeados como se formassem vínculos. Cada ciclo corresponde a um espaço-tempo do processo de mudança e é baseado em quatro princípios indissociáveis:

- 1) O indivíduo se apropria dos objetos materiais e simbólicos que fazem parte de seu ambiente, dependendo do que pensam, sentem e fazem os outros, ou seja, em função do que os membros de sua rede social, longe ou perto (família, amigos, colegas, líderes políticos...), lhe comunicam, de sua própria interpretação desses objetos e, mais geralmente, de sua própria interpretação do mundo.
- 2) Essa apropriação se traduz por uma evolução da maneira como o indivíduo percebe ou concebe os objetos então apropriados. A nova relação com o mundo, que resulta da alienação e da resistência à ordem estabelecida, induz a ações individuais, tais como a utilização desses objetos ou discursos sobre eles.
- 3) Essas ações contribuem com a transformação do ambiente material e simbólico no qual evolui seu autor. A mudança organizacional e social gerada oscila entre a atualização do sistema existente e a invenção de novos objetos ou novos usos.
- 4) Paralelamente a essas ações estão os atos de comunicação, que permitirão que outras pessoas se apropriem (novamente ou pela primeira vez) de seu ambiente, depois de agir por sua vez em função da nova interpretação do mundo que resultará dessa apropriação.

Assim, a mudança segue o curso das apropriações e das ações que se encadeiam no tempo e no espaço, ciclo após ciclo, num movimento ininterrupto.

Esse processo comunicativo descrito por Gléonnec (2003) é uma síntese, na área da comunicação, dos processos descritos por Leontiev (1978), por Vygotsky (2008) e Marx (1977 e 1979).

Chartier (1995) e Ricoeur (1986) contribuem com o desenvolvimento conceitual do termo *apropriação* ao relacionarem-no à leitura e à interpretação. Chartier (1995) considera o processo de apropriação de textos, de códigos, de modelos compartilhados mais gerador de distinção que as práticas de cada grupo. Para o autor, a apropriação “visa a elaboração de uma história social dos usos e das interpretações, relacionados às

suas determinações fundamentais e inscritos nas práticas específicas que os constroem.” (CHARTIER, 1995, p. 184).

A compreensão de Ricoeur (1986) sobre *apropriação* está relacionada ao processo de interpretação de texto, que, segundo o autor, termina na própria interpretação do sujeito que passa a se compreender melhor e de forma diferente ou até mesmo começa a se compreender. Para o autor, essa conclusão da inteligência do texto na inteligência de si caracteriza o tipo de filosofia reflexiva chamada “reflexão concreta”. O autor destaca, ainda, dois traços do termo *apropriação*: um que se refere à distância cultural e outro que trata da distância em relação ao sistema de valores sobre o qual o texto se estabelece. Nesse sentido, continua o autor, a interpretação “mais próxima”, “equaliza”, torna “contemporâneo” e “semelhante” o que é verdadeiramente tornado *próprio*, o que a princípio era *estrangeiro* (RICOEUR, 1986, p. 171, grifos do autor).

O autor também destaca o processo de produção de si. Para Ricoeur, a compreensão de si, processo pelo qual o sujeito passa enquanto interpreta um texto, passa pelo desvio da compreensão dos signos da cultura nos quais o sujeito se documenta e se forma. A compreensão do texto, continua o autor, não é em si mesma seu fim, ela mediatiza a relação do sujeito consigo mesmo. Assim, conclui o autor, a reflexão não é nada sem a mediação de signos e de obras, e a explicação não é nada se não se incorporar, a título de interpretação, ao processo de compreensão de si. Em suma, conforme o autor, na reflexão hermenêutica, a constituição de *si* e a do sentido são processos contemporâneos. Dizendo de outro modo, o processo de interpretação de um texto é também um processo de interpretação de si mesmo, pois por meio da mediação dos signos ocorre uma *apropriação*, situação em que no contato do sujeito com o objeto, no caso, o texto, este transforma o sujeito, que passa a se constituir, se desenvolver, por meio da reflexão, a partir da interação com o objeto. O autor acredita que os signos necessitam de mediação, de explicação, que se incorpora na compreensão de si, isto é, a mediação é necessária no processo de conhecer, seja a si mesmo, seja a um texto, seja a um equipamento etc.

Outro aspecto relevante abordado por Ricoeur (1986): a *apropriação* é um processo de descolamento simbólico espacial, temporal e cultural com o propósito de tornar próximo. Nesse entendimento, o “tornar seu” tem uma conotação mais afetiva do que possessiva, pois remete à familiaridade.

Já Serfaty-Garzon (2003) afirma que o propósito da posse do objeto é de torná-lo próprio, ou seja, de adaptá-lo a si e, assim, transformar essa coisa em suporte de expressão de si. A apropriação é, desse modo, ao mesmo tempo, uma tomada do objeto e uma dinâmica de ação sobre o mundo material e social com uma intenção de construção do sujeito.

Numa outra perspectiva, mais concreta, material, temos os objetos tecnológicos.

1.4.2 Apropriação no contexto tecnológico

No contexto tecnológico, a apropriação de ferramentas é fato tanto individual quanto social e revela um processo de construção de sentido, resultado de reflexões críticas sobre experiências passadas. Contudo o aspecto que merece maior atenção nesse processo é a capacidade de transformação recíproca na relação sujeito-objeto, ou seja, a potencialidade de o sujeito transformar-se com o uso da ferramenta, modificando seu meio e suas relações, e de transformar a funcionalidade da ferramenta, atribuindo-lhe diferentes usos, de acordo com sua maneira de perceber e de estar no mundo.

Nesse mesmo sentido, Leontiev (1978) já havia destacado a relação do homem com um instrumento, no qual o sujeito grava modos de ação e operações de trabalho socialmente elaboradas, aproximando-se das operações fixadas no instrumento para desenvolver suas capacidades humanas.

De acordo com Baillette e Kimble (2008) a ideia de apropriação no contexto de uso de tecnologias de informação e de comunicação geralmente tem conotação positiva. Apesar disso, não é fácil encontrar um consenso entre as diversas definições.

De Vaujany (2005) considera a apropriação como um processo longo que começa bem antes da fase de utilização do objeto e continua muito tempo depois do início da primeira rotina de uso. O autor faz referência à fase inicial desse processo como "pré-apropriação", etapa de discussões iniciais e evocação do objeto; essa fase é seguida pela "apropriação original", em que vários processos sociopolíticos ou psico-cognitivos são ativados dentro da organização, com a possibilidade de tensões, subsequentemente facilitado pela introdução de novas rotinas; por fim, o processo de extremidades com a criação de um conjunto "definitivo" de rotinas.

A cada fase do processo descrito por De Vaujany (2005), há ideias associadas à etapa:

Pré-apropriação: percepção, evocação e concepção;

Apropriação original: uso, evocação, aprendizagem e aceitação;

Rotina 1: aceitação, rotina e estabilidade;

Reapropriação: uso, reinterpretação, aprendizagem e aceitação;

Rotina 2: ...

Assim como De Vaujany (2005), Massard (2007 e 2009) acredita que a apropriação é um fenômeno organizado que evolui ao longo do tempo. Segundo a autora, esse processo é individual, pois depende das características de cada participante ou ator, e coletivo porque promove o surgimento de novas estruturas dentro da organização. A autora afirma que o termo pode cobrir três processos, cada um dando origem a um resultado chamado de “estado de apropriação”:

a) **Processo cognitivo:** a partir de trabalhos em Ciências da Linguagem, em Ciências da Educação e em Ergonomia, a apropriação propicia ao indivíduo o reequilíbrio de sua estrutura cognitiva após uma perturbação no ambiente ou a absorção de nova informação desse ambiente. Quando há introdução de um equipamento em seu ambiente, o indivíduo, em razão de suas representações, irá interpretar o dispositivo técnico. Suas representações vão guiar suas ações com a ferramenta, e essa ação irá atualizar suas representações. Esse é um processo recursivo. O resultado desse processo é uma internalização do conhecimento, uma “estabilidade” encontrada em seguida a essa fase de perturbação na estrutura cognitiva do indivíduo.

b) **Processo de construção de sentido:** a partir de trabalhos em Ciência da Informação e da Comunicação, em Sociologia e em psicologia do trabalho, a apropriação é o processo pelo qual um indivíduo investe significados, valores, na utilização da ferramenta. O resultado desse processo é caracterizado como “falha” ou “diferença” de utilização entre o que foi imaginado pelos criadores da ferramenta e o que foi colocado em prática pelos usuários finais ou por diferentes usos feitos da mesma ferramenta por diferentes grupos de usuários no mesmo contexto.

c) **Processo de formação de práticas:** a partir de trabalhos em Ciência da Administração, sobretudo a abordagem estruturacionista, a apropriação é o processo pelo qual as rotinas da organização vão se construir sobre os alicerces das propriedades da tecnologia. É por meio da apropriação de tecnologias que novas estruturas emergem na instituição, o que explica, assim, as mudanças experimentadas por uma organização com a introdução das tecnologias de informação e de comunicação. O resultado desse processo é caracterizado por uma estabilidade em termos estruturais.

Segundo Gléonnec (2003), com apoio em Laulan (1984⁸, p. xxi), o trabalho de apropriação consiste em transformar ferramentas técnicas “em servos fiéis”, para conciliar a racionalidade industrial e o imaginário simbólico, para domesticar o que parecia outro ou distante, deixando-o próximo, e tornando o sujeito um pouco diferente.

De acordo com Fischer (1983), do ponto de vista técnico, a apropriação representa a utilização funcional de um objeto, ela significa uma dominação instrumental: dizemos “eu fiz a ferramenta apropriada para”, isto é, o mais próprio, o mais apto.

Já Proulx (2002) destaca a dimensão social da apropriação em tecnologia. O autor questiona se uma “sociedade baseada no conhecimento” deve ser fundada pelo domínio da maioria de seus membros de uma cultura técnica específica – a chamada “cultura digital” – constituída por redes, a necessidade de clareza sobre as condições específicas de uma apropriação individual e coletiva dessa cultura técnica deve tornar-se uma questão primordial para a organização da vida social. O autor entende *apropriação* como a integração criativa de elementos significativos dessa cultura no cotidiano dos usuários e das comunidades. A apropriação construtiva dessa cultura aparece, então, como um elemento vital para a inclusão dos indivíduos das comunidades na “sociedade do conhecimento”.

Por outro lado, alguns autores consideram que há duas dimensões no processo de apropriação de tecnologias. Para Lemos (2001), a apropriação tem sempre uma dimensão técnica (o treinamento técnico, a destreza na utilização do objeto) e outra simbólica (a descarga subjetiva, o imaginário). Assim, de acordo com o autor, a

⁸ LAULAN, A-M. Assumer le paradoxe. In: CONGRÈS NATIONAL DES SCIENCES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION, 4., Paris, 1984.

apropriação é ao mesmo tempo uma forma de utilização, de aprendizagem e de domínio técnico, mas também uma forma de desvio em relação às instruções de uso, um espaço completado pelo usuário na lacuna não programada pelo produtor/inventor, ou mesmo pelas finalidades previstas inicialmente pelas instituições. O autor considera que por meio da apropriação há um certo esvaziamento do totalitarismo do objeto.

No mesmo sentido, Massard (2009) considera que na apropriação de tecnologia, um pesquisador pode estar interessado pelo mecanismo por meio do qual o sujeito irá adquirir conhecimento sobre a ferramenta; outro pesquisador pode estudar os desvios da ferramenta pelo indivíduo por meio de sua utilização.

Yahyaoui (2006) afirma que, em termos de apropriação social de tecnologias, há uma problemática em torno das significações de uso para a apropriação, esta compreendida como um processo de criação de sentido, no e para o uso, em toda sua dimensão social. Assim, o uso (indicador da apropriação) não pode ser reduzido apenas à tarefa de manipulação do objeto técnico, há muito mais que essa "profundidade social". Se a abordagem da apropriação social das tecnológicas permitiu exceder o estudo da relação estrita do usuário ao objeto técnico, ela permitiu também a abrangência da análise para ter em conta o papel que as práticas ocupam nos modos de vida.

Com essa mesma concepção, Mallet (2006) afirma que a apropriação de uma ferramenta de gestão por um usuário se refere, por um lado, ao processo de adaptação da ferramenta pelo usuário para sua integração no uso cotidiano; por outro lado, ao processo de adaptação do usuário às características da ferramenta e às novas regras veiculadas por ela. Desse modo, trata-se de um processo complexo de construção recíproca do indivíduo e da ferramenta. Nessa perspectiva, de acordo com o autor, a apropriação de ferramentas de gestão se constitui num processo cognitivo e comportamental individual. Mas esse processo é também social. Assim, duas considerações principais podem ser feitas.

Primeiramente, o sujeito que se apropria da ferramenta é também um ator social. A ideia aqui é pensar ao mesmo tempo em indivíduos que utilizam e representam a ferramenta de gestão e em indivíduos com comportamentos regulados por normas sociais de seus grupos de pertencimento.

Em segundo lugar, pela justaposição dos termos "apropriação" e "ferramenta de gestão" numa mesma expressão, o foco está na ferramenta de gestão como uma

construção social. Desse modo, a apropriação de ferramentas é uma produção humana, fisicamente construída por atores que trabalham num contexto social dado, mas também socialmente construída por atores por meio de diferentes significados que eles dão. Assim, a ferramenta de gestão é definida como potencialmente modificável ao longo da sua existência, o que de um lado relativiza a proposta de uma fase de estabilização quase definitiva dos usos, retomando os corpos a dimensões contextuais e afetivas presentes no fenômeno de apropriação e, de outra parte, enfatiza a importância por gestores, num monitoramento real de um processo de apropriação, incluindo em suas reflexões o problema de abandono da ferramenta de gestão.

Ao considerar que toda novidade técnica se inscreve num meio social, cognitivo ou cultural que a precede nas “maneiras de fazer” já estabelecidas, Béguin (2007⁹), citado por Cuvelier e Caroly (2009, p. 58) propõe um modelo de apropriação baseado na teoria instrumental desenvolvida por Rabardel (1995¹⁰). De acordo com essa teoria, o instrumento é uma unidade mista constituída de um artefato (objeto fabricado de natureza material ou simbólica) e de uma componente associada à ação denominada “esquema de utilização”, “formada de invariantes organizadoras da atividade do sujeito”.

Assim a apropriação das ferramentas é discutida a partir da abordagem de desenvolvimento da construção de instrumentos. Essas “gêneses instrumentais” que “constituem uma conceituação, em termos de instrumentos, de processos de apropriação” (BÉGUIN, 2005¹¹, p. 39 *apud* CUVELIER; CAROLY, 2009, p. 58) podem ser orientadas ao sujeito ou ao artefato. Na perspectiva desenvolvimentista da atividade midiaticizada proposta por Rabardel (1995) “a apropriação de ferramentas culturais, de usos e desenvolvimento dos instrumentos e dos indivíduos” é a unidade de análise das atividades construtivas, ou seja, das atividades orientadas à constituição, pelo sujeito, dos recursos de sua ação e de seu desenvolvimento.

Desse modo, as gêneses instrumentais atestam a apropriação. De acordo com Béguin (2007, p. 372), “elas também supõem uma dimensão mais ampla da atividade [...]: as gêneses profissionais”. Segundo o autor, essas últimas se referem ao

⁹ BÉGUIN, P. Innovation et cadre socio-cognitif des interactions concepteurs-opérateurs: une approche développementale. *Le Travail Humain*, v. 70, n. 4, p. 369-390, 2007.

¹⁰ RABARDEL, P. *Les hommes et les technologies, approche cognitive des instruments contemporains*. Paris: Armand Colin, 1995.

¹¹ BÉGUIN, P. Concevoir pour les genèses professionnelles. In: RABARDEL, P.; PASTRÉ, P. (Eds.). *Modèle du sujet pour la conception. Dialectiques activités développement*. Toulouse: Octarès Editions, 2005. p. 32-52.

desenvolvimento pelo sujeito “de recursos de sua ação: a constituição de instrumentos [...] mas também de muitos outros aspectos, como os desenvolvimentos de conceitos e de competências, bem como formas organizadas da ação coletiva”. Conforme Cuvelier e Caroly (2009), na situação de transformação significativa do sistema de trabalho, outras dimensões de atividade são efetivamente convocadas: no desenvolvimento de instrumentos, os operadores se apropriam também de novos procedimentos, e requisitos de interface de novos dispositivos técnicos de trabalho; eles desenvolvem novas competências e constroem novas ações profissionais.

Esse processo de apropriação descrito por Béguin (2007 e 2005), Rabardel (1995) e Cuvelier e Caroly (2009) está muito próximo da noção de apropriação de Marx e Engels (1979). Ambos tratam da dialética numa relação de trabalho em que a interação entre sujeito e objeto aumenta as competências individuais do sujeito.

1.4.3 Apropriação da informação

Todos os autores estudados salientaram elementos ou aspectos da noção de apropriação. A partir desses elementos é possível chegar a algumas conclusões que interessam a este trabalho.

As características dicotômicas, presentes no dispositivo, também são percebidas na apropriação. Assim como ocorre com o dispositivo, a relação binária é rompida, cedendo espaço a uma composição triangular, como também acontece na mediação. A transformação de binário em triangular faz parte de um processo em que a busca de sínteses resulta numa composição dialética, em que o terceiro elemento, a síntese, surge da dicotomia de pares binários:

- particular/coletivo; sujeito/mundo; individual/social => integração
- sujeito/objeto ou subjetividade/objetividade => interação
- material/simbólico => representação
- passado/presente => compreensão
- próprio/estrangeiro => familiarização
- distinto/familiar => domesticação

- distância/aproximação => deslocamento

Essas sínteses compõem um processo que é ao mesmo tempo informativo, comunicativo, educativo, cognitivo, social e cultural: o processo de apropriação, que proporciona ao sujeito a produção de si, a interpretação de si e a expressão de si.

Figura 3: Dinâmica da apropriação

Apropriação é um processo no qual o sujeito “torna seu” um objeto do mundo, ajustando-o, moldando-o a si, atuando afirmativamente nos processos de negociação com os signos, com a cultura. Nesse processo, o objeto, material ou não, sofre um deslocamento espaço-temporal promovido pelo sujeito, que pode alterar ou confirmar o sentido dado pelo seu ambiente de origem, ou seja, pode ressignificar o mundo que lhe chega, a partir de suas percepções, suas expectativas e seus interesses das e pelas atividades. Assim, na apropriação está implicada uma relação dialética, segundo a qual o sujeito, face ao objeto, desenvolve habilidades para construir suas representações do mundo, e por meio dessas construções simbólicas, o objeto adquire significados que expressam e produzem a subjetividade do sujeito. Dizendo de outro modo: ocorre um processo de construção de subjetividade na relação com o objeto e também a produção de objetos a partir da subjetividade do sujeito. Apropriação seria, assim, “produção”, “construção”, negociação entre sujeito e objeto, sujeito e mundo.

A relação dialética da apropriação também ocorre entre o meio social e o sujeito, que constrói sua identidade a partir dos objetos disponíveis no mundo e desenvolvidos por gerações passadas, as quais também se apropriaram de objetos deixados por gerações anteriores a elas. Nesse processo, a apropriação vincula o sujeito à transmissão cultural.

O sujeito, ao estabelecer uma relação dinâmica com o mundo com a intenção de construir-se e de construí-lo, não faz isso porque “tornou seu” um objeto, material ou simbolicamente, mas porque, na relação com o objeto, ele, o sujeito, toma uma decisão, e a partir disso percebe o mundo com outras perspectivas. Essa relação é dinâmica, inconstante e mutável porque se refere à construção de um ser que sempre se transforma e que está inserido num mundo sempre em mudança. Assim, a apropriação é um processo dialético que envolve a construção e a expressão de si e do mundo, por meio de ações e interlocuções ativas e afirmativas das partes. Dessa forma, o processo de apropriação é bem distinto do de assimilação. Dentre as várias diferenças entre ambos, podemos destacar o dinamismo e a produção de si implicados no processo de apropriação em detrimento ao conformismo e à aceitação do processo de assimilação.

Nesse sentido, *apropriação* difere de *assimilação*, da mera recepção, da relação passiva com o mundo físico e simbólico. Aquela visa construção, negociação de representações; esta busca nivelção e homogeneidade. Enquanto a apropriação tem o propósito de conjugar realidades e interesses distintos, a assimilação visa apagar as diferenças, pois, conforme Lalande (1999), “vai do diferente para o semelhante”.

É sob a luz da complexidade tratada neste capítulo, dos processos informativo, comunicativo e educativo implicados no processo de apropriação que abordaremos, no próximo capítulo, os aspectos do processo informativo e comunicativo do setor público.

2 INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

O poder político é construído no espaço da comunicação.

Manuel Castells

Vimos no Capítulo 1 que autores como Platt (1959) e Shera (1977) consideram a informação uma condição da existência e da sobrevivência física do sujeito. Da mesma forma que o cérebro se deteriora quando privado de informação, a sociedade também se deteriora, afirma Shera (1977). Assim como o indivíduo é orientado pela necessidade de informação, a sociedade também se orienta pela mesma necessidade, pois a informação ajuda a constituir tanto o comportamento individual quanto o coletivo. Assim com Platt (1959) considera que a informação é a quinta necessidade do homem, neste capítulo, abordamos questões que apresentam a informação pública como uma necessidade do cidadão.

2.1 A informação do setor público

No contexto sociopolítico, a necessidade social de informação pública influencia o comportamento individual e coletivo de uma sociedade. Dessa forma, com a promulgação da LAI, a informação pública ganha um estatuto legal, e os dispositivos de informação pública e os fluxos comunicacionais do Estado se tornam passíveis de ocupar um novo espaço na vida social.

Braman (1989 e 2006) concebe a informação pública como força constitutiva da sociedade. Essa noção de informação formulada pela autora somada a outras colaborações, em trabalho anterior, resultado de uma pesquisa de mestrado sobre acesso e apropriação social da informação produzida pelo Estado, tratamos do conceito de *informação pública* considerando os vários sentidos implícitos no termo *público*. Assim,

[...] informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias

e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o *status* de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social (BATISTA, 2010b, p. 40).

Nesse contexto, o termo *público* se constitui como oposição a *privado* e a *segredo* (BATISTA, 2010b e 2011) e implica noções mais amplas, associadas não apenas ao Estado, mas também à sociedade, situação que o aproxima da concepção de *social* e tem como elemento determinante o interesse coletivo/público. Assim, *informação pública*, além de ser a informação produzida pelo Estado, é a informação sobre o Estado, a qual também é de interesse público. Nesse sentido, as informações que organizações não governamentais divulgam sobre o funcionamento do Estado também são públicas, no sentido de interesse público, embora não sejam estatais. Nesse aspecto, o conceito de *informação pública* descrito acima envolve não apenas a informação produzida pelo Estado (informação estatal), mas também aquela que se refere a ele e a que é mantida por ele e gera direito de acesso à sociedade. Desse modo, *informação estatal* é uma categoria de *informação pública*.

Cabe aqui, também, uma distinção de conceitos entre os termos que adjetivam *informação*: governamental e estatal. Alguns autores, como Dallari (2007), compreendem o termo *governo* como o núcleo decisório do Estado, que mantém o poder político de forma legítima e é responsável pela gestão da coisa pública, ou seja, a função do Poder Executivo. Contudo, Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000), mesmo alertando para o uso contemporâneo que, metonimicamente, toma o termo *governo* pela noção própria de *Estado*, compreendem que os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) são elementos constitutivos do Estado. Assim como estes autores, Höfling (2001) distingue *Estado* de *governo*. A autora compreende *Estado* como um conjunto de instituições permanentes (órgãos legislativos, tribunais, exército etc.) que possibilitam a ação do governo. Para ela, *governo* é o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, sociedade civil e outros) propõe à sociedade como um todo, situação que configura “a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado tempo” (p. 31).

Em sentido semelhante, a LAI, art. 1º, I, (BRASIL, 2011) dispõe que devem ser subordinados ao regime da lei “os órgãos públicos integrantes da administração direta

dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público”. Por essa razão não adotamos o termo *informação governamental* para expressar a informação produzida pelo Estado, pois compreendemos que a produção estatal nesse âmbito necessita contemplar também os poderes Legislativo e Judiciário.

Apesar dessa especificação terminológica, neste trabalho utilizamos o termo *informação pública* para tratar de ambas as situações, pois esse é o termo mais corrente na literatura e, também, porque a LAI utiliza esse termo para se referir às informações produzidas pelo Estado.

Assim, a concepção de informação pública utilizada neste trabalho se inscreve no contexto da produção e da recepção da informação do Estado, ou seja, quando a informação produzida pelo Estado é materializada, institucionalizada e operacionalizada na sociedade. Essa concepção abrange três dimensões da informação pública (BATISTA, 2010a):

- **Dimensão comunicativa:** a que anuncia dados estatísticos, esclarece procedimentos e comunica tramitações. Com informações dessa natureza, a administração pública divulga a taxa de mortalidade infantil, a expectativa de vida da população, a densidade demográfica das regiões, os pontos da cidade com maior índice de assalto, o valor venal dos veículos para o pagamento do imposto sobre propriedade de veículo automotor (IPVA), a contratação de empresas para pavimentar ruas, coletar o lixo, executar o transporte público etc.
- **Dimensão normativa:** a que decide a vida das pessoas, em particular, e da sociedade e do país, como um todo, por meio de julgados de tribunais ou atos normativos (constituição, lei, decreto, resolução etc.). Por intermédio de informações dessa natureza, o Estado decide: a) se um indivíduo terá sua liberdade cerceada, se é herdeiro de espólio, devedor de pensão alimentícia, obrigado a pagar um imposto ou isento dele etc.; b) se a sociedade pode ter acesso à informação pública, pode participar das decisões públicas etc.; c) se o país terá um sistema de governo representativo ou não, se terá uma forma de Estado mais, ou menos, democrática etc.

- **Dimensão comprobatória:** a que permeia e intermedia os principais eventos da vida de uma pessoa, por meio de documentos que comprovam direitos e obrigações. Desse modo, o Estado certifica o nascimento; o casamento e a habilitação para condução de veículos; atesta o óbito; reconhece o diploma; autoriza a abertura e o fechamento de empresa; permite o trânsito das pessoas entre países; atribui identidade civil etc.

Essas dimensões não são fracionadas, ao contrário, estão em relação entre si e têm como argumento o direito de acesso à informação, conforme veremos mais adiante (item 2.4.1 *Direito à informação*), todavia antes dele trataremos de *comunicação*.

2.2 A comunicação do setor público

Por informação e comunicação serem interdependentes, a percepção do caráter de essencialidade da informação também ocorre com a comunicação. Para Shera (1977), o poder de comunicar não é apenas uma “feliz e fortuita invenção”, mas uma necessidade essencial e inevitável à sobrevivência humana. Para se evitar a “decadência social”, segue o autor, o conhecimento de cada um dos membros da sociedade deve ser comunicado e comunicável. Desse modo, para o autor, conhecimento e linguagem são inseparáveis, pois “a linguagem é a estruturação simbólica do conhecimento em forma comunicável e porque é o instrumento através do qual o conhecimento é comunicado.” (SHERA, 1977, p. 10). “‘No começo era o verbo’ na verdade sem o ‘verbo’ dificilmente teríamos um princípio” (SHERA, 1977, p. 10).

No contexto público, no curso da história, a comunicação parece sempre ter um caráter ambíguo. Por um lado, é associada a propaganda, manipulação, marketing político, excitação das massas, politicagem, criação de leis injustas, fascismo, entre outros aspectos negativos. Por outro lado, o termo *público* desperta para o aspecto social, coletivo, comum a todos, o que faz emergir a luta por direito, inclusão e pertencimento.

Embora sejam frequentemente utilizados, não há consenso em relação ao sentido dos termos relacionados à comunicação do setor público. Os usos conflitantes não dizem respeito apenas aos termos, mas também aos conceitos que, por muitas vezes, aparecem

intercambiados, ou seja, o que é *comunicação pública* para um autor, pode ter o mesmo sentido de *comunicação governamental* para outro.

Além dessas nomenclaturas, há outras como *comunicação pública identificada como comunicação científica*, que trata de divulgação científica, conforme Brandão (2006), e *comunicação comunitária*, que se refere à comunicação desenvolvida no contexto dos movimentos sociais, de acordo com Peruzzo (2005a). A esta pesquisa interessam as comunicações que têm o Estado ocupando um dos polos comunicativos (emissor ou receptor) ou como produtor da informação: comunicação governamental, comunicação política e comunicação pública.

2.2.1 Comunicação governamental ou estatal

A maior parte dos autores que discorre sobre o tema, conceitua o termo *comunicação governamental* enfatizando e, ao mesmo tempo, esclarecendo a origem e o emissor.

Duarte (2011, p. 126) não define o emissor, mas apenas os atores do processo comunicativo e esclarece quais as partes envolvidas do setor público. Ele afirma que a comunicação governamental “trata dos fluxos de informação e padrões de relacionamento envolvendo o Executivo e a sociedade”. O autor esclarece que no termo *Executivo* estão inclusas as empresas públicas, os institutos, as agências reguladoras e a área militar.

Já Monteiro (2007, p. 38), indica o emissor e alerta para a finalidade da comunicação governamental, que, segundo ele, é “aquela praticada pelo governo, visando à prestação de contas, ao estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas e ao reconhecimento das ações promovidas nos campos político, econômico e social”.

Brandão (2006) destaca o emissor, a finalidade e o receptor ao considerar como responsabilidade do Estado o estabelecimento de um fluxo informativo e comunicativo com seus cidadãos. Nessa acepção, segundo a autora, a comunicação governamental é um recurso para construção da agenda política e está voltada para “a prestação de contas, o estímulo para o engajamento da população nas políticas adotadas, o reconhecimento das ações promovidas nos campos políticos, econômico e social” (p. 6).

A pesquisadora francesa Ollivier-Yaniv (1997) especifica o emissor, enfatizando seu caráter institucional, o processo de transmissão e a finalidade da mensagem. A autora considera que a *comunicação governamental institucional* se dá por mensagens difusas - veiculadas por órgãos públicos, e não por representantes políticos -, que utilizam ferramentas dos meios de comunicação de massa em nome do interesse coletivo.

Em obra posterior e em parceria com Berthelot-Guiet, Ollivier-Yaniv (2001) especifica ainda mais o conceito. Para as autoras, a comunicação governamental é um processo de difusão de mensagens do Poder Executivo e dos ministérios, ocorre por meios diversificados de comunicação de massa, em particular a televisão, e se afirma preponderantemente ao longo dos anos 1980. Conforme as autoras, o encaminhamento ao cidadão se encontra, assim, mediatizado, de uma maneira semelhante à publicidade.

Matos (2009, p. 9) indica o emissor, mas não o especifica, e ressalta o processo de transmissão da comunicação governamental, que, segundo a autora, “abrange o processo de difusão de mensagens e rotinas da comunicação social de agentes administrativos, explicitadas ou não em suportes legais que regulamentam as comunicações internas e externas do serviço público.”.

Na definição de Torquato (2007, p. 106) são evidenciados o processo de transmissão, o emissor e o receptor. Para ele, comunicação governamental é “a vasta rede formal criada e localizada no interior das organizações governamentais. Seu objetivo primordial é levar à opinião pública fatos de significação, ocorridos na esfera governamental”.

É interessante notar que, se na definição dos autores, o emissor da comunicação é sempre bem marcado, o mesmo não ocorre com o receptor. Brandão (2006), a autora que melhor especifica o receptor, apresenta uma definição de comunicação governamental muito próxima da de comunicação pública, como veremos mais adiante.

Por meio dos conceitos apresentados, é possível chegar a algumas inferências e fazer algumas considerações.

Autores como Duarte (2011), Monteiro (2007) e Berthelot-Guiet e Ollivier-Yaniv (2001) consideram que a comunicação governamental tem como emissor o Poder Executivo. Esse entendimento é coerente com o que considera Dallari (2007), que

compreende o termo *governo* como o núcleo decisório do Estado, sendo o Poder Executivo o responsável pela gestão da coisa pública e pela manutenção do poder político. No entanto, pelos mesmos motivos tratados no item 2.1 *A informação do setor público*, quando substituímos o termo *governamental* pelo *estatal* ao tratarmos de um tipo específico de informação pública, no contexto da comunicação também consideramos apropriado fazer essa substituição, visando contemplar também os poderes Legislativo e Judiciário.

Retornando às características dos conceitos, de acordo com os autores estudados, esse tipo de comunicação visa difundir as ações do governo. O aspecto que parece ser determinante nos conceitos apresentados é o caráter institucional da comunicação, situação em que os órgãos públicos divulgam seu funcionamento e suas atividades. Dessa forma, a comunicação estatal tem como função utilitária levar ao conhecimento público, nesse caso como oposição a privado, as ações dos órgãos (programas, normas e procedimentos para cumprimento de obrigações cívicas como pagamento de impostos, regularização de documentos etc.).

2.2.2 Comunicação política

Nas definições de comunicação política quase todos os autores estudados explicitam o emissor, o receptor e a finalidade da comunicação.

Monteiro (2007, p. 38) considera que a comunicação política “está relacionada diretamente aos processos eleitorais”. Assim, de acordo com o autor, ela é praticada por candidatos e por partidos políticos e é dirigida aos eleitores, tendo como ponto central “as consultas eleitorais para a escolha de representantes”. Dessa forma, além do emissor e do receptor, o autor também ressalta a finalidade da comunicação.

Duarte (2011, p. 126) não menciona quais são os atores da comunicação política, mas realça sua finalidade. Para o autor, ela diz respeito ao “discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação às ideias ou atividades que tenham relação com o poder”.

Já Matos (2006) afirma que a comunicação política vai além da comunicação governamental, da comunicação eleitoral e do marketing político. Para a autora, a

comunicação política é um “conjunto de técnicas utilizadas por políticos e governantes para seduzir e manipular a opinião pública” (p. 67). Nesse conceito estão definidos emissor, receptor e finalidade.

Assim como Matos (2006), para Wolton (1995), comunicação política não é sinônimo de marketing político. O autor vai além, afirmando que ela também não é mediatização da política e nem comunicação pública. No entanto, o autor apresenta um conceito para comunicação política mais distante das definições dos outros autores, porém mais próxima dos conceitos formulados para comunicação pública, conforme veremos mais adiante. Para Wolton (1995), comunicação política é a comunicação do Estado e dos órgãos públicos destinada à sociedade, é o espaço dinâmico e aberto onde mudam os discursos contraditórios de três atores que têm legitimidade de se expressar publicamente sobre política: os políticos, os jornalistas e a opinião pública (por meio de pesquisa).

Bélanger (1995) tem uma compreensão mais abrangente do conceito de comunicação política. Para ele, essa comunicação é uma estratégia utilizada por diferentes níveis de atividades sociais e atravessa as relações sociais mais comuns, podendo ser desenvolvida no âmbito familiar, na escola, no trabalho ou no contexto de um partido político. Ela é manipulação, incitação, ameaça, persuasão ou comando. É sempre um meio para um fim que pode ter natureza altamente variável.

Dessa forma, a partir dos conceitos apresentados e considerando o que há em comum nas definições da maior parte dos autores, temos que a comunicação política não é marketing político, no entanto, tem como finalidade influenciar a opinião pública. Os atores envolvidos no papel de emissor são os políticos, investidos de um cargo público ou não, e os receptores são os eleitores, de modo específico, ou a sociedade, de modo geral. Como emissores e receptores são atores definidos, pode-se afirmar que o fluxo de comunicação é unidirecional. E, também, como a finalidade da comunicação política é persuadir o receptor, a informação veiculada tem caráter persuasivo.

O que há de determinante nesse tipo de comunicação é o caráter persuasivo. Nesse ponto, é necessário compreender o conceito de persuasão. De acordo com Citelli (1994, p. 13-14), *persuadir* é sinônimo de *submeter*. “Quem persuade leva o outro à aceitação de uma dada idéia. [...] Persuadir não é apenas sinônimo de enganar, mas também o resultado de certa organização do discurso que o constitui como verdadeiro

para o receptor.". O autor acrescenta que todo discurso persuasivo é ideológico, pois "possui um significado e remete a algo situado fora de si mesmo" (p. 27).

Enquanto na comunicação estatal a principal finalidade é o esclarecimento de procedimentos - tanto para explicitar o funcionamento da instituição como para explicar à população um passo-a-passo para cumprimento de obrigações e deveres cívicos -, na comunicação política a principal finalidade é convencer o outro de uma ideia ou de uma ideologia. No contexto do setor público, o emissor da comunicação política é uma figura pública – nesse caso, *público* no sentido de interesse público -, investida ou não de cargo público, que se dirige à sociedade com poder de voto.

2.2.3 Comunicação pública

Mesmo não havendo consenso entre os autores sobre quem é o emissor e o receptor da comunicação pública, a função social, coletiva, dessa comunicação é apontada por todos os autores estudados.

Além de definir o emissor e o receptor, Le Net (1993) considera como aspecto da comunicação pública a persuasão, elemento entendido por outros autores como característico da comunicação política. O autor entende a comunicação pública como comunicação social, que tem como objetivo corrigir, por meio da persuasão, os comportamentos sociais considerados prejudiciais à sociedade, como a prevenção de doenças e acidentes, defesa do meio ambiente, promoção dos valores sociais, desenvolvimento da participação às decisões públicas e privadas.

Além do interesse público, Matos (2006) destaca outros aspectos democráticos da comunicação pública: interesse público, direito à informação, busca da verdade e responsabilidade social pelos meios de comunicação de massa. Dessa forma, de acordo com a autora, a orientação básica desse conceito "é prioritariamente a ordem democrática, referente ao senso comum político, e em associação direta com normas herdadas da visão liberal – em estreita relação com o Estado" (MATOS, 2006, p. 66).

Evidenciando emissor e receptor, Duarte (2007, p. 39) ressalta as finalidades da comunicação pública:

[...] responder à obrigação que as instituições públicas têm de informar o público; estabelecer uma relação de diálogo de forma a permitir a prestação de serviço ao público; apresentar e promover os serviços da administração; tornar conhecidas as instituições (comunicação externa e interna); divulgar ações de comunicação cívica e de interesse geral; e integrar o processo decisório que acompanha a prática política.

Já Monteiro (2011, p. 126), além da finalidade da comunicação pública, também define claramente os atores envolvidos. Segundo o autor, comunicação pública é a interação e o fluxo de informação vinculados a temas de interesse coletivo; ela contém a comunicação governamental e a comunicação política. O autor considera como campo da comunicação pública tudo o que está relacionado “ao aparato estatal, às ações governamentais, a partidos políticos, ao Legislativo, ao Judiciário, ao terceiro setor, às instituições representativas, ao cidadão individualmente e, em certas circunstâncias, às ações privadas.”.

A finalidade da comunicação pública também é ressaltada por Kegler e Kegler (2011) e Torquato (2004). Kegler e Kegler (2011) identificam duas diretrizes fundamentais: “as mensagens devem ser de interesse público e a relação de comunicação deve ir além da transmissão de informações (diálogo)”. Os autores acreditam que essas diretrizes apenas serão alcançadas com estudos mais aprofundados sobre as potencialidades das novas tecnologias de informação e comunicação e sobre “os sentidos das mensagens estabelecidas nos processos comunicativos entre Estado e cidadãos”. Já Torquato (2004) afirma que a comunicação é um dever da administração pública e um direito dos usuários e consumidores dos serviços, tendo como base da cidadania o direito à informação.

Jaramillo (2003) compreende a comunicação pública como resultado da relação entre os conceitos *público* e *política*, ambos compreendidos como construção de consciências. Para o autor, o interesse coletivo como função da comunicação pública faz com que os sujeitos interajam com uma intenção coletiva rumo à mobilização social.

Para Zémor (1995), a comunicação pública é a comunicação formal que tende à troca e ao compartilhamento de informações de interesse público, bem como a manutenção dos laços sociais, cuja responsabilidade incumbe às instituições públicas e às organizações investidas da missão de interesse coletivo. Para o autor, em princípio, as mensagens são emitidas, recebidas, tratadas por instituições públicas “em nome do povo”, da mesma forma são votadas as leis ou pronunciados os julgamentos. Suas

informações, continua o autor, com raras exceções, são de "domínio público": assegurar-se do interesse público exige transparência.

Sobre as finalidades da comunicação pública, Zémor (1995) afirma que elas não são dissociadas daquelas das instituições públicas. Suas funções próprias são informar (fazer saber, prestar contas, afirmar), escutar (as expectativas, os questionamentos e o debate público), contribuir com a garantia da relação social (sentimento de pertencimento coletivo, consideração do cidadão como ator) e acompanhar as mudanças comportamentais e da organização social.

Na definição de Zémor (1995) há alguns aspectos relevantes sobre o conceito: a comunicação pública tem que ser formal e é de responsabilidade do Estado e de organizações voltadas ao interesse público; as funções da comunicação pública são informar, escutar e contribuir com a garantia da relação social.

Neste trabalho, partimos do conceito desse autor, incrementando-o com contribuições dos demais autores apresentados. Resumidamente, podemos entender comunicação pública como uma comunicação formal e dialógica entre Estado e sociedade, numa situação em que ora um ora outro assume o papel de emissor ou de receptor para discutir temas de interesse público, tendo como base das ações o direito à informação, o qual implica o direito de se informar e de ser informado. Assim, é possível perceber que, além de ser um tipo de comunicação por excelência, já que pressupõe uma dinâmica entre emissor e receptor, ou seja, entre o Estado e a sociedade e vice-versa, a noção de comunicação pública é mais abrangente do que as de comunicação estatal e política, sendo estas subordinadas àquela. A ênfase da comunicação estatal está centrada no órgão emissor; a da comunicação política, na intenção do emissor, ou seja, no agente público; a da comunicação pública, no fluxo entre Estado e sociedade.

Outro aspecto que não se pode deixar de considerar é o entendimento de Jaramillo (2003), o qual afirma que na essência do termo *comunicação pública* está a certeza de que tanto a informação como a comunicação são bens públicos e que a apropriação desses dois bens deve ser promovida. Dessa maneira, a natureza de bem público atribuída à informação e à comunicação públicas também faz com que o processo de apropriação simbólica desses bens tenha um sentido de propriedade, de posse. É, no entanto, um "tornar seu" coletivo.

2.3 Monologia e dialogia: informação e comunicação públicas e OCDE

Após as discussões apresentadas neste capítulo, já é possível inferir que o entendimento sobre a comunicação do setor público nos auxilia na compreensão da intencionalidade de quem veicula as informações, isto é, ajuda-nos a entender os dispositivos de informação e de comunicação do Estado, que são bem caracterizados e nos servem para compreender os contextos de produção dos discursos de agentes políticos, “os lugares de fala”, uma vez que esses contextos afetam a circulação e a recepção da informação.

Também já é possível perceber que no fluxo comunicativo do setor público, os sujeitos do processo (Estado e sociedade) são reais, porém abstratos e difusos. O Estado é uma abstração, um poder, um conjunto de órgãos comandado por representantes públicos que, em tese, agem em nome da sociedade em prol do interesse público. A sociedade, esse coletivo que tem seus interesses, teoricamente, como alvo das políticas públicas, apenas quando é organizada e atuante apresenta contornos mais definidos e interesses mais precisos. É provável que essa dificuldade de caracterização dos dois “sujeitos” torne o processo comunicativo entre eles ainda mais complexo e de difícil exequibilidade, principalmente em países sem tradição de participação social, como é o caso do Brasil.

A noção de *público* entre os polos de comunicação tanto pode se referir ao Estado quanto à sociedade. Quando se trata de *poder público* estão em questão os negócios do Estado; quando a referência é *interesse público*, trata-se das necessidades da sociedade. O *interesse público* é coletivo, mas o *poder público* é do Estado. Esta questão é importante porque denota uma relação desigual entre as partes. Vimos no Capítulo 1 que a produção e a circulação de informação, com os atos de comunicação, podem provocar uma disputa por aferição do real, pela afirmação das significações, situação que pode configurar uma concorrência, mesmo que tácita, pelo poder simbólico entre os agentes. Assim, se um dos polos de comunicação já usufrui da rubrica *poder* (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário), a hierarquia e o poder simbólico para a construção do real já estão instituídos. Dessa forma, apesar de os sujeitos serem difusos, o poder simbólico é bem marcado.

Em decorrência, o polo representado pelo Estado, mesmo sendo abstrato e difuso, tem o privilégio de construir o real, nomeando fatos e atribuindo sentidos conforme lhe aprouver, numa situação comunicativa em que raramente há resposta. Vimos que a comunicação pública pressupõe uma resposta da sociedade e à sociedade, contudo esse é um modelo idealizado, difícil de ser colocado em prática, pois, além de ainda não ter sido legitimado, prescinde de preparação da sociedade.

Assim, consideramos que a significação, os interesses, a relação de poder e de controle, a baixa probabilidade de resposta, a assimetria entre os códigos dos sujeitos etc. têm, historicamente, constituído o processo informativo e comunicativo do Estado brasileiro. Além dessas questões, há outro elemento que deve ser considerado nesse processo que é tão importante quanto os dispositivos de informação e de comunicação e quanto os demais elementos do processo comunicativo: a dialogia.

Para tratar de dialogia, vamos abordar a definição da OCDE (2001, p. 1) para *informação*: “uma relação de mão única, na qual o governo produz e fornece informação aos cidadãos, cobrindo tanto o acesso ‘passivo’ à informação demandada pelos cidadãos quanto as medidas ‘ativas’ do governo para divulgação de informação aos cidadãos.”.

De acordo com Bakhtin (2010, p. 90), a compreensão passiva do significado linguístico não é compreensão, é apenas seu momento abstrato. Para o autor, toda a compreensão concreta é ativa, liga o que deve ser compreendido ao seu próprio círculo. O primado, continua o autor, pertence à resposta como um princípio ativo, pois é a resposta que cria o terreno favorável à compreensão de maneira dinâmica e interessada. Conforme o autor, a compreensão está na resposta; demanda e resposta são fundidas, dialética e reciprocamente condicionadas. É impossível uma sem a outra.

Desse modo, se a orientação da OCDE é para os cidadãos terem acesso passivo à informação pública, como a sociedade pode compreender a informação do Estado, já que a compreensão deve ser ativa e pertence à resposta, conforme Bakhtin (2010)? Para Bakhtin (2006), é a dialogia que propicia a compreensão do enunciado pleno. A dialogia ocorre quando a interação entre os sujeitos favorece a constituição mútua de ambos, numa relação horizontal que refuta a diretividade unilateral (BAKHTIN, 2006 e 2010).

A OCDE propõe uma situação em que o Estado oferece, o cidadão recebe; o Estado fala, o cidadão escuta. Enfim, é a proposta de um monólogo, de uma relação vertical e, como afirma Bakhtin (2006), o monólogo pretende ser a última palavra. A relação entre

Estado-sociedade proposta por esse organismo internacional é fundamentada por um modelo de hierarquia e de subordinação ou, como quer Weber (1999, p. 33), de “dominação tradicional”. Segundo este autor, a dominação tradicional ocorre “[...] quando sua legitimidade repousa na crença, na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)”. Com conjecturas semelhantes às de Weber (1999), Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000) afirmam que o Estado moderno tem o monopólio da força ou do poder de decidir em última instância.

Conforme Martins (2011), a informação traz impressos os “lugares de fala”, ocupados por sujeitos envolvidos em sua produção, recepção e expressão, decorrentes do capital simbólico, ou seja, da legitimidade socialmente reconhecida pelos sujeitos e instituições sociais, já que, de acordo com Bourdieu (2007, p. 15), “o que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia”.

No mesmo sentido, segundo Bakhtin (2006), o que constitui o diálogo são as relações que se dão entre os interlocutores, a partir de uma ação histórica compartilhada socialmente, ou seja, que se realiza em um determinado tempo e local, mas sempre mutável, devido às variações do contexto. Com isso modificam-se, numa dinâmica relacional, os papéis de emissores e receptores, apresentando-se um trabalho de coautoria que amplia a ideia inicial da discussão. Desse modo, se varia o contexto, as formas de discursos também necessitam mudar.

A explicação de Bakhtin é coerente com a noção de comunicação pública que apresentamos neste capítulo e, também, com o processo de produção de si do sujeito, discutido no capítulo anterior. Se a informação pública é força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 1989 e 2006), as situações comunicativas do Estado além de auxiliarem no processo de produção de si do sujeito, auxiliam no processo de produção de si do cidadão, em particular, e da sociedade, como um todo.

No entanto, embora as diretrizes dos organismos internacionais estejam voltadas à proximidade com a sociedade, conforme veremos adiante (item 3.2 *A reforma gerencial do Estado*), ainda persistem concepções de um perfil de Estado que apresenta descompasso com demandas contemporâneas de direito à informação, pois, assim como o processo comunicativo não pode ser reduzido a discursos sem resposta, o processo informativo não pode ser reduzido à transmissão de informação.

2.4 Informação e comunicação públicas: uma questão de direito

Vimos no Capítulo 1 que os sentidos sociais constroem a realidade, a qual é plural, pois depende da significação atribuída pelos indivíduos aos fenômenos que ocorrem.

Em sentido semelhante, Lamizet (1999) considera que o direito representa uma institucionalização das práticas sociais, sendo a inscrição de uma lógica do exercício do poder que organiza a vida social e estrutura as relações entre os homens em virtude de decisões tomadas pelo poder político.

Desse modo, podemos concluir que tanto a realidade quanto o direito são frutos de nossas práticas sociais. Sendo assim, o que isso significa no âmbito da informação e da comunicação públicas?

2.4.1 Direito à informação

A formulação dos modos de direito relacionados à informação pública, principalmente no que se refere às diferenças entre liberdade de informação e de expressão, é resultado de uma longa luta por garantias individuais e coletivas que em todo o mundo mobilizou, e ainda mobiliza, organismos internacionais preocupados com o desenvolvimento do processo democrático¹².

Já no século XVIII, Kant (1724-1804) formulou uma noção do princípio de publicidade que serviu de fundamento filosófico, jurídico e moral para sua obra. De acordo com o autor, “são injustas todas as acções que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com a publicidade.” (KANT, 2008, p.46). O autor continua:

[...] uma máxima que eu não posso manifestar em *voz alta* sem que, ao mesmo tempo, se frustre a minha própria intenção, que deve permanecer inteiramente *secreta* se quiser ser bem sucedida, e que posso *confessar publicamente* sem provocar de modo inevitável a oposição de todos contra o meu propósito, uma máxima assim só pode obter a necessária e universal reacção de todos contra mim, cognoscível *a priori*, pela injustiça com que a todos ameaça. (KANT, 2008, p.47, grifos do autor).

¹² Em pesquisa anterior (BATISTA, 2010b), foi descrito o histórico do direito de acesso à informação em âmbito nacional e internacional.

O filósofo pretendia conectar precisamente a justiça da norma, sua potencialidade de formulação pública e a capacidade de ser racionalmente aceita pelo público.

Passados mais de dois séculos desde a formulação de Kant, o Brasil publicou a LAI (ver Anexo I), aparente resultado das práticas sociais (LAMIZET, 1999) da sociedade brasileira que clama por transparência. No entanto, mesmo a lei sendo necessária, a noção de direito veiculada por ela ainda é insuficiente para atingirmos o ideal proposto por Kant.

Sobre esse aspecto, uma ampliação da noção de direito à informação é proposta por Canotilho (1992). Segundo este autor, o acesso à informação é um direito fundamental que abrange três níveis: o direito de informar, o de se informar e o de ser informado. Weichert (2006) explica o significado dessa tríade: o **direito de informar** tem sua origem histórica na liberdade de imprensa, porém, modernamente se irradia para toda e qualquer pessoa ou entidade, pública ou privada; o **direito de se informar** é o direito, individual ou coletivo, de busca de dados ou de documentos de interesse pessoal ou coletivo no Estado ou nos bancos de dados públicos; o **direito de ser informado** tem por conteúdo o recebimento de informações fidedignas do Estado sobre quaisquer fatos de interesse público, bem como o pleno acesso à informação mantida em arquivos públicos, de interesse público ou particular. Assim, o direito à informação deve ser entendido como mais abrangente que o de liberdade de imprensa (liberdade de informar) e diferente do direito à liberdade de expressão ou de informação, o qual pressupõe a liberdade de produzir informação e de emitir opinião.

Em obra posterior, Canotilho (2003, p. 514-516) amplia ainda mais a noção do direito de acesso à informação. Ao declarar que o segredo não é compatível com as liberdades e os direitos do homem porque representa ao cidadão a "digitalização dos direitos fundamentais", o autor propõe o **direito à autodeterminação informativa**, que significa a faculdade de o particular determinar e controlar a utilização dos seus dados pessoais. Canotilho (2003) ainda postula o **direito ao arquivo aberto**, que se traduz não apenas em acesso a documentos administrativos com conteúdo de interesse pessoal, mas a um **direito de saber**, já sinalizado por Kant (2008), o que acontece no âmbito dos esquemas políticos burocráticos. Enfim, também é proposto o **direito a uma comunicação aberta** entre as autoridades e os cidadãos.

Desse modo, embora o Brasil apresente avanços no processo de construção da democracia, como a promulgação da LAI, a expressão *direito de acesso à informação* traz implicações que a legitimidade já alcançada com a lei, mesmo sendo muito importante, não é suficiente para resolver, pois para o homem comum usufruir de todas as nuances do direito de acesso à informação apresentadas por Canotilho (1992 e 2003) está implicada mais que a legitimidade conquistada por promulgação de lei. Há, por exemplo, as problemáticas da documentação e da organização da informação pública. Conforme Bacellar (2012), coordenador do Arquivo Público do Estado de São Paulo, não existe a prática em documentar os processos decisórios no Estado; para ele, quando há uma reunião em órgãos públicos, é necessário saber as posições das pessoas, “quem defende isso e quem defende aquilo. Uma versão majoritária ganhou, mas é bom saber quem votou a favor e quem foi contra e por quais razões. São homens públicos. Governam em nome da gente. A sociedade tem que ter essa satisfação”.

A falta de organização da informação pública é destacada por Thurston (2012), diretora do *International Records Management Trust* (IRMT). Segundo ela, quando tratam de lei de acesso ou de dados abertos não estão pensando se os dados estão armazenados. Para ela, há necessidade de “criar uma medição do grau de confiabilidade do sistema de registros. Os governos modernos têm de gerir adequadamente os dados como parte de seus programas de eficiência e *accountability*”.

Assim, em alguns casos a lei de acesso à informação apenas pode trazer às claras, deixar transparente, que o acesso não é possível porque a informação não existe mais, conforme aconteceu com documentos da Guerrilha do Araguaia. Segundo o Ministério da Defesa, os documentos do Exército sobre a Guerrilha do Araguaia, uma das principais promessas para a elucidação do conflito, foram todos destruídos (EXÉRCITO, 2012). De acordo com o Serviço de Informação ao Cidadão do Exército, um decreto de 1977 “permitia a destruição de documentos sigilosos, bem como dos eventuais termos de destruição” (EXÉRCITO, 2012).

Esse fato desperta a atenção para uma questão: o **direito de se informar** pode ser negativamente substituído pelo **direito de ser informado**, pois a comunicação sobre a não existência do documento refere-se ao procedimento de prestação de contas, ato que também se configura em direito de ser informado, mas é “ser informado” sobre a ausência do que é procurado. Desse modo, para que o acesso físico à informação pública

seja efetivo, a sociedade necessita tomar conhecimento de toda cadeia de produção da informação pública, ou seja, a gênese, o fluxo e o armazenamento. É o **direito de saber** de que trata Canotilho (2003).

Por outro lado, o **direito de saber** implica, por sua vez, outras mediações relativas às formas de comunicação da informação, assim como os processos cognitivos implicados na recepção das informações. Enfim, informar não é sinônimo de informar-se, pois *produção* de informação não é o mesmo que *recepção*. Nesse sentido, para compreender o impacto da produção e da recepção da informação pública, é necessário buscar o entendimento do fluxo da comunicação do Estado brasileiro, isto é, como o Estado veicula e faz circular a informação que produz.

2.4.2 Direito à comunicação

Compreendido por alguns autores, como é o caso de Canotilho (2003), como parte do direito à informação, o direito à comunicação engendra uma luta mais difícil do que a do direito de acesso à informação pública. Essa dificuldade ocorre em vários países e também no Brasil, onde nenhum documento normativo menciona expressamente o termo “direito à comunicação”.

No entanto, há autores, entre eles Cabral Filho e Cabral (2005) e Peruzzo (2005a), que afirmam que a origem do direito à comunicação consta no artigo 19 da *Declaração Universal dos Direitos dos Homens*: “Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948).

Peruzzo (2005a) acredita que o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, também fundamenta o direito à comunicação:

Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Este direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Esses podem de fato ser indícios de pressupostos que passaram a ser mais fortemente concebidos no final da década de 1960, época em que começou a se desenvolver a concepção do que hoje conhecemos como *direito à comunicação*. Em 1969, Jean D'Arcy, enquanto diretor de serviços audiovisuais e de rádio do Departamento de Informações Públicas das Nações Unidas, foi o primeiro a cunhar esse termo. Ele levantou um questionamento sobre a insuficiência do artigo 19 da Declaração de 1948, ao observar que um novo direito deveria ser reconhecido: o de comunicação, mais amplo que o de liberdade de expressão. Segundo ele: “Virá um tempo em que a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* terá de englobar um direito mais amplo do que o direito do homem à comunicação, colocado há 21 anos no Artigo 19. Trata-se do direito do homem de comunicar-se”¹³ (tradução nossa). O autor considerava que era sob essa perspectiva que deveria ser considerado o desenvolvimento futuro das comunicações.

Com isso, a ideia do “direito de comunicar-se” entrou no centro de uma linha diplomática internacional durante muitos anos. Segundo Gomes (2007), as teorias de D'Arcy foram transportadas para um dos informes preliminares que serviram de base para as discussões travadas no âmbito da Unesco, entre os anos 1970 e 1980, sobre a Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação (Nomic). Em 1976, na Assembleia Geral da Unesco, foi criada a Comissão Internacional para o Estudo de Problemas de Comunicação, em geral chamada de Comissão MacBride em razão do nome de seu presidente, Sean MacBride. O relatório da Comissão MacBride à Assembleia Geral da Unesco de 1980 foi divulgado no livro *Many voices one world*, que corrobora as afirmações de D'Arcy ao afirmar que:

As necessidades de comunicação em uma sociedade democrática devem ser atendidas com a ampliação de direitos específicos, tais como o direito de informar e ser informado, o direito à privacidade, o direito de participação na comunicação pública - todos estes elementos de um novo conceito: o direito de comunicar. (UNESCO, 1993).

Segundo Gomes (2007) as reivindicações da Unesco, por meio da Nomic, foram interpretadas como uma vontade de atentar contra a liberdade de informação e a livre

¹³ “The time will come when the Universal Declaration of Human Rights will have to encompass a more extensive right than man's right to information, first laid down twenty-one years ago in Article 19. This is the right of man to communicate.” (D'ARCY, 1969).

circulação das mensagens, dos homens e das ideias. Os Estados Unidos lideraram uma contraofensiva na Unesco, apoiada fortemente pelo setor privado de mídia e por *lobbies*. Em 1984, continua o autor, os Estados Unidos se retiraram da Unesco, acusando-a de ser um dos seis organismos internacionais com problemas que envolviam uma exagerada politização, hostilidade em relação aos valores ocidentais, mal gestão administrativa e demanda excessiva de recursos. Em 1985, o Reino Unido se retirou da Unesco alegando os mesmos motivos.

No final da década de 1990, de acordo com Gomes (2007, p. 117), as últimas resoluções da Unesco adotaram a expressão “nova sociedade da informação” com variações para “sociedade mundial da informação”, e “sociedade da comunicação e da informação”, consolidando o lugar de protagonista absoluta para as novas TIC, especialmente a internet.

Nos anos 2000, segundo Gomes (2007), um número crescente de organizações não governamentais também começou a questionar as tendências na mídia, no conhecimento e nas comunicações. Essas incluíam associações de mídias comunitárias, organizações ligadas a crenças e sindicatos internacionais. Essas organizações surgiram via internet e começaram a se ocupar de diversas questões como acesso à mídia, apoio à mídia independente, acesso e participação em políticas reguladoras de mídia, concentração de propriedade no setor de mídia, censura comercial, vigilância da internet, excessos em *copyrights*, patentes e também o direito à comunicação.

Muitos desses grupos se uniram em outubro de 2001, de acordo com Peruzzo (2005b), para formar o cerne das manifestações em torno do direito à comunicação: a Campanha CRIS (*Communication Rights in the Information Society* – Direito à Comunicação na Sociedade da Informação). Essa campanha, continua a autora, se constitui num movimento liderado por organizações não governamentais da área de comunicação e de direitos humanos de diversos países com o propósito de discutir a democratização das TIC e promover um fórum mundial alternativo ao *Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información* (CMSI), cúpula convocada pela ONU em Genebra em 2003 para discutir o mesmo tema. A Campanha CRIS foi lançada em 2001 e teve seu ponto alto em 2003, no fórum em Genebra.

Desde então, conforme Leon (2002), a sociedade civil tem se mobilizado para efetivar a democratização do acesso aos meios de comunicação e tem considerado que a

inclusão digital deve passar a ser vista como um direito humano. Assim, os movimentos sociais têm renovado a concepção do direito à comunicação ao reivindicar acesso ao poder de comunicar. As liberdades de informação e de expressão já foram garantidas pela constituição e legitimadas por leis específicas, lei de acesso à informação e lei de imprensa, respectivamente. Agora, pretende-se que o cidadão também tenha o direito de ser emissor de comunicação, que ele seja produtor e difusor de conteúdos, não mais apenas um receptor passivo, ao contrário do que orienta a OCDE (ver item 2.3 *Monologia e dialogia: informação e comunicação públicas e OCDE*).

Leon (2002) considera fundamental à vigência democrática que o direito à comunicação seja legitimado e compreendido como um direito que incorpora as mudanças no cenário da comunicação, que tem um enfoque interativo da comunicação, no qual os atores sociais passam a ser sujeitos da produção da informação.

Desse modo, Leon (2002) discorre sobre descrições que também foram feitas por Zémor (1995), ao tratar da comunicação pública. Segundo este autor, as funções da comunicação pública são informar, escutar e contribuir com a garantia da relação social. Essa questão do fluxo comunicacional da informação pública também trata-se do **direito a uma comunicação aberta** entre as autoridades e os cidadãos a que se refere Canotilho (2003).

Assim como o direito à informação implica o acesso não apenas físico, mas também cognitivo à informação produzida pelo Estado, o direito à comunicação implica, além da disponibilidade de canais de comunicação abertos à sociedade, um direito à resposta relevante e comprometida do Estado. Dessa forma, o direito à comunicação, entendido como a possibilidade de o sujeito ser emissor, produtor e difusor de informação, e também de se apropriar das TIC para viabilizar esse processo, é uma parte do que falta para que a comunicação pública, em sentido estrito, seja efetivada. A outra parte diz respeito à apropriação social da informação pública. A comunicação pública, conforme idealizada pelos autores estudados, que contempla o cidadão como sujeito ativo do processo, é complexa, pois é democrática, no sentido mais político do termo.

No próximo capítulo é abordado o contexto onde a informação pública é produzida e os locais por onde os fluxos comunicativos começam a circular.

3 O ESTADO INFORMACIONAL E GERENCIAL

Os políticos não têm nenhum poder, o Estado não tem poder. No mundo globalizado em que vivemos, as decisões são tomadas pelos poderes econômicos, que não entendem de fronteiras.

Zygmunt Bauman

3.1 O Estado informacional

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), conforme Braman (2006), as grandes corporações começaram a desenvolver-se e a atravessar fronteiras mais facilmente. Na década de 1970, segue a autora, as corporações multinacionais e transnacionais aprenderam a maximizar suas operações enquanto minimizam a extensão das restrições a que eram submetidas pelo Estado.

Nesse período, de acordo com a autora, o Estado começou a mudar sua forma. Desde então, o Estado tem reafirmado sua força de três modos:

- 1) Os governos têm aprendido a dominar o poder informacional que as corporações e outros atores não estatais têm usado com êxito em seus desafios geopolíticos;
- 2) Os Estados têm desenvolvido técnicas para ampliar o controle de entidades do setor privado, como as agências reguladoras;
- 3) Como uma empresa, o Estado está cada vez mais caracterizado como rede (*networked*), por causa da multiplicidade de formas que os governos têm utilizado para estreitar relações uns com os outros e com atores não estatais.

Esses três modos compõem o que Braman (2006, p. 36) denomina de “Estado informacional”, caracterizado por interdependências múltiplas com outros Estados e entidades não estatais de modos que requerem fortemente o uso de uma infraestrutura global de informação para criação, processo, fluxo e uso de informação. Os Estados informacionais, segue a autora, usam o controle sobre a informação para produzir e reproduzir *loci* de poder, para moldar áreas de influências autônomas num ambiente de rede e para seus processos de disputa e de controle.

Para a autora, essa é a quarta fase de uma escala evolutiva do Estado. A primeira fase foi caracterizada pelo **poder instrumental**, entendido como a capacidade de modificar o comportamento humano mediante a manipulação do mundo material e a partir do emprego da força. Essa forma de exercício de poder se relaciona com o emprego de armas e meios militares como os exércitos ou incentivos econômicos.

A segunda fase é o **poder estrutural**, situação em que o Estado tem o poder de intervir sobre o comportamento dos indivíduos a partir da criação de instituições e regras. Leis, tratados, estruturas governamentais e o próprio processo político são maneiras de exercer esse tipo de poder.

A terceira fase trata-se do **poder simbólico**, caracterizado pela manipulação do comportamento humano mediante o domínio da imaginação e da percepção dos indivíduos, a partir da ideologização das ideias, das palavras e da imagem. A propaganda, o sistema educacional e as campanhas de mídia seriam exemplos desse tipo de intervenção.

A quarta fase, a do **poder informacional**, é marcada pelo uso de meta-tecnologias, que possibilitam a manipulação de bases de dados que dão suporte a outros tipos de poder. Envolve a forma como se organiza e manipula a informação e representa um “elo informacional” das diferentes formas de seu exercício pela organização e mineração de dados. Assim, conforme a autora, pela rede, para controle dos fluxos, o Estado penetra em diversas dimensões da existência humana, o que só a virtualidade pode possibilitar em tempo real, na convergência do político com a inovação tecnológica. Esse é o “poder invisível” de que trata Bobbio (2000a e 2004), uma capacidade de ver sem ser visto.

Os modos de reafirmação do Estado em sua fase mais recente, que Braman (2006) caracteriza como *Estado informacional*, estão relacionados ao processo ocorrido em muitas democracias modernas: a reforma gerencial do Estado.

3.2 A reforma gerencial do Estado¹⁴

Dentre os fatores que mais impactam a estrutura do Estado está a globalização econômica, que busca atender às novas exigências do mercado e dos organismos internacionais (Banco Mundial, Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) etc.). Segundo Furtado (2006), o processo de globalização e a liberalização econômica dela decorrente, especialmente no plano do comércio internacional, gerou fortes pressões para que os países dessem maior transparência às suas economias.

Segundo Bresser-Pereira (1997), nos anos 1980, quando os efeitos da crise fiscal da década de 1970 ainda não haviam sido resolvidos, houve uma grande crise econômica que causou a redução da taxa de crescimento dos países centrais, estagnou a renda por habitante nos países em desenvolvimento e provocou o colapso do Estado do Bem-Estar Social. Paralelamente, conforme Furtado (2006), houve a constatação, no final da década de 1980, de que os efeitos das crises financeiras e os efeitos econômicos da corrupção não afetavam apenas as economias de cada um dos países, mas que as finanças globais eram fortemente abaladas, levando organismos internacionais a estimularem uma política de transparência e de *accountability* (prestação de contas) em seus países membros. Sobre essa questão, recentemente a OCDE (OECD, 2012) publicou um relatório apresentando uma ferramenta analítica destinada a ajudar os usuários a compreender como fatores da economia global e as relações internacionais podem afetar a governança e a corrupção de um país.

Como medida para combater essa crise econômica, a Inglaterra sob o governo de Margareth Thatcher (1979-1990), aplicou e consolidou o Estado Neoliberal¹⁵ num país com capitalismo avançado; o mesmo ocorreu nos Estados Unidos, no governo de Ronald Reagan (1981-1988). Conforme Dagnino (2004), como resultado do Consenso de Washington (1989), teria havido um processo global de adequação dos Estados ao modelo neoliberal. Assim, de acordo com Bresser-Pereira (1997), em meados dos anos

¹⁴ Na literatura, os termos *reforma gerencial do Estado*, *nova gestão pública* e *reforma administrativa gerencial* são utilizados como sinônimos. Neste trabalho será adotado o termo *Reforma Gerencial do Estado*.

¹⁵ De acordo com Anderson (1995), o neoliberalismo foi uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar que surgiu depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. É uma crítica à limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça às liberdades econômica e política.

1990: as Nações Unidas promoveram uma assembleia geral sobre a administração pública; o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tornaram os empréstimos para a reforma do Estado uma questão prioritária e muitos países criaram estruturas (ministério ou comissões) encarregadas desse processo. A partir de então, a reforma do Estado tornou-se uma das diretrizes dos anos 1990.

Em 1997, o relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) descrevia a primeira geração da reforma, enfatizando a redução do tamanho do Estado, a terceirização e a melhoria do controle orçamentário e dos gastos públicos. Como tentativa de transferir os conhecimentos gerenciais do setor privado ao setor público, foi implementada, em vários países, a reforma gerencial como forma de substituição do modelo burocrático do Estado. De acordo com Abrucio (1997), a reforma passou por três fases: *gerencialismo puro*, pautada pela economia e produtividade e voltada para contribuintes; *consumerism*, visava a qualidade e considerava a sociedade como clientes/consumidores; *public service orientation*, objetiva transparência, *accountability* e é orientada aos cidadãos.

Segundo Abrucio *et al.* (2009, p. 25), no caso brasileiro, os principais fatores que condicionaram a reforma são: a descentralização das políticas públicas previstas na Constituição Federal de 1988, a crise fiscal do Estado, as influências da Lei de Responsabilidade Fiscal, as características da estrutura burocrática vigente e as influências externas da reforma. Esta última moldou as principais características do Plano Diretor da Reforma do Estado, proposto, em 1995, por Luiz Carlos Bresser Pereira, então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Para Abrucio *et al.* (2009), a terceira etapa da reforma apresenta um “consenso” sobre alguns valores e princípios, chamados de “Nova Gestão Pública”, que devem nortear o “novo” Estado:

- **profissionalização da alta burocracia:** constituição de um núcleo estatal estratégico para formulação, supervisão e regulação das políticas;
- **transparência:** da administração pública e de seus administradores, responsabilizados democraticamente perante a sociedade;

- **descentralização:** da execução dos serviços públicos que podem ser realizados pelos governos subnacionais;
- **desconcentração:** os órgãos centrais do governo federal devem delegar a execução das funções para agências descentralizadas;
- **gestão por resultados:** administração pública orientada pelo controle dos resultados;
- **novas formas de controle:** a) controle por resultados: por meio de indicadores de desempenho estipulados de forma precisa nos contratos de gestão; b) controle contábil de custos: por meio de checagem dos gastos e da descoberta de formas mais econômicas e eficientes de fazer políticas públicas; c) controle por competição administrada: por meio do qual diversas agências buscam oferecer o melhor serviço público e; d) controle social: por meio do qual os cidadãos avaliarão os serviços públicos ou participarão de sua gestão;
- **novas formas de prestação de serviços públicos:** agências que executam atividades exclusivas de Estado e agências descentralizadas que atuam nos serviços sociais e científicos (terceiro setor, organizações sociais...);
- **orientação para o cidadão-usuário:** respostas às demandas dos cidadãos;
- **accountability:** aumento do grau de responsabilização do servidor público perante: a sociedade, os políticos eleitos e os representantes formais e informais da sociedade que estiverem atuando na esfera pública não estatal.

De acordo com Björkman (2005), essa terceira etapa da reforma, que busca melhorar os resultados sociais por meio da melhoria na prestação de serviços, é uma estratégia que enfatiza abordagens setoriais, particularmente na saúde e na educação, a fim de produzir um programa coerente para a prestação de serviços, envolvendo organizações governamentais e não governamentais. É a busca da integração do Estado com a sociedade civil.

Dessa forma, tanto o Estado informacional (BRAMAN, 2006) como o Estado gerencial apresentam configurações propícias aos fluxos exigidos pela comunicação pública, conforme vimos no capítulo anterior (item 2.2.3 *Comunicação Pública*). Além dessas configurações, uma outra característica importante do Estado gerencial diz respeito à sua forma de atuar, de executar ações: as políticas públicas.

3.2.1 O Estado gerencial e as políticas públicas

Vários autores definem políticas públicas, mas não há consenso entre eles. Dye (1984) considera que políticas públicas são “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. No mesmo sentido, Bachrach e Baratz (1962) afirmam que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública. Um sentido frequentemente utilizado é o de Laswell (1958), que considera que as decisões e análises sobre política implicam responder às questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Essas acepções já são suficientes às temáticas tratadas nesta pesquisa.

Sobre a elaboração das políticas públicas, parte da literatura considera haver um ciclo de políticas públicas com processos contínuos e, às vezes, metodologicamente sobrepostos (SOUZA, 2006). Nessa concepção, a análise das políticas públicas é dividida em quatro fases principais:

- a) **Agenda**: trata da construção da decisão e de como os assuntos serão debatidos na esfera pública;
- b) **Formulação**: refere-se à tomada de decisão sobre diferentes alternativas possíveis, refletindo o interesse dos governos por meio de programas e ações que produzam resultados (SOUZA, 2006);
- c) **Implementação**: momento em que as políticas já foram formuladas e são colocadas em prática;
- d) **Avaliação**: relaciona-se às técnicas usadas (qualitativas ou quantitativas) e ao fato de como os resultados avaliados podem mudar o rumo das políticas (LOTTA, 2010).

A essas quatro fases, autores como Farah (2008) e Melo (2004) acrescentam a difusão ou a **disseminação** de políticas e programas de governo. Farah considera que por meio da disseminação, as boas práticas em políticas públicas poderão ser replicadas.

No que se refere à **agenda**, conforme Souza (2006), a principal questão tratada pela literatura é a busca da compreensão sobre por que alguns temas entram na agenda e outros são ignorados, quais procedimentos são necessários para que um assunto entre na agenda, quais as dinâmicas sociais e as disputas que transformam, ou não, um assunto em tema de interesse público. Dentre as abordagens que buscam melhor

entendimento sobre essa temática estão: Fuks (2000), que procura compreender como é a arena de onde os assuntos emergem; Cobb e Elder (1995), que pesquisam como as instituições constroem regras e legitimam o debate público; Souza (2006), que investiga quem são os atores da construção da agenda; Kingdon (1995), que estuda o processo de formação da agenda de políticas públicas dos governos liberais democráticos, com ênfase na dinâmica das ideias e do discurso e analisa como os problemas e soluções conseguem ter espaço na arena política.

Sobre **formulação**, o debate gira em torno de quais modelos e como os governos tomam decisões sobre as alternativas que são executadas. Lindblom (1979) propõe um modelo incrementalista, que considera as decisões não como novas, mas sim incrementais. Cohen, March e Olsen (1972) criam o modelo da “lata de lixo”, que discute como nascem e são debatidas as decisões e considera que as soluções antecedem a escolha dos problemas. Sabatier e Jenkins-Smith (1993) desenvolvem o modelo *advocacy coalition*, que considera as políticas como subsistemas compostos de coalizões, cada uma com seus valores e crenças, que entram em disputa no processo de formulação.

A respeito da **implementação**, segundo Lotta (2010), há diferentes concepções que consideram quais atores têm influência no processo de implementação e quais os impactos que cada um deles produzirá sobre os resultados das políticas públicas. Para Hill e Ham (1993), as políticas formuladas e legitimadas por cargos hierarquicamente superiores passariam à execução de subordinados e seriam transformadas em práticas operacionais sem maiores problemas. Contudo, Barrett e Hill (1981) consideram haver uma perspectiva de negociação, situação em que haveria barganha entre atores semiautônomos que protegeriam seus interesses. Já Lipsky (1980) desenvolveu a concepção da “burocracia do nível de rua”, que considera que haveria discricionariedade nos ambientes organizacionais. As abordagens de Barrett e Hill (1981) e de Lipsky (1980) passaram a considerar o que acontecia na base da implementação das políticas públicas considerando o que poderia influenciar ação e comportamento dos atores.

A **avaliação** de políticas públicas, de acordo com Motta (1990), busca verificar se os resultados satisfazem as necessidades, se a política resulta em distribuição mais justa; se a política satisfaz as demandas expressas na comunidade. Para Lotta (2010), esse processo pode acontecer em diversos momentos da implementação, ou seja, um

monitoramento, ou uma pós-implementação das políticas. Arcoverde (2012) considera que a avaliação é imprescindível ao alcance de qualidade, eficácia, eficiência e efetividade.

De acordo com Arcoverde (2012) as políticas públicas são resultados de correlação de forças entre distintos interesses em disputa contextualizada pela estrutura e conjuntura política, econômica e social de cada sociedade no tempo e no espaço.

Sob efeito dessa consideração, vamos analisar os interesses em disputa no contexto da publicação da LAI.

3.2.2 O Estado gerencial e o acesso à informação

Para Furtado (2006), um fator que também influenciou a reforma foi o desenvolvimento do processo democrático fomentado pela luta por direitos. Nesse contexto, essa luta tem uma conjuntura favorável, já que era, e ainda é, um momento em que organismos internacionais percebem que a informação pública deve ser transparente para facilitar o cumprimento dos deveres cívicos da sociedade a fim de evitar a corrupção por falta de compreensão de como o Estado funciona e do que ele quer transmitir. Não é por acaso que a partir da década de 1990 houve um aumento substancial de países que legitimaram o direito de acesso à informação (ver **Figura 4**).

Figura 4: Percentual de países que adotaram a LAI¹⁶

Fonte: A partir de Malin (2012)

¹⁶ Malin (2012) elaborou um ranking cronológico de países que adotaram leis de acesso à informação: na década de 1960, 2 países; na década de 1970, 5 países; na década de 1980, 5 países; na década de 1990, 18 países; na década de 2000, 50 países; nos anos 2010 e 2011, 9 países. No total são 89 países.

Pouco tempo depois de o Banco Mundial ter publicado o relatório que dispunha sobre a reforma gerencial do Estado, em 1998, a Comissão Europeia divulgou o livro verde sobre a informação do setor público na Sociedade da Informação: *La información del sector público: un recurso clave para Europa*. De acordo com esse livro, a falta de informação sobre os procedimentos administrativos e sobre as condições de preço, qualidade e seguridade dos produtos eram obstáculos que “dificultan que los consumidores puedan comprar mercancías o disfrutar de servicios en otros Estados miembros.” (COMISSION EUROPEA, 1998, p. 4). O texto considera, também, que a falta de informação acessível do setor público poderia provocar uma desvantagem competitiva das empresas estrangeiras em relação às locais. Com base em estatísticas (ver **Figura 5**), um dos fundamentos do discurso do livro é dados que mostram que a maior parte dos serviços de informação comercial no mercado de informação da União Europeia se encontrava em áreas nas quais o setor público possuía recursos importantes. Desse modo, o Estado informacional descrito por Braman (2006) foi percebido também pelos organismos internacionais.

Figura 5: Receitas de serviços de informação por área temática na Europa

Fonte: Comission Europea (1998)

Alegando ser difícil encontrar na Europa normas sobre condições de “exploração da informação do setor público por parte do setor privado”, a Comissão Europeia afirmava que a indústria europeia se achava em desvantagem competitiva face aos Estados Unidos, situação que levava empresas europeias a investirem em produtos baseados em informação do setor público norte-americano. Desse modo, o “poder

informacional” do Estado (BRAMAN, 2006), característica que dota o governo de maior capacidade de controle, tanto dos cidadãos quanto das empresas, passou a incomodar o mercado.

Voltando aos fatos cronológicos, em 2001, a OCDE publicou o texto *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*, que dispõe sobre o fortalecimento da relação Estado-sociedade, tendo como um dos objetivos “assegurar que a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão;” (OCDE, 2001, p. 1). O curioso é que nessa mesma publicação, que busca promover o fortalecimento da relação Estado-sociedade, há a definição de informação como uma “relação de mão única”, situação em que os cidadãos terão acesso passivo à informação, e o Estado deverá ter papel ativo na divulgação da informação, conforme vimos no Capítulo 2 (item 2.3 *Monologia e dialogia: informação e comunicação públicas e OCDE*). Há que se perguntar que parceria é essa que o título da publicação sugere e que participação pública na formulação de políticas é pretendida numa relação em que os cidadãos devem ser passivos, contrariando as orientações constantes do Relatório MacBride (UNESCO, 1993): o direito de participação na comunicação pública, o direito à comunicação.

No ano seguinte, a OCDE (OECD, 2002) publicou as melhores práticas de transparência orçamentária, defendendo a divulgação irrestrita, sistemática e tempestiva de todas as informações fiscais e apresentando uma série de melhores práticas referentes aos principais relatórios orçamentários.

Paralelamente, numa pesquisa feita para o Banco Mundial, Islam (2003) investigou como a LAI pode afetar a forma de os países governarem. Mais especificamente, como a disponibilidade de dados econômicos básicos afeta a governança e como a estrutura legal, gerindo acesso à informação, pode afetar a qualidade da governança. Por meio de análises econômicas de regressão, o autor conclui que: a) apenas a lei de acesso à informação não é suficiente para assegurar sua efetividade; há necessidade de implementação de mecanismos para atendimento da demanda acarretada pela lei; b) governos que não produzem, organizam e compartilham informação serão impedidos de fazer política; c) a transparência e o acesso à informação estão relacionados à qualidade da governança, e a melhor governança está relacionada ao melhor desenvolvimento.

No mesmo ano do relatório de Islam, a União Europeia publicou a Diretiva 2003/98/EC (EUROPEAN UNION, 2003), tratando do aumento da disponibilidade da informação pública e sua reutilização pelo setor privado, visando a transição da Europa para uma economia baseada em conhecimento. Como justificativa, dentre outras, na Diretiva constam as afirmações dispostas no livro verde da Comissão Europeia, ou seja, que o setor público recolhe, produz, reproduz e dissemina uma ampla gama de informações em muitas áreas de atividade, como social, econômica, geográfica, climática, turística, educacional, referente a negócios e a patentes. Essa diretiva foi o fundamento legal para que todos os países da União Europeia publicassem um ato normativo, com abrangência nacional, dispondo sobre o direito de acesso à informação pública e sua reutilização.

Em 2007, o FMI publicou o *Manual de transparência fiscal*, documento que, dentre outras coisas, dispõe sobre o acesso público à informação e defende o fornecimento de informações abrangentes sobre a atividade fiscal e os objetivos do governo. De acordo com esse manual, os princípios e as práticas pertinentes à transparência fiscal é a apresentação das informações “de forma a facilitar a análise das políticas e promover prestações de contas.” (FMI, 2007, p. 76).

Assim, temos organismos internacionais com interesses expressamente econômicos determinando diretrizes que devem ser seguidas pelo Estado. Além da reforma gerencial do Estado - que reflete o interesse, o controle, a pressão de organismos internacionais, o que constitui a atuação característica da democracia contemporânea -, percebemos que a lei de acesso à informação também foi publicada para atender aos interesses do mercado. Desse modo, o modelo de gestão pública neoliberal pressupõe um ciclo de controles: o Estado deve, por meio das agências reguladoras, controlar as empresas que prestam serviços públicos à sociedade, que deve controlar o Estado, que também é controlado por organismos internacionais, que atendem a interesses político-econômicos dos países desenvolvidos. Já no caso da LAI, o Estado deve adotar uma política de transparência e de acesso à informação para que possa ser controlado pelo mercado e pela sociedade, atendendo às diretrizes de organismos internacionais.

Embora a reforma gerencial tenha contemplado todo o Estado (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), alterando políticas e modernizando serviços, um setor estatal foi mais privilegiado que os outros: a área fiscal.

3.3 A modernização da administração tributária

Como um dos problemas que apontaram para a necessidade de reforma no Estado foi a crise fiscal, que era agravada pela corrupção, conforme Furtado (2006), o plano de reforma contemplou também a modernização da administração tributária em vários países do mundo, os quais seguiram a orientação dos organismos internacionais para maior transparência, melhor prestação de contas e mudança na relação do Estado com os cidadãos.

No âmbito fiscal, a realidade de vários países é semelhante: contribuintes que pagam seus impostos e contribuintes que se utilizam de falhas ou lacunas do sistema fiscal para sonegar tributos. A orientação dos organismos internacionais era, e ainda é, para que as administrações tributárias dos países-membros passassem por profunda reforma, na qual os procedimentos para cumprimento das obrigações tributárias fossem facilitados, a informação pública fosse transparente e o sistema tributário fosse simplificado. Países como a França e vários outros francófonos do continente africano utilizam o termo *civismo fiscal*, que significa "o cumprimento voluntário das obrigações fiscais pelos contribuintes" (BORDES-PAGES *et al.*, 2008) para representar uma nova fase da administração tributária. De acordo com o relatório do Tribunal de Contas da França (FRANCE, 2012), progressivamente foi executada, entre 1999 e 2007, uma política de renovação da melhoria da relação entre a administração tributária e os contribuintes. Segundo Mckerchar (2007), a Austrália, o Japão, a Inglaterra, os Estados Unidos, o Canadá e vários outros reformaram seus respectivos fiscos.

No Brasil, a modernização tributária teve início em São Paulo. Em setembro de 1995, Mário Covas (1995-2001), então governador do estado, conseguiu junto ao BID uma linha de crédito que propiciava investimentos em equipamentos, treinamento de pessoal, melhoria das instalações físicas dos setores, responsáveis pela administração tributária e programas que facilitassem o acesso dos contribuintes ao cumprimento de

suas obrigações tributárias. De acordo com Araújo (2003), o BID não dispunha de programa específico para a área tributária, mas houve entusiasmo de seus técnicos por essa proposta de melhoria da capacidade de arrecadação do Estado, com base num projeto detalhado e elaborado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

A partir da iniciativa de São Paulo, o BID criou o Programa Nacional de Modernização das Administrações Fazendárias Estaduais (PNAFE), que foi estendido aos demais estados. Assim, segundo Araújo (2003), as secretarias de finanças ou de fazenda de outros estados também aumentaram o volume de informações e serviços disponíveis à sociedade.

Na modernização da Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo foram desenvolvidos vários procedimentos que permitiram ao contribuinte maior simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, como foi o caso da automação de várias guias fiscais. Também foram desenvolvidos vários sistemas de informação que aumentavam o controle sobre os contribuintes, como o cruzamento de informações entre o licenciamento de veículo e o pagamento do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA). Foi criado o Posto Fiscal Eletrônico no *site* da Secretaria da Fazenda, recurso que facilitou a prestação de serviços fiscais em meio eletrônico, dentre outros. Enfim, foram implementados serviços que facilitavam o cumprimento da obrigação tributária por parte do contribuinte e também sistemas de informação que aumentavam o poder de controle do Estado, configurando uma situação já ilustrada por Bobbio (2000a e 2000b): por meio da tecnologia o Estado democrático pode “ver” o público bem mais que em tempos passados.

Conforme Silva (2011), uma das diretrizes do PNAFE era a implantação de programas para orientação do contribuinte e programas de educação tributária visando facilitar e incrementar o “cumprimento voluntário das obrigações tributárias”. Nesse contexto foi criado o Programa Nacional de Educação Tributária (PNET), que depois foi substituído pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), que ainda está em vigor atualmente (ver item 4.4 *A educação fiscal no Brasil*).

A abrangência da modernização da administração tributária, cumprindo as diretrizes transmitidas pelos organismos internacionais, também é perceptível por meio da homogeneização dos conceitos. Nos textos sobre os programas de educação fiscal é possível encontrar os termos: “*l’accomplissement volontaire des obligations fiscales*”, na

França (FRANCE, 2012); "*el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias*", no Peru (GÓMEZ GALLARDO; MACEDO BULEJE, 2008); "*el cumplimiento voluntario de los deberes y obligaciones tributarios*", na Venezuela (ARMAS; COLMENARES, 2009); "o cumprimento voluntário das obrigações tributárias", no Brasil (SILVA, 2011).

Esse contexto é coerente com a observação que Bobbio (2000b) fez sobre a concepção moderna de Estado: "o produto da vontade concorde dos indivíduos que livremente decidem fazê-lo nascer submetendo-se a ele voluntariamente" (2000b, p. 391-2). No entanto, tentar transformar em *voluntário* algo que é uma *obrigação* (obrigação tributária) ou que é *imposto* (imposto) não parece ser um processo consensualmente aceito. A esse respeito, Salin (2000) considera que tornar o imposto perfeitamente consentido é uma tarefa impossível, pois não existe uma vontade geral, um consenso social. A tributação, segue o autor, não corresponde ao que os cidadãos se dispõem a pagar se tivessem a oportunidade de se pronunciar livremente sobre as despesas e as receitas do Estado. Assim, continua o autor, numa sociedade livre, toda produção e distribuição de riqueza que recorre à força pública é imperfeita.

É essa questão, voluntária ou não, de pagamento de impostos que é abordada no próximo capítulo.

4 A EDUCAÇÃO FISCAL

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social [...].

Constituição Federal, art. 37, § 1º

4.1 O contexto da educação fiscal

A educação fiscal é uma prática comum em vários países. Contudo, há denominações diversas para as ações que o Estado implementa para chamar a atenção da população sobre a necessidade do cumprimento da obrigação tributária. Além do termo *educação fiscal* são encontradas outras denominações como *educação tributária*, *cultura tributária*, *educação cívico-tributária* e *civismo fiscal*. No Brasil já foi utilizado o termo *educação tributária*, mas, como veremos adiante (item 4.4 *A educação fiscal no Brasil*), houve alteração para *educação fiscal*, o que nos leva, neste trabalho, a utilizar este termo para referência genérica a todos os demais.

Na década de 1920, na França, já se falava em educação fiscal, conforme consta do *Le Petit Journal*, n. 22.659, de 25 de janeiro de 1925¹⁷. Durante décadas, cada país desenvolvia suas próprias campanhas de arrecadação de modo assistemático. Entretanto, a frequência e a abrangência de campanhas e ações congêneres ocorreram apenas na década de 1990, no bojo da modernização dos Estados. Nesse contexto, a Comissão Europeia teve a iniciativa de criar o Eurosocioal¹⁸, um programa de cooperação social com a América Latina, que se propõe a promover a coesão social na América Latina por meio de troca de experiências entre as administrações públicas responsáveis por educação, emprego, justiça, tributação e saúde. O setor tributário¹⁹ desse programa

¹⁷ Disponível em: <<http://www.youscribe.com/catalogue/presse-et-revues/actualite-et-debat-de-societe/actualite-evenements/le-petit-journal-numero-22659-du-29-janvier-1925-704947>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

¹⁸ Informações disponíveis em: <<http://www.eurosocioal.org/index.php/secciones/presentacion/idmenu/1>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

¹⁹ Fazem parte do setor tributário: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Espanha e Itália.

se articula por meio de um consórcio de instituições europeias e latino-americanas lideradas pelo Instituto de Estudos Fiscais da Espanha. O objetivo desse setor é influir sobre políticas públicas e práticas institucionais de gestão, que no âmbito tributário repercutem sobre a coesão social.

Com os mesmos propósitos, há a *Intra-European Organisation of Tax Administration* (IOTA)²⁰, uma organização não governamental que organiza fóruns para assistir membros de países da Europa que buscam melhorar sua administração tributária.

Desse modo, vários países começaram a incluir a educação fiscal como política pública, elaborando programas e ações que visam o “cumprimento voluntário das obrigações fiscais pelos contribuintes”.

4.2 O conceito de educação fiscal

O conceito de educação fiscal que atualmente orienta as políticas públicas no Brasil para essa área é o formulado pelo PNEF:

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.

A Educação Fiscal deve tratar da compreensão do que é o Estado, suas origens, seus propósitos e da importância do controle da sociedade sobre o gasto público, através da participação de cada cidadão, concorrendo para o fortalecimento do ambiente democrático. (BRASIL, 2008, p. 27).

Tendo sido formulado pelo PNEF, esse conceito apresenta a visão dos organismos internacionais sobre a educação fiscal. Vimos no Capítulo 3 (item 3.2.2 *O Estado gerencial e o acesso à informação*) que esses organismos estão interessados no combate à corrupção e, para isso, acreditam que o Estado deve primar pela transparência para

²⁰ Fazem parte da IOTA: Albânia, Alemanha, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cazaquistão, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Lituânia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malta, Moldávia, Montenegro, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República de Eslováquia, República Tcheca, Romênia, Sérvia, Suécia, Suíça e Ucrânia.

que a população possa entender a sistemática dos negócios públicos para melhor cumprir com seus deveres cívicos.

Contudo, considerando que a visão sobre informação pública é aqui compreendida conforme a concepção de Braman (1989 e 2006) - como força constitutiva da sociedade e com capacidade ativa de formar seu contexto, não apenas sendo afetada por seu ambiente, mas de afetando-o -, o conceito de educação fiscal do PNEF apresenta alguns problemas. De acordo com ele, o cidadão necessita interpretar o sistema de arrecadação fiscal e o controle financeiro do Estado, conhecer o Estado e controlar os gastos públicos por meio da participação social. A contrapartida dessa "educação" é a contribuição solidária em benefício social, a minimização do conflito entre o Estado e a sociedade no que se refere à área fiscal e ao fortalecimento da democracia.

Uma questão que se coloca é: nesse contexto, o que se compreende por "educar"? Em outras palavras, que tipo de educação o mercado espera do Estado? Como este deve preparar, educar a sociedade? Sendo partes diretamente interessadas no desenvolvimento de uma consciência fiscal da sociedade, o Estado e o mercado global estarão voltados efetivamente ao interesse público? Haveria realmente possibilidade de convergência entre interesses do Estado gerencial, do mercado global e dos interesses gerais, "públicos", da chamada sociedade civil? A problemática levantada por essas questões serão retomadas no Capítulo 6 (item 6.2 *O Curso Disseminadores de Educação Fiscal*), momento em que será detalhado o curso e o acompanhamento de uma turma de alunos.

Sobre o papel do Estado nos programas de educação fiscal, só é possível compreendê-lo buscando conhecer os programas mais de perto. Por isso, primeiramente, trataremos da prática de educação fiscal em outros países; num segundo momento, da realidade brasileira e, depois, da atuação do estado de São Paulo por meio de campanhas e programas de educação fiscal.

4.3 A educação fiscal no mundo

Os programas de educação fiscal entram na agenda pública de governos de vários países em todos os continentes (ver Apêndice I). A maior parte das *webpages* dos programas é organizada com conteúdos voltados para professores e para alunos. No relatório IOTA (2008) *Fiscal Education for the Young* consta que um requisito fundamental na relação Estado-sociedade é que os cidadãos possam compreender e aceitar suas responsabilidades fiscais, o que envolve a tentativa de simplificar a legislação tributária e deixá-la mais compreensível. Esse último aspecto, de acordo com o relatório, requer educação, “por isso é melhor começar com os jovens”²¹. Assim, é comum que na parte destinada aos professores haja “dicas” e ideias de atividades voltadas para educação fiscal que podem ser desenvolvidas em sala de aula. Na parte dos alunos, costuma haver textos e jogos didáticos sobre educação fiscal.

O *Understanding Taxes*²² (Compreendendo os Impostos), dos Estados Unidos, é um programa voltado para professores e alunos (**Figura 6**). Aos professores são oferecidos listas de recursos personalizados, planos de aula e diretrizes educacionais. Aos alunos são oferecidos atividades, tutoriais para impostos, simulações e testes para avaliar a aprendizagem. Além desses dois direcionamentos, há seções para explicar “Os ‘comos’ dos impostos” e “Os ‘porquês’ dos impostos” com módulos temáticos que também oferecem atividades, tutoriais para impostos, simulações e testes para avaliar a aprendizagem.

O *Tax Matters*²³ (Assuntos Fiscais), do Reino Unido, é um programa voltado para jovens estudantes (**Figura 7**). De acordo com Smith (2011), o programa pretende ensinar finanças em vez de ajudar as pessoas a melhorarem o modo de gerenciar suas finanças, visando verificar como os jovens compreendem o papel que os impostos e o sistema tributário desempenham em suas vidas. O programa é composto por textos e jogos que procuram instrumentalizar os jovens, explicando a eles porque pagam impostos, para que possam reivindicar alguns direitos básicos.

²¹ “A fundamental requirement in that relationship is that citizens understand and accept their fiscal responsibilities; this involves attempting to simplify tax legislation and make it more easily understood. This latter point requires education and where better to start than with the young.” (IOTA, 2008, p. 3).

²² Informações disponíveis em: <<http://www.irs.gov/app/understandingTaxes/student/index.jsp>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

²³ Informações disponíveis em: <<http://www.taxmatters.hmrc.gov.uk/>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

Figura 6: Página do programa *Understanding Taxes*

Figura 7: Página do programa *Tax Matters*

O *Fisco e Scuola*²⁴ (Fisco e Escola), da Itália, é um projeto de formação implementado nas escolas e se propõe a difundir a cultura da contribuição, ou seja, a "educação" para a participação efetiva dos cidadãos na construção e operação de serviços públicos (**Figura 8**). O programa é desenvolvido em dois módulos: Módulo 1: ilustra os fundamentos da vida civil para que as crianças compreendam a importância do cumprimento das regras, inclusive o imposto, para o funcionamento da sociedade. Módulo 2: explica os princípios da Constituição italiana, que são a base do sistema fiscal e esclarece o papel e as funções da Receita.

O *SIleduca*²⁵, Programa de Educación Fiscal del SII, do Chile, é voltado para professores, alunos e família (**Figura 9**). O *site* é organizado com animações sobre administração tributária, serviços fiscais, obrigação tributária e história dos impostos.

²⁴ Informações disponíveis em: <<http://www1.agenziaentrate.it/entrateinclasse/index.htm>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

²⁵ Informações disponíveis em: <<http://www.siieduca.cl/index.html>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

Figura 8: “Quem respeita as regras tem tudo a ganhar”. Cartaz do *Fisco e Scuola*

Figura 9: Página do SIIeducA

O *Tax for Development*²⁶ (Imposto para o Desenvolvimento), da Noruega, é um programa com foco em quatro áreas:

- **Capacidade de construção** – objetiva melhorar o sistema tributário fortalecendo as autoridades tributárias em países parceiros.
- **Disseminação e geração de conhecimento** – objetiva aumentar recursos de pesquisa e disseminação de resultado de pesquisa na área de tributação e fuga de capital de modo que esse conhecimento possa beneficiar países pobres.
- **Cooperação internacional** – objetiva a participação ativa dos esforços de cooperação internacional relacionados à questão de tributação e a fuga de capital.
- **Apoio à sociedade civil** – objetiva fortalecer o envolvimento popular e o debate público sobre tributação e fuga de capital.

Esse programa da Noruega é baseado nas diretrizes centrais orientadas pelos organismos internacionais e podem ser encontradas nas políticas de ação da IOTA, da Eurosocial etc.

²⁶ Informações disponíveis em: <<http://www.norad.no/en/thematic-areas/macroeconomics-and-public-administration/tax-for-development>>. Acesso em: 19 ago. 2012.

4.4 A educação fiscal no Brasil

No Brasil, na década de 1960 alguns estados promoveram campanhas de arrecadação tributária que consistiam em incentivar a população a pedir nota fiscal para trocá-las por cupons e concorrerem a sorteios de até um milhão de cruzeiros. Esses concursos tinham denominações variadas nos estados: *Seu talão vale um milhão*, no Estado de Guanabara e em Santa Catarina; *Talão Milionário*, no Rio Grande do Sul; *Talão da Fortuna*, em São Paulo (ver **Figura 21**), dentre outros.

Figura 10: Cupom do *Seu talão vale um milhão*, Estado da Guanabara

Figura 11: Cupom do *Seu talão vale um milhão*, Santa Catarina

Figura 12: Cupom do *Talão Milionário*, Rio Grande do Sul

De acordo com a Escola de Administração Fazendária (ESAF) (BRASIL, 2005), as primeiras ações educativas de educação fiscal no âmbito do governo federal surgiram em outubro de 1969 com a *Operação Bandeirante*, seguida na década seguinte pelos programas *Operação Brasil do Futuro* e *Contribuinte do Futuro*, campanha que durou até 1980.

Atualmente, a educação fiscal no Brasil segue as orientações da reforma gerencial do Estado para a administração tributária. Assim, parte dos programas existentes nos

estados federados fundamenta-se por diretrizes internacionais que foram estabelecidas na década de 1990.

Em setembro de 1995 foi estabelecido um convênio de cooperação técnica entre o Ministério da Fazenda e as secretarias de fazenda ou de finanças e ou de tributação dos estados e do Distrito Federal. O propósito desse convênio foi viabilizar parcerias entre o Ministério da Fazenda e os fiscos estaduais para a formação de grupos de trabalho ativos no desenvolvimento de uma permanente conscientização tributária da sociedade.

O Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) aprovou a criação, em julho de 1997, de um grupo de trabalho constituído por representantes das secretarias estaduais de fazenda, da Secretaria da Receita Federal e do Gabinete do Ministro da Fazenda. Assim, foi criado o Grupo de Educação Tributária (GET). Sob a supervisão do PNAFE foi implantado o PNET, inspirado no Programa de Educação Tributária (PET) paulista.

Em fevereiro de 1998, o Ministro da Fazenda oficializou a criação do Grupo de trabalho Educação Tributária (GET) e atribuiu sua coordenação e secretaria executiva à ESAF.

Em março de 1999, representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Educação passaram a integrar o GET. Tendo em vista a abrangência do PNET, que não se restringia apenas aos tributos, mas também às questões da alocação dos recursos públicos arrecadados e da sua gestão, o Confaz, em julho de 1999, aprovou a alteração de denominação do programa, transformando-o em Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF). Também foi alterada a denominação do GET para Grupo de Trabalho Educação Fiscal (GEF).

Essa alteração de *tributário(a)* para *fiscal* ocorreu porque nas políticas públicas para os programas da administração tributária também passaram a ser considerados os gastos públicos, não apenas a arrecadação tributária. Entretanto, essa alteração indica mais que uma mudança conceitual. Conforme vimos no Capítulo 3 (item 3.2.2 *O Estado gerencial e o acesso à informação*), os organismos internacionais têm interesse em controlar os gastos e a corrupção no Estado, e para isso fomentam a transparência, o acesso à informação pública e, também, a “educação fiscal” dos cidadãos.

Voltando à ordem cronológica dos principais acontecimentos, em 2012 ocorreu a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial)²⁷, organizada em quatro eixos temáticos:

- a) promoção da transparência pública e acesso à informação e a dados públicos;
- b) mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública;
- c) atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle;
- d) diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

Das oitenta propostas e diretrizes, a educação fiscal ficou em segundo lugar em ordem de prioridade, atrás somente da proposta de financiamento público de campanhas políticas. Como desdobramento da proposta de educação fiscal, foram expressas as seguintes metas:

- a) formar futuros cidadãos, críticos e conhecedores de seus direitos e deveres e dos mecanismos de participação popular e controle social;
- b) alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de forma a estabelecer a obrigatoriedade do ensino de educação fiscal, com parâmetros curriculares próprios, em todas as etapas de ensino;
- c) integrar a educação fiscal às matrizes curriculares dos cursos de nível superior, em especial dos cursos de Licenciatura e de Pedagogia;
- d) incentivar as editoras a produzir material didático sobre educação fiscal;
- e) incluir a educação fiscal em concursos públicos e exames vestibulares;
- f) veicular conteúdos sobre educação fiscal produzidos em parceria pela Secretaria da Fazenda, Receita Federal do Brasil e órgãos de controle no portal do Ministério da Educação (MEC);
- g) promover cursos gratuitos de educação fiscal, presenciais e a distância, para os diversos segmentos da sociedade, bem como para a comunidade escolar;

²⁷ Em 2009, durante o 1º Seminário Nacional sobre Controle Social, realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), os participantes - oriundos de todas as regiões do país - produziram um abaixo-assinado entregue ao Ministro de Estado Chefe da CGU, solicitando a convocação de uma conferência nacional sobre transparência, controle social e combate à corrupção.

- h) inserir o controle social como tema transversal em disciplinas já existentes, como Sociologia, Cidadania ou Filosofia, ministradas no ensino fundamental, ensino médio, escolas técnicas e universidades;
- i) orientar os alunos quanto ao acesso aos portais de transparência das três esferas de governo;
- j) disponibilizar disciplinas opcionais sobre cidadania, transparência e controle social e reservar vagas de estágio remunerado na gestão municipal para os alunos mais bem avaliados nas matérias;
- k) inserir as disciplinas de Sociologia e Filosofia no currículo do ensino fundamental;
- l) capacitar professores, pais, familiares, funcionários e gestores escolares em educação fiscal;
- m) mobilizar os alunos do ensino fundamental, médio, educação para jovens e adultos (EJA) e ensino profissionalizante nos temas relacionados à educação fiscal e ao controle social, por meio de palestras, debates, aulas de campo e atividades extracurriculares.

Essas propostas visam inserir sistematicamente conteúdos sobre educação fiscal em vários contextos sociais. Além do ambiente escolar infantil, também são contemplados vários outros contextos de aprendizagem.

Ainda em 2012, a ESAF se associou ao Programa Eurosocietal da União Europeia, na qualidade de sócio-operativa, o que vem propiciando a ampliação das ações do PNEF na América Latina.

4.5 A educação fiscal no estado de São Paulo

Paralelamente a ações de alguns outros estados e do governo federal, há cerca de 60 anos o estado de São Paulo mantém programas, concursos, campanhas e ações voltadas ao aumento de arrecadação ou à educação fiscal da sociedade. Alguns desses programas se desdobraram, e ainda se desdobram, em várias ações de longo prazo, o

que empresta a elas características de subprogramas, conforme será verificado mais adiante (item 6.1 *A educação fiscal em São Paulo: um olhar diacrônico*).

As primeiras ações de que se tem notícia, que visavam despertar o interesse da sociedade para a arrecadação tributária da Sefaz, tiveram início na década de 1950. Já em 1951, a Secretária da Fazenda produzia campanhas audiovisuais contra a sonegação de impostos. Mas foi na década de 1960 que surgiu a primeira campanha com sistemática mais complexa e abrangente, o *Talão da Fortuna*.

Não obstante as mudanças políticas, nas décadas seguintes houve programas e ações que buscavam envolver a sociedade no incremento da arrecadação fiscal e, alguns deles, no desenvolvimento de uma consciência fiscal. Dentre esses programas, estão:

- Talão da Fortuna (1964-1970)
- Semana Educativa Contra a Sonegação Fiscal (1965-1970)
- Operação Engajamento (1970-1971)
- ICM Pró-Desenvolvimento (1972)
- Turma do Paulistinha (1980-1985)
- Nota Fiscal dá Poupança (1988-1990)
- Programa de Educação Tributária (1989-1999)
- Gincana da Nota Fiscal e Gincaninha (1992)
- Bota Nota (1993-1994)
- Tributação e Arte (1994)
- Programa de Educação Fiscal para a Cidadania (1999-)
- Nota Fiscal Paulista (2007-)

Os programas de São Paulo serão detalhados logo adiante, no Capítulo 6, uma vez que envolvem ou gravitam em torno do próprio conceito de educação fiscal. Portanto, a análise desses programas pode apresentar dados que interessam diretamente aos objetivos desta pesquisa. Antes, porém, abordaremos o contexto de uma comunidade extremamente carente de benefícios sociais repetidamente prometidos pelos programas de educação fiscal.

PARTE II

5 PARAISÓPOLIS E ESCOLHAS METODOLÓGICAS

Quando os pobres perceberam que tinham sido enganados em suas esperanças e que eram realmente os malditos da terra, o sistema teve que encontrar algo de novo a fim de se manter e continuar prosperando.

Milton Santos

5.1 Paraisópolis: uma gigante na metrópole

Pertencente ao distrito de Vila Andrade, zona sul da cidade de São Paulo, Paraisópolis tem mais de 63 mil habitantes²⁸ vivendo em cerca de 18 mil domicílios, numa extensão de quase 1000 quilômetros quadrados, conforme dados da Secretaria de Habitação da cidade de São Paulo (RENOVA, 2012).

Nos estudos do último censo brasileiro, realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na categoria “aglomerados subnormais”, denominação usada pelo Instituto para indicar favelas com população superior a 40 mil pessoas, Paraisópolis foi considerada a maior favela de São Paulo e a oitava maior do país (GOIS; MENCHEN, 2011).

De acordo com Alessi (2009), Paraisópolis está instalada em área particular. A ocupação do espaço tem origem em um loteamento, ocorrido em 1921, de parte da antiga Fazenda do Morumbi, propriedade da família Dedenrichesen. O loteamento foi aprovado em meados de 1922, com um projeto de parcelamento de 2200 lotes, com previsão para futuras chácaras. Segundo Rangel (2007), a falta de infraestrutura fez com que muitos proprietários abandonassem seus lotes, que passaram a ser ocupados irregularmente.

²⁸ Se forem considerados os moradores de Porto Seguro e Jardim Colombo, favelas englobadas por Paraisópolis, esse número é em torno de 80 mil habitantes (MORADORES, 2009).

Figura 13: Visão aérea de Paraisópolis

Fonte: Google Earth

No final da década de 1960, o crescimento imobiliário da região intensificou a ocupação irregular de Paraisópolis. Nessa época, de acordo com Rangel (2007), a região do Morumbi passou a concentrar moradias de alto padrão, que ofereciam trabalho para a população que ali residia. Em 1968, foi aprovada a Lei de Zoneamento Geral do Município, a qual contemplou a área de assentamento de Paraisópolis. Concomitantemente, houve a construção do Estádio do Morumbi, que durou de 1952 a 1970, época em que o bairro estava em desenvolvimento e havia escassas áreas construídas (VILARON, 2011).

Nas décadas seguintes, segue Rangel (2007), obras públicas no entorno da região (Águas Espraiadas, Brooklin, Real Parque) provocaram o êxodo de várias famílias que residiam nessas regiões e foram morar em Paraisópolis, situação que provocou um adensamento no local e contribuiu para o surgimento de duas outras favelas: Jardim Colombo e Porto Seguro.

Figura 14: Estádio do Morumbi na época da construção, quando era cercado por vastos terrenos que, anos depois, se transformariam em residências de alto padrão.

Foto: Arquivo do jornal *O Estado de S. Paulo*

Paralelamente, conforme Alessi (2009), na década de 1970, houve intensificação do movimento migratório. Famílias vindas de estados da região nordeste passaram a ocupar o lugar, instalando-se rapidamente e formando grandes agrupamentos de habitações populares. Esse rápido adensamento causou problemas estruturais, continua o autor, pois não havia instalação de recursos de saneamento básico, iluminação, calçamento e organização das ruas.

Em 1975, a prefeitura elaborou um plano de reurbanização que previa, com concordância dos proprietários, a desapropriação do espaço, que não foi concretizada por causa da falta de recursos orçamentários e financeiros. Em 1979, o governo do Estado realizou 20% das ligações de energia elétrica em Paraisópolis.

De acordo com D'Andrea (2008), Paraisópolis cresceu moldada pela necessidade local de trabalhadores da construção civil e de manutenção predial, assim como de serviços domésticos. Segundo o autor, pode-se caracterizar essa favela como “uma continuação dos canteiros de obras da região” (p. 16). De acordo com o autor, a existência de relação de trabalho entre Paraisópolis e o entorno não expressa boa vizinhança entre os dois locais, ao contrário, essa foi historicamente permeada por tensões.

Nos anos de 1980, enquanto continuava o movimento migratório, conforme D'Andrea (2008), um arranjo entre as elites moradoras do entorno e o poder público ameaçou remover Paraisópolis para a construção de um complexo viário. Em 1983 foi criada a União dos Moradores da Favela de Paraisópolis como reação a essa iniciativa.

Conforme Alessi (2009), embora tenha sido criada uma comissão integrada, vinculada ao gabinete do prefeito, para realizar estudos de urbanização da área e de remoção das famílias, nenhuma ação foi praticada.

Figura 15: Paraisópolis e condomínio do Morumbi, ícone de desigualdade social

Foto: Tuca Vieira/2004

Segundo D'Andrea (2008), o crescimento demográfico de Paraisópolis e a articulação interna dos moradores dificultavam a remoção da favela. No final da década de 1980 e no começo da de 1990 várias organizações não governamentais começaram a atuar em Paraisópolis. Entre organizações não governamentais, escolas e hospitais, atualmente há cerca de 50 instituições do terceiro setor atuando ali (SILVA, 2010).

Conforme Alessi (2009), em 1994, a prefeitura propôs a remoção das famílias de Paraisópolis para o Projeto Cingapura visando a implantação de um plano viário, porém novamente os moradores rejeitaram a proposta. Em 1998, a prefeitura executou obras de urbanização no local e elaborou um projeto de lei para operação urbana em Paraisópolis, mas o projeto não foi aprovado.

Nos anos 2000, de acordo com Alessi (2009), orientada pela União dos Moradores, a população local se mobilizou para obter do poder público melhoria da infraestrutura. Como resultado, a prefeitura instalou redes de água, esgoto e drenagem, pavimentação das vias (ruas, escadas e vielas), iluminação pública, rede de telefonia, entre outros serviços resultantes do Programa de Reurbanização de Favelas. Apesar de

todas essas melhorias, em razão da desorganização dos lotes (moradia que ocupa partes de terrenos diferentes) e da ocupação de terreno particular, o documento de posse da habitação era difícil de adquirir.

Segundo Rangel (2007), o abandono dos lotes pelos proprietários, no início do século XX, na maior parte das vezes foi acompanhado pela desistência do pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Poucos proprietários quiseram requerer na justiça, e os processos existentes encontram-se quase todos arquivados, favorecendo a regularização por meio de ação judicial de usucapião²⁹.

Figura 16: Paraisópolis - conjuntos residenciais do Projeto de Reurbanização de Favelas, da prefeitura de São Paulo³⁰

No entanto, em 2005, a prefeitura publicou a Lei 14.062, de 13 de outubro, permitindo que donos de terrenos do loteamento original de Paraisópolis que tivessem dívidas de IPTU ou outras multas com a prefeitura pudessem doar esses lotes à municipalidade em troca do perdão dessas dívidas (SÃO PAULO, 2005). Já o Decreto de 47.272, de 12 de maio de 2006, regulamentou a doação de terrenos sem dívidas com a

²⁹ Usucapião, segundo Silva (2004), é um dos meios hábeis de aquisição, que se funda na posse continuada e de boa-fé, durante o tempo que se fixar em lei.

³⁰ Disponível em: <<http://www.arcoweb.com.br/artigos/quando-favela-vira-cidade-17-01-2011.html>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

prefeitura em troca do certificado de potencial construtivo, que pode ser utilizado em determinadas regiões da cidade. Esse certificado permite que os proprietários desses lotes possam negociar esse título com terceiros. Assim, caso não estejam interessados no potencial construtivo, eles poderão vendê-lo a uma construtora, por exemplo (SÃO PAULO, 2006).

5.1.1 O Programa Einstein na Comunidade de Paraisópolis

De acordo com Alberto (2008), no final da década de 1990 havia a presença marcante de conflitos por disputa do tráfico de drogas em Paraisópolis. Como organizações do terceiro setor já eram atuantes na comunidade desde o fim da década anterior, com essa realidade social, muitas dessas organizações passaram a fazer intervenções socioeducativas na comunidade.

Uma dessas instituições foi a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein (SBIBAE), que já tinha iniciado suas atividades na região desde a década de 1950, com o objetivo de oferecer à população um atendimento referencial em saúde. Como resultado dos trabalhos da SBIBAE, em 1971 foi inaugurado o Hospital Israelita Albert Einstein, que se tornou um dos mais conceituados centros de diagnóstico e medicina hospitalar da América Latina (SILVA, 2010). Em 1997, o Departamento de Voluntários da SBIBAE e o Instituto Israelita de Responsabilidade Social Albert Einstein assumiram a iniciativa de alinhar a prática assistencial a uma nova visão da medicina que, em vez de enfatizar o tratamento da doença, prioriza sua prevenção e a promoção da saúde. Como resultado, e complementarmente aos serviços médicos, foram levadas à comunidade ações de caráter social e educativo. Em janeiro de 1998, essas atividades foram concretizadas no Programa Einstein na Comunidade de Paraisópolis (PECP)³¹. Essa iniciativa foi concomitante ao início das ações de reurbanização do poder público na comunidade, conforme vimos no item anterior.

Com cinco linhas de ação (serviço social, esportes, saúde, adolescentes e educação), o PECP beneficia diretamente 10 mil crianças e suas famílias. De acordo com Avena (2011), o aumento da demanda do Programa levou à criação, em 2001, da Casa da

³¹Disponível em: <<http://www.einstein.br/responsabilidade-social/Departamento-de-Voluntarios/Atuacao/Paginas/programa-einstein-na-comunidade-de-paraisopolis.aspx>>. Acesso em 30 jan. 2013.

Criança, que contemplava atividades voltadas à leitura. Segundo Alberto (2008), como não havia bibliotecas na região ou investimento em áreas que oferecessem cultura, arte e educação, em 2003, a Casa da Criança foi transformada na Biblioteca Comunitária, que passou a fazer parte do Programa de Educação do PECP.

A Biblioteca Comunitária oferecia para a comunidade, em geral, acesso a livros, pesquisas e materiais audiovisuais. Paralelamente ao seu funcionamento, houve um processo de busca de identidade da Biblioteca. Nesse processo, segundo Alberto (2008), alguns questionamentos foram feitos: a qual público se destinará, como desenvolver um projeto que não seja apenas de difusão cultural, mas que possa transformar as práticas de leitura numa proposta de apropriação da leitura e da escrita, da informação e da cultura, dentre outras. Nesse contexto de incertezas, foi estabelecido um convênio com a Universidade de São Paulo (USP), por intermédio dos professores Edmir Perrotti e Ivete Pieruccini, do Departamento de Biblioteconomia e Documentação da Escola de Comunicações e Artes da USP.

Com o auxílio dos professores e do Colaboratório de Infoeducação (ColaborI) coordenado por eles, segundo Silva (2010), a Biblioteca sofreu uma reformulação em sua concepção, visando ações em rede e transformando-se num local de passagem à ampliação de vocabulário e de conhecimento geral, onde sujeitos criam e se apropriam da cultura e da história da comunidade. Essas alterações direcionaram a concepção da *Estação do Conhecimento*, termo cunhado por Perrotti (2007) para representar dispositivos voltados não apenas à difusão, mas à apropriação de conhecimento e de cultura.

A *Estação do Conhecimento Einstein* foi inaugurada em 2009, com localização próxima à recepção e entrada do PECP. Seu ambiente é dividido em dois espaços: um, composto por livros de literatura infantil, infanto-juvenil, ficção, didáticos, de referência e espaço para estudo; o outro, uma sala lateral separada por uma parede de vidro, é um espaço audiovisual com televisão e aparelho DVD para sessões de cinema. Produções dos usuários fazem parte dos acervos da *Estação* e são objetos de mostras organizadas por seus gestores, conforme mostram as imagens (**Figuras 17 e 18**).

Desde 2009, a linha de ação do PECP destinada à educação passou a contemplar a *Estação do Conhecimento*, uma brinquedoteca e o Programa de Educação Cidadã, que tem atividades incorporadas às da *Estação*.

Figura 17: Estação do Conhecimento Einstein
Foto: Magdalena J. Avena

Figura 18: Estação do
Conhecimento Einstein
Foto: Magdalena J. Avena

Figura 19: Brinquedoteca do PECP³²

³² Disponível em: <<http://www.einstein.br/responsabilidade-social/Programas-Comunitarios/Programa-Einstein-na-Comunidade-Paraisopolis/Paginas/programa-einstein-na-comunidade-paraisopolis.aspx>>. Acesso em: 31 jan. 2013.

5.1.2 O Programa de Educação Cidadã

No início de suas atividades, no final da década de 1990, o *Programa Educação Cidadã* do Núcleo de Educação do PECP atendia a crianças menores de seis anos; com a abertura de uma creche da Prefeitura, mudou a faixa etária de atendimento, contemplando crianças de até dez anos. Em 2009, conforme Silva (2010), o Programa estendeu suas atividades para atender também aos adolescentes entre 11 e 14 anos, visando propiciar condições para que as crianças e os adolescentes com desempenho cultural e escolar insatisfatórios fossem capacitados a lidar positivamente com a realidade em que viviam e desenvolvessem autoconfiança para tornarem-se aptos a ampliar suas habilidades para uma participação comunitária mais ativa e cidadã.

Os jovens do Programa participam diariamente, de segunda a sexta-feira, de atividades culturais e educacionais. Essas atividades são complementares às da escola e têm escopo variado, com ações que vão desde reforço escolar até educação corporal e higiene. Também são compreendidos debates entre grupos com temáticas que variam entre sustentabilidade, cidadania, dentre outras, além de sessões de cinema, atividades artísticas, que muitas vezes resultam em exposições, como a que consta na **Figura 18**.

As educadoras do Programa têm formação em Pedagogia e são orientadas por uma coordenadora, também pedagoga. Algumas das educadoras moram ou já moraram em Paraisópolis. Uma de suas funções é promover, junto a seu grupo de educandos, projetos que articulem a filosofia e os valores da instituição com possíveis intervenções em favor da formação da comunidade (AVENA, 2011).

5.2 Pesquisas histórico-documental e empírica

Para melhor compreensão do contexto de nosso objeto empírico, o curso *Disseminadores de Educação Fiscal*, foi feito um levantamento histórico-documental sobre os programas de educação fiscal do estado de São Paulo. A pesquisa abrange desde o período em que foram iniciadas as campanhas de arrecadação fiscal do estado, meados da década de 1960, até os programas atuais. Cada programa será detalhado no Capítulo 6 (item 6.1 *A educação fiscal em São Paulo: um olhar diacrônico*).

Ao recorte diacrônico sucedeu a pesquisa empírica, recorte sincrônico que ganha densidade analítica ao ser confrontado com o outro, de natureza histórica.

No que concerne à pesquisa empírica, a escolha do local para desenvolvimento dos trabalhos pode ser fundamentada por várias razões:

- a) Paraisópolis está “incrustada” no Morumbi, bairro povoado por parte da elite econômica da cidade de São Paulo, situação que possibilita a percepção de como uma mesma região geográfica, mas com diferentes valores *per capita*, é atendida pelo poder público;
- b) A comunidade tem um histórico de ações de resistência a políticas públicas restritivas, conforme visto anteriormente (item 5.1 *Paraisópolis: uma gigante na metrópole*), fator que evidencia algum tipo de atividade política por parte da população que ali reside;
- c) O PECP tem o *Programa de Educação Cidadã*, condição que possibilita a comparação entre a educação cidadã proposta pelo Estado e a desenvolvida nessa comunidade;
- d) O PECP, por meio da *Estação do Conhecimento Einstein*, vem passando, desde 2009, pelo uso de dispositivos de mediação cultural e pela experiência de apropriação de conhecimento e de cultura, questões centrais nesta tese;
- e) A *Estação do Conhecimento Einstein* já foi objeto empírico de outras pesquisas científicas que adotaram a metodologia colaborativa, situação que possibilita maior facilidade de fluxos de comunicação e de ação entre os atores da pesquisa.

Esses fatores compuseram uma conjuntura que despertou o interesse da pesquisadora em verificar como ocorreria a apropriação da informação pública fiscal por um grupo que reúne aspectos importantes para este trabalho: as educadoras do *Programa de Educação Cidadã*. Como o objeto de análise é o curso DEF, um dispositivo que tem como público-alvo professores da rede pública estadual de ensino para “disseminar” conteúdos sobre educação fiscal, as educadoras do *Programa de Educação Cidadã* pareciam ter perfil indicado para atuar como “disseminadoras”.

Nesse curso, a pesquisadora participou como tutora, fazendo mediações do dispositivo. Mediações estas que foram caracterizadas pelo desempenho de três papéis: pesquisadora de um curso de doutorado em Ciência da Informação, tutora do curso *Disseminadores de Educação Fiscal* e funcionária da Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo.

Para propor esse trabalho à equipe do PECP, vinte dias antes do início do curso, a pesquisadora se reuniu com a coordenadora do Programa e duas das educadoras que participariam do curso. A proposta de trabalho conjunto foi aceita e comunicada às demais educadoras pela coordenadora do Programa. Além do contato da tutora com as educadoras via ambiente virtual do curso a distância também ocorreram encontros presenciais. Os detalhes do desenvolvimento do curso serão apresentados adiante (item 6.2 *O curso Disseminadores de Educação Fiscal*).

PARTE III

6 DISPOSITIVOS DE EDUCAÇÃO FISCAL

Seria uma atitude muito ingênua esperar que as classes dominantes desenvolvessem uma forma de educação que permitisse às classes dominadas perceberem as injustiças sociais de forma crítica.

Paulo Freire

Com o propósito de melhorar a compreensão do contexto e das características de nosso objeto empírico, o curso *Disseminadores de Educação Fiscal*, antes faremos análise da informação e da comunicação dos programas de educação fiscal do estado de São Paulo. A nós interessa saber se um dispositivo de formação a distância voltado à educação fiscal, criado em 2004 pelo PNEF, promove diálogo entre o sujeito e a temática estudada; enfim, interessa-nos saber se as práticas do curso são de fato “educativas”.

6.1 A educação fiscal em São Paulo: um olhar diacrônico

É possível compreender a dimensão política³³ dos programas de educação fiscal realizados no estado de São Paulo fazendo uma análise das formas e conteúdos das informações e das comunicações veiculadas por eles, ação que evidencia a intencionalidade dos dispositivos analisados. Algumas iniciativas tiveram arco temporal mais abrangente e/ou produziram mais material informativo que outras, o que explica maior detalhamento e análise de umas em relação a outras.

³³ A dimensão educativa será analisada no Capítulo 7.

6.1.1 Os programas de educação fiscal do estado de São Paulo

I) Talão da Fortuna (1964-1970)

O *Talão da Fortuna* foi um concurso que incentivava os cidadãos a solicitar o documento fiscal no ato da compra e a denunciar as infrações fiscais cometidas por comerciantes. A participação dos cidadãos nas ações de fiscalização era premiada em dinheiro, tanto de forma direta, como nos casos de denúncia, quanto de modo indireto, por meio de cupons substituídos por talões que concorriam a sorteios que podiam alcançar o valor de um milhão de cruzeiros.

Parte integrante do *Programa de Incremento à Fiscalização e Arrecadação de Tributos Estaduais*, com o slogan “Talão da Fortuna – Compra Progresso, Vale Milhões”, o programa tinha como objetivo “proporcionar ao Poder Público meios de combater a sonegação do impôsto sôbre vendas e consignações” (art. 2º) (SÃO PAULO, 1964).

Figura 20: Divulgação do primeiro sorteio do *Talão da Fortuna*

Fontes: Governador, 1964, p. 1; 1.800.000 números, 1964, p. 1; Hoje, 1964, p. 1.

O concurso teve grande repercussão em todo o estado de São Paulo. Em 1º de outubro de 1964 teve início pela imprensa, rádio e TV a campanha publicitária de combate à sonegação fiscal e de divulgação do *Talão da Fortuna* (ver **Figura 20**).

Denominada de “campanha de educação fiscal”, essa divulgação apresentou consideráveis resultados no que se refere a aumento de arrecadação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC).

Figura 21: Cupom do *Talão da Fortuna*

Em seu discurso de abertura, o então governador do estado, Adhemar de Barros, proferiu as seguintes palavras:

Esse é realmente um concurso do povo para o povo. A exigência das notas fiscais, para que depois se transformem em talões da fortuna, transforma cada contribuinte em um fiscal, zeloso pelos interesses do Estado. Cada nota de compra expedida significa sempre mais escolas, mais estradas, mais obras públicas, mais assistência à lavoura, mais progresso. (GOVERNADOR, 1964, p. 1).

É importante notar que a fala do governador Adhemar de Barros expressa a ideia de o cidadão tornar-se um fiscal e de defender os interesses do Estado, sendo que espera-se que o Estado defenda os interesses públicos. Assim, é proposta uma inversão de papéis, que é veiculada por um discurso persuasivo. Dizer que o concurso é “do povo para o povo” induz o interlocutor a aceitar a ideia de que se pedir nota fiscal, automaticamente terá mais escolas, mais estradas etc. A ideia da nota fiscal é associada ao progresso, porém, entre a solicitação de nota fiscal e a contrapartida, bens públicos, há muitos caminhos a serem percorridos e diversos processos a serem destrinchados. Desse modo, se considerarmos os tipos de comunicação do setor público, percebemos que se trata de comunicação política, que, de acordo com Duarte (2011, p. 126), diz respeito ao “discurso e à ação na conquista da opinião pública em relação às ideias ou atividades que tenham relação com o poder” e que “possui um significado e remete a algo situado fora de si mesmo” (CITELLI, 1994, p. 27). A comunicação estatal seria a

mais adequada, conforme vimos no Capítulo 2, pois tem uma função utilitária de levar ao conhecimento público as ações da Sefaz sobre programas e campanhas.

Em 1968, o concurso começou a apresentar sinais de crise, situação que motivou a Sefaz a criar uma comissão para reestruturá-lo. No entanto, em 1969, no bojo da reforma administrativa do Estado, iniciada em 1967³⁴, foi criada uma subcomissão para avaliar o papel da Comissão Permanente do Talão da Fortuna (CPTF).

No relatório dessa subcomissão foram apresentados os seguintes pontos positivos do concurso:

[...] o comprador está prestando ao Fisco uma contribuição valiosa, indireta, supletiva e subsidiária. [...] porque oferece elementos concretos para o acionamento da fiscalização, na verificação da legitimidade e autenticidade dos documentos e da regularidade da situação fiscal do contribuinte que os emitiu.

A fiscalização especial, ensejada pelo Talão da Fortuna, possibilita a repressão a inúmeras modalidades de fraudes fiscais, que normalmente escapam a uma diligência rotineira [...].

Constitui, também, inquestionável fator psicológico de grande efeito, pois o pequeno e o médio contribuinte não ignoram que poderão a qualquer tempo ser alvos de fiscalização [...] (SÃO PAULO, 1969, p. 6).

Dentre os pontos negativos levantados, seguem os principais:

Após a modificação do sistema tributário, o *Talão da Fortuna* não oferece, sob o prisma fiscal, o mesmo interesse que apresentava ao tempo do IVC. Incidindo o ICM apenas sobre o valor acrescido, diminuiu sensivelmente o interesse pelo controle da operação final.

[...] o povo em geral não vê, pois, no *Talão da Fortuna*, senão uma oportunidade de concorrer e ser premiado. É o interesse pessoal, imediatista, sobrepondo-se ao interesse coletivo." (SÃO PAULO, 1969, p. 5 e 7).

A "modificação do sistema tributário" a que se refere o relatório foi a substituição do IVC pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), criado em 1965. Com a mudança da sistemática de tributação sobre o consumo, a incidência do imposto é "fragmentada" e, por consequência, o controle da cadeia produtiva se torna mais complexo (ver item 7.3 *A invisibilidade do ICMS*). Desse modo, a partir do ICM a possibilidade de sonegação ou de fraude fiscal por parte das empresas ficou facilitada. Assim, como importa ao Estado o controle de toda a cadeia de produção das empresas, a "fiscalização" por parte do povo tornou-se ineficiente. Este último, ao qual não são

³⁴ A reforma administrativa de 1967 foi uma tentativa de superar a rigidez do modelo burocrático da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1996).

explicitados todos os fluxos e dinâmicas envolvidos nesse processo, somente consegue “ver” o que lhe parece mais concreto e vantajoso: os sorteios e as premiações.

Em suma, por meio desses excertos do relatório da subcomissão é possível perceber dois pontos importantes: a visão do Estado sobre o papel da população no concurso *Talão da Fortuna* e sobre interesse coletivo. Sobre o papel da população, já no discurso do governador Adhemar de Barros havia ficado claro que o contribuinte seria “transformado em fiscal”. No relatório da Subcomissão, esse papel ainda é mais exaltado e considerado como aspecto positivo do concurso. Em relação à visão do Estado sobre interesse coletivo, o relatório apresenta a desmotivação da população pelo concurso como um comportamento individualista, configurando assim, de acordo com o relatório, o aspecto negativo do concurso.

Comparando o discurso do governador com as informações desse relatório, é possível fazer algumas observações. No discurso veiculado em *Diário Oficial*, em jornais comerciais, no rádio e na TV, havia uma plateia, pessoas com potencial de voto, situação propícia a uma comunicação política, logo, conforme foi analisado, o discurso é meramente retórico. Nas informações do relatório, de circulação interna, provavelmente sigiloso na época, há indicações sobre a motivação e o interesse do Estado com campanhas como a do *Talão da Fortuna*.

Apesar de o relatório ter demonstrando a ciência do Estado sobre a percepção do povo em relação a campanhas com sorteios e premiação (“oportunidade de concorrer e ser premiado”), muitos outros concursos continuaram a ser feitos nesses moldes, inclusive nos dias atuais, conforme veremos a seguir.

II) Semana Educativa contra a Sonegação Fiscal (1965-1970)

A *Semana Educativa contra a Sonegação Fiscal*, comemorada entre 13 e 18 de setembro, foi instituída em razão do aniversário do *Talão da Fortuna*. Tinha como objetivo o desenvolvimento de atividades, em escolas públicas primárias e secundárias, que alertassem sobre a necessidade de combate à sonegação fiscal. Os participantes que elaborassem trabalhos que aludissem à função social dos tributos e à sonegação fiscal recebiam um *Talão da Fortuna Mirim* para concorrer a prêmios.

O objetivo principal dessa Semana era o esclarecimento a todos os cidadãos, em especial as novas gerações, sobre a função social dos tributos e os aspectos negativos da sonegação fiscal.

Figura 22: *Aventuras do garoto imposto* (1965), livro infanto-juvenil publicado pela Secretaria da Fazenda como comemoração da *Semana Educativa contra a Sonegação Fiscal*.

Figura 23: Cartaz promocional sobre o *Talão da Fortuna Mirim*

Nesse contexto, a Secretaria da Educação procurou também chamar a atenção dos jovens do ensino secundário para a questão da função social dos impostos e organizou um concurso literário e de desenho sobre o tema, denominando o evento de *III Semana Educativa contra a Sonegação Fiscal*³⁵. A qualidade dos trabalhos apresentados causou surpresa aos avaliadores, e os alunos classificados do ensino ginásial, colegial e normal foram premiados com rádios transistores e outros prêmios.

Essa Semana foi a primeira iniciativa institucionalizada, no estado de São Paulo, que procurou envolver crianças no processo de sensibilização sobre a “função social dos tributos”. Depois dessa, várias outras surgiram.

³⁵ A primeira semana havia acontecido no final de 1964 com o *Concurso de Cartazes Infantis sobre o Talão da Fortuna*, que teve premiação em 15 de dezembro do mesmo ano; a segunda foi a *Semana de esclarecimentos sobre os deveres cívicos*, que havia ocorrido em maio de 1965.

III) Período de atuação do governo federal (1969-1980)

O final dos anos 1960 e toda a década de 1970 foram marcados pelo “milagre econômico”, a forte repressão política e o intenso controle do governo militar em várias instâncias sociais, principalmente na educação.

Nessa época, a Secretaria da Receita Federal, com o apoio do Ministério da Educação, lançou três campanhas educativas: *Operação Bandeirante* (1969), *Operação Brasil do Futuro* (1970-1971) e *Contribuinte do Futuro* (1971-1980). Essas campanhas tinham como objetivo levar às crianças elementos básicos para a formação de uma consciência nacionalista, substituindo a tensão instaurada entre fisco e sociedade. Em razão disso, as campanhas atacavam os vícios culturais e buscavam a aceitação de três ideias, ou ideais: a indispensabilidade dos tributos nas aspirações de desenvolvimento; as vantagens da colaboração da sociedade com o fisco; a poupança.

Segundo o então superintendente da Receita Federal em São Paulo, Miguel Quadros, os fiscais empenhados na *Operação Bandeirante* eram mais “agentes de relações públicas da Receita Federal que propriamente fiscais, pois seu objetivo único é mostrar que a máquina tributária não tem segredos nem mistérios.” (A PROMOÇÃO, p. 9).

Ora, considerar os fiscais como “agentes de relações públicas da Receita Federal” e a busca pelo desenvolvimento de um espírito nacionalista associado ao progresso e à modernização (“moderno ensino brasileiro”) são propagandas de governo, recurso típico de comunicação política que tem como interesse seduzir o interlocutor.

De acordo com o então diretor da Coordenação do Sistema de Fiscalização do Ministério da Fazenda, Luiz Gonzaga Furtado de Andrade, o objetivo da *Operação Bandeirante* não era arrecadar ou fiscalizar, mas sim educar, “numa autêntica marcha para o Interior, que deixe em todos os pontos em que passar, todos os esclarecimentos necessários à compreensão social do imposto e ao diálogo que deve presidir as relações entre o fisco e o contribuinte.” (A PROMOÇÃO, 1969, p. 11).

Embora Luiz Gonzaga Furtado de Andrade tivesse afirmado que não era objetivo da campanha arrecadar ou fiscalizar, o principal resultado da *Operação Bandeirante* foi o crescimento do número de contribuintes. De acordo com Miguel Quadros, no exercício seguinte, de 1970, poderia ser dobrado o número de contribuintes para todo o território

nacional. Esse aumento era previsível em função dos limites mínimos de declaração obrigatória, sendo que ainda era possível a graduação do aumento entre 50% e 100% (DONA, 1969, p. 9). Assim, essa “educação fiscal” apresentava resultados muito práticos e em curto prazo.

O concurso *Operação Brasil do Futuro* foi uma continuidade da campanha *Operação Bandeirante*. A diferença é que nesse segundo havia um concurso de redação em que os primeiros colocados ganhavam viagens e prêmios, tal qual a *Semana Educativa Contra a Sonegação Fiscal*. Ele fazia parte do Plano Geral de Administração dos Tributos Federais e teve como objetivo conscientizar os alunos do 3º e 4º anos do primário sobre a importância do imposto de renda.

Figura 24: Divulgação das normas do concurso de redação da *Operação Brasil do Futuro*

Fonte: *Folha de S. Paulo, Caderno Especial*, 27/09/1970, p. 2.

De acordo com Paulo Nathanael Pereira de Souza, então secretário de Educação da Prefeitura de São Paulo:

A “Operação Brasil do Futuro 71” vale por um curso de Educação Moral e Cívica e obedece aos propósitos do moderno ensino brasileiro, que exige uma escola voltada para os problemas práticos, tanto quanto para os valores permanentes da cultura. (CRIANÇAS, 1971, p. 12).

Mais uma vez é veiculada a ideia de um Estado provedor, que prima por educação, cultura, moral e bons costumes. Associar o pagamento de tributos à ideia de “civismo”, além de reforçar o nacionalismo, típico da época, fortalecia a concepção de cumprimento de deveres como um valor moral, próprio aos que estão sob uma tutela paternalista.

O programa *Contribuinte do Futuro* teve a abrangência de uma década e foi implantado em todo o Brasil. Apesar da abrangência nacional, o início das atividades em cada estado da federação não era o mesmo. Em São Paulo, os registros encontrados sobre o fato indicam que, neste estado, a vigência do programa foi de 1975 até 1980. Assim como na *Operação Brasil do Futuro*, os alunos tinham que desenvolver, em classe, redações sobre a importância e o dever de cada cidadão brasileiro em cumprir seus compromissos financeiros com o governo. Os temas para o concurso versavam sobre economia, poupança, imposto de renda, incentivos fiscais e assuntos afins.

Nas palavras do chefe da Receita Federal, Atílio de Paula, o objetivo do programa

[...] é conscientizar o jovem do valor da contribuição do imposto de renda, para que ele sinta a necessidade da entrega da parcela dos lucros do governo para os programas comunitários. Esse jovem será um contribuinte espontâneo. (CONTRIBUINTE, 1979, p. 25).

Novamente o discurso apresentado é político. É difícil de imaginar uma forma de convencer as pessoas a “sentir necessidade” de entregar parcela dos lucros ao governo se os tributos são “impostos”. Por definição, é uma ação impossível na prática, mas possível num discurso sedutor. Retornando a Salin (2000): se os cidadãos pudessem se pronunciar livremente, a tributação não corresponde ao que os cidadãos se disporiam a pagar.

Outro fato curioso é que esse discurso do final da década de 1970 é muito semelhante ao que os organismos internacionais fazem nos dias atuais ao defender as políticas públicas anticorrupção, a transparência e o acesso à informação pública. A ideia de incutir em crianças e adolescentes o “cumprimento voluntário das obrigações tributárias”, tão difundida nos programas de vários países da atualidade, não é recente, conforme vimos no Capítulo 4 (item 4.3 *A educação fiscal no mundo*).

Essa fase de atuação do governo federal, mesmo intencionando o combate à sonegação e resultando em aumento da arrecadação, foi marcada pela declarada busca de proximidade entre Estado e sociedade ou, em termos tributários, entre fisco e contribuinte. No entanto, nessa relação, a sociedade é percebida como uma “colaboradora” do fisco, evidenciando uma hierarquia, uma relação desigual. Dificilmente essa relação seria proposta em outros moldes durante o período militar.

IV) Operação Engajamento (1970-1971)

Em clima de crescimento econômico, política neoliberalista e discurso progressista, a *Operação Engajamento* foi lançada pela Sefaz antes do término do concurso *Talão da Fortuna* - o qual após seis anos de vigência já apresentava sinais de desgaste - e concomitantemente à *Operação Brasil do Futuro*.

De acordo com o então secretário da Fazenda, Dílson Funaro, os planos traçados para a *Operação Engajamento* objetivavam:

- Minimizar os custos de arrecadação e os custos de observância;
- Estimular a integração fisco e contribuinte;
- Promover a conscientização dos fins sociais e econômicos do tributo.

Nessa nova campanha, os sorteios e as premiações não mais faziam parte das práticas da Sefaz. Era o auge da ditadura militar, e o contexto político já sinalizava práticas voltadas a um nacionalismo que se fortalecia em razão de uma intensa propaganda do Estado, como é possível perceber no discurso abaixo de Dílson Funaro:

A comunhão fisco-contribuinte promove a conscientização dos fins sociais e econômicos do tributo, numa época decisiva da vida nacional, quando o conceito de liberdade individual vai sendo sistematicamente engolfado pela idéia superior da liberdade social, que tem por base não mais o trabalho, mas o tributo. (O MELHOR, 1970, p. 17).

Nesse discurso, mais crítico do que o vínculo da ideia de liberdade individual à de trabalho é a associação da ideia de liberdade social à de pagamento de tributo. Se o pagamento de tributo é uma obrigação, como pode ser compreendida como liberdade social?

Durante outro discurso a três mil agentes fiscais no lançamento do programa, no Palácio dos Bandeirantes, Dílson Funaro afirmou:

O tributo é o preço do desenvolvimento. Aos senhores compete também a responsabilidade pelo engajamento dos contribuintes no seu processo. Esta, a parcela de dever que lhes incumbe na defesa e na preservação da soberania nacional. Por isso, os convoquei. (FUNARO, 1970, p. 18).

Nesse discurso, além de persistir a ideia de o tributo significar o desenvolvimento nacional, está clara a busca de proximidade entre fisco e contribuinte.

Por entender que era necessária a construção de uma nova mentalidade político-econômica que valorizasse mais a ação preventiva do que a ação punitiva, o secretário da Fazenda promoveu uma modificação no sistema de arrecadação, que passaria a reconsiderar os critérios que determinavam a sonegação fiscal. Segundo o secretário, os contribuintes que houvessem declarado o imposto, mas que não tinham tido condições de recolhê-lo, não poderiam ser considerados sonegadores. Os contribuintes em débito com a Sefaz, porém “bem intencionados”, receberiam orientação dos agentes fiscais de renda sobre a melhor maneira de quitar suas obrigações fiscais.

Não é política da Fazenda cobrar impostos sobre a parte que não ficou clara para uma empresa. Portanto, a classe dos agentes fiscais – que hoje são homens que têm uma função muito mais orientadora que punitiva – transforma-se em agentes de desenvolvimento. Não são mais fiscais que examinam a contabilidade de uma empresa. Eles hoje saberão punir violentamente o sonegador como saberão orientar o bom empresário, que realmente deseja participar do nosso processo de desenvolvimento. (A MULTA, 1970, p. 17).

Paralelamente, houve grandes esforços para a mudança da imagem do fisco, em termos gerais, e dos agentes fiscais de renda, em particular. À Sefaz procurou-se atribuir uma imagem de órgão moderno e informatizado, e aos agentes fiscais, a de facilitadores e de orientadores do contribuinte no processo de cumprimento de suas obrigações fiscais. Também foram veiculadas propagandas que buscavam a melhoria da imagem do fisco e dos fiscais concomitantemente às medidas que visavam facilitar o cumprimento das obrigações tributárias do contribuinte e às que estabeleciam um plano de retribuição salarial aos fiscais que orientassem os contribuintes sobre a melhor forma de cumprimento de seus deveres tributários (ver **Figura 25**).

O diferencial da *Operação Engajamento* foi contemplar apenas o contribuinte-empresa, não o contribuinte-cidadão. Dentre os programas estudados, esse foi o que mais se aproximou da prática de ajudar ou simplificar o cumprimento das obrigações tributárias, preocupação que atualmente está sendo enfrentada por alguns países, como França e Austrália (ver item 7.4 *A injustiça fiscal*).

Figura 25: Propagandas da Secretaria da Fazenda

Fontes: *Folha de S. Paulo*, 08/11/1970; p. 15; *Folha de S. Paulo*, 17/11/1970; p. 12; *Folha de S. Paulo*, 24/11/1970, p. 9.

V) ICM Pró-Desenvolvimento (1972)

Em termos de abordagem e conteúdo, o *ICM Pró-Desenvolvimento* foi uma continuação da *Operação Engajamento*. O país estava em clima do “milagre econômico”, e o estado de São Paulo era responsável por considerável parcela desse “milagre”, pois, conforme afirmou o então governador Laudo Natel, “aqui, em menos de 3% do território nacional trabalhavam 20% de todos os brasileiros” (GOVERNADOR, 1972, p. 2).

Assim como a *Operação Engajamento*, o *ICM Pró-Desenvolvimento* estabelecia uma nova política fiscal, enfatizava o processamento eletrônico dos procedimentos fiscais e propunha nova ordem de métodos na administração tributária. A automação dos débitos fiscais foi um forte impulso no combate à sonegação porque proporcionava o controle da situação fiscal e econômica de 400 mil contribuintes do ICM, que representavam mais de 90% da arrecadação do Estado. A mudança nos métodos de administração tributária contemplava o parcelamento de débito e a possibilidade de utilização de créditos acumulados do ICM para o pagamento de débitos fiscais.

Na cerimônia de lançamento do programa, Carlos Antonio Rocca, então secretário da Fazenda, proferiu: “[...] o ICM se incorpora a cada *quillowatt* gerado, a cada escola construída, a cada quilômetro de rodovia, a cada obra municipal.” (GOVERNADOR, 1972,

p. 2). No mesmo sentido, o então governador, Laudo Natel, fez um discurso em prol do desenvolvimento do país:

[...] o programa que estamos lançando hoje tem por princípio básico a defesa do bom contribuinte, assegurando-lhe a garantia de que pagar os impostos em dia nunca constituirá uma desvantagem na concorrência com os que sonegam.
[...] o programa que estamos implantando não se confunde com uma preocupação meramente fiscalista; trata-se de ver no ICM não apenas uma fonte de receita, mas um instrumento para o desenvolvimento estadual e nacional, por consequência. (GOVERNADOR, 1972, p. 1-2).

O processo de associação do ICM a algum aspecto do desenvolvimento econômico e social, recurso já utilizado nos programas anteriores durante o período do governo militar, é perceptível por meio das propagandas de jornal veiculadas na época. Nessas propagandas eram anunciadas as ações do Estado, que beneficiavam a população como um todo, em seguida era apresentada a necessidade de aumento de arrecadação do ICM como contrapartida aos avanços almejados.

Dessa forma, eram divulgadas várias iniciativas, como a melhoria do sistema de saúde, tanto no que se referia à reequipagem da rede hospitalar estadual e a inauguração de postos de saúde quanto no que dizia respeito ao aprimoramento do ensino médico e ao estímulo à pesquisa medico-científica. E, também, a iniciativa de fornecer medicamentos básicos às unidades oficiais de saúde a preços acessíveis por meio da Fundação do Remédio Popular. Logo em seguida, o texto continuava assim:

[...] os investimentos necessários a essa política de promoção do homem, base de qualquer programa de desenvolvimento, exigem o aumento da receita do Estado, através do ICM.

E para que esse aumento de receita se realize sem novos ônus para os contribuintes, a Secretaria da Fazenda montou sua nova máquina arrecadadora para desestimular a sonegação do ICM PRÓ-DESENVOLVIMENTO.

Uma das peças dessa máquina é o processamento eletrônico utilizado intensivamente para: - controlar a arrecadação e os débitos fiscais – avaliar a situação fiscal e econômica dos 400 mil contribuintes do ICM no Estado de São Paulo – programar e tornar mais eficiente o trabalho dos homens da fiscalização. (SÃO PAULO, 1972, p. 5.).

Foi nesse período, na década de 1970, que o Estado começou a manter potentes bancos de dados com informações sobre a população, configurando-se no “Estado informacional” de Braman (2006) e adquirindo a capacidade de ver sem ser visto de que trata Bobbio (2000a e 2004). A administração tributária aproveitava o progresso

tecnológico da época, incrementado por máquinas com considerável capacidade de armazenamento, para associá-lo à ideia de progresso socioeconômico, promovido pelo Estado “graças” ao pagamento de tributos.

Outra característica comum entre a *Operação Engajamento* e o *ICM Pró-Desenvolvimento* foi a promoção de uma nova imagem da Sefaz e do agente fiscal renda, que havia se tornado “o homem da Fazenda”.

Na *Operação Engajamento* era buscada a valorização, em vários sentidos, do agente fiscal de rendas com a tentativa de substituição da imagem de carrasco pela de um profissional amigável, disposto a prestar auxílio aos contribuintes bem intencionados, mas com dificuldades técnicas ou financeiras. No *ICM Pró-Desenvolvimento* a valorização do agente fiscal continuou, mas dessa vez em busca de uma imagem mais humanizada, que apresentava o agente fiscal como um homem comum. As propagandas buscavam estabelecer uma relação de identificação entre o agente fiscal e sociedade.

Figura 26: Propaganda da Secretaria da Fazenda

“Olhe bem esta foto. Repare na expressão deste homem. Ele é um Agente Fiscal da nova Secretaria da Fazenda. Agora, responda: V. vê um homem de olhar duro, as mãos prontas para preencher (*sic*) um talão de multa? Ou vê um homem igual a V., com uma família semelhante à sua, após um dia de intenso trabalho? Apenas uns poucos maus empresários ainda o vêem como um homem invariavelmente predisposto a punir e a multar. A grande maioria, contudo, optou pela segunda alternativa. Se V. também acha que o Agente Fiscal é gente como V., é alguém que compreende a importância do ICM PRÓ-DESENVOLVIMENTO.”

Fonte: *Folha de S. Paulo*, 13/07/1972, p. 9

VI) Turma do Paulistinha (1980-1985)

Apesar de o relatório da Subcomissão para avaliação do *Talão da Fortuna*, em 1969, ter apontado a necessidade de mudança na concepção dos concursos e campanhas

de incremento à arrecadação tributária, sugerindo que deveria ser subtraído o caráter lotérico e deveria ser desenvolvida uma consciência para a importância social dos tributos, onze anos após esse relatório foi instituído o *Turma do Paulistinha*, concurso com sorteio não apenas de caráter lotérico, mas com concorrência pela loteria federal.

O concurso consistia na troca de documentos fiscais por álbuns e figurinhas, considerados educativos, e na distribuição de prêmios. O concorrente deveria obter, mediante a apresentação do álbum com duzentas figurinhas devidamente preenchido, um cupom numerado com o qual participaria do sorteio de prêmios em mercadoria pela extração da loteria federal.

Figura 27: Álbum de figurinhas da *Turma do Paulistinha*

Legalmente fundamentado pela mesma lei do *Talão da Fortuna*, a Lei 8.233/1964, o concurso *Turma do Paulistinha* era voltado exclusivamente para crianças e foi implementado considerando

[...] a necessidade de desenvolver junto à população, principalmente a de idade escolar, a consciência para a importância social dos tributos;

[...] ser indispensável desenvolver o hábito do consumidor em exigir sempre os documentos fiscais que devem ser emitidos pelos contribuintes do Imposto de Circulação de Mercadorias;

[...] ser de interesse da Administração favorecer a elevação dos níveis da arrecadação do ICM, sem aumento da carga tributária incidente sobre os contribuintes [...]. (SÃO PAULO, 1980).

Nos excertos acima, há três informações importantes: a) a busca do desenvolvimento da consciência, entre crianças e adolescentes, sobre a importância do pagamento de tributos; b) o incentivo ao sujeito pelo desempenho de seu papel de consumidor, não o de cidadão, conforme declaram outros concursos; c) é expresso o interesse da administração em arrecadar mais. Assim, articulando as informações, temos a seguinte proposta: o Estado tem interesse em aumentar o nível da arrecadação e, para isso, pretende desenvolver na população, desde a infância, a cultura de solicitar o documento fiscal. Aqui não há apelo à consciência cidadã do sujeito visando sensibilizá-lo a pagar tributos, tampouco há a relação direta entre pagamento de tributos e benefícios sociais. Os interesses do fisco são declarados abertamente.

VII) Nota Fiscal dá Poupança (1988-1990)

O *Nota Fiscal dá Poupança* também consistia em troca de documentos fiscais por cupons que davam direito à participação em sorteio. O concurso foi denominado *Nota Fiscal dá Poupança* porque o valor da premiação era depositado diretamente em conta-poupança dos bancos Banespa ou Nossa Caixa-Nosso Banco, ou convertido em crédito para financiamento de imóvel residencial financiado por esses bancos.

De acordo com a Resolução SF 22/1988, a finalidade do concurso era “conscientizar a população sobre a necessidade de se exigir Nota Fiscal, para que se possa obter maiores benefícios sociais” (SÃO PAULO, 1988, art. 1º).

Figura 28: Divulgação do *Nota Fiscal dá Poupança*

Fonte: *Folha de S. Paulo*, 10/11/1989, p. 7

Nesse programa, é retomada a ideia de uma ligação direta entre solicitação do documento fiscal tendo como contrapartida benefícios sociais.

O que há de curioso nessa campanha é que suas regras permitiam que o consumidor participasse dos sorteios mesmo quando um estabelecimento se recusasse a emitir um dos documentos fiscais aceitos pelo concurso. Em substituição ao documento fiscal era aceita uma *Declaração de compra sem documento fiscal* que era fornecida pelo posto fiscal a que pertencesse o estabelecimento. Essa declaração era preenchida pelo próprio consumidor, que deveria identificar o nome ou a razão social do estabelecimento, o seu endereço e apresentar testemunha ou algum elemento comprobatório da transação (a mercadoria, quando possível; o canhoto do cheque etc.). Era o fisco facilitando o controle das empresas por parte dos cidadãos.

VIII) Programa de Educação Tributária (1989-1999)

Dentre todos os programas de educação fiscal do estado de São Paulo, o PET teve metodologia e ações diferenciadas, como: trabalho conjunto com a Secretaria de Educação, pesquisa sobre conhecimento de tributos entre os alunos, capacitação de professores, dentre outros.

Embora tenha sido aprovado apenas em 1992, o PET teve início já em 1989, enquanto ainda vigorava o concurso *Nota Fiscal dá Poupança*. As práticas iniciadas em 1989 foram resultado de planejamento conjunto entre a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da Educação.

Em julho de 1992, foi publicada a Resolução Conjunta SF/SE n. 1, que aprovava o programa com o objetivo de “introduzir nas escolas de 1º e 2º graus noções sobre legislação tributária, impostos e taxas estaduais, e o papel desses tributos na consecução dos programas de governo desejados pela população” (SÃO PAULO, 1992, art. 1º). Essa Resolução dispunha sobre a inclusão do PET nas atividades escolares e tinha como objetivos específicos:

- a) difundir junto à população escolar o conhecimento da importância dos tributos para o bem-estar comum;

- b) ampliar, a médio prazo, a consciência do aspecto tributário da cidadania, destacando que exigir a nota fiscal é um direito do cidadão;
- c) evidenciar o papel dos governos na consecução do bem comum;
- d) destacar a responsabilidade social do contribuinte no cumprimento de suas obrigações tributárias para o bem-estar da comunidade em que ele vive e trabalha;
- e) promover campanhas educativas.

Em 1992, a Sefaz realizou um levantamento junto aos alunos da rede estadual de ensino para averiguar o perfil dos estudantes e o seu grau de conhecimento em relação aos impostos. O resultado da pesquisa constatou que a maioria dos estudantes não conhecia quais eram os impostos existentes, quais eram o destino e a utilidade do dinheiro dos impostos e para que serve uma nota fiscal. A pesquisa foi realizada em quatro escolas de diferentes regiões da capital, e o levantamento contou com a participação de 265 alunos: 170 do 1º grau (atual ensino fundamental) e 95 do 2º grau (atual ensino médio). Apenas 25% dos estudantes conheciam o ICMS, 30% não sabiam qual era utilidade do dinheiro arrecadado, 25% afirmaram que a nota fiscal para nada servia e 40% acreditavam que os impostos tinham como destino o “governo” (PESQUISA, 1993, p. 12).

Ainda em 1992, também passou a fazer parte do PET a Escola Fazendária do Estado de São Paulo (Fazesp), departamento da Secretaria da Fazenda responsável pela capacitação dos servidores. No ano seguinte, 1993, o programa passou a contar com a participação da Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE). Assim, entre 1992 e 1993, por intermédio de várias reuniões e alguns seminários, as secretarias da Fazenda e da Educação trabalharam conjuntamente no sentido de definir a estrutura do programa, elaborar material didático e capacitar professores. Havia uma preocupação em não restringir o programa aos conceitos de tributação, mas relacioná-lo ao exercício da cidadania.

Em 1994 o PET foi oficialmente instituído. Para colocar em prática os objetivos estipulados pelo Programa, a comissão do PET trabalhava junto às Delegacias Regionais de Ensino (atualmente Diretorias Regionais de Ensino), visando a capacitação dos professores para trabalharem conceitos de educação tributária. Foram realizadas

reuniões, palestras e seminários, a fim de proporcionar maior envolvimento dos professores com o Programa.

Ao ser acionada para manifestação sobre o Projeto de Lei n. 767, de 1995, que dispunha sobre a inserção de “Noções básicas da legislação e consciência tributária para combate à inflação” no currículo escolar do Estado, a Diretoria de Planejamento da Administração Tributária (Diplat), departamento da Sefaz responsável pelo PET, não recomendou a realização de “campanha acompanhada de incentivos tais como sorteios, prêmios, brindes e assemelhados, veiculada por todos os meios de comunicação”, por entender que iniciativas desse tipo “envolvem mais aspectos negativos do que positivos” (SÃO PAULO, 1995a), porque representam: a) um grande custo aos cofres públicos; b) estimulam o ganho imediato em detrimento do exercício da cidadania; c) apresentam resultados efêmeros e estatisticamente desprezíveis em termos de aumento de arrecadação; d) comprometem a imagem dos agentes públicos, os quais não podem atender imediatamente às queixas por telefone sobre a não emissão de nota fiscal.

A previsão inicial era que o PET fosse abrangente e duradouro, com introdução gradual de noções de tributação nas diferentes séries e disciplinas do currículo escolar. Em 1994, um projeto multidisciplinar foi inserido no currículo escolar de 450 escolas da rede pública estadual de ensino, envolvendo cerca de dez mil alunos de 3ª a 6ª série do 1º grau, atual Ensino Fundamental (EDUCAÇÃO, 1995, p. 6). A título de exemplo, os professores de Matemática tratavam de tributos e alíquotas ao ministrarem porcentagem; os professores de Geografia apresentavam os serviços públicos (saneamento básico, pavimentação etc.) como benefícios advindos da receita gerada pelos impostos; os professores de Português discutiam o direito do cidadão de exigir aplicação adequada dos recursos governamentais. Enfim, a questão da tributação foi inserida em várias disciplinas visando o despertar da consciência dos alunos para as relações sociais, econômicas e políticas que envolvem o indivíduo na construção da cidadania. Também foram desenvolvidos materiais didáticos e vídeos que buscavam tratar a questão da educação fiscal de forma pouco complexa.

Um dos diferenciais das ações do PET, em comparação aos programas antecedentes, eram as diretrizes didático-pedagógicas organizadas pela Secretaria da Educação. Nesse sentido, os subprogramas de educação tributária desse período se aproximavam das propostas da *Semana Educativa contra a Sonegação Fiscal*, instituída

em 1965, tendo como diferencial apenas as atividades periódicas, não anuais como as da década de 1960.

De 17 a 19 de outubro de 1994 foi realizado o *I Seminário Estadual sobre Educação, Tributação e Cidadania*, evento que contou, sobretudo, com as palestras de professores da Faculdade de Educação da USP e especialistas da Sefaz. O evento resultou num livro publicado pela Sefaz intitulado *Educação, tributação e cidadania* (SÃO PAULO, 1995b).

Figura 29: Livro *Educação, Tributação e Cidadania* (1995)

Figura 30: Divulgação do *I Seminário Estadual sobre Educação, Tributação e Cidadania*. São Paulo-SP, out/1994.

Em 1995, sob influência do PNUD, foi estabelecido um convênio de cooperação técnica entre órgãos fazendários do Brasil (ver item 4.4 *A educação fiscal no Brasil*), fato que modificou a forma de atuar do PET.

Com a modernização, em 1996, o PNAFE incluiu a educação tributária entre os projetos de modernização do Estado. No entanto, no contexto da reforma, de acordo com a publicação *PNAFE é realidade: a nova face da gestão fiscal*, o objetivo do projeto de educação tributária era mudar o rumo das

[...] tradicionais campanhas de arrecadação de documentos fiscais que eram promovidas pelos estados com vistas a promover o aumento da arrecadação. Nessas campanhas, apoiadas por sorteios ou promoções, o que estava em foco não era a consciência do cidadão, mas o interesse do Estado em promover o aumento de suas receitas. Essas campanhas nada contribuíam para transformar o indivíduo, para o qual elas se dirigiam, no cidadão que conhece a função social do tributo, e que por esse motivo exerce controle sobre o desempenho dos administradores públicos e garantem melhores resultados sociais. (BRASIL, 2006, p. 9-10).

Essa diretriz foi ao encontro das ações que já estavam sendo implementadas desde 1989 no bojo do PET. No entanto, embora fosse diretriz do PET ensinar sobre tributação, conforme anunciado nos objetivos do programa, e não associar suas campanhas a práticas de incentivo como sorteio e premiação, nos objetivos específicos do Programa havia alguns propósitos questionáveis. “Ampliar, a médio prazo, a consciência do aspecto tributário da cidadania, destacando que exigir a nota fiscal é um direito do cidadão”. Veremos no Capítulo 7 (item 7.2 *Cidadania: direitos vs. deveres*) alguns aspectos sobre cidadania, contudo já é possível perceber que associar o pedido de nota fiscal à cidadania e ao direito do cidadão é uma impropriedade. Solicitar nota fiscal é um direito do consumidor. Não há que se invocar direitos cívicos numa situação em que a condição cívica do sujeito é um dever: o de pagar imposto. Em suma, se pensarmos no sujeito em sua condição de consumidor, pedir nota fiscal é um direito; em sua condição de cidadão, é um dever.

Outro aspecto questionável: “destacar a responsabilidade social do contribuinte no cumprimento de suas obrigações tributárias para o bem-estar da comunidade em que ele vive e trabalha”. Entre o ato de pagar impostos e “o bem-estar da comunidade” há um “hiato” que não é possível ser transposto automaticamente, apenas com o “cumprimento de suas obrigações tributárias”. Pelas mesmas razões, não podemos considerar que “o bem-estar da comunidade” é uma “responsabilidade social do contribuinte”, pois nada garante que, se o sujeito cumprir todas suas obrigações como contribuinte, a comunidade terá uma condição de bem-estar.

IX) Gincana da Nota Fiscal e Gincaninha (1992)

Concomitante ao PET, o *Gincana da Nota Fiscal* premiava alunos e escolas inscritas no concurso, mas também o público em geral, com dinheiro e brinquedos.

Disputavam os prêmios os que trocavam dez documentos fiscais por cupons do concurso e concorriam a sorteios semanais e mensais. Participavam do *Gincaninha* os alunos matriculados em escolas públicas de 1º e 2º graus, inscritas no concurso. As modalidades de premiação para esse concurso eram *desenho livre* e *redação*, ambos com temática alusiva ao ICMS. Os prêmios do *Gincaninha* eram apenas brinquedos.

De acordo com a Resolução Conjunta SF/SE, n. 1/1992, o objetivo do concurso era “suscitar o pedido de notas fiscais na compra de mercadorias, contribuindo no combate à sonegação e permitindo o aprendizado do aluno no tocante às relações entre exigência de notas fiscais e a consecução dos programas de governo” (SÃO PAULO, 1992, art. 9º, I). De acordo com essa Resolução Conjunta, a finalidade do concurso era “a difusão de conhecimentos sobre tributação do ICMS no âmbito das escolas públicas estaduais e da população em geral”, conforme artigo 1º do Regulamento.

Na época, a estimativa de sonegação fiscal era em torno de 40%, e a queda na arrecadação do ICMS foi por volta de 12% por causa do processo de recessão dos últimos doze anos anteriores. Com o lançamento do *Gincana da Nota Fiscal*, o objetivo do governo paulista foi o de aumentar a arrecadação em, pelo menos, 10%. Uma das metas do concurso era envolver os 6.500 alunos das escolas públicas da rede estadual (EDUCAÇÃO, 1995).

Figura 31: Logo da *Gincana da Nota Fiscal*

Figura 32: Divulgação da campanha de educação tributária no lançamento do *Gincana da Nota Fiscal*. USP, São Paulo-SP, 30/08/1992.

O que há de mais curioso na sistemática desse concurso é que ele foi criado pelo mesmo ato normativo que instituiu o PET, a Resolução Conjunta SF/SE, n. 1/1992, sendo que o Programa era contrário às práticas de sorteio e premiações, principal atrativo do *Gincana da Nota Fiscal e Gincaninha*.

No entanto, embora tenha sido criado no contexto do PET, esse concurso não era fundamentado pelos princípios do Programa (conscientização da questão tributária como parte da formação da cidadania), ao contrário, retomou a prática de troca de documentos fiscais como requisito para participação em sorteios e premiação. Era como se a educação fiscal fosse vista de duas maneiras diferentes e executada mediante orientações distintas.

X) Bota Nota (1993-1994)

De maneira semelhante ao *Gincana da Nota Fiscal e Gincaninha*, o *Bota Nota* foi realizado paralelamente às ações do PET, mas com práticas distintas. De acordo com a Resolução SF, n. 50/1993, a finalidade do concurso era “a difusão de conhecimentos sobre o ICMS junto à população em geral.” (SÃO PAULO, 1993, art. 1º).

Figura 33: Logo e divulgação do *Bota Nota*.

Apesar da expressa finalidade, as ações da campanha não eram voltadas a esclarecimentos sobre o ICMS. O concurso seguia a mesma sistemática dos demais

orientados por trocas de nota fiscal por cupons que davam direito à participação de sorteios.

XI) Tributação e Arte (1994)

Restrito aos alunos participantes do PET, o concurso *Tributação e Arte* foi uma continuação do *Gincaninha*. Desde que apresentassem trabalhos alusivos ao ICMS, os alunos podiam concorrer a prêmios em três modalidades: desenho livre, redação e artes plásticas. Os trabalhos foram julgados segundo os critérios originalidade, criatividade e adequação ao tema proposto, e os vencedores recebiam brinquedos e brindes como prêmios.

É interessante observar que o objetivo dessa campanha é: “sensibilizar as escolas públicas estaduais para se engajarem no Programa de Educação Tributária” (SÃO PAULO, 1992). Se o PET era um Programa que criticava a prática de premiações e sorteios, como uma campanha com esse objetivo poderia apoiá-lo?

XII) Programa de Educação Fiscal para a Cidadania (1999-)

Com as mudanças conceituais e de nomenclatura ocorridas em 1999 (ver item 4.4 *A educação fiscal no Brasil*), no âmbito paulista o que era conhecido como *Programa de Educação Tributária para a Cidadania* foi alterado para *Programa de Educação Fiscal para a Cidadania*.

De acordo com a publicação *PNAFE é realidade: a nova face da gestão fiscal* (BRASIL, 2006, p. 10), as campanhas publicitárias como a do *Talão da Fortuna* nada contribuíam para o aprimoramento da consciência social e induziam a uma relação de alienação do indivíduo a respeito do Estado.

Em razão dessa visão, as diretrizes nacionais para educação fiscal estão pautadas por objetivos semelhantes aos do PET:

- a) Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica dos tributos;
- b) Facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo cidadão;

- c) Incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade.

Como esse programa reflete a influência dos organismos internacionais em políticas públicas, conforme visto no Capítulo 3 (itens 3.2.2 *O Estado gerencial e o acesso à informação* e 3.3 *A modernização da administração tributária*), não é por acaso que dentre as diretrizes para educação fiscal consta “incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade”. É a tentativa de controle do mercado global sobre o Estado, tendo a sociedade como “intermediária desavisada”.

A proposta nacional para a educação fiscal tinha como ponto de partida o tratamento das questões tributárias no contexto da cidadania, nas escolas públicas e particulares de 1º e 2º grau, para depois abranger as universidades e a sociedade em geral. O *Programa de Educação Fiscal para a Cidadania*, embora desenvolva atividades voltadas a um público-alvo específico (estudantes do ensino fundamental e médio, estudantes de ensino técnico-profissionalizante, estudantes de ensino superior e outros) busca a ampliação de seu público-alvo. Desse modo, as ações e atividades desse Programa são acessíveis a qualquer grupo da sociedade civil que queira debater questões de finanças públicas e cidadania ou conhecer o trabalho do estado de São Paulo relacionado à arrecadação de tributos, a execução do orçamento público ou auditoria interna.

Assim como ocorreu no PET, para o *Programa de Educação Fiscal para a Cidadania* também foram desenvolvidos materiais didáticos e vídeos que buscam tratar a questão da educação fiscal e da consciência cidadã.

Subprogramas e ações

Em vigor há quinze anos o *Programa de Educação Fiscal para a Cidadania* abrange vários subprogramas e ações de educação fiscal; os principais são: palestras, seminários, feiras etc., *Fazenda aberta*, *Fazenda vai à escola*, curso *Disseminadores de Educação Fiscal* e *Fazenda vai à praia*, sendo todos os subprogramas desenvolvidos pela Fazesp.

a) Eventos: palestras, seminários, feiras etc. (1999-)

Desde o início do Programa são realizadas palestras em associações, sindicatos, confederações e demais organizações para divulgação e esclarecimento, ao público externo, sobre a legislação tributária e sobre o programa *Nota Fiscal Paulista*. O objetivo desses eventos é favorecer o cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, por meio da apresentação da interpretação do fisco sobre pontos polêmicos da legislação.

Figura 34: Logo da 1ª Jornada de Educação Fiscal de Bauru

O curioso é que o texto do logo da **Figura 34** deixa subentendido que os “equívocos do passado” não serão mais cometidos, mas concomitantemente a esses eventos são feitos sorteios do programa *Nota Fiscal Paulista* e nesses eventos também são esclarecidas questões deste programa.

b) Fazenda Aberta (2000-)

Inserido no contexto do *Programa de Educação Fiscal para a Cidadania*, o *Fazenda Aberta* é um subprograma que tem como objetivo divulgar o papel social da Sefaz e de seus serviços aos alunos de escolas públicas e particulares e à comunidade em geral. No encontro, é promovida uma integração do público externo com a Sefaz por meio de visitas guiadas, tanto na capital quanto nos setores regionais, nas quais são dadas explicações sobre os serviços prestados pela Sefaz, desde a arrecadação de tributos até a execução orçamentária e o controle. Também é discutida a importância das atividades

da Sefaz para a sociedade e são visitados espaços como o antigo cofre da Sefaz, o Tribunal de Impostos e Taxas (TIT), departamento da Sefaz, o Espaço Memória e outros.

Figura 35: *Fazenda Aberta* – visita ao TIT. Secretaria da Fazenda, São Paulo-SP, 07/08/2000

Fonte: *Acervo NDI*

A programação do *Fazenda Aberta* dura em torno de 2h a 2h30 e é adaptada de acordo com a faixa etária dos visitantes. Na capital, para todos os públicos o roteiro é dividido em várias atividades. São contemplados alunos de: 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, 5ª e 6ª séries do ensino fundamental, 7ª e 8ª séries do ensino fundamental, 1ª a 3ª séries do ensino médio e universitários.

c) Fazenda vai à escola (2000-)

O *Fazenda vai à Escola* tem os mesmos objetivos do *Fazenda Aberta*, no entanto, em vez de os alunos visitarem a Sefaz é um funcionário da Secretaria que se desloca até as escolas para fazer palestras e apresentar filmes para discutir a importância das atividades da Sefaz para a sociedade.

Eram contemplados alunos de: 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, 5ª e 6ª séries do ensino fundamental, 7ª e 8ª séries do ensino fundamental, 1ª a 3ª séries do ensino médio, professores de 1ª a 6ª série do ensino fundamental, professores de 7ª e 8ª

séries do ensino fundamental ou de 1ª a 3ª série do ensino médio, universitários e grupos da terceira idade.

Figura 36: *Fazenda vai à escola* – visita da equipe de educação fiscal a uma escola, 11/09/2001

Fonte: Acervo NDI

d) Curso Disseminadores de Educação Fiscal (2004-)

O curso *Disseminadores de Educação Fiscal* (DEF) foi implantado pelo PNEF e é ministrado em todos os estados federados e no Distrito Federal na modalidade a distância. A organização do curso é centralizada na ESAF, que coordena as atividades juntos às administrações estaduais. Por essa razão, o curso é disponibilizado pela internet na página da ESAF, o que garante a uniformidade de conteúdo e procedimentos em todos os estados da federação. A cada semestre é realizado um curso com duração de aproximadamente três meses e tem como público-alvo os funcionários da Secretaria da Fazenda, da Secretaria da Educação e da Receita Federal, mas também é aberto ao público em geral. Em São Paulo, o curso está sob responsabilidade da Fazesp.

Figura 37: Cadernos do curso *Disseminadores de Educação Fiscal*

Além do DEF também são ministrados cursos de formação de tutores, que visa a formação de novos tutores para acompanhamento das turmas do DEF (ver mais informações no Capítulo 6).

e) Fazenda vai à praia (2006)

Fazenda vai à praia foi uma campanha que objetivava divulgar o *Programa de Educação Fiscal para a Cidadania* por meio de jogos e brincadeiras destinados a adultos e crianças, visando disseminar os conceitos de educação fiscal com os veranistas que frequentavam o litoral paulista na temporada do verão 2006, mais especificamente em janeiro e fevereiro.

Figura 38: Painel com a programação do *Fazenda vai à Praia*

XIII) Nota Fiscal Paulista (2007-)

Concomitantemente aos subprogramas e ações do *Programa Educação Fiscal para a Cidadania*, há o *Nota Fiscal Paulista*, programa com premiações e sorteios, sistemática já criticada pelo PNAFE.

Por não atender às diretrizes do PNEF, que negam as práticas de sorteios e premiações, o *Nota Fiscal Paulista* não pode estar associado aos subprogramas e ações do *Programa Educação Fiscal para a Cidadania*. Assim, mesmo tendo sistemática semelhante à das campanhas de educação fiscal elaboradas antes de 1999, oficialmente, o *Nota Fiscal Paulista* não é um programa de educação fiscal, mas uma campanha ou um concurso do *Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo*.

Em muitos aspectos, o *Nota Fiscal Paulista* é semelhante ao *Talão da Fortuna*, principalmente no que se refere à sistemática de sorteios. A novidade do atual concurso é a automatização dos procedimentos; assim, os participantes apenas têm que: cadastrar-se no *site* da Sefaz; fornecer o número do CPF ou do CNPJ no ato da aquisição de mercadorias ou serviços com incidência de ICMS; aderir ao programa, no *site* da Sefaz, para participar dos sorteios; solicitar, no *site* da Sefaz, o resgate dos valores adquiridos com a devolução de até 30% do ICMS ou do valor ganho em sorteio. O restante das ações acontece eletronicamente, sem o participante ter necessidade de efetivar os procedimentos comuns no programa da década de 1960: juntar os documentos fiscais até atingir a quantia necessária para a troca de um cupom; ir até um posto de troca e esperar na fila; acompanhar os sorteios presencialmente ou por algum meio de comunicação (rádio e TV); quando contemplado, ir até a Sefaz para retirar o cheque com o valor premiado.

Figura 39: Logo e divulgação do *Nota Fiscal Paulista*

Das inúmeras informações e comunicações sobre *Nota Fiscal Paulista*, destacamos e analisamos apenas duas: o projeto de lei que instituiu o programa e o trecho de um discurso do então governador de São Paulo José Serra.

Na exposição de motivos do Projeto de Lei 544/2007(SÃO PAULO, 2007), que instituiu *Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal do Estado de São Paulo (Nota Fiscal Paulista)*, os objetivos do Programa aparecem da seguinte forma:

[...] estimular o hábito de os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal exigirem do fornecedor a entrega de documento fiscal hábil, **colaborando assim com a fiscalização de tributos e com a redução da evasão fiscal.** (grifo nosso).

Nesse texto, é clara a proposição de que o consumidor seja também um fiscal do Estado, que faça o trabalho da Secretaria da Fazenda, tal qual já havia sido dito pelo então governador Adhemar de Barros sobre o *Talão da Fortuna*. Está expresso no texto que o cidadão está sendo considerado como corresponsável pela fiscalização tributária.

Outro texto interessante é o discurso do governador José Serra durante o 7º sorteio do programa *Nota Fiscal Paulista*, em 15 de junho de 2009, no Palácio dos Bandeirantes³⁶.

Uma medida como esta, por exemplo, da Nota Fiscal [Paulista], ela tem um triplo efeito. Primeiro o da **justiça fiscal**, no sentido de combater a sonegação, porque não há nada pior para quem paga do que o vizinho que não paga - não é? Segundo, a **diminuição da carga tributária individual**. O indivíduo tem um retorno, ou seja, volta para ele uma parte do imposto que pagou. Terceiro, cria **um sistema mais eficiente, mais econômico, mais barato**. A produtividade do sistema melhora porque... vocês imaginam o que é ter tudo informatizado... Não é apenas só a questão da sonegação. É também a economia de todo o processo - e **essas são demandas que a sociedade tem com relação à questão tributária**. (grifos nossos).

Se considerarmos os tipos de comunicação do setor público, percebemos que foi veiculada uma comunicação política (MONTEIRO, 2007; DUARTE, 2011) em vez de uma comunicação estatal (OLLIVIER-YANIV, 1997; MATOS, 2009). Isso porque há um governante que direciona seu discurso a uma plateia específica e à sociedade em geral em busca de mobilizar a opinião pública por meio da sedução do discurso. Assim, quando o governador associa o programa *Nota Fiscal Paulista* a justiça fiscal, diminuição da carga tributária e redução do gasto público, ele está fazendo um discurso com a intenção de seduzir o público, tentando convencer de que o programa vai ao encontro dos anseios sociais no que se refere à tributação. Essa questão fica ainda mais evidente quando ele afirma que “essas são demandas que a sociedade tem com relação à questão tributária”.

As informações veiculadas pelo governador sobre a finalidade do programa pouco têm a ver com a finalidade explicitada pelo Projeto de Lei 544/2007, que só enfatiza a importância da exigência de documento fiscal hábil por parte do contribuinte. Essa situação nos faz perceber como a intencionalidade do dispositivo de informação e de comunicação é afetada pela recepção. O projeto de lei tinha como receptor o governador do estado, já o discurso no Palácio do Governo, além de uma plateia

³⁶ Disponível em: <<http://m.cidadao.sp.gov.br/noticia.php?id=202083>>. Acesso em: 02 maio 2013.

heterogênea, havia também a imprensa. Uma questão que não pode deixar de ser percebida, considerando as fases do Estado estipuladas por Braman (2006), em termos de educação fiscal no estado de São Paulo observamos as características de duas fases: a do poder simbólico e a do poder informacional. São utilizadas campanhas e propagandas para ideologização de ideias (poder simbólico) e, atualmente, com o programa *Nota Fiscal Paulista*, é possível a manipulação de informação por meio da organização e da mineração de dados de potentes bancos de dados (poder informacional).

6.1.2 Programas de educação fiscal: questões políticas

Ao analisarmos os discursos sobre educação fiscal de São Paulo, percebemos que a informação e a comunicação dos programas não têm potencial de exequibilidade. Os benefícios sociais, como escola, saneamento básico etc., são prometidos programa após programa, mas não necessariamente concretizados. Essa situação nos remete à ideia de Ricoeur (1986), que discorre sobre a escrita como um processo que permite ao discurso não mais ser associado à sua situação inicial de produção. Assim, segundo o autor, em que medida podemos afirmar que é feito o que está escrito? Desse modo, o discurso, para Ricoeur, é “descolado” (*détaché*) de seu autor.

Essa característica está diretamente relacionada ao caráter persuasivo da comunicação política que, conforme vimos no Capítulo 2 (item 2.2.2 *Comunicação política*), tem como finalidade influenciar a opinião pública, num fluxo de comunicação unidirecional. Tendo em mente esse caráter unidirecional, os inúmeros dispositivos utilizados nos programas de educação fiscal (*folders*, cartilhas, vídeos, cartazes etc.) nos possibilitam uma associação à noção de “kit”, termo utilizado por Seurrat de La Boulaye (2009) ao investigar programas do governo europeu para promover a diversidade. Segundo a autora, no conceito de “kit”, que também pode ser compreendido como uma caixa de ferramentas, a noção de *uso* é central e constitutiva do emprego da palavra. No contexto de um programa de governo, de uma política pública, os “kits” são dispositivos que representam um modo de agir sobre o social que propõem um condicionamento, uma instrumentalização da aprendizagem. Essa situação é oposta aos processos de mediação e de apropriação que vimos no Capítulo 1.

Em se tratando de políticas públicas, vimos no Capítulo 3 (item 3.2.1 *O Estado gerencial e as políticas públicas*) a configuração do ciclo de políticas públicas, entendidas

como o que o Estado escolhe fazer, ou não, (BACHRACH e BARATZ, 1962; DYE, 1984) e quem ganha o quê, por que e que diferença faz (LASWELL, 1958). No item anterior, vimos, de maneira expressa nos discursos, que os programas e campanhas de educação fiscal sempre constam na agenda pública do Estado, ou seja, é uma política pública sempre escolhida (BACHRACH e BARATZ, 1962; DYE, 1984). Sobre as percepções levantadas por Laswell (1958): **quem ganha o quê**: o Estado e, teoricamente, a sociedade; **o porquê**: a necessidade do aumento na arrecadação tributária e do combate à sonegação fiscal; **que diferença faz**: uma das diferenças possíveis seriam os prometidos benefícios sociais.

A última consideração deste tópico: há duas possíveis explicações para a concomitância e para a pluralidade de programas de educação fiscal em São Paulo. A concomitância pode ser explicada pela natureza distinta de cada um, o que envolve público-alvo, objetivos, iniciativa e finalidade (ver Apêndice II). Quanto à pluralidade de programas parecidos, supõe-se que seja em razão da descontinuidade política. Não é raro uma nova gestão interromper um programa em andamento e recuperar outro passado, no qual faz algumas alterações, sobretudo mudança do nome do programa.

Considerados os aspectos diacrônicos da educação fiscal do estado de São Paulo, passemos ao curso *Disseminadores de Educação Fiscal*.

6.2 O curso Disseminadores de Educação Fiscal

Implantado em 2004 pelo PNEF, o curso *Disseminadores de Educação Fiscal* (DEF) é resultado da parceria entre órgãos federais, estaduais e municipais em todo o país e é de responsabilidade da Escola de Administração Fazendária (ESAF), departamento da Secretaria da Receita Federal. Em São Paulo, é orientado pela Escola Fazendária do Estado de São Paulo (Fazesp) e acompanhado pelo Grupo de Educação Fiscal (GEF). Por essa razão, o curso é disponibilizado pela internet na página da ESAF³⁷.

O curso DEF é ministrado uma vez por semestre e de forma concomitante em todos os estados da federação, o que garante uniformidade de conteúdo e de procedimentos em todo o país. Com duração aproximada de três meses e várias turmas

³⁷ www.esaf.fazenda.gov.br.

em cada estado, o curso é gratuito, a distância, acompanhado por um tutor e desenvolvido na plataforma *Moodle*³⁸. Embora o público-alvo seja os funcionários das secretarias estaduais de fazenda, de Educação e da Secretaria de Receita Federal, o curso também é aberto ao público em geral, que, uma vez inscrito no curso, poderá ter acesso permanente à plataforma a partir de uma simples conexão à internet.

Assim, temos que o curso DEF é um dispositivo de formação a distância, modalidade diferente das iniciativas de educação fiscal comentadas no tópico anterior. Essa característica, ser dispositivo de formação a distância, traz implicações que movimentam aspectos pedagógicos e tecnológicos. Alguns autores, como Paquenséguy (2007), Peraya (2009) e Paquelin (2004 e 2009), tratam como único o dispositivo de formação a distância, pois engloba várias funcionalidades e dimensões (técnica, simbólica e comunicacional). Por essas características, Deschryver, Lameul e Peraya (2011) denominam o dispositivo de “híbrido”, pois supõe a utilização de um espaço tecnopedagógico. Outro termo também utilizado é *dispositivo de formação on line*. Já Fichez (2006) considera que há dois tipos de dispositivos de formação a distância que intervêm em níveis diferentes: dispositivos pedagógicos propriamente ditos (ferramentas e plataformas digitais utilizadas por educadores) e dispositivos institucionais que favorecem a aprendizagem da inovação no contexto do estabelecimento (processo de assimilação e acomodação pelos educadores por meio de ciclos de formação de pessoal, por exemplo). Vamos aos principais aspectos desse tipo de dispositivo.

6.2.1 Aspectos pedagógicos

Segundo Basel Bernstein (1990 e 1999), as regras que configuram a construção social do discurso pedagógico e suas diversas práticas constituem o que denomina de “**dispositivo pedagógico**”. Para o autor, o dispositivo pedagógico atua de maneira seletiva sobre o potencial de significado e regula continuamente o universo ideal de significados pedagógicos potenciais, restringindo ou reforçando suas realizações. O dispositivo pedagógico é “medular para a produção, reprodução e transformação da

³⁸ *Moodle* é acrônimo de *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment*, um *software* livre de apoio à aprendizagem em ambiente virtual.

cultura”, é uma “forma especializada de comunicação”, por meio dele se justapõem poder e conhecimento (p. 102). De acordo com o autor, há três regras, hierarquicamente relacionadas, que constituem o dispositivo pedagógico:

- **Regra de distribuição:** distribuição de conhecimentos em função do contexto dos alunos. É o espaço onde o professor pode deslocar o texto (em sentido *lato*) e proceder à sua recolocação, possibilitando-lhe uma apropriação. Essa regra regula a relação fundamental entre poder, grupos sociais, formas de consciência e prática e suas reproduções e produções;
- **Regra de recontextualização:** mudança do discurso pedagógico, situação em que os saberes dos alunos são valorizados. Essa regra regula a constituição do discurso pedagógico específico.
- **Regra de avaliação:** depois de condensar todos os processos pedagógicos, temos uma visão que não se limita ao produto final, mas também influencia e acompanha todo o processo. Essa regra é constituída na prática pedagógica.

No mesmo sentido de Bernstein, Cortesão e Stoer (1996) consideram que o dispositivo pedagógico é um espaço de constituição de diálogo, onde as próprias práticas educativas podem ser discutidas.

Já Grinberg e Levy (2013) consideram que a noção de dispositivo pedagógico se refere a práticas (discursivas ou não) que supõem exercício de poder e relações de luta, as quais se materializam em instituições. O poder, seguem as autoras, é entendido como uma relação de força que constantemente pode ser contestada. Toda relação social, continuam as autoras, envolve uma forma de exercício de poder. Assim, toda relação humana e, conseqüentemente, toda relação pedagógica, supõe exercício de poder (GRINBERG; LEVY, 2013). Para as autoras, só é possível compreender um dispositivo pedagógico no contexto de determinadas relações sociais e históricas.

6.2.2 Aspectos tecnológicos

Vários autores têm analisado dispositivos de formação a distância e, em decorrência, têm levantado características comuns, elementos constitutivos desses dispositivos. Paquelin (2004) destacou sete componentes estruturais do dispositivo:

objetivos, saberes e competências; atividades de aprendizagem; recursos/atividades de avaliação; recursos informacionais didáticos ou não; atividades de regulação; atividades de produção; atividades de planejamento, de gestão e de rastreamento de atividades.

Segundo Massou (2010), uma plataforma como o *Moodle* permite conceber e gerar uma formação *on line* que atende a todas as características apontadas por Paquelin (2004). O autor aponta alguns aspectos: da criação do curso a distância à inscrição dos alunos; da definição do percurso de aprendizagem aos recursos (textos, documentos, multimídias, *links*), das atividades e ferramentas integradas na plataforma (fóruns, *wikis*, questionários, blogs, enquetes etc.) ao rastreamento e avaliação dos alunos (estatísticas de conexão, índice de aprovação, entrega de atividades, troca de mensagens via plataforma etc.).

No que se refere a aspectos relacionados ao uso do dispositivo, várias características são levantadas, dentre as quais, quatro ocorrem com mais frequência na literatura pesquisada, indicando que um dispositivo dessa natureza é um **processo dinâmico** e um **espaço de mediação**, tem uma **dimensão estruturante e estruturada** e uma **dimensão formal**. Essas expressões são sintéticas e utilizadas por Massou (2010), conforme veremos a seguir.

A) Processo dinâmico

Cada autor utiliza um termo diferente para expressar o que sinteticamente Massou (2010) denomina de “processo dinâmico”. Pène (2005, p. 39) usa o termo “dinâmica de poder”; Paquelin (2009), “processo de uso”, “potencial de situação” e “realização de atos comunicacionais e informacionais”; Paquienéguy (2009), “dinâmica complexa”; Deceuninck (2007, p. 173), “dinâmica complexa”; dentre outros. Todas essas expressões buscam descrever a ideia de que dinâmicas e processos implicados nos usos dispositivos de formação e os próprios dispositivos se constroem ao mesmo tempo.

Deceuninck (2007) considera que essa economia se dá pelas trocas de conteúdo e na relação entre tutor/instrutor e alunos no contexto do dispositivo técnico: mensagens, fóruns, compartilhamento e troca de arquivos, dentre outros. Para o autor essa economia é “info-comunicacional”.

Para Paquelin (2004 e 2009), o processo de uso do dispositivo é único e particular a cada um dos alunos, que, conforme o caso, se conectará em diferentes momentos, com variada duração e com intervalos mais ou menos regulares. O conteúdo do dispositivo é acessado segundo a lógica de cada um, que decide participar ou não das trocas com os demais alunos e com o tutor/instrutor. Segundo o autor, essa “forma operatória” do dispositivo de formação a distância é uma transformação, pelo aluno, do “dispositivo prescrito” ao “dispositivo experienciado” (*dispositif vécu*) (PAQUELIN, 2004, p. 161). O autor também discorre sobre os diferentes “graus de utilização” (p. 164) das funcionalidades disponíveis aos alunos: muito utilizadas, utilizadas e depois abandonadas, parcialmente ou integralmente atualizadas, transformadas ou criadas.

Tanto Paquelin (2004 e 2009) quanto Pène (2005) e Deceuninck (2007) concordam que essa dinâmica de coconstrução do dispositivo entre os que o conceberam e os seus usuários correspondem, em alguma medida, mais à apropriação e não a uma assimilação, passiva e automática.

B) Espaço de mediação

Muitos autores consideram os dispositivos de formação a distância como um espaço de mediação entre sujeito e objeto. Segundo Peraya (2009), nesse contexto, o sujeito pode ser tanto quem concebeu o dispositivo quanto os alunos que o utilizam, se for o caso; o objeto pode ser um saber, uma ação ou um outro sujeito. De acordo com Massou (2010), esse é o estatuto do objeto intermediário, associado à noção de dispositivo.

Para qualificar esse espaço, alguns autores utilizam termos como “entre dois” (LINARD, 2002, p.144), “lugar” ou “meio de mediação”. Para Massou (2010), ele baliza o percurso de ação possível ao sujeito no contexto do dispositivo de formação, criando um vínculo entre o contexto da concepção (disposição dos recursos e das atividades de aprendizagem na plataforma de formação) e funcionamentos sociais (interações entre atores durante a formação: alunos, tutores, professores). De acordo com Bourdet e Leroux (2009, p. 20-24), esse vínculo depende de muitos parâmetros onde se confrontam as escolhas de quem concebeu o dispositivo e os usuários do dispositivo no momento do processo de apropriação: visão (finalidade do dispositivo e finalidade do

aluno); granularidade (corte inicial do conteúdo pedagógico pela sequência associada ao tempo de conexão do aluno); recursos/atividades (progressão planejadas por quem concebeu o dispositivo no seu curso e modo de encadeamento de atividades e de mobilização de recursos próprios ao aluno); interação (gestão das trocas entre tutor/instrutor e alunos e dos alunos entre si).

Segundo Massou (2010), o encontro e a confrontação (às vezes, contraditória) dentre os diferentes parâmetros de escolha de quem concebeu o dispositivo e os seus usuários definem o dispositivo de formação. Para Bourdet e Leroux (2009), o encontro e a confrontação colocam a autonomia e a autoregulação no cerne das reflexões. Estes autores consideram a apropriação como uma representação que constrói os atores em relação a suas práticas e, ao mesmo tempo, como uma relação em que o sujeito apreende uma ferramenta como instrumento portador de sentido (em relação a si e aos pares por meio do dispositivo).

Para Peraya (2009), a mediação se tornou complexa com as TIC, que permitem a mediatização do processo de formação, contendo um conjunto de funções e de objetos que podem estar relacionados a um recurso, uma sequência pedagógica, um curso inteiro ou o conjunto de uma formação a distância. De acordo com o autor, a mediatização corresponderia ao processo de concepção e implementação de dispositivos de formação e de comunicação mediatizada. Sobre esse último aspecto, muitos autores concordam, dentre eles, sobretudo, Bruillard (2004 e 2008), que considera que os dispositivos de formação a distância favorecem a reflexão, permitindo ao aluno a percepção de seu avanço no decorrer do curso (encadeamento de atividades e acesso a recursos pedagógicos) e sobre o conjunto do programa de formação. Para Massou (2010), isso é possível por meio dos indicadores de acesso e de desempenho da plataforma e pelas modalidades de uso particular da formação a distância, que implica uma grande parte da responsabilidade do aluno na gestão do desenvolvimento de sua formação: livre escolha de tempo de conexão, nível de investimento e de progressão nas atividades pedagógicas propostas.

C) Dimensão estruturante e estruturada

De acordo com Pène (2005, p. 45), os dispositivos tecno-comunicacionais como a plataforma *Moodle*, por exemplo, configuram o trabalho comum e fazem convergir a comunicação e a concepção coletiva, definindo papéis e regimes de representação de si, de dizer e de fazer.

Conforme Caron e Varga (2009), o dispositivo de formação a distância é uma ferramenta configurável, que se baseia em uma pré-estruturação conceitual (modelo operado na criação do curso: criação de turma de alunos, regras de escrita e de leitura no contexto do dispositivo etc.), um objeto informático modular, manipulável e elaborado para uma aplicação (engenharia pedagógica) e uma pré-estruturação de espaços e de papéis (permitindo a contextualização num programa de formação particular). Desse modo, segundo Paquenséguy (2007), conceber uma formação a distância é “forjar” um “dispositivo de uso”, um construto de elementos em função de demandas, situações e contextos para uma “ação de formação dada”.

Para Massou (2010, p. 67), essa “engenharia de gestão” se traduz em algumas características do dispositivo de formação a distância, que Deceuninck (2007) qualifica como “deslizamento entre informação e comunicação”: as trocas entre alunos e tutores/instrutores são transformadas em documentos (arquivos de ajuda ou guias, por exemplo), interrogando a parte do tutor/instrutor e do documento e sua possível rearticulação por meio dos objetos técnicos.

D) Dimensão formal

Considerando a dimensão formal, para muitos autores, o dispositivo de formação a distância é um “corpo simbólico” (CORTÉSI-GROU, *et al*, 2005, p. 16; CHOPLIN; SOULIER, 2005, p. 6) que materializa e representa sua instituição mantenedora, “ferramenta semiocognitiva” que faz mediação de saberes (PERAYA, 2009), objeto material que porta mensagens (INAUDI, 2005, p. 379), “suporte de inscrição e de circulação” da inovação (FICHEZ, 2006, p. 560), algo que “coloca em visibilidade um poder-saber” (PÈNE, 2002, p. 37).

De acordo com Paquienséguy (2007), o dispositivo técnico cristaliza e formaliza o dispositivo social (lugar de troca), que integra nas suas práticas de funcionamento a flexibilidade de interconexão da técnica, permitindo restituir a flexibilidade de uso. Já Pène (2005, p. 39) trata de “dispositivo de inscrição”, instituindo um regime de visibilidade com consentimento dos atores (instrutores, tutores e alunos) a se comunicarem.

Após essas contribuições, podemos chegar a um entendimento razoável do que é o curso DEF, considerando não o conteúdo (o qual será abordado nos outros tópicos deste capítulo), mas suas dimensões formais e simbólicas.

6.2.3 Dispositivo de formação a distância

No Capítulo 1, vimos proposições a respeito do dispositivo (item 1.2 *O dispositivo*) e do dispositivo de informação e comunicação (item 1.2.4 *O dispositivo de informação e comunicação*). Somadas as considerações feitas naquele capítulo e as apresentadas neste, sobre dispositivo pedagógico e dispositivo de formação a distância, podemos fazer algumas sistematizações.

Neste trabalho, adotaremos o termo *dispositivo de formação a distância* por entender que os aspectos pedagógico e tecnológico, que constituem a característica híbrida, são intrínsecas ao formato. Além das relações de controle e de poder de outros dispositivos - do criador sobre o destinatário do dispositivo (LAMEUL, 2001); do destinatário sobre o dispositivo (JEANNERET, 2005); do dispositivo sobre o criador (TISSERON, 1999); do dispositivo sobre seu destinatário (AGAMBEN, 2005) -, no dispositivo de formação a distância há que se considerar o poder do tutor/instrutor sobre o destinatário e vice-versa.

Do ponto de vista da materialidade, o dispositivo de formação a distância é modulado pelas ações dos sujeitos, que fazem intervenções e controlam os recursos técnicos, que são dados pelo contexto histórico e pelas relações sociais. Assim, como na contemporaneidade essas relações são essencialmente dadas pela interatividade, comum às redes sociais, um dispositivo de formação a distância necessita ser constituído por elementos interativos, conforme os citados por Bourdet e Leroux (2009), Peraya (2009) e Bruillard (2004 e 2008).

Um dispositivo de formação a distância é, sobretudo, um espaço de discurso, de aprendizagem e de mediação, onde práticas pedagógicas podem ser contestadas, apropriadas e avaliadas, numa relação de poder e de negociação de significados. Ele pode ser simplesmente pedagógico ou pedagógico e institucional, condição em que é utilizado para uniformizar entendimentos a respeito de inovações institucionais. Sendo essencialmente um espaço de discurso, as dimensões informativas e comunicativas já estão implícitas nele. Esse caráter discursivo é dado pela intencionalidade envolvida em sua produção, mas também por ser um espaço de produção e de troca de conteúdos narrativos entre aluno e tutor/instrutor. Além de espaço, é um objeto de dupla mediação: entre o produtor e o receptor e entre o tutor/instrutor e o receptor. Nesse caso, além da intencionalidade do produtor do dispositivo, há, também, a do tutor/instrutor e dos demais atores envolvidos. Assim, há a figura de um quarto elemento, o tutor/instrutor, que faz mediação entre o produtor do dispositivo (terceiro elemento) e o receptor e entre o dispositivo em si, considerando a dimensão formal/material (recursos tecnológicos) e o receptor.

Considerando a avaliação do dispositivo de formação a distância, Deschryver, Lameul e Peraya (2011) levantaram os seguintes critérios:

- **Articulação presença/distância:** o tempo conjugado entre os modos (presença e distância), considerando a divisão relativa em porcentagem entre as cargas de trabalho do aluno realizadas fora dos encontros presenciais e a distância, a maneira pela qual se sucede no tempo as fases presenciais e a distância e o tipo de atividades previstas roteirizadas pelo tutor/instrutor para cada uma dessas fases.
- **Acompanhamento humano:** trabalho de suporte à aprendizagem, compreendendo três componentes:
 - *Cognitivo:* construção do conhecimento;
 - *Afetivo:* suporte ao engajamento do aluno, compreendendo a presença social, que subentende duas dimensões: grau de intimidade (como o aluno se sente entre os outros alunos) e grau de reatividade (*feedback* rápido após as intervenções);
 - *Metacognitivo:* construção de conhecimento por meio de um processo reflexivo sobre seu próprio processo cognitivo;

- **Mediatização:** engenharia da informação e do *design* pedagógico, considerando os conteúdos, as atividades de aprendizagem, as modalidades de comunicação e de interação entre alunos e equipe pedagógica e dos alunos entre si, considerando, principalmente acessibilidade³⁹ e usabilidade dos recursos.
- **Mediação:** análise das diferentes mediações, as previstas por quem concebeu o dispositivo e as realmente efetuadas no ambiente tecnopedagógico. São compreendidos os tipos de mediação:
 - *Semiocognitiva*: mediação epistêmica;
 - *Sensório-motora*: comportamento gestual e motor induzido pelo dispositivo;
 - *Praxeológica*: condições de realização da ação;
 - *Relacional*: relação entre os sujeitos;
 - *Reflexiva*: reflexão do sujeito sobre sua própria aprendizagem.
- **Grau de abertura:** grau de liberdade do aluno face à situação de aprendizagem.

Um conceito muito utilizado na avaliação de dispositivos de formação a distância é o conceito de *proximidade*, compreendida por Brassard e Teutsch (2014) como um julgamento de valor sobre a percepção da distância e, por consequência, sobre a adesão do dispositivo de formação. Para Paquelin (2011), a proximidade é um espaço no qual as trocas de configuração podem acontecer para operacionalizar e coordenar um sistema de aprendizagem. Segundo o autor, essa proximidade pode ser espacial ou não. Desse modo, para um determinado dispositivo, apesar dos elementos implementados pelos desenvolvedores, os atores implicados podem perceber como próximo ou não o suporte, a tutoria, seus pares etc.

A partir do conceito de proximidade, Brassard e Teutsch (2014) derivam seis componentes:

- **Proximidade espacial:** localidade dos diferentes atores do dispositivo;
- **Proximidade organizacional:** modo como a formação é organizada em termos pedagógicos;

³⁹ *Acessibilidade* como acesso ao dispositivo, não como recursos para pessoas com necessidades especiais.

- **Proximidade relacional:** atividades que ligam os atores (atividades colaborativas, ferramentas que permitem a comunicação etc.);
- **Proximidade tecnológica:** usabilidade do ambiente virtual;
- **Proximidade cognitiva:** meios e métodos pedagógicos implementados que favorecem a aprendizagem;
- **Proximidade sistêmica:** regras que acompanham os atores, tanto no que se refere ao grupo de alunos quanto à instituição.

A partir desses componentes de proximidade e das categorias de avaliação para um dispositivo híbrido, propostas por Deschryver, Lameul e Peraya (2011), Brassard e Teutsch (2014) desenvolvem uma matriz, uma grade de análise (ver **Quadro 1**), que dispõe os elementos numa perspectiva transversal. Com base nas descrições e definições sobre um dispositivo de formação a distância e na grade apresentada no **Quadro 1** será analisado o curso DEF.

Quadro 1: Grade de análise para dispositivo de formação a distância

	Dimensões do dispositivo				
	Articulação presença/distância	Acompanhamento humano	Mediatização	Mediação	Abertura
Proximidade espacial	Compartilhamento de lugares de formação num contínuo de espaço dedicado à formação presencial e a distância	Presença de recursos de rastreamento e de acompanhamento (guia, tutoria), permitindo o desenvolvimento de competências tecnológicas	Acessibilidade e usabilidade de espaços de recursos de formação	Suporte à percepção de espaço-tempo proposto Suporte à descoberta e à apropriação	Flexibilidade da organização espacial (lugar e tempo) Possibilidade de adaptação aos contextos
Proximidade organizacional	Compartilhamento de fases do ambiente de aprendizagem num contínuo de atividades complementares, a distância e presencialmente, síncronas e assíncronas	Presença de recursos de regulação e de acompanhamento (tutor), permitindo o desenvolvimento de competências organizacionais	Acessibilidade, coerência e explicação do dispositivo de formação	Suporte à percepção do dispositivo, de sua organização e de seus componentes tecnopedagógicos Suporte à autonomização	Flexibilidade de organização de tarefa e percursos
Proximidade relacional	Compartilhamento de oportunidades de interação interpessoais e sociais num contínuo de modalidades, a distância e presencialmente, individuais e coletivas	Presença de recursos de acompanhamento e de suporte atento (pares, tutores), permitindo desenvolver a motivação	Acessibilidade e performance dos meios de comunicação e de compartilhamento	Suporte à percepção das relações sociais em construção Suporte às atividades colaborativas	Flexibilidade das relações sociais provocadas pelo dispositivo
Proximidade tecnológica	Compartilhamento de ferramentas eletrônicas num contínuo de espaço de atividade, a distância e presencialmente	Presença de recursos de assistência e de acompanhamento técnico, permitindo o desenvolvimento de competências técnicas	Riqueza e qualidade de propostas de meios tecnológicos e multimídia Suporte à apropriação rápida dos ambientes tecnológicos	Suporte à percepção de ferramentas e meios disponíveis Suporte à transformação de ferramentas em instrumentos pessoais ou coletivos	Flexibilidade de ferramentas disponíveis e possibilidade de escolha
Proximidade cognitiva	Compartilhamento de objetos e conteúdos de formação em um contínuo de espaço dedicado à aprendizagem, a distância e presencialmente	Presença de acompanhamento cognitivo e metacognitivo (recursos aplicados), permitindo desenvolver conhecimento e competências	Acessibilidade, granularidade e qualidade de recursos mediatizados dedicados à aprendizagem	Suporte à construção de conhecimento e de sentido Suporte à aproximação reflexiva e à percepção metacognitiva	Adaptação aos caminhos cognitivos e às estratégias de aprendizagem implementadas
Proximidade sistêmica	Compartilhamento de convenções institucionais num contínuo de espaços, a distância e presencialmente	Presença de recursos de regulação e de acompanhamento (tutoria), permitindo acesso aos serviços institucionais	Qualidade dos meios de comunicação institucionais sobre direitos e deveres de cada um	Suporte à percepção do sistema de formação, dos valores e das regras de funcionamento compartilhadas Suporte ao engajamento pessoal	Grau de desenvolvimento de um ecossistema de aprendizagem adaptado

Fonte: Brassard e Teutsch (2014), a partir de Deschryver, Lameul e Peraya (2011)

6.2.4 Curso DEF: características e interações

Nesta parte, além da descrição do curso, serão considerados os elementos constitutivos de um dispositivo de formação a distância, conforme vimos no item anterior.

A) Características gerenciais

No que se refere à gestão do curso DEF, os recursos tecnológicos da plataforma permitem a atuação de coordenação e de tutoria das atividades desempenhadas pelos alunos. A coordenação do curso DEF de São Paulo é feita pela ESAF, em Brasília, e pela Fazesp, em São Paulo. À ESAF cabe a coordenação geral de todas as turmas do Brasil, atividade que compreende questões relacionadas a procedimentos e normas, apoio e acompanhamento das coordenações estaduais e escolha dos textos de leitura dos fóruns avaliativos. À Fazesp compete a coordenação do atendimento das normas estabelecidas pela ESAF e o acompanhamento das turmas de São Paulo, compreendendo questões tecnológicas, procedimentais e, também, acompanhando e avaliando o desempenho do tutor. Ao tutor cabe a tarefa de fazer a mediação do curso. Além das questões de ordem operacional (mediação das comunicações entre alunos e coordenação do curso, encaminhamento de problemas administrativos à ESAF etc.) e as de ordem tecnológica (dificuldade de acesso em razão do navegador utilizado, acesso bloqueado etc.), o tutor do curso deve:

- a) Promover a interação entre os alunos;
- b) Acompanhar o desempenho individual dos alunos;
- c) Esclarecer dúvidas sobre o conteúdo;
- d) Responder aos questionamentos dos alunos num prazo máximo de 24 horas da demanda enviada;
- e) Dar *feedback* aos alunos em suas intervenções nos fóruns de discussão e no recebimento de cada atividade realizada;
- f) Controlar e orientar os alunos quanto à realização de todas as atividades de início e no decorrer do curso;

g) Atribuir nota aos alunos nos fóruns de discussão.

Apesar de o curso ser a distância, são previstos encontros presenciais com a turma toda ou com parte dela, caso seja necessário. Essa opção é feita pelos alunos.

Essas são as características e as orientações gerais do curso DEF, as quais devem ser seguidas em todo Brasil, para garantir sua uniformidade. É dada ao tutor a possibilidade de formar sua própria turma; quando isso não ocorre, a coordenação do curso forma ou completa turmas. Além dessas diretrizes gerais, para cada turma cabe ao tutor fazer as adaptações necessárias, de acordo com as características do grupo, no sentido de melhorar o aproveitamento do aluno.

B) Recursos técnicos

Em termos de recursos técnicos, o curso DEF apresenta muitas das características apontadas por Paquelin (2004): percurso de aprendizagem dos recursos (textos, documentos, multimídias, *links*), atividades e ferramentas integradas na plataforma (fóruns, questionários, enquetes etc.), rastreamento e avaliação dos alunos (estatísticas de conexão, índice de aprovação, entrega de atividades, troca de mensagens via plataforma etc.).

Dentre essas possibilidades, destacamos os recursos de mediação entre tutor e alunos e de interação dos alunos entre si:

- **Perfil do participante** - a primeira possibilidade de interação é o preenchimento dos dados do perfil de cada participante e também do tutor. Nesse recurso, além dos dados pessoais, o aluno pode postar fotografia, falar dos gostos e preferências etc.;
- **Fórum de apresentação** - espaço para o tutor e os alunos se apresentarem, descrevendo suas atividades e expectativas em relação ao curso;
- **Fórum para interação entre alunos e tutor** – espaço livre para discussão onde alunos e tutor podem abrir tópicos de discussões;
- **Fórum de notícias** - espaço em que o tutor disponibiliza e divulga textos e *sites* aos alunos;

- **Chat** - recurso que possibilita conversação a distância de modo sincronizado.

C) Avaliação dos alunos

O desempenho do aluno é mensurado por meio de participação nos debates dos fóruns e de avaliações com questões objetivas em cada módulo. Em cada fórum e cada avaliação é possível obter 10 pontos para compor a nota final, totalizando 80 pontos. Há ainda a possibilidade de o aluno elaborar um projeto pedagógico ou um plano de ação sobre educação fiscal, preferivelmente, ou sobre cidadania. O projeto ou plano não é obrigatório, mas caso o aluno não atinja 70 pontos (70% de aproveitamento, percentual mínimo para conseguir o certificado do curso), a elaboração do projeto ou do plano, que vale até 20 pontos, ajuda a compor a nota final.

Os fóruns de discussão pretendem enriquecer o processo de aprendizagem virtual, por meio de uma dinâmica de trabalho grupal, possibilitando a interação interpessoal, a partir de um texto alusivo ao conteúdo estudado em cada módulo. No final de cada texto (ver anexos II, III, IV e V), é formulada uma questão ou um comentário para incentivar a participação dos alunos. As participações do aluno nos fóruns devem refletir suas próprias opiniões e devem ser compostas de no mínimo duas intervenções.

As avaliações objetivas consistem em um questionário com questões de múltipla escolha, com 10 perguntas relacionadas aos temas correspondentes. A escolha das questões é randômica, e a correção é automática.

O projeto pedagógico ou plano de ação pode ser elaborado individualmente ou em equipe de no máximo quatro alunos. O propósito do projeto ou do plano é incentivar os alunos a refletirem sobre possibilidades concretas de educação fiscal ou de ações cidadãs que possam ser implementadas na escola, no bairro, no trabalho etc.

D) Conteúdo do curso

O curso DEF é estruturado por cinco módulos, sendo quatro deles com o conteúdo do curso, organizado por uma sequência de *slides*, como o da **Figura 40**. O quinto módulo é voltado para o desenvolvimento de um projeto pedagógico ou um plano

de ação. No final de cada módulo de conteúdo, há um fórum para discussão, que deve ocorrer a partir da leitura de um texto (ver anexos II, III, IV e V). Esses textos são escolhidos pela supervisão do curso, composta por funcionários da ESAF, que de tempos em tempos alteram os textos.

Quanto às convenções institucionais (dadas pelo eixo *articulação presença/distância X proximidade sistêmica* na grade de análise), no curso DEF há o *Regulamento do curso* e o *Manual do aluno*.

Os quatro módulos de conteúdo abordam os seguintes temas.

Módulo I (*Educação fiscal no contexto social*) – aborda as diretrizes do PNEF, seus objetivos e abrangência, no contexto da educação fiscal e da educação pública. Esse módulo tem como principais tópicos:

- O Brasil e o mundo: uma síntese do cenário sociopolítico e econômico
- A educação como fenômeno social
- Educação e autonomia
- A educação fiscal e o PNEF
- O PNEF e suas possibilidades de inserção na educação e na escola

Módulo II (*A relação Estado e sociedade*) – discute temas relativos à organização da vida em sociedade e suas implicações na garantia do Estado democrático de direito e da cidadania. Esse módulo tem como principais tópicos:

- Perspectiva histórica do conceito de sociedade e de Estado
- O Estado brasileiro
- Estado democrático de direito e cidadania
- Estado, economia e desenvolvimento
- Ética

Módulo III (*Função social dos tributos*) – destaca a importância dos tributos na atividade financeira do Estado para a manutenção das políticas públicas e melhoria das condições de vida do cidadão. Esse módulo tem como principais tópicos:

- O financiamento do Estado
- Origem dos tributos
- A história do tributo no Brasil

- O sistema tributário nacional
- Tributo
- Elementos da obrigação tributária
- Classificação dos impostos quanto ao ente tributante
- Repartição das receitas tributárias
- Reforma tributária
- Formas legais e ilegais de evitar o pagamento de tributos
- Documentos fiscais
- Fundos da criança e do adolescente: um exemplo de como o cidadão pode exercer sua cidadania fiscal
- Igualdade e justiça

Módulo IV (*Gestão democrática dos recursos públicos*) – evidencia temas relativos ao orçamento, ao compromisso social do gestor público e ao exercício do controle social. Esse módulo tem como principais tópicos:

- Um breve passeio pela História
- Gestão democrática dos recursos públicos
- A execução orçamentária
- Contabilidade do orçamento
- Natureza dos gastos
- O processo de compras no setor público
- Controle social
- Acompanhando as contas públicas
- Lei de responsabilidade fiscal
- Educação fiscal e democracia

É interessante observar que os dois primeiros módulos são mais curtos, com conteúdos “mais leves”. Além disso, apresentam textos de Paulo Freire, Pedro Demo, Leonardo Boff, Edgar Morin, Marilena Chauí, dentre outros, pensadores publicamente conhecidos. Embora utilizem os mesmos recursos didáticos e de comunicação visual, os dois últimos módulos, além de serem maiores, apresentam conteúdo altamente técnico e com gráficos e tabelas. Os temas abordados nos quatro módulos são coerentes com as propostas apresentadas no Consocial, que vimos no item 4.4 *Educação fiscal no Brasil*. Afora os quatro módulos temáticos já citados, há um quinto, espaço em que os alunos

podem apresentar projetos ou planos de ação de educação fiscal. Anualmente, a Secretaria da Fazenda premia os melhores projetos.

No caderno do Módulo II do curso, há uma definição de Gadotti (1999) sobre educação:

Educar significa formar para a autonomia, isto é, para se autogovernar. Um processo educacional somente será verdadeiramente autônomo e libertador se for capaz de preparar cidadãos críticos, dotados das condições que lhes permitam entender os contextos históricos, sociais e econômicos em que estão inseridos. Nosso tempo requer a formação desse novo cidadão consciente, sensível e responsável, que pense global e aja localmente, sendo capaz de intervir e modificar a realidade social excludente a partir de sua comunidade, tornando-se, assim sujeito de sua própria história. (GADOTTI, 1999 *apud* BRASIL, 2008, p.22).

Nesse mesmo caderno, cinco páginas depois, há a definição de educação fiscal que apresentamos no Capítulo 4 (item 4.2 *O conceito de educação fiscal*) e que vale retomar para comparação:

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.

A Educação Fiscal deve tratar da compreensão do que é o Estado, suas origens, seus propósitos e da importância do controle da sociedade sobre o gasto público, através da participação de cada cidadão, concorrendo para o fortalecimento do ambiente democrático. (BRASIL, 2008, p. 27).

As duas definições apresentam conteúdos praticamente opostos. Gadotti conceitua *educação* como uma prática libertadora, que prepara o sujeito para uma postura crítica, de interação com sua condição sócio-histórica. O conceito de educação fiscal do PNEF, ao contrário, visa o condicionamento do sujeito para uma situação de “obediência fiscal”. Assim, percebemos intencionalidades distintas a respeito do mesmo tema, abordado no mesmo material. O conteúdo de cada módulo foi extraído de cadernos impressos, disponíveis em PDF e elaborados por funcionários públicos fazendários, integrantes do Grupo Nacional de Educação Fiscal. Alguns desses funcionários são professores, e outros trabalham em alguma das secretarias de fazenda do Brasil ou no Ministério da Fazenda.

Esse fato apresenta algumas nuances interessantes. Considerando o que foi apresentado no Capítulo 2 (item *2.1 A informação do setor público*), o conteúdo dos cadernos e, consequentemente dos *slides*, é informação pública, bem como as comunicações da tutora nos fóruns do curso são comunicações públicas, que veiculam informação pública. Assim, temos agentes públicos, sujeitos que representam o Estado, instituição altamente abstrata, produzindo informação a partir de diferentes pontos de vista. Além da posição do mercado internacional, com sua definição de educação fiscal, há várias intencionalidades num mesmo dispositivo. Conforme mencionado no Capítulo 2 (item *2.3 Monologia e dialogia: informação e comunicação públicas e OCDE*), o Estado é difuso, logo, a informação pública também pode ser difusa.

6.2.4.1 A Turma 2/SP do Curso DEF, 1º Semestre de 2012

Em 2012, a Turma 2 de São Paulo do curso DEF teve início em 02/04 e previsão para término em 15/06, porém houve prorrogação até 25/06. Como o número de alunos é estipulado pela ESAF, que delimita a quantidade entre 35 a 40 por turma, a Turma 2 de São Paulo foi composta por 38 alunos, dentre eles treze educadoras do Programa Einstein e 25 servidores públicos da Prefeitura de São Paulo, atribuídos à turma aleatoriamente pela coordenação do curso. Dez dias antes do início do curso, os alunos deveriam enviar seus dados para cadastro. Uma semana antes do início do curso, a tutora entrou em contato com os alunos para instruções iniciais e para avisá-los que o curso já estava disponível para acesso e livre navegação. Dentre os 28 alunos que conseguiram concluir o curso, dezessete eram da Prefeitura e onze do Programa Einstein.

Em relação ao perfil dos alunos dessa turma, havia, visivelmente, dois grupos formados. O da Prefeitura, embora fosse o maior grupo, era menos homogêneo que o outro, pois os servidores trabalhavam em órgãos distintos (alguns na guarda municipal, outros em gabinete de coordenadores, outros na área da saúde etc.). Em suma, o maior grupo era formado por pessoas com o mesmo vínculo empregatício, mas com formação técnica diferente, atividade profissional distinta e com pouco, ou nenhum, conhecimento interpessoal. O segundo grupo tinha o mesmo vínculo empregatício, a mesma formação técnica, a mesma atividade profissional (todas educadoras) e uma intensa relação

interpessoal, pois eram uma equipe de trabalho do Programa Einstein. Entretanto, o primeiro grupo, o de servidores da Prefeitura de São Paulo, já tinha familiaridade com os temas discutidos no curso DEF, pois o fato de trabalhar no setor público pressupõe que os servidores prestaram concurso público e, por isso, tiveram que estudar sobre a organização do Estado e seu modo de funcionamento. Alguns membros do grupo trabalhavam, ou já haviam trabalhado, na Secretaria Municipal de Finanças de São Paulo, situação que caracterizava, no mínimo, um razoável conhecimento sobre a temática tributária.

Considerando essas características do perfil da turma e a necessidade de atribuição de nota à participação dos alunos nos fóruns temáticos, a tutora procurou estabelecer critérios de avaliação que não desestimulasse a participação dos alunos com pouco conhecimento sobre os temas estudados, mas que, ao mesmo tempo, não desanimasse os alunos mais familiarizados com os assuntos discutidos no curso. Além disso, também havia a necessidade de interação intergrupos. Assim, além das regras de avaliação de fóruns adotadas pela ESAF (mínimo de duas intervenções de cada aluno, comentários apenas pertinentes ao texto e ao conteúdo do módulo estudado), foram adotados os seguintes procedimentos:

- Os alunos deveriam opinar sobre o conteúdo do texto e responder às questões do final de cada texto;
- Além do comentário ao texto, os alunos deveriam comentar pelo menos um *post* de outro colega;
- Seriam critério de avaliação os exemplos de situações pertinentes ao tema. Poderia ser experiência vivenciada pelo aluno ou algum conhecido ou fato noticiado na mídia;
- **Não** seriam critérios de avaliação fatores como: correção gramatical; qualidade de argumentação; demonstração de conhecimento especializado sobre os temas discutidos; exemplos sofisticados, como comparação entre a realidade tributária do Brasil e de outros países, comentários muito detalhados sobre políticas públicas etc.

Uma característica dessa turma foi a falta de tempo para dedicação ao curso. Praticamente todos os alunos alegaram ter dificuldades em encontrar tempo para fazer o curso. Todos eles trabalhavam e muitos, além de trabalharem, também estudavam. Esse aspecto também teve que ser considerado nas mediações.

A adoção desses procedimentos é o que Deschryver, Lameul e Peraya (2011) denominam de “abertura”, flexibilidade e adaptações para facilitar a aprendizagem.

6.2.4.2 Análise das interações no curso DEF

Com base na *Grade de análise para dispositivo de formação a distância* (ver **Quadro 1**) e em decorrência de algumas inquietações intrínsecas à questão da apropriação social da informação pública fiscal e outras que surgiram a partir da composição da Turma 2/SP, 1º sem./2012, foram estipulados critérios para avaliação das interações no curso DEF. As inquietações citadas foram as seguintes:

- Os alunos que não têm habilidade com informática ou com curso a distância terão maior dificuldade de expor suas ideias nos fóruns?
- Até que ponto a dificuldade de apropriação de um dispositivo pode dificultar o desempenho cognitivo do aluno?
- O fato de haver dois grupos (o da Prefeitura e o do Einstein) já pré-formados atrapalhará a interação intergrupar?
- A preponderância da relação virtual atrapalhará o desenvolvimento dos alunos?
- O fato de estarem pouco familiarizadas com o estudo do tema causará inibição nas educadoras do Einstein?
- O conteúdo do curso será de fato apropriado?

Essas indagações deram margem a uma estrutura que contempla três aspectos que serão analisados a partir da participação nos fóruns, da comunicação por *e-mail* e do encontro presencial: *Mediação do dispositivo*; *Mediação da tutora*; *Apropriação do conteúdo do curso*. Para a análise da mediação do dispositivo e da mediação da tutora são consideradas as participações de todos os alunos, já sobre a apropriação do

conteúdo do curso são analisadas apenas as participações das educadoras do Einstein, já que boa parte dos servidores da Prefeitura já conheciam vários aspectos do conteúdo ministrado.

Embora as dimensões informativas e comunicativas já estejam implícitas num dispositivo de formação a distância, não se pode deixar de considerar que no caso do curso DEF, estamos tratando de informação e comunicação públicas, as quais guardam características próprias, conforme vimos no Capítulo 2.

6.2.4.2.1 Mediação do dispositivo

Nesta parte, trataremos dos recursos interativos do dispositivo, a usabilidade e a organização do conteúdo no curso DEF, ou seja, *articulação presença/distância, acompanhamento humano, mediatização e abertura* (flexibilização do dispositivo), categorias propostas por Deschryver, Lameul e Peraya (2011).

Antes do início do curso, no primeiro contato feito pela tutora, os alunos foram orientados a completar os dados do *Perfil* - que já havia sido preenchido com os dados principais de cada aluno pela coordenação do curso -, para incluírem fotos e informações sobre gostos e preferências, e também a se apresentarem no *Fórum de Apresentação*. No entanto, dentre os 38 alunos, poucos seguiram essas orientações, conforme é possível verificar no **Quadro 2**.

Quadro 2: Participação dos alunos em recursos de interação não avaliativos

Alunos	Fotografia no <i>Perfil</i>	Apresentação no <i>Fórum de Apresentação</i>
Servidores da Prefeitura	7	16
Educadoras do Einstein	2	5
Total	9	21

Embora os alunos tivessem sido avisados sobre a possibilidade de abrirem tópicos de discussão no fórum para interação com o tutor, nenhum deles utilizou o recurso. Um tópico para discussão nesse fórum foi utilizado apenas pela tutora, que se interessava em saber dos alunos sobre a experiência de cada um com curso a distância,

acesso, navegabilidade, organização das informações etc. Alguns alunos responderam às questões, num total de onze; três eram educadoras do Einstein e oito eram servidores da Prefeitura. Pela amostragem foi possível perceber que, dentre os alunos, tanto os da Prefeitura quanto os do Einstein, havia vários níveis de habilidade com ferramentas de curso a distância.

[...] alguns itens ainda não consegui abrir, mas conforme vou acessando, vou conhecendo uma nova ferramenta, como agora demorei para ver onde podia responder, mas é isso que estou achando legal e acho que os recursos são necessários para obter conhecimentos necessários para um bom aprendizado. (Educadora D).

Estou aprendendo, programei um horário pra estudar e estou tentando, verifico os fóruns, o que tem de novo, mas ainda estou me sentindo, nova na "sala de aula". (Servidor G).

[...] sou uma internauta do EAD então acredito não que não terei dificuldade de acesso aos vários espaços. (Servidor I).

Estou gostando bastante do conteúdo, o acesso ao ambiente é tranquilo [...]. (Educadora C).

O ambiente virtual do Curso é bem intuitivo e junto com os Cadernos 1 ao 4, o aprendizado e aproveitamento é muito bom. (Servidor A).

Tive uma certa dificuldade em acessar, mas com já tenho outros cursos EAD acredito que será fácil. O ambiente está de fácil entendimento, os links se abrem facilmente. (Servidor O).

Estou me familiarizando aos poucos com esse ambiente. Já fiz outros cursos a distância, mas nessa plataforma é a primeira vez. Percebo que o ambiente é organizado e nos possibilita uma boa interação [...]. (Educadora A).

Em razão dessa heterogeneidade e do tempo que muitos alunos precisavam para conhecer melhor o dispositivo, foi adotado o seguinte procedimento: a cada intervenção da tutora nos fóruns, ela enviaria uma mensagem personalizada ao aluno. Com esse recurso, ao mesmo tempo em que o aluno era alertado de que o *post* dele foi lido, também eram dadas orientações sobre procedimentos ainda pendentes.

[...] Há uma questão para você responder, em meus comentários, no Fórum Avaliativo do módulo I. (Tutora).

O fórum de notícias tem uma função apenas de divulgação, mesmo com a possibilidade de os alunos poderem responder às mensagens e notícias. Dos sete textos

ou notícias postados nesse fórum, apesar de os alunos terem sido avisados pela tutora sempre que um novo texto era publicado, nenhum foi comentado.

Em relação ao *chat*, não houve êxito. Eram disponibilizadas opções de horários em períodos alternados (manhã, tarde e noite), em dias alternados (dias da semana e fim de semana) e ainda a possibilidade de os alunos sugerirem outros horários e dias. No decorrer do curso houve três tentativas de conversação via *chat*: na primeira tentativa, dos dois alunos que haviam solicitado o *chat*, uma não compareceu e a outra compareceu, mas o *chat* não funcionou; na segunda tentativa, apenas um aluno tentou participar, mas o *chat* também não funcionou; na terceira tentativa, apenas uma aluna participou e dessa vez o recurso funcionou.

Além de todas essas possibilidades de interação, os alunos e a tutora podiam trocar mensagens via dispositivo, a plataforma do curso, e via *e-mail* pessoal; também era possível o contato telefônico. Dentre todos os recursos disponíveis, esses três foram os mais utilizados.

Assim, considerando os aspectos materiais e técnicos descritos em *articulação presença/distância*, *mediatização* e *abertura*, o curso DEF atende quase que totalmente aos critérios propostos pelas categorias de análise, exceção para o eixo *mediatização X proximidade* em razão dos problemas de funcionamento do *chat*. No entanto, a questão do acesso e da usabilidade (eixo *mediatização X proximidade espacial*) não foi bem desenvolvida, mesmo com possibilidades de *abertura*, algumas disponibilizadas pelo dispositivo e outras articuladas pela tutora (*dimensão acompanhamento humano*). Esses fatores apontam para uma dificuldade de apropriação dos recursos tecnológicos do dispositivo.

No que se refere aos objetos e conteúdos de formação (eixo *articulação presença/distância X proximidade cognitiva*) e à granularidade e qualidade dos recursos (eixo *mediatização X proximidade cognitiva*), o curso DEF apresenta uma configuração que mescla o conteúdo dos módulos com imagens dinâmicas (ver **Figura 40**).

Figura 40: Slide do curso *Disseminadores de Educação Fiscal*

Aqui, temos uma questão interessante para analisar. Na imagem do *slide* acima, vemos uma comunicação vertical, em que as informações são transmitidas de maneira hierárquica, nos moldes da orientação da OCDE, conforme vimos no Capítulo 2 (item 2.3 *Monologia e dialogia: informação e comunicação públicas e OCDE*). Na imagem, o ambiente de auditório simula uma relação hierarquizada, na qual os que representam os cidadãos, a sociedade, estão sentados, num plano mais baixo, “passivos” para receber a informação dos representantes do Estado “ativo”, conforme orientação da OCDE. Essa situação também reforça a afirmação de Weber (1999, p. 33): “[...] sua legitimidade [a do Estado] repousa na crença, na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)”.

Assim, a mediação feita pelo Estado entre a sociedade e os saberes fiscais ainda é monológica e autoritária. Não há um fluxo triangular e dinâmico da mediação (**Figura 2**), mas um fluxo binário de comunicação (**Figura 1**). Não há espaço para dialogia, para a resposta, o que poderia configurar uma relação horizontal que refutaria a diretividade unilateral (BAKHTIN, 2010). No que se refere ao conteúdo, o discurso propõe políticas públicas na área social (educação, saúde etc.) como resultado automático do pagamento de tributos, exatamente como faziam os antigos programas de educação fiscal que o PNEF critica, configurando um discurso descolado, sem compromisso de exequibilidade (RICOEUR, 1986). Não são considerados os vários procedimentos para se conseguir que

essas políticas públicas se efetivem. Desse modo, o “espaço de constituição de diálogo” (CORTESÃO e STOER, 1996) não se realiza nessa parte do curso.

6.2.4.2.2 Mediação da tutora

Nesta parte, trataremos, principalmente, das categorias *acompanhamento humano* e *mediação*, ou seja, o acompanhamento e as mediações da tutora para favorecer as condições de aprendizagem.

Com o desenrolar do curso, a escassez de tempo dos participantes foi se agravando, situação que tornou mais complexo o papel da tutora. Esse problema somado à falta de habilidade de alguns alunos com ferramentas tecnológicas de interação a distância, a complexidade do tema e os problemas tecnológicos da plataforma *Moodle*, pareciam colocar em risco o desempenho dos alunos e a sinergia do curso. Assim, foi possível perceber que as maiores dificuldades dos alunos foram a falta de tempo para se dedicarem ao curso e o problema de comunicação.

Em razão da falta de tempo dos alunos, os recursos interativos da plataforma *Moodle* foram pouco utilizados, como aconteceu com o *chat*, que não foi um recurso apropriado pelos alunos, não apenas por causa das dificuldades técnicas, mas principalmente porque poucos alunos se interessaram pelo recurso. Assim, somente os recursos obrigatórios (porque faziam parte da avaliação) foram assimilados pelos alunos.

Poucas vezes os alunos respondiam aos *e-mails*, mesmo as mensagens que necessitavam de uma resposta do aluno para que alguma ação fosse executada; boa parte das vezes, os *e-mails* enviados pela tutora não eram lidos, nem mesmo os que eram enviados a cada um, em particular, não para todo o grupo.

Assim, uma dificuldade retroalimentava a outra. Ironicamente, apesar da pluralidade de recursos, a comunicação não fluiu muito bem porque os alunos mal tinham tempo para cumprir as tarefas essenciais do curso. A falta de comunicação de alguns fazia com que gastassem muito tempo com questões que podiam ser mais facilmente resolvidas por telefone, como a questão da dificuldade de acesso à plataforma *Moodle*.

Diante desse cenário, algumas providências foram tomadas (eixo *mediação X proximidade espacial*): maior tempo de disponibilidade *on line* da tutora; participação ativa da tutora nos fóruns de discussão; comunicação virtual personalizada; contato telefônico; encontro presencial com a tutora.

a) Tempo de disponibilidade *online* da tutora

A rigor, no curso DEF os tutores não podem deixar um aluno sem resposta por um período superior a 24 horas nos dias úteis; também, devem acessar o curso sempre que possível nos fins de semana e feriados. Assim, bastaria que o tutor acessasse o curso DEF apenas uma vez por dia para cumprir suas tarefas. Entretanto, em razão das dificuldades relatadas, a tutora dispunha-se a ficar *online* a maior parte dos dias úteis, visando responder ou comentar as participações o mais rápido que pudesse, às vezes, enquanto o aluno ainda estava *on line*, disponível para interagir.

Essa ação apresentou resultados positivos.

Oi, Carmen!

Eu fiquei muito feliz com o seu comentário e agradeço a sua excelente assessoria no transcorrer do curso. (Servidor B).

A possibilidade de poder entrar em contato com você a qualquer momento faz toda a diferença. É bom saber que você está sempre disponível para solucionar nossas dúvidas. (Educadora F).

Agradeço toda sua atenção e a parabenoza pela responsabilidade assumida e pela atenção dispensada a todos. (Servidor P).

b) Participação ativa da tutora nos fóruns de discussão

A heterogeneidade do grupo foi uma preocupação inicial. Por um lado havia servidores públicos com conhecimento sobre o setor público e também sobre a área tributária; por outro, havia educadoras que nunca tinham tido oportunidade de ter maior proximidade com o tema. O desafio era não desanimar nenhuma das partes. Como solução foi adotada uma interação, ou uma interlocução, que objetivava ser coerente

com o nível de conhecimento demonstrado e com a intensidade da participação de cada aluno (eixo *mediação X proximidade cognitiva*).

Havia alunos com conhecimentos bem especializados...

Carmem e colegas,

"Neste mundo, as únicas certezas são a morte e os impostos."

- Estadista americano Benjamin Franklin, 1789.

O texto do professor Mario Sérgio nos remete a uma indignação justa de que os menos favorecidos acabam pagando mais que os mais abastados.

Não acho que seja possível fazer uma tributação diferenciada. Embora o Governo tenha desonerado um pouco os produtos da cesta básica, não é só de arroz e feijão que o cidadão vive. [...]

Hoje o que emperra o processo de valorização do salário é o rombo previdenciário. A cada real aumentado no salário mínimo, eleva-se em milhões as despesas com aposentados e pensionistas do INSS. [...]. (Servidor A).

O critério de seletividade (aumentar ou diminuir a alíquota de acordo com a mercadoria) na tributação até existe, mas poderia ser mais desenvolvido. Por exemplo, aqui em SP a alíquota de ICMS para uísque é de 25%, mas a de feijão é de 7%; isso porque o uísque é considerado supérfluo e acessível a poucos, e o feijão é essencial na alimentação dos brasileiros, principalmente os mais pobres. Outro item considerado supérfluo é o cigarro, que tem preço composto por 25% de alíquota de ICMS. O IPI também é um imposto seletivo, pode ter as alíquotas alteradas de acordo com a essencialidade do bem. Mas quem costuma entender melhor sobre essas coisas são os empresários e industriais que fazem lobby junto ao governo para ter seu produto menos tributado. [...]. (Tutora).

... e outros que ainda não conheciam bem o assunto.

Ah... desconheço sobre tributação, começando pelos impostos ditos no texto, [...] acredito que assim como eu, várias pessoas passam por esse dilema. Pois como poderíamos reclamar de algo quando achamos que seria de graça, só questionamos quando diretamente pagamos ali naquele momento, colocando a mão no bolso!!! Não sabemos muito de nossos direitos. Agora acredito que poderíamos estar mais atentos a esse acontecimento, buscando melhor esclarecimento sobre esses assuntos. Até mesmo quando vc vai votar em político tbm tem que saber o que ele está fazendo que vc considere importante para nosso país. Acho que são essas pequenas coisas que farão as pessoas se interessarem e irem atrás, claro que deveria ter pessoas para poder ajudar a população a ter melhores esclarecimentos de temas como esse. (Educadora D, sobre o módulo III).

O excerto acima descreve uma situação de reflexão sobre o próprio processo de aprendizagem, *proximidade cognitiva*, conforme Brassard e Teutsch (2014). O estranhamento e o reconhecimento da importância do tema por parte da educadora nos remete à questão central desta pesquisa: a necessidade de mediação para apropriação

social da informação pública. A temática tributária parece ser muito específica e distante da realidade de muitas pessoas, contudo apenas pelo fato de ser um tema público, de Estado, já é razão suficiente para considerarmos que é de interesse de todos.

Desse modo, podemos perceber que a mediação é necessária, mas insuficiente à apropriação. Ela faz parte de um fluxo triangular (conforme vimos na **Figura 2**) entre produção, mediação e recepção, situação em que há uma relação dinâmica entre esses elementos, porém, no caso da temática fiscal, há interferência de outros fatores (ver item *7.6 O conflito de lógicas*) que prejudicam a dinâmica da apropriação (**Figura 3**). Assim, os elementos da dinâmica de mediação são interdependentes. A recepção será comprometida se não houver mediação da produção e se a produção apresentar problemas que fogem ao escopo da mediação.

c) Comunicação virtual personalizada

Visando equilibrar e dinamizar as participações, a cada comentário feito por um aluno no fórum, a tutora respondia ao comentário e fazia mais perguntas ao aluno. No início do curso, com esse procedimento havia a intenção de fazer os alunos perceberem que havia uma pessoa do outro lado do computador que acompanhava e lia o que eles escreviam. Com o decorrer do curso, essa prática se mostrou útil para dinamizar o debate e não transformar o fórum apenas numa demonstração de interpretação de texto.

Além do envio de mensagens personalizadas, depois de cada intervenção que fazia nos fóruns, a tutora também entrava em contato para manifestar a percepção da ausência do aluno no curso, os prazos, as tarefas etc.

[...]

Há 7 dias que você não acessa nosso curso. O prazo estipulado para o término do módulo II está se esgotando e você ainda precisa participar do fórum avaliativo II. Você está com algum problema de acesso, alguma dificuldade com o conteúdo ou qualquer outra complicação? Por favor, mantenha-me informada. Se precisar de alguma ajuda, entre em contato. (Tutora).

Quando não havia resposta do aluno, era feito um contato telefônico.

d) Contato telefônico

Como o curso é de média duração (em torno de três meses), não é raro que os alunos tenham problemas (doença, acúmulo de trabalho etc.) no decorrer do período de estudo. Nesse contexto, o contato telefônico pareceu ser o meio mais eficaz para tomar conhecimento do real problema. Algumas pessoas apenas explicavam a situação por qual passavam quando recebiam o telefonema da tutora, mesmo já tendo recebido inúmeras mensagens eletrônicas dela.

Considerando-se o contexto, para esse grupo, o contato telefônico pode ser percebido como mais pessoal, obtendo respostas e soluções imediatas. Ao receberem o telefonema, alguns alunos realmente acreditavam que havia uma pessoa do outro lado preocupada com o desenvolvimento deles. Muitos acreditavam que as mensagens eletrônicas eram *spam*. Os alunos que não tinham muita habilidade com informática dificilmente utilizavam *e-mails* para entrar em contato para explicitar alguma dificuldade.

O contato mais próximo do que o telefônico era o encontro presencial, outro recurso previsto pelo curso.

e) Encontro presencial com a tutora

No curso DEF há a possibilidade de um ou mais encontros presenciais. Os alunos que decidem a necessidade ou não desse contato. O grupo de servidores da Prefeitura não considerou necessário um encontro presencial, mas o grupo de educadoras do Einstein, sim.

Com a equipe do Einstein houve dois contatos presenciais.

O primeiro foi uma pequena reunião que ocorreu dez dias após o início do curso, ocasião em que nem todas educadoras haviam iniciado suas atividades no *Moodle*. Do encontro participaram duas educadoras, a coordenadora do programa e a tutora. A coordenadora e as educadoras pareciam bem apreensivas sobre: os prazos estipulados para o término dos módulos; a falta de tempo para se dedicarem ao curso; problemas técnicos com a plataforma *Moodle*; as formas de avaliação (o que era considerado? grau de instrução?, quantidade de acesso?, acesso a todos os recursos...?). Todas as questões

foram respondidas e só então conseguiram ficar mais tranquilas. Até esse momento, das 13 educadoras do Einstein que iniciaram o DEF, apenas seis haviam acessado a plataforma. Somente após essa pequena reunião que a maior parte das educadoras começou de fato a participar do curso.

Por meio desse episódio, foi possível perceber que manuais para aluno, regulamentos de curso, mensagens eletrônicas e contatos telefônicos são recursos necessários, mas insuficientes em alguns contextos. As respostas a todas as dúvidas apresentadas nessa reunião já haviam sido veiculadas anteriormente por *e-mail* a todos os alunos e por telefone a quem havia entrado em contato, além de também constarem no *Manual do aluno* ou no *Regulamento do curso*.

O segundo contato ocorreu um mês após o início do curso, quando foi marcado um encontro com toda a equipe de educadoras do Einstein e também a coordenadora do programa. Nesse momento foram sanadas as dúvidas que ainda restavam sobre: o funcionamento da plataforma *Moodle*, critérios de avaliação, funcionamento dos fóruns etc. O principal aspecto desse encontro foi a possibilidade de a tutora conhecer todo grupo e de o grupo conhecer a tutora. Essa proximidade física melhorou a comunicação a distância e possibilitou que as educadoras mais tímidas tivessem a oportunidade de se expressarem abertamente, situação que não ocorria em ambiente virtual ou via mensagem eletrônica ou contato telefônico.

Nesse encontro presencial ficou acertado que haveria um outro apenas para tratar das dificuldades de conteúdo, principalmente dos módulos III e IV, que são mais específicos. No entanto, em razão de outros compromissos, a equipe do Einstein cancelou o encontro.

[...] entendemos que não será necessário, neste momento, o encontro que marcamos para sexta-feira, 01/06. Avaliamos que o conteúdo do curso é de grande valia e certamente iremos nos aprofundar no momento de pensar a prática e as intervenções junto aos grupos que atendemos. [...]. (Educadora A).

Na tentativa, por parte da tutora, de sanar as duas maiores dificuldades apresentadas pela turma, é possível observar alguns resultados positivos e outros nem tanto. Por um lado, as mensagens personalizadas enviadas a cada aluno os ajudaram a ganhar tempo, a entender mais rapidamente o funcionamento do curso, a cumprir

prazos, enfim, foram mediações úteis ao desenvolvimento de competências cógicas (eixos *mediação X proximidade cognitiva*; *acompanhamento humano X proximidade cognitiva*). A mediação da tutora buscou não um nivelamento de conhecimento, mas a motivação dos alunos (eixo *acompanhamento humano X proximidade relacional*). Assim as componentes da categoria *acompanhamento humano* (acompanhamentos afetivo, cognitivo e metacognitivo), descritas por Deschryver, Lameul e Peraya (2011), foram atendidas. Questões como o acesso a serviços institucionais (eixo *acompanhamento humano X proximidade sistêmica*) e os recursos de regulação (eixo *acompanhamento humano X proximidade organizacional*) também foram sanadas com os procedimentos adotados pela mediação da tutora.

Por outro lado, houve aspectos negativos. O primeiro deles foi o desenvolvimento parcial de competências tecnológicas (eixo *acompanhamento humano X proximidade tecnológica*; *mediação X proximidade tecnológica*). O segundo deles foi o desenvolvimento parcial da autonomia do aluno (eixo *mediação X proximidade organizacional*). Alguns alunos apresentaram certa dependência dessa “tutela”, tanto que perguntavam o que mais precisava ser feito, qual era o próximo passo ou pediam para verificar se a tarefa foi feita corretamente. Enquanto alguns alunos apresentaram certa dependência, outros agiram de maneira autônoma e outros afirmaram que não teriam concluído o curso sem o auxílio pontual da tutora.

Até ocorrer o encontro presencial com as educadoras do Einstein, ainda havia dúvidas se a interação intergrupar (eixo *mediação X proximidade relacional*) era prejudicada pela existência de dois grupos pré-formados antes do início do curso (o da Prefeitura e o do Einstein). Contudo, após o encontro, ocasião em que houve maior proximidade e em que todas as dúvidas foram sanadas, a interação entre os grupos fluiu bem.

Quanto às indagações anteriores ao início do curso, foi possível verificar que alguns alunos que não tinham habilidade com informática ou com cursos a distância tiveram maior dificuldade em expor suas ideias nos fóruns, escreviam pouco, muitas vezes repetiam ideias de outros colegas e com pouco aprofundamento. No entanto, outros que haviam manifestado pouca ou nenhuma habilidade com curso a distância se apropriaram facilmente dos recursos.

Desse modo, não é possível constatar se a dificuldade de apropriação de um dispositivo tecnológico dificulta ou não o desempenho cognitivo do aluno. Contudo, o acompanhamento humano e as mediações presenciais, situação em que expressão oral não é documentada, favoreceriam a aprendizagem do grupo.

6.2.4.2.3 Apropriação do conteúdo do curso

Nesta parte, pretende-se, ainda, verificar a categoria *mediação*. No entanto, dessa vez o enfoque será dado à apropriação, ou não, do conteúdo do curso, que será compreendida a partir da participação das educadoras do Einstein nos fóruns avaliativos de cada módulo.

Dada a complexidade do tema, a resistência às questões tributárias e a escassez de contato com informações acerca do funcionamento do Estado, a expectativa era de que as educadoras tivessem razoável dificuldade em compreender os conteúdos do curso, principalmente os dos módulos III e IV, que são mais específicos. Outra preocupação era a soma da dificuldade com informática ou a falta de habilidade em curso a distância; o receio era de que essa combinação causasse inibição na participação ou desistência do curso. Entretanto, o resultado da participação das educadoras nos fóruns avaliativos foi enriquecedor.

Os fóruns avaliativos apresentam um texto pertinente ao conteúdo de cada módulo, que deve ser debatido pelos alunos. O módulo I trata da educação fiscal no contexto social e discorre sobre o cenário atual, a educação, o PNEF, as possibilidades de inserção do PNEF no currículo escolar e a urgência de um *ethos* mundial. Nesse módulo as educadoras participaram com boa desenvoltura, pois o tema *educação* lhes era familiar.

[...] consegui terminar o Modulo 1 hoje. Achei bem legal, e na verdade, me surpreendeu! Os temas são bem atuais e gostosos de ler. (Educadora C).

O texto para discussão do fórum avaliativo do módulo I, *A lei de cada um*, de Martha Medeiros (ver Anexo II), aborda questões como ética e valores morais; no final do texto há uma indicação para os alunos começarem a discussão sobre o tema:

Com base no texto *A lei de cada um*, de Martha Medeiros, reflita sobre os valores sociais que hoje se consolidam no nosso cotidiano e como podemos contribuir para formarmos uma sociedade mais ética e pautada nos princípios básicos da cidadania.

Dentre os diversos comentários, houve uma participação que merece destaque, pois direciona a discussão para assuntos pertinentes.

[...] é necessário definir Cidadania, que, segundo o dicionário significa qualidade ou nacionalidade de cidadão, que por sua vez quer dizer: indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado. Sendo assim, acredito que o primeiro passo é a busca/aceso à informação. Sem ela, será impossível refletir, propor, sugerir, agir, mudar. Depois, é importante que haja participação ativa junto à comunidade em que atuamos, na tentativa de articular com os órgãos competentes os nossos direitos. A omissão é a forma mais simples de aceitar a impunidade que cerca nossa sociedade. Esses exemplos certamente serão o alicerce para que as futuras gerações se guiem por atitudes ativas e conscientes de seus direitos e deveres. (Educatória A).

Não podemos nos esquecer de vincular ao conceito de cidadania a noção de deveres, não apenas a de direitos. Você tocou em dois pontos importantes: acesso à informação e ação política. O acesso à informação é mais complexo do que parece porque, além de físico, o acesso tem que ser intelectual, ou seja, temos que compreender o que o Estado pretende comunicar. Essa tarefa não é muito fácil. A ação política depende, entre outras coisas, do acesso à informação pública para que seja compreensível o funcionamento do Estado. Prova disso é: posso apostar que a maior parte de vocês nunca havia estudado o conteúdo que estamos vendo neste curso, que explica parte do funcionamento do Estado. (Tutora).

Realmente nunca havia estudado tal conteúdo e para alguns termos estou com certa dificuldade. Fico pensando o quanto o Governo e a mídia camuflam tais informações, porque informação é poder. [...] Por isso considero esse curso extremamente rico para nos instrumentalizar. São poucas as oportunidades para acesso a essa informação. Como educadora, me sinto responsável por multiplicar para quantos for possível. A informação é um direito de todos! (Educatória A).

Por meio dessa participação já é possível perceber dois aspectos interessantes: a falta de familiaridade com informações sobre o funcionamento do Estado; a questão do acesso à informação pública é associada ao acesso físico. Vimos no início deste Capítulo (item 6.1 *A educação fiscal em São Paulo: um olhar diacrônico*) que as informações e comunicações públicas veiculadas sobre os programas de educação fiscal já estavam disponíveis na internet antes da promulgação da LAI, o que significa que a complexidade da questão não está na dificuldade de disponibilização para o acesso físico dos conteúdos. A proximidade com o tema, proporcionada pelo curso DEF, implicando atribuição de sentido, ressignificação, apropriação etc., conforme vimos no Capítulo 1, foi possível por meio da mediação, tanto a do dispositivo quanto a da tutora.

O módulo II aborda a questão da relação do Estado com a sociedade e discorre sobre cidadania no Brasil; a estrutura do Estado; a administração pública; o Estado democrático de direito; Estado, economia e desenvolvimento; desigualdades sociais. O conteúdo desse módulo também foi bem recepcionado pelas educadoras. Ele trata de questões vivenciadas por todos, principalmente a desigualdade social; em razão disso, houve muitas manifestações pertinentes.

No fórum avaliativo desse módulo, as discussões giraram em torno do texto *E que tal um dia sem Estado?*, de Luciano Feldens (ver Anexo III). Para incentivar as discussões, no final do texto há a seguinte indagação:

A abordagem reflexiva do autor levanta algumas questões interessantes do ponto de vista da realidade brasileira.

No Brasil, dada a estrutura do sistema tributário, todos pagam impostos, inclusive aqueles de menor renda, que proporcionalmente pagam mais dado o sistema tributário altamente regressivo de nosso país. Outro ponto importante neste debate é o fato de o Brasil possuir um alto índice de desigualdade social. Na sua opinião, qual o papel do Estado brasileiro na promoção da redução das desigualdades sociais?

A pluralidade de perspectivas sobre os temas do módulo foi surpreendente. Houve manifestações em que pesava a crítica ao Estado e aos agentes públicos.

Existe uma desigualdade absurda. Um parlamentar tem o dever de representar o povo e ver suas necessidades para diminuir a desigualdade social, e não em benefício próprio! (Educadora E).

Questões como políticas públicas e gasto público também foram discutidas.

Acredito que o problema não é o que recebemos em troca pelo imposto que pagamos e sim duas questões: o quanto pagamos e como esse valor é empregado, se é empregado! Impostos são necessários em uma sociedade, mas aplicados com justiça. Se o imposto é bem aplicado em educação, por exemplo, todos se beneficiam, até aqueles que têm os filhos em escolas particulares: menos crianças nas ruas, profissionais qualificados para o comércio e para a indústria, mães que trabalham com mais tranquilidade, professores bem remunerados... uma série de benefícios. Utopia? Acho que não, penso que é apenas uma questão de honestidade e ética, que deveriam fazer parte do ser humano. O Estado deveria dar exemplos, garantir oportunidade a todos de conquistar seus bens e sucesso, sem demagogias e políticas assistencialistas que não levam o cidadão ao crescimento profissional e pessoal. Acredito sim em assistência, mas feita com responsabilidade. (Educadora F).

Você poderia citar algum exemplo de política assistencialista feita com responsabilidade? (Tutora).

Penso que seriam políticas que favoreçam o crescimento da capacidade produtiva dos municípios, por exemplo, para que o cidadão tenha oportunidade de trabalho e se sair de sua situação de miséria, contribuindo, assim, também para o crescimento do país, e não aquelas políticas que “remediam” a pobreza e não promovem ou possibilitam ao indivíduo evoluir. Ações na área de educação, com certeza seriam oportunas. O Estado deve assistir o cidadão em suas necessidades permitindo que este seja protagonista de seu crescimento e não com ações vazias que mascaram a verdade. (Educadora F).

A importância do papel do Estado também foi reconhecida.

[...] O Estado é fundamental para organizar os interesses da sociedade. Logo, um não existe sem o outro. Sendo assim, o Estado deve estar atento às políticas que possam favorecer toda a sociedade. Seu papel, nesse caso, é de conhecer, mapear, estruturar, investir e monitorar a qualidade de vida da população em todas as necessidades (saúde, educação, segurança etc.), que por sua vez deve acompanhar, sugerir e dialogar para que a coisa pública seja, de fato, cuidada. (Educadora A).

Foram feitos comentários positivos em relação às políticas públicas do Estado.

[...] Trabalho na Comunidade de Paraisópolis e aqui o Estado tem feito um forte investimento em Urbanização (moradia, pavimentação, rede de esgoto, etc.). [...] Com esse investimento do Estado, a população não apenas passa a gozar de melhores condições de vida, como vêem nessas ações condições para se sentirem incluídos na sociedade e cidadãos de direitos. Prova de que o Estado tem muito a contribuir para a formação de uma sociedade com menos injustiças sociais. (Educadora A).

[...] De meu conhecimento em Paraisópolis, várias ações estão sendo pensadas e já foram feitas em benefício da comunidade. Existe um projeto de Urbanização muito grande que está funcionando e beneficiando muitos moradores que estavam instalados em área de risco [...]. (Educadora B).

A percepção sobre a importância da participação social também foi destacada.

[...] percebo a importância de atuarmos na relação Estado e Sociedade... nunca tinha entrado em contato com este tema e por conta disso, fiquei bastante impressionada com a quantidade de informações extremamente importantes para a vida e um pouco frustrada por perceber isso só agora. Acho que este universo teria que ser apresentado para todos, de alguma forma, desde criança, pois assim poderíamos atuar com propriedade e efetividade na transformação das realidades sociais. Será que é um caminho para alguma mudança nesse sentido? (Educadora C).

Houve uma visão positiva da participação social.

Penso que hoje as pessoas estão mais atrás de seus direitos, e buscam por isso. Fazem protesto, reivindicando o que de fato acham justo, e o Estado sente essa pressão por várias partes quando se tem essas manifestações. O Estado se compromete quando as pessoas insistem no que desejam, bloqueia a desigualdade, fazendo o que tem que ser feito de ambas as partes. (Educadora D).

E também houve o reconhecimento da falta de cultura democrática no Brasil, situação que dificulta o bom funcionamento do Estado.

[...] temos que rever nossos valores e nossas ações, temos que nos instrumentalizar, querer saber, conhecer, fazer parte, deixamos os outros decidirem tudo, existe sim um comodismo mesmo, pra falar a verdade eu me sinto um pouco incluída nisso. A mania de reclamar ou ficar achando um culpado. É um assunto bem cansativo e não é muito fácil o entendimento principalmente para as classes mais baixas e são esses que erram ao votar, são muitas vezes influenciáveis... não gostam de assistir aos horários políticos para entender ou conhecer melhor os candidatos e suas propostas, resistem em comprar um jornal etc. Precisamos do Estado, mas também temos que saber cobrar mais, antes disso saber o que e por que cobrar... (Educadora B).

Assumir que talvez a gente também possa estar falhando no processo democrático ao não agir politicamente sempre que necessário é uma atitude de muita maturidade. [...] Eu ainda gostaria de saber: na sua opinião, qual o papel do Estado brasileiro na promoção da redução das desigualdades sociais? (Tutora).

[...] Percebo que há muita coisa ainda a ser feita, muita injustiça deixa-nos incrédulos... O que está sendo feito? Quanto dinheiro temos para realizar tudo que ainda precisa ser feito? Quem está administrando, o responsável em olhar por essas pendências está preparado para isso? Se está, será que está aproveitando da falta de instrução ou argumento do povo? A orientação é o melhor caminho, saber de fato o que queremos, como queremos, onde temos acesso para saber se existe possibilidades para ir para frente nossos interesses? No momento tenho mais questionamentos do que respostas... Uma coisa é certa, este curso está causando em mim muitas reflexões... (Educadora B).

Nesse módulo, a apropriação do conteúdo (eixo *mediação X proximidade espacial*) foi evidente. As questões sociais e educacionais são de fácil entendimento para as educadoras. O próximo módulo não lhes foi tão fácil assim.

O módulo III trata da função social dos tributos, e são abordados os temas: serviços públicos; tipos de tributos; princípios do Direito Tributário; obrigação tributária; distribuição de impostos; documentos fiscais; sonegação de impostos. A descoberta de alguns aspectos tributários discutidos nesse módulo causou muitas reações negativas nas educadoras, pois se deram conta de que a carga tributária brasileira é bem maior do que imaginavam.

O texto do fórum avaliativo desse módulo, *Os impostos silenciosos*, de Mario Sergio Cortella (ver Anexo IV), trata dos impostos indiretos, os quais já têm valor embutido nos preços, e a população não toma conhecimento sobre qual é a incidência tributária do produto. No final do texto, há a seguinte questão:

De que forma você poderia contribuir para a mudança do cenário descrito no texto, utilizando-se da Educação Fiscal?

Com a tomada de consciência sobre o sistema tributário, algumas educadoras ficaram indignadas com a realidade tributária nacional.

Fico pensando que é uma falta de respeito com a sociedade, eu mesma não sabia que pagava tantos impostos, que já vinham descontados em tudo que eu e minha família consumimos... Estou em um momento de reflexão comigo mesma em relação a isso, até me sinto um pouco revoltada com a situação!!! Hoje em dia tenho convênio médico, mas por muito tempo fiquei dependente de atendimentos em hospitais públicos, presenciei e passei muitas vezes por situações de descasos: exames que sumiam, médicos que não compareciam em consultas agendados em postos de saúde... Pergunto-me se pagamos tanto, cadê o dinheiro?? Que vergonha... que vergonha, que falta de respeito!!! Já fazemos a nossa parte, somos cobrados e muitas vezes não sabemos como ou quanto. Quando nossos filhos vão para escola, o ensino é de má qualidade, ficam doentes, são mal atendidos... Se eu "quiser" um atendimento de qualidade tenha que pagar de novo um particular para conseguir o que tenho por direito. Desrespeito!!! (Educadora B).

Outras educadoras atribuíram a responsabilidade pela falta de conhecimento sobre o assunto à própria população.

[...] a população acha que não paga imposto. Tanto que vai à escola pública e é muitas vezes desprezada na fila; vai ao hospital público e fica deitada na maca no corredor. Eu já passei pela experiência de reclamar da alimentação e simplesmente ouvir que seria melhor levar a de casa. Hoje eu teria outra resposta, porque me sinto preparada para responder, quaisquer tipos de ofensa ou piadinhas. O comodismo é que faz as pessoas nos tratarem assim, quando começarmos a agir de forma diferente, mostrando que temos consciência dos nossos direitos e deveres vamos ser mais escutados e respeitados. (Educadora G).

*Acredito que essa "alienação" aconteça mesmo por falta de protagonismo social: é muito fácil reclamar e difícil participar, compreender seu papel social e como as coisas acontecem no país. Parece que existe uma cultura "antigoverno"! **Mas e nosso papel, qual é?** Muitas vezes só tomamos conhecimento do que é nosso direito quando precisamos de algo fornecido pelo Estado. **O Estado também poderia tratar a população com mais clareza e permitir maior participação da população.** [...] É através da educação que nos tornamos cidadãos e podemos agir com cidadania. A Educação Fiscal permite esse movimento: conhecer para exigir, se posicionar. [...] acho que realmente cada um tem seu papel e deve exercê-lo. Informação é importante, mas precisamos saber o que fazer com essa informação. Por outro lado, dar oportunidade à população também requer ser transparente e garantir a veiculação das informações e ações realizadas [...]. (Educadora F, grifos nossos).*

A necessidade de inserção do tema no currículo escolar foi a sugestão de algumas.

Durante a leitura comecei a refletir sobre o quanto é necessária a Educação Fiscal nas escolas, não podemos esperar ser "matéria" obrigatória, podemos introduzir debates, promover conversas em vários momentos, a respeito dos direitos dos cidadãos que pagam seus impostos. Podemos falar de impostos nas aulas de matemática, por exemplo, seria um bom tema para situações problema. Desta maneira, estaríamos iniciando a conscientização do "povão", que acha que não paga imposto e que o que recebem do governo é de graça. Os professores precisam se mobilizar, pois é através da educação que se forma cidadãos críticos e conscientes dos seus deveres e direitos, devemos informar para no futuro termos cidadãos com opinião formada, sabendo o que realmente querem, e não simplesmente aceitando o que é imposto a eles. (Educadora H).

A associação do tema à questão do acesso à informação pública foi apresentada por outra educadora.

[...] É preciso instrumentalizar o cidadão para que ele seja capaz e responsável pelo seu desenvolvimento (educação de qualidade, saúde de qualidade, moradia de qualidade, entre outros), capacitando-o para as exigências do mercado de trabalho e pelo acesso a informação de direito. Hoje temos a Lei do Acesso à Informação, para que as mesmas tenham transparência, tanto ativa (divulgar informações de maneira espontânea, como pela internet) como passiva, informações passadas aos cidadãos de forma estruturada. **(Educadora A, grifos nossos).**

Gostaria de saber, nesse contexto, o que você considera acesso, e o que o Estado precisa fazer para tornar mais acessível a informação produzida por ele? (Tutora).

Penso que o ACESSO depende de quem alimenta a informação e de quem acessa a informação. O Estado tem disponibilizado diversas ferramentas para que as informações sejam mais acessíveis, mas ainda temos uma população que por achar que é "gratuito", deixa de buscar a melhora do produto ou serviço, sem reflexão ou senso crítico. [...] O Estado tem o dever de prestar contas, e a população tem o direito de questionar, sugerir, participar! (Educadora A).

É possível observar que a maioria das educadoras tinha pouco conhecimento, ou nenhum, a respeito do sistema tributário brasileiro. O que há em comum em quase todas as participações é a consciência da necessidade de a população aprender mais sobre o funcionamento do Estado, de modo geral, e do sistema tributário, de modo específico.

A reação das educadoras (revolta, percepção sobre a necessidade de conhecer mais sobre o Estado) indica uma tomada de consciência em relação ao que o mercado internacional pretende incitar: controle do Estado pela sociedade. Assim, a intencionalidade do dispositivo está presente de maneira pouco evidente, mas, seus efeitos são bem perceptíveis, "instituem o real" (MARTINS, 2011).

No entanto, se a consciência do problema emerge, não são propostos, nesse módulo, meios de ação efetivos para que a sociedade, de fato, exerça o controle social por meio da participação nos negócios públicos. O próximo módulo aborda a questão da gestão democrática dos recursos públicos.

O conteúdo do módulo IV é o seguinte: orçamento público; princípios orçamentários; contas públicas; receitas públicas; despesas públicas; gestão financeira; lei de responsabilidade fiscal; execução orçamentária; e orçamento participativo. Esses temas, todavia, não causaram tanto impacto entre as educadoras quanto os do terceiro módulo. O texto do fórum avaliativo, *Não tem, não dá, não pode*, de Luiz Marins (ver Anexo V), discorre sobre o comportamento das pessoas no convívio em sociedade. No final do texto, há o seguinte comentário:

A cultura de uma sociedade é mais complexa do que a simples soma dos comportamentos de cada indivíduo, mas não resta dúvida que (*sic*) o modo com que cada um de nós encara sua responsabilidade social impacta o comportamento e os resultados na realidade local, regional e global. A partir do texto proposto e dos conteúdos do curso Disseminadores de Educação Fiscal, disserte sobre o que você poderia fazer para contribuir na construção de uma realidade social em que a postura cidadã predomine.

A questão sobre aprender a ser cidadão foi comentada.

Acredito que meu papel como educadora é fundamental para a formação de cidadãos mais conscientes e críticos de seu papel na sociedade. Daí, reflexões constantes e a busca pela formação, como propôs o conteúdo deste curso, são fundamentais para nossa própria formação enquanto cidadãos. (Educadora A).

Houve educadoras que consideraram a apropriação dos negócios públicos, de modo geral, como uma forma de construção da cidadania.

*Aprender para compreender e agir, esta é minha opinião sobre o que deve ser feito, ou que deveria ser feito pelo poder público, informar, formar para que, aí sim, possamos **nos apropriar do que é nosso!!!!** (Educadora C, grifo nosso).*

*[...] ainda quero continuar apostando em duas maneiras de instrumentalizar os outros a minha volta, uma delas é a informação boca a boca que imagino que funcione. Durante discussões ou debates sobre assuntos terei a oportunidade, então, nesse momento poderei passar um pouco do conhecimento que adquiri com este curso. Outro método é apostando e utilizando meu trabalho, imagino que de uma forma que não seja tão cansativa, poderia aos poucos informar o grupo que atendo na educação Cidadã, são adolescentes que precisam entender seus direitos... **se apropriando do recurso, do entendimento de um tema tão complexo mas que está ao nosso redor, ou melhor estamos dentro de todo esse contexto, tão mais fácil será se***

proteger, informar e espero que usem de forma positiva os conhecimentos adquiridos. (Educadora B, grifo nosso).

Neste módulo, a revolta contra o Estado continuou. A tomada de consciência (eixo *mediação X proximidade cognitiva*) das educadoras sobre questões tributárias e controle de gasto público despertou indignação em várias delas.

O módulo V dispõe sobre elaboração de projeto pedagógico ou plano de aula, que deve ser, preferencialmente, sobre educação fiscal, mas também pode versar sobre ações de cidadania. A elaboração do projeto ou plano pode atingir até vinte pontos de avaliação e é facultativa, desde que o aluno não necessite de nota. Para passar no curso e receber certificado, o aluno precisa ter 70% de aproveitamento.

Aos alunos foi fornecido um modelo, uma estrutura, para a elaboração do trabalho (ver Anexo VI), que poderia ser desenvolvido individualmente, em dupla ou em grupo.

Quadro 3: *Quantidade de projetos ou planos elaborados*

Alunos	Projeto ou plano sobre educação fiscal	Projeto ou plano sobre cidadania
Servidores da Prefeitura que precisavam de nota	1	1
Servidores da Prefeitura que não precisavam de nota	3	0
Educadoras do Einstein que precisavam de nota	0	1
Educadoras do Einstein que não precisavam de nota	0	3
Total	4	5

Nenhuma das educadoras de Paraisópolis fez projeto na área fiscal. As que fizeram projetos, trataram de cidadania, tema que lhes era mais familiar.

Em relação ao conteúdo do curso, podemos fazer uma síntese por meio dos principais tópicos dos módulos, já anteriormente indicados (ver item 6.2.4 *Curso DEF: características e interações*) e dos textos e questões dos fóruns (ver anexos II, III, IV e V):

- **Módulo I:** é apresentado o cenário sociopolítico do Brasil; é valorizada a educação para a autonomia; é apresentada a importância da educação fiscal e do PNFE. **Texto:** sobre corrupção e ética. **Questão do Fórum:** sobre como contribuir para uma sociedade mais ética.
- **Módulo II:** é apresentado um histórico sobre o Estado; são apresentados conceitos de democracia, de cidadania e de desenvolvimento; é abordada a questão da ética. **Texto:** sobre a importância do Estado. **Questão do Fórum:** exaltação da desigualdade social, alerta sobre a injustiça fiscal (quem tem menor renda paga mais impostos) e questiona o papel do Estado na redução da desigualdade social.
- **Módulo III:** além da explicitação do sistema tributário nacional, é apresentado um exemplo de como exercer a “cidadania fiscal”; é abordada a questão da igualdade e da justiça. **Texto:** sobre tributação dos pobres e reivindicação de direitos. **Questão do Fórum:** sobre como contribuir para mudança de cenário a partir da educação fiscal.
- **Módulo IV:** são apresentadas formas de controle social do gasto público; retomada do tema *educação fiscal e democracia*. **Texto:** sobre responsabilidade e comprometimento. **Questão do Fórum:** sobre a responsabilidade social de cada um sobre a realidade local e o que fazer para se ter uma postura cidadã.

Dessa maneira, temos um curso de educação fiscal orientado pelo mercado internacional que procura formar uma “consciência cidadã” explicitando que: é por meio da educação e da ética que faremos um Brasil melhor; o Estado é importante, mas precisa ser ético; o sistema tributário é complexo, mas é preciso compreendê-lo porque ele gera desigualdades sociais e fiscais; para evitar a desigualdade é necessário controlar os gastos públicos, e essa é uma responsabilidade da sociedade.

Aparentemente, o conteúdo abordado pelo curso não apresenta nenhuma disparidade. O que nos chama a atenção são duas coisas: a forma como esse conteúdo é ministrado e as intencionalidades envolvidas nele.

Os fóruns de avaliação do curso DEF são espaços em que ocorre dialogia, ao contrário do conteúdo em *slides*. São espaços onde os saberes dos alunos são valorizados, o que Bernstein (1990) denomina de “regra de redistribuição”. Entretanto, a questão apresentada após o texto de cada fórum condiciona a resposta. Conforme

Bakhtin (2010), a resposta é o princípio ativo que favorece a compreensão, logo, se ela for direcionada, a compreensão fica comprometida. Um dispositivo pedagógico, conforme proposto por Bernstein (1990) e Gringberg e Levy (2013), deveria alterar a forma de discussão, numa configuração voltada para a contestação. Outro aspecto importante em relação à forma como o conteúdo é ministrado é a falta de orientação sobre como a sociedade poderia controlar os gastos públicos. Aliás, de modo geral, o curso DEF apenas alerta para o que não deve ser feito (sonegação fiscal) e o que deve ser feito (pagamento de impostos e controle social do Estado).

Vimos no item *6.1 A educação fiscal: um olhar diacrônico* que os programas têm intencionalidades, do Estado e do mercado internacional, que não são evidenciadas à sociedade. Nesse sentido, a *Grade de análise para dispositivo de formação a distância (Quadro 1)* não contempla o não dito (FOUCAULT, 1979). Não há elementos na grade que nos instrumentalize a perceber as intencionalidades não expressas no dispositivo. No caso específico do curso DEF, não conseguimos perceber o que o Estado oculta e o que o mercado internacional quer revelar. No mesmo sentido, conforme já discurremos no item *6.2 O Curso Disseminadores de Educação Fiscal*, o conteúdo do curso DEF é informação pública, assim como as intervenções da tutora nos fóruns.

Dessa maneira, no curso DEF, há: intencionalidades do mercado internacional, que orienta a produção do conteúdo; intencionalidades dos funcionários públicos que produzem o texto - os quais, embora estejam sob orientação do PNEF, provavelmente tem algum grau de autonomia no processo de produção de conteúdo, caso contrário, não haveria o conceito de educação de Gadotti conflitando com o de educação fiscal do PNEF. No caso específico do 2ª Turma de São Paulo do primeiro semestre de 2012, também há as intencionalidades da tutora, que além do interesse de pesquisa, tem suas próprias concepções sobre informação pública, dialogia, educação fiscal etc.

Orientada por essas últimas intencionalidades, a tutora marcou um encontro com as educadoras do Einstein para tratar sobre os passos seguintes da pesquisa.

6.2.4.3 Encontro com as educadoras: percepções e inferências

Nove meses após o término do curso DEF, a tutora retornou a Paraisópolis para um encontro com as educadoras do Programa Einstein a fim de verificar o

aproveitamento que tiveram em relação ao curso: gostaram do curso? Aplicaram conceitos aprendidos durante o curso DEF nas atividades com os adolescentes?...

No encontro estavam presentes onze das treze educadoras que participaram do curso DEF, inclusive as duas que não concluíram o curso; duas das educadoras que fizeram o curso haviam se desligado do Programa Einstein. Também estavam presentes a coordenadora do Programa e outras duas educadoras que foram contratadas após o término do curso.

Houve afirmação unânime de que não haviam aplicado nada do conteúdo visto no curso nos trabalhos com os adolescentes do *Programa de Educação Cidadã*. Além dessa afirmação, as principais observações que fizeram sobre o curso foram:

- a) Primeiro e segundo módulos são fáceis e interessantes (**Educadoras C, E, J e M**);
- b) Terceiro e quarto módulos são muito difíceis (**Educadoras C, D, E, F, G e J**);
- c) Dificuldade com curso *online* (**Educadoras G, H, J, K, L e M**);
- d) Dificuldade de tempo para realizar o curso (**Educadoras B, D, E, G, J e K**);
- e) Não gostaram do curso (**Educadoras B, E e G**);
- f) Teria sido necessário a apresentação de um plano (por parte da pesquisadora) sobre as intenções do curso e as etapas de pesquisas posteriores ao curso (**Educadoras B, E e F**);
- g) A experiência com o curso DEF ajudou a acompanhar cursos posteriores, também a distância (**Educadora F**);
- h) O DEF foi um curso que não escolheram fazer (**Educadoras G, K e M**);
- i) O conteúdo do curso DEF é importante (**Educadoras H, L e M**);
- j) O curso DEF foi importante apenas para a vida pessoal (**Educadoras B e H**);
- k) O curso DEF despertou interesse para outros cursos de outros órgãos públicos (**Educadora E**);
- l) O conteúdo do curso DEF deveria ser ensinado em casa, às crianças (**Educadora M**);

m) Não é possível aplicar o conteúdo dos dois últimos módulos com os adolescentes do *Programa de Educação Cidadã* (**Educadoras B, E e L**);

n) Para os adolescentes do *Programa de Educação Cidadã* são mais importantes outros conteúdos antes de aprenderem sobre educação fiscal (**Educadora B e Coordenadora**).

As questões apresentadas de *a) a d)* já foram tratadas durante análise do curso DEF. A afirmação em *e)* refere-se a gosto, o que foge do escopo desta pesquisa. A afirmação em *g)* aponta para o aspecto tecnológico do dispositivo; a afirmação em *k)*, para o conteúdo; apropriação em ambos os casos, *g)* e *k)*. A afirmação de *h)* está relacionada às condições de aceitação e acertos do curso, questão tratada no Capítulo 5 (item 5.2 *Pesquisas histórico-documental e empírica*). As afirmações em *i)* e *l)* também foram abordadas na análise do curso DEF.

No item *f)*, as educadoras expressaram sentir falta de um plano detalhado sobre as etapas previstas para momentos posteriores ao curso. As ações dentro do princípio colaborativo adotado seriam definidas por meio de negociações entre a pesquisadora e elas. Dado o quadro geral envolvido, a incerteza parece ter afetado especialmente algumas educadoras e criado dificuldades de participação e envolvimento com o item e seus desdobramentos.

Os itens *j)*, *m)* e *n)* causaram maior inquietação e suscitaram várias indagações, inclusive quanto à pertinência do curso para o grupo.

Como pensar a educação fiscal se aqui há ausência do Estado em questões mais básicas como segurança, saneamento e educação? Talvez ainda estejamos aquém da educação fiscal, temos outras questões mais urgentes para resolver, como a afirmação de direitos (não ser violentado, acesso à educação etc.). Talvez você possa nos propor alguma coisa... (Coordenadora).

Alguns questionamentos podem ser feitos a partir dessas manifestações.

a) A avaliação formalizada, feita no contexto do curso, mas no final dele, não expressa a percepção real que as educadoras manifestaram nove meses após o término do curso.

b) Estando o curso DEF disponível ao público em geral, o Estado não pode pressupor que toda a sociedade está preparada para cursos a distância.

- c) Será que somente os já iniciados na temática fiscal conseguem estabelecer relações entre o conteúdo do curso e as práticas cotidianas?
- d) Será mesmo necessário que se resolvam questões “mais essenciais”, como educação, segurança pública e saneamento básico antes da busca pela compreensão da temática fiscal?
- e) Para um lugar como Paraisópolis, comunidade com tantas carências, é provável que a educação fiscal só faça sentido na medida que auxiliar a comunidade a resolver seus problemas sociais locais.
- f) O curso DEF está fundamentado pelo “cumprimento voluntário das obrigações fiscais pelos contribuintes” enquanto a equipe de Paraisópolis está preocupada com a “afirmação de direitos” por meio do uso justo dos recursos públicos arrecadados. Tanto o programa do Estado quanto o de Paraisópolis são voltados para a educação e para o desenvolvimento da consciência cidadã - no caso do Estado há o *Programa de Educação Fiscal para a Cidadania*, ao qual está inscrito o DEF, e no que concerne a Paraisópolis, as participantes do curso são educadoras do *Programa de Educação Cidadã* –, no entanto, cada programa defende um aspecto da cidadania: o Estado enfatiza o **dever de pagar impostos**, o Programa Einstein, a **afirmação de direitos**.

Após essa reunião com as educadoras e as reflexões que foram incitadas desde então, foi necessário reconsiderar os propósitos iniciais da pesquisa empírica (inserir a temática fiscal no *Programa Educação Cidadã*) e analisar um pouco mais minuciosamente o contexto histórico anterior ao curso DEF, os atores envolvidos em sua criação, as representações e os significados envolvidos na oferta de educação fiscal etc.

PARTE IV

7 AS LÓGICAS DO SISTEMA: CIDADANIA E TRIBUTAÇÃO

A lógica cultural está sempre em contradição com a lógica institucional, pois os códigos culturais são de interpretação, já os códigos da linguagem e da comunicação institucional são normativos.

Bernard Lamizet

Além das questões apresentadas no final do capítulo anterior, o encontro pós-curso com as educadoras do Einstein incitou reflexões que nos conduziram a uma reimersão nos diferentes temas abordados neste trabalho. Por isso, este capítulo tem a função de sistematizar as abordagens e buscar entender as diferentes lógicas dos atores estudados nesta pesquisa.

- O Estado fala de “educação para a cidadania”, o mercado internacional “fala de educação para a cidadania”, Paraisópolis fala de “educação cidadã”... Eles não estão tratando da mesma coisa.
- Como legitimar o direito de acesso à informação pública num contexto em que sofremos com um bombardeio de informações?
- Estado e mercado internacional tratam, concomitantemente, de “educação fiscal”. Como cada um deles “educa”?
- Para o Estado, as empresas sonegam impostos; para o mercado internacional, o Estado deve ser controlado para funcionar, sem exorbitar suas funções ou corromper-se. Se o mercado sonega e o Estado é corrupto, por que é a sociedade que tem que se educar para cumprir seus deveres fiscais?

Essas constatações e indagações, além das que foram levantadas no final do capítulo anterior, são desdobradas a seguir.

7.1 Educação fiscal e acesso à informação: instrução vs. educação

Até o fim dos anos 1980, a maior parte dos programas de educação fiscal era fundamentada por sorteios e premiações aos que solicitavam nota fiscal às empresas. Havia também cursos que visavam “formar uma consciência cidadã” sobre a temática fiscal, mas que se limitavam à instrução para a demanda do documento fiscal. No Capítulo 6 (item 6.1 *A educação fiscal em São Paulo: um olhar diacrônico*), pudemos observar que as informações e as comunicações no âmbito desses programas têm cunho político ou operacional, mas são pouco elucidativas sobre a sistemática tributária e apresentavam, e ainda apresentam, um discurso falacioso, pois nos programas são veiculadas ideias e conteúdos que não são efetivados. Assim, os dispositivos de sorteio e premiação ou de formação do Estado sobre a temática fiscal (cursos, material didático etc.) propunham a promoção de saberes práticos, que servem aos interesses do Estado em aumentar a arrecadação de impostos.

No final da década de 1980 e começo da de 1990, o Estado implementou o *Programa de Educação Tributária*, que foi pautado por práticas pedagógicas, mas ainda com associação automática das propostas (*educação fiscal = benefício social*).

Em meados dos anos 1990, no bojo da reforma gerencial do Estado, os programas de educação fiscal no Brasil, e em muitos outros países, começaram a ter diretrizes propostas pelo PNUD, conforme vimos no Capítulo 4 (item 4.4 *A educação fiscal no Brasil*). Concomitantemente, por parte do mercado internacional, surgiu a demanda por transparência, acesso à informação e controle social, como vimos no Capítulo 3 (item 3.2.2 *O Estado gerencial e o acesso à informação*). Tratar de legitimação do acesso à informação pública num contexto social em que experienciamos superexposição a informações é, no mínimo, curioso.

Vimos no Capítulo 6 (item 6.1 *A educação fiscal em São Paulo: um olhar diacrônico*), que todos os excertos analisados já estavam disponíveis (por meio impresso ou na internet) antes da LAI, assim como o curso DEF, que é disponível ao público em geral. Isso significa que o acesso físico não garante acesso à informação pública, pois esse acesso depende de inúmeros fatores, principalmente o acesso intelectual, que necessita ser mediado. O acesso físico à informação pública, especialmente aos dados brutos, às estatísticas, interessa ao mercado que, segundo a Comissão Europeia (1998),

visa a “exploração da informação do setor público por parte do setor privado”, pois, conforme vimos no Capítulo 3 (item 3.2.2 *O Estado gerencial e o acesso à informação*), o Estado é um grande produtor de informação e possui dados essenciais à economia das empresas. Não queremos dizer que o acesso físico à informação não interessa à sociedade; à esta, o acesso físico é necessário, porém é insuficiente à apropriação social da informação pública, conforme vimos com o grupo das educadoras de Paraisópolis.

Assim, o direito de acesso físico à informação pública acaba servindo, sobretudo, aos propósitos do mercado internacional, que já sabe interpretar a informação produzida pelo Estado; a sociedade necessita dos direitos à informação tais quais os propostos por Canotilho (1992 e 2003), pois o grande volume de informação pública já disponível, desde antes da LAI, ainda é opaco e difuso, como tivemos oportunidade de conferir no Capítulo 6, com os comentários das educadoras do Einstein. Desse modo, a dificuldade em compreender o Estado e de se apropriar de seus meandros, tanto em relação à informação pública como aos tipos de comunicação do setor público, não é resolvida sem considerar a mediação.

Dessa forma, podemos entender que o sentido da informação pública no contexto fiscal não é compreendido pelo Estado e pelo mercado como um direito dos cidadãos. De direito, a informação passa a dever, à obrigação de se informar para que o sujeito se torne um cumpridor dos deveres. Tanto o Estado quanto o mercado internacional, procuram abordar o sujeito, por meio da “educação fiscal”, sobre sua condição política, mas as práticas incitadas tanto por um quanto por outro são de condicionamento. Como vimos no Capítulo 4 (item 4.2 *O conceito de educação fiscal*), um dos pontos críticos do conceito de educação fiscal está na proposta de o cidadão ser estimulado a compreender o seu dever de “contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade”. Ora, além da compreensão sobre o processo fiscal, o cidadão necessita saber o que é cada imposto, em que momento é obrigado a pagar por ele, qual a contrapartida que recebe ao pagá-lo etc.; enfim, interessar-se e conhecer com detalhes os impostos e suas implicações na vida cotidiana. Nenhum dos programas contempla meios de ação que visam a preparação do sujeito para atuar ativamente em sua comunidade.

Nas campanhas e nos cursos em que a informação pública fiscal é produzida pelo Estado, o condicionamento implicado na “educação” insta a sociedade a pedir nota fiscal para controlar a sonegação. Nos eventos e cursos em que a informação pública fiscal é

produzida pelo Estado, mas orientada pelo mercado internacional, o condicionamento implicado insta ao controle social do gasto público para impedir a corrupção. Tanto a atual campanha orientada pelo Estado (*Nota Fiscal Paulista*) como o curso orientado pelo mercado internacional (curso DEF) estão num estágio de instrução, não de educação.

As concepções de direito à informação de Canotilho (1992 e 2003), as de direito à comunicação propostas pelo relatório MacBride (UNESCO, 1993) – que trata de uma noção de comunicação pública tal qual defendida por Zémor (1995) e por Jaramillo (2003) – somadas ao conceito de educação defendido por Gadotti (1999) e ao de cidadania proposto por Canivez (1995) resultaria numa noção de relação Estado-sociedade que consideramos interessante. No âmbito fiscal, o Estado promoveria cursos e debates explicitando a sistemática de cada imposto, considerando: base de cálculo, momento de incidência tributária (ocasião/situação em que o cidadão torna-se devedor do imposto), alíquota, distribuição dos recursos arrecadados, aplicação desses recursos etc. O Estado promoveria, também, o ensino da participação social nos negócios públicos, situação em que o cidadão aprenderia a compreender os meandros administrativos e políticos do Estado e seria preparado para agir afirmativamente, participando de propostas de políticas públicas, analisando o orçamentos e balanços públicos.

Considerando que todos esses meandros são complexos e que a participação social não é de interesse de todos, o Estado também prepararia a sociedade civil organizada para representar os cidadãos que se abstivessem da participação direta. Enfim, seria uma educação para a vida política. Nesse contexto, como vimos que a informação pública é essencial à sociedade, a quinta necessidade do homem político, em analogia à Platt (1958), o direito de acesso a ela não pode apenas ser motivado pela transparência, conforme defendem os organismos internacionais. A transparência não pode significar apenas prestação de contas, mas envolve todos os direitos defendidos por Canotilho (1992 e 2003), além de outro defendido por nós: o **direito à explicação**, que também pode ser compreendido como um **direito à mediação da informação pública**.

Contudo, voltando aos objetos estudados, não apenas as concepções de educação fiscal e de direito à informação pública são entendidas de maneira arbitrária, a de cidadania também.

7.2 Cidadania: direitos vs. deveres

Já nos meados da década de 1960, os programas de educação fiscal do estado de São Paulo se referiam ao pagamento de impostos e ao combate à sonegação como exercícios de cidadania. Assim, fica pressuposto que quando o Estado incentiva a sociedade a solicitar o documento fiscal, está estimulando o desenvolvimento do que considera uma “consciência cidadã”. Já o mercado internacional considera como exercício da cidadania a participação social. Por outro lado, as educadoras do *Programa Einstein na Comunidade de Paraisópolis* apresentam uma concepção de cidadania voltada à resistência e à reivindicação de direitos, conforme vimos no Capítulo 6 (itens 6.2.4.2 *Análise das interações do curso DEF* e 6.2.4.3 *Encontro com as educadoras: percepções e inferências*). Entretanto, o conceito de *cidadania* desenvolvido por alguns autores apresenta outros significados.

Benevides (1995) compreende cidadania como um conjunto de direitos e de deveres que garante à pessoa humana a sua inserção na sociedade, sendo também a condição e o efeito da liberdade e da igualdade. Já Dallari (2007, p. 100) afirma que todos os que se integram no Estado, por meio de “vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da constituição do Estado, adquirem a condição de *cidadãos*, podendo-se, assim, conceituar o *povo* como o *conjunto dos cidadãos do Estado*.” (grifos do autor). No mesmo sentido, Canivez (1995) afirma que a cidadania define o pertencimento a um Estado, proporcionando ao indivíduo um estatuto jurídico no qual são vinculados direitos e deveres particulares.

Contudo, afora o aspecto jurídico, que legitima ao sujeito a condição de cidadão, há cidadãos que são considerados como tais apenas por uma designação constitucional, e há cidadãos politizados, que participam da vida política de seu país, exercendo uma cidadania de fato, ou uma “cidadania ativa”, termo adotado pelos primeiros constituintes franceses, conforme Comparato (1993).

No que se refere a essa dimensão política, Canivez (1995) afirma que o problema da cidadania não é somente jurídico ou constitucional: entra em questão o modo de inserção do indivíduo na comunidade e sua relação com o poder político. Para o autor, das discussões contemporâneas emergem duas concepções de cidadania que não veiculam uma representação do cidadão: a oposição da sociedade ao Estado e a identidade nacional.

A) Oposição da sociedade ao Estado

Essa representação insiste na liberdade do indivíduo ou de comunidades por oposição ao Estado, considerado como um poder exterior à sociedade e que se impõe a ela. De acordo com Canivez (1995), o Estado é concebido como o poder que está acima da sociedade, organizando-a e transformando-a. A partir dessas proposições, o autor apresenta duas concepções. A primeira se inspira nos trabalhos de Marx e consiste em representar o Estado como um aparelho ao serviço de classes sociais dominantes. Nessa perspectiva, as forças armadas, a polícia, a justiça, o sistema educativo, dentre outros, têm a função de consolidar e de perpetuar o poder das classes dominantes, dando a esse poder um aspecto de legitimidade. O Estado que é, de acordo com o autor, em princípio, a “encarnação” do direito e o defensor do interesse coletivo está de fato a serviço de interesses particulares. A segunda concepção é baseada no liberalismo econômico e consiste em ver no Estado um instrumento de “regulação do social”. A sociedade é, em princípio, capaz de se organizar sozinha de maneira satisfatória sem que um poder exterior intervenha ininterruptamente. Nessa concepção, o equilíbrio das relações sociais resultaria espontaneamente da livre iniciativa, situação em que o Estado deve simplesmente fixar as regras do jogo, ou seja, garantir, por meio de legislação, a propriedade e a concorrência.

Segundo o autor, nessas duas concepções o Estado é considerado como uma máquina, um aparelho, um instrumento que de fora intervém num jogo espontâneo de relações sociais. Nos dois casos, segue o autor, uma sociedade livre seria uma sociedade sem Estado. Por outro lado, a sociedade moderna também é, nos dois casos, centrada no trabalho e na eficácia, no progresso das técnicas e na ciência. É por isso que, conforme Canivez (1995), o estatuto fundamental que essas concepções concedem ao indivíduo

não é o de cidadão, mas o de trabalhador, o de produtor e, mais recentemente, o de consumidor.

B) Identidade nacional

De acordo com essa representação proposta por Canivez (1995), a herança de tradições fundamentais e a referência a grandes eventos do passado dão à nação o senso de sua identidade e de seu valor. Nesse contexto, o cidadão não está na condição de trabalhador, mas na de pertencente a uma cultura que depende da adesão a uma maneira de viver, de pensar ou de acreditar. Para o autor, não é a religião, a língua, a ideologia ou os costumes que determinam a cidadania, que não é uma questão de mérito, é um fato ao qual se dá uma significação, que pode variar de indivíduo para indivíduo, pois a comunidade política é resultado de uma composição, de uma história. O Estado é a forma que a lei dá à comunidade política, ou seja, são as instituições que o organizam e dão a ele sua fisionomia. Então, conforme o autor, definitivamente, é a lei e, particularmente, a constituição e os valores que ela exprime que definem o terreno absolutamente comum aos diferentes componentes da comunidade.

Canivez (1995) discorda tanto da concepção que apresenta Estado e sociedade em oposição quanto da que apresenta a cidadania como uma questão de identidade nacional. Para o autor, quando definimos o Estado por oposição à sociedade, a noção de cidadania tende a se empobrecer. O autor considera que se a espontaneidade e a criatividade estão ao lado da sociedade, se o Estado é um “mal necessário”, a cidadania é uma noção marginal ou ultrapassada. Nessa perspectiva, a cidadania não proporciona um valor ou uma dignidade suplementar ao indivíduo, ela apenas sanciona uma situação de fato para a quase totalidade dos cidadãos: herdar uma nacionalidade por meio do nascimento. Essa nacionalidade proporciona direitos e deveres específicos e não negligenciáveis, como o direito de votar e o dever de defesa nacional. Mas esses direitos e deveres não tornam comum a vida cotidiana, a do trabalho.

Para o autor, o Estado é concebido em função da sociedade, dos problemas e dos imperativos do progresso, dos modos de produção e de troca. Mas também, segue o autor, o Estado é concebido pela referência à tradição e à história. Cada um desses

pontos de vista evidência, segundo Canivez (1995), um modo fundamental de integração à comunidade: o cidadão é um trabalhador e um consumidor, sendo esta uma das condições que diferencia a democracia moderna da democracia antiga.

Desse modo, apesar de reconhecer o estatuto jurídico da cidadania, Canivez (1995) prioriza a dimensão política do sujeito e da sociedade. Segundo ele, uma comunidade política se caracteriza por: a) ter na lei uma fonte de autoridade aplicada a todos, que é um princípio impessoal que tem autoridade reconhecida pelos cidadãos livres; b) não fundar-se na dominação exclusiva de uma tradição, pois diferentes tradições ligadas ao longo da história coexistem numa mesma comunidade.

Outra concepção contemporânea de cidadania é apresentada por Marshall (1967), sociólogo britânico que em 1949 apresentou uma compreensão da, até então, recente dimensão histórica do processo de construção da cidadania pontuada pela conquista dos direitos humanos. O autor definiu três níveis de direitos da cidadania, sugerindo uma ordem cronológica para o surgimento desses direitos no século XX: os direitos civis, em seguida os direitos políticos e depois os direitos sociais. Assim, o autor categoriza os níveis de direitos de cidadania de acordo com a evolução das conquistas da luta pelos direitos do homem.

Dessa forma, ao considerar a questão da inserção social, da igualdade e da liberdade, a noção de cidadania de Benevides (1995) é compatível com a de Marshall (1967), a qual também serviu de fundamento para os estudos de Bovens (2002), que redefine o conceito de cidadania e de direito à informação para a Sociedade da Informação. Este autor divide o conceito de Marshall (1967) em:

- a) **cidadão como sujeito:** o indivíduo que, em meio à turbulência provocada pela Sociedade da Informação, é um ser capaz de perceber facilmente quais são as leis, normas e outras formas de regulamentações relevantes à sua necessidade. O sujeito também deve ter habilidade em TIC para eliminar obstáculos físicos, financeiros e intelectuais.

b) **cidadão como *citoyen***⁴⁰: o indivíduo que, com considerável repertório de informação, participa do processo democrático (debates públicos, deliberações, *accountability* etc.).

c) **cidadão como membro da sociedade**: o indivíduo que se relaciona com outros indivíduos e com autoridades públicas por meio de canais, produtos e serviços de informação. Os cidadãos sem acesso à informação e aos canais de informação, sem influência política e administrativa, em alguma medida, correm risco de exclusão social.

Esse cidadão descrito por Bovens (2002) domina os meandros da comunidade política descrita por Canivez (1995), mostrando-se preparado para lidar com os fluxos informacionais da sociedade contemporânea, tanto no âmbito privado quanto no público. O exercício das formas de cidadania propostas pelo autor seria adequado para: lidar com o Estado informacional proposto por Braman (2006); compreender a informação pública, conforme concebida por Batista (2010b); exigir os direitos implícitos ao direito à informação, apresentados por Canotilho (1992 e 2003); participar dos fluxos comunicacionais do Estado, descritos por Zémor (1995), Leon (2002) dentre outros.

Entretanto, o cidadão apresentado por Bovens (2002) é um sujeito idealizado. Perceber quais leis, normas e outras formas de regulamentações são relevantes não é tarefa fácil; menos fácil ainda é ter “considerável repertório de informação” para participar de debates públicos etc. ou relacionar-se com autoridades públicas por meio de canais de comunicação. Entre o homem comum e o cidadão projetado por Bovens (2002) - sujeito envolvido com as conquistas sociais apresentadas por Marshall (1967), consciente da vinculação jurídica que rege sua condição civil (DALLARI, 2007) e de seu papel social (BENEVIDES, 1995) – há lacuna na formação que prejudica a construção do ser político-social. Essa lacuna já foi apontada por Bobbio (2000a), Benevides (1996), Canivez (1995), dentre outros: a educação para a democracia e para a cidadania como condição necessária para maturidade política.

Se concordarmos com Canivez (1995), que afirma não haver oposição, e sim diferença, entre Estado e sociedade, devemos considerar que a relação Estado-sociedade

⁴⁰ O autor usa o termo em francês (citizen as *citoyen*) possivelmente para designar o sujeito motivado a participar dos negócios públicos, ideal democrático almejado à época da Revolução Francesa.

necessita ser pautada por outros princípios. Entendemos que, embora essa relação não necessite ter natureza fundada na oposição entre as partes, há conflitos que pontuam essa relação, tanto que se fala em “luta por direitos” ou “direito de ter direitos” (ARENDT, 2006).

Assim, para que a educação para a cidadania e para a democracia ajude a construir o cidadão proposto por Bovens (2002), é necessário que também ajude a construir uma relação de diálogo entre o Estado e a sociedade. É nesse sentido que consideramos a mediação da informação pública como uma questão essencial na construção dessa relação. Nesse contexto, o risco de exclusão social sobre o qual discorre Bovens (2002) não é uma prerrogativa da Sociedade da Informação, mas da comunidade política de que trata Canivez (1995). A dita “Sociedade da Informação” não modifica as necessidades do sujeito político, apenas altera suas possibilidades de acesso à informação e de canais de comunicação, proporcionando novas formas de estar e de se relacionar na sociedade contemporânea.

Voltando à questão da educação fiscal, a partir dos autores estudados, é importante observar que embora haja uma dimensão jurídica, que vincula a cidadania, assim como o Estado, ao processo normativo jurídico e constitucional, a efetividade da cidadania se dá na relação entre os sujeitos de uma nação e o Estado. Essa relação é pontuada por direitos e deveres que não se configuram em fluxos unidirecionais. Por um lado, assim como o cidadão tem deveres perante o Estado (votar, pagar tributos etc.), como contrapartida, ele também tem direitos em relação a este Estado (educação, saúde, segurança pública, transporte público etc.). Por outro lado, da mesma forma que o Estado tem deveres a cumprir em relação à sociedade (garantir educação, saúde, segurança pública, transporte público etc.), ele também tem exigências a cobrar da sociedade (voto, pagamento de tributos etc.). Assim, nessa relação, o direito de um é o dever do outro.

Desse modo, para serem considerados como “estímulo à cidadania” ou “desenvolvimento de uma consciência cidadã”, os programas de educação fiscal necessitariam preparar os sujeitos para a atividade política, para a compreensão da comunidade política descrita por Canivez (1995) e para as situações de exercício de cidadania apontadas por Bovens (2002). Parece-nos insuficiente ou inócuo que esses programas, denominados de “educação fiscal” foquem seus objetivos no combate à

sonicação ou no despertar da consciência para o “cumprimento voluntário das obrigações fiscais pelos contribuintes”. Se direitos e deveres, caráter ambivalente da cidadania, não forem igualmente contemplados, as práticas que visam o exercício da cidadania tornam-se impróprias ou incompletas.

Da mesma forma, adotar uma postura apenas de resistência e de reivindicação de direitos, não criará espaço para compreensão dos meandros dos negócios públicos, como definição de agenda política, conforme vimos no Capítulo 3 (item 3.2.1 *O Estado gerencial e as políticas públicas*). Como os recursos financeiros do Estado advêm, majoritariamente, da arrecadação tributária, a questão fiscal afeta diretamente qualquer política pública, pois é a receita tributária que viabiliza financeiramente as políticas de segurança pública, de saúde, de educação etc. No entanto, apenas a elucidação dessas questões é insuficiente para viabilizar a participação social nos negócios públicos. É bem mais provável que o Estado articulado - formado por vários órgãos, institutos, secretarias, dentre outros - tenha condições de ouvir e atender às necessidades da população, considerando toda a multiplicidade e a diversidade desta, que comunidades carentes se instrumentalizem para compreender o funcionamento do Estado. Trata-se não apenas de participação social ou de direito de acesso à informação pública, mas também do direito à comunicação, conforme tratado no item 2.4.2 *Direito à comunicação*.

O próximo item é exemplo do que seria uma explicação, ou explicitação, do funcionamento do Estado e de mediação da informação pública fiscal, numa perspectiva que não foi abordada por nenhum programa de educação fiscal.

7.3 A invisibilidade do ICMS

Apesar de ser responsável pela arrecadação de três tipos de impostos estaduais – ICMS, IPVA e imposto de transmissão *causa mortis* e doação (ITCMD) -, desde que começou a desenvolver campanhas e programas de arrecadação, a Secretaria da Fazenda sempre contemplou apenas o imposto de consumo: atualmente o ICMS, vigente desde 1989. Antes do ICMS, os impostos de consumo eram o IVC, vigente de 1936 a 1965; depois deste, o ICM, vigente de 1965 a 1989. O ICM foi baseado na *Taxe sur la*

Valeur Ajoutée (TVA), tributo francês criado em 1954⁴¹, depois dele, o ICMS manteve as características do ICM e teve a incidência estendida a transportes e serviços de comunicação. É provável que o fato de ser contemplado apenas o imposto de consumo nos programas de educação fiscal ocorra em razão de o ITCMD e o IPVA serem impostos com baixa representatividade no montante arrecadado. Já o ICMS é responsável por mais de 89% da arrecadação estadual⁴². Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), o ICMS também é o imposto mais representativo de todo o sistema tributário brasileiro (ARAÚJO, 2003). Na época em que foram iniciados os programas de educação fiscal em São Paulo, os impostos de consumo já tinham considerável representatividade na arrecadação nacional. Segundo Nunes (2003, p. 61), em relação à arrecadação total nacional, os impostos sobre consumo atingiram os níveis de 63% na década de 1950; 57%, na de 1960; 67%, na de 1970.

Esses fatos necessitam de maior atenção. Se as práticas de educação fiscal do estado de São Paulo desde suas origens foram voltadas apenas ao imposto mais representativo em termos de arrecadação, a “educação” do Estado nesse contexto está fundamentalmente relacionada ao aumento do montante dos cofres públicos, não à prática de ensinar a conhecer as dinâmicas do sistema tributário, atuação que envolveria os outros impostos também.

Se o ICMS é um imposto que incide sobre o consumo, sempre será interessante para o Estado, e também para o mercado, que a população consuma cada vez mais. Desse modo, a realidade descrita por García Canclini (2008), que considera que houve um deslocamento do desempenho da cidadania em direção às práticas de consumo, é providencial tanto para o mercado quanto para o Estado.

⁴¹ A TVA foi criada em 1954 para substituir os impostos sobre o consumo, eliminando seus inconvenientes. Esse tributo tem uma sistemática de dedução das taxas pagas pelas empresas sobre os bens adquiridos e necessários às suas atividades, incidindo unicamente sobre o valor agregado pelo contribuinte. Mesmo incidindo sobre os bens e serviços consumidos por particulares e empresas, a TVA foi projetada para afetar apenas o consumidor final, não cada empresa na condição de consumidora intermediária. Disponível em: <<http://www.becompta.be/modules/dictionnaire/3125-comptable-histoire-de-la-tva.html>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

⁴² Em 2011, o percentual de arrecadação estadual por imposto foi: ICMS= 89,6%; IPVA= 9,4%; ITCMD= 0,9%. Em 2012: ICMS= 89,2%; IPVA= 9,6%; ITCMD= 1%. Em 2013: ICMS= 89,4%; IPVA= 9,4%; ITCMD= 1%. Dados da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/relatorio/2014/marco/tabelas/tabela12.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

Já que o ICMS é um imposto que incide sobre o valor adicional das operações de circulação de mercadoria e serviços de transportes e comunicação, significa que tanto o cidadão comum quanto a indústria e o comércio devem pagar esse imposto.

Eis a sistemática do tributo. O ICMS é um imposto indireto, o que significa dizer que ele compõe o preço do produto, sem a necessidade de o contribuinte ter que pagá-lo separadamente, como ocorre com o imposto de renda, o IPVA, o ITCMD e outros. De acordo com Araújo (2003, p. 65), essa característica “mascara o valor” do imposto, tornando-o pouco ou nada visível para o cidadão. Outra característica do ICMS é sua incidência sobre o valor agregado ao produto. Assim, em cada fase da cadeia de produção ou de comercialização do produto ou do serviço, a empresa deverá pagar ao Estado o imposto somente sobre sua etapa de produção ou de comercialização. Como o imposto também é não cumulativo, a cada uma dessas etapas a empresa deve se creditar do imposto pago, por outras empresas, nas etapas anteriores, criando um sistema de débito e crédito. Para entender melhor essa sistemática, é necessária uma ilustração com fundamento em Rosa (2011).

Um curtume vende couro por R\$ 1.000,00 a uma fábrica de chuteiras. Essa fábrica vende as chuteiras por R\$ 2.000,00 para um atacadista. O atacadista vende as chuteiras por R\$ 3.000,00 a uma loja de artigos esportivos. Essa loja vende as chuteiras por R\$ 4.000,00 para um time de futebol. Tendo essas operações incidência de alíquota de 18% sobre o preço de venda, cada uma das empresas pagou ao Estado ICMS de 18% sobre o valor acrescido (18% sobre R\$ 1.000,00), R\$ 180,00 em cada situação, mas também lançou como crédito a receber do Estado o mesmo valor, pois pagou os 18% de ICMS quando comprou o material, num resultado igual a zero. O Estado arrecadou esse percentual sobre o valor final, 18% sobre R\$ 4.000,00, o equivalente a R\$ 720,00. Como quem pagou os R\$ 4.000,00 foi o consumidor final do produto, nesse caso, o time de futebol, é este quem suporta todo o imposto.

Desse modo, é mais fácil compreender porque as campanhas de arrecadação tributária estão sempre na agenda pública e premiam as pessoas que pedem nota fiscal. O consumidor final sempre pagará o valor final do produto, solicitando nota fiscal ou não, mas ao pedir nota fiscal, ele obriga a empresa que está vendendo o produto ou serviço a emitir um documento fiscal, que é controlado pela administração tributária, principalmente o documento eletrônico; desse modo, na emissão da nota fiscal a

empresa é obrigada a pagar ICMS ao Estado. Assim, o cidadão, que sempre está na condição de consumidor final, ajuda o Estado na fiscalização das empresas, evitando a sonegação fiscal.

Dessa maneira, é formada uma anomalia no ciclo de controle: o cidadão controla a empresa, que deveria ser controlada pelo Estado, que deveria ser controlado pelo cidadão, que segue alheio a todos esses controles.

A complexa sistemática de incidência do ICMS (imposto indireto, valor agregado, não cumulatividade etc.) torna esse tributo praticamente invisível aos olhos dos cidadãos comuns, que em sua maioria, ignoram que somente eles arcam com toda carga tributária desse imposto. É provável que também seja por essa razão que a maioria das campanhas não fazem menção ao imposto contemplado, pois geraria curiosidade e demandaria maiores explicações por parte do Estado.

Talvez essa seja uma das formas de “poder invisível” do Estado de que trata Bobbio (2000a), contudo, enquanto essa “invisibilidade” do ICMS, particularmente, e do sistema tributário nacional, de modo geral, não ficar compreensível a todos, não há que se falar em transparência na área fiscal.

O Estado pode ser corrupto e o mercado sonegador, conforme eles mesmos se referem um ao outro, mas a sociedade não tem como se isentar do pagamento dos impostos indiretos. Assim, todos os discursos sobre cidadania, justiça fiscal e educação fiscal caem por terra quando compreendemos que a incidência de ICMS sobre o pão é a mesma para um morador de rua e para a elite econômica do país.

7.4 A injustiça fiscal

Ao realizar a pesquisa *O papel do programa de educação tributária na mudança de hábito da população jovem de Espírito Santo*, Lavor (2003) tratou de vários motivos que provocam a sonegação fiscal. Conforme o autor, uma considerável parcela da sonegação fiscal provém do consumo, área de incidência do ICMS. Sendo assim, boa parte da sonegação fiscal é oriunda das empresas, já que é impossível ao consumidor final sonegar esse tributo.

Sobre essa questão, Pellizzari (1990⁴³, p. 67 *apud* Lavor, 2003) considera que "a elite econômica, os empresários, é a depositária dos tributos pagos pelos consumidores assalariados e utiliza os tributos sonegados para manter o controle político". O autor também afirma que os recursos doados pelos empresários para custear campanhas políticas não estão registrados em nenhum lugar, são recursos que constituem um dinheiro "frio", sem origem legal. É o famoso "caixa 2", originado pela sonegação. Assim, continua o autor, essa contribuição garante os privilégios de classes dominantes, que consegue favores específicos para suas empresas ou para si próprios. Esses favores são muitos, dentre eles a possibilidade de participar e de ganhar licitações e concorrências públicas, com alta lucratividade. Dessa forma, em vez de o governo controlar as empresas, evitando que soneguem impostos, o governo é controlado pela sonegação de impostos das empresas. Mais um ciclo de controle anômalo.

Somados a esses fatores também estão os incentivos fiscais concedidos pela administração tributária a empresas inscritas na dívida ativa do Estado ou com débito fiscal em constituição, como é o caso da remissão de multas, da anistia fiscal, dentre outros. Para Lavor (2003), esse tipo de procedimento premia os que sonegam e pune os bons contribuintes, os que cumprem com suas obrigações fiscais. Diante disso, a principal conclusão do autor sobre essa questão é que, por um lado, há a população que não percebe o imposto como uma aplicação que beneficia a todos; por outro lado, há a manutenção do *status quo* das elites econômicas, com recursos provenientes de sonegação.

A combinação desses fatores gera uma sensação de injustiça (fiscal, social, econômica etc.) e uma postura de incredulidade em relação à equidade tanto na arrecadação quanto na distribuição de renda, fatores que comprometem a credibilidade e a imagem do Estado. Embora as empresas sejam os únicos contribuintes que têm a possibilidade de sonegar o ICMS, os programas de educação fiscal de São Paulo são voltados ao cidadão comum, o que reforça a ideia de que o objetivo principal seja que o cidadão ajude o Estado a fiscalizar as empresas, e o mercado a controlar o Estado.

Nesse mesmo sentido, ao analisar a questão do civismo fiscal como resultado da orientação da OCDE aos seus países membros⁴⁴, Dufresnoy (2006) afirma que o civismo

⁴³ PELLIZZARI, D. *A grande farsa da tributação e da sonegação*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

⁴⁴ São membros da OCDE 34 países, dentre eles os mais industrializados do mundo e alguns emergentes. O Brasil não é membro da OCDE, contudo participa do programa de *enhanced engagement* (engajamento

fiscal é um eixo estratégico das administrações tributárias. Para ele, o Estado pretende que os contribuintes cumpram voluntariamente suas obrigações fiscais com a finalidade de racionalizar o trabalho da administração tributária, principalmente o de orientar o controle ou a ação de cobrança, contrapartida do “incivismo fiscal”, pois a gestão do imposto assegurada ao menor custo facilita seu controle. Dessa forma, continua o autor, a população se conforma com as regras do sistema para não sofrer penalidades, mas também porque considera vantajoso cumpri-las, já que com o civismo fiscal há vantagens na qualidade dos serviços (resposta em curto período de tempo, personalização da relação, melhora do atendimento telefônico). Dufresnoy também afirma que o termo *civismo* melhora a imagem do Estado em contraste com a palavra tradicional *fisco* (*fiscus*: peso, em latim). Esse contraste, continua o autor, expande o conceito: o civismo, traduzido por qualidade do serviço, reforça o controle.

Continuando com a realidade europeia, Bordes-Pages *et al.* (2008) chegaram a conclusões semelhantes às de Lavor (2003) numa pesquisa sobre civismo e incivismo fiscal na França. De acordo com os autores, o ressentimento do imposto, o sentimento de injustiça, influi fortemente sobre o civismo fiscal. No entanto, os autores apresentam outro fator que não é considerado no contexto paulista: a complexidade e a falta de clareza do sistema fiscal francês são as razões do incivismo fiscal. Os autores concluem que a percepção sobre a utilização dos recursos públicos constitui um elemento-chave para essa questão.

Sobre essa temática, o relatório do Tribunal de Contas da França (FRANCE, 2012) chega às seguintes conclusões: em razão da complexidade crescente das normas fiscais, os contribuintes nem sempre ficam satisfeitos e tranquilizados com os esforços da administração tributária em esclarecer os procedimentos e a legislação tributária. Dentre as recomendações feitas pelo relatório consta a necessidade de simplificação dos procedimentos a fim de limitar a “fraude por incompreensão”. Os contribuintes honestos, continua o relatório, podem cometer erros movidos por boa-fé, em razão de desconhecimento ou da complexidade do sistema tributário. Segundo esse relatório, não há uma separação estrita entre esses dois grupos de contribuintes, e sim um contínuo que parte do civismo fiscal absoluto à desonestidade total.

ampliado), com vistas a uma possível adesão, fato que lhe permite participar de comitês da Organização. Uma maior aproximação entre o Brasil e a OCDE ocorreu em 2000, quando o governo brasileiro assinou a “Convenção de Combate à Corrupção de Autoridades Estrangeiras”. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/ocde.asp>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

Assim como a França, de acordo com McKerchar (2007), a administração tributária da Austrália percebeu que era necessário criar um ambiente favorável ao “cumprimento voluntário da obrigação tributária por parte dos contribuintes”. Esse “ambiente favorável” compreende a boa reputação do fisco e o desenvolvimento de um relacionamento transparente com a comunidade. Para isso, a administração tributária criou um programa para ouvir a comunidade sobre suas necessidades e expectativas no relacionamento com o fisco, também foram elaborados fóruns com especialistas da área tributária para atender às dúvidas pontuais dos contribuintes.

A preocupação em melhorar o relacionamento com o contribuinte, criando canais de comunicação para atender à população, evidencia que a Austrália percebeu que se o Estado não ouvir a sociedade, não estabelecer um fluxo para que a comunicação pública se efetive e não procurar melhorar a relação Estado-sociedade, os objetivos da administração tributária não se concretizam. Mesmo sendo substancialmente econômicos. Assim é possível observar que a questão da não transparência dos procedimentos e da não simplificação da informação pública fiscal além de ser antidemocrática é também antieconômica.

7.5 A posição de Paraisópolis

A trajetória do desenvolvimento de Paraisópolis foi marcada por situações de conflito com o Estado e com a elite econômica da região, conforme vimos no Capítulo 5 (item 5.1 *Paraisópolis: uma gigante na metrópole*). Curiosamente a intensificação da ocupação irregular de Paraisópolis ocorreu nos anos 1960, mesma década em que foi lançado o *Talão da Fortuna*, no bojo do qual o então governador, Adhemar de Barros, já afirmava: “Cada nota de compra expedida significa sempre mais escolas, mais estradas, mais obras públicas, mais assistência à lavoura, mais progresso.” (GOVERNADOR, 1964, p. 1).

De lá para cá, Paraisópolis foi se desenvolvendo, na medida do possível, ao passo que os programas de educação fiscal foram se proliferando, oferecendo um “kit” e anunciando uma receita: *educação fiscal = benefício social*. Essa situação nos remete à noção de “fórmula”, proposta por Krieg-Planque (2009). Segundo a autora, uma fórmula se caracteriza pelo fato de tornar-se uma referência social; ela significa alguma coisa

para todos e tem como característica dominante a presença de homogeneidade, de estabilidade ou de univocidade, ou seja, características típicas da *assimilação*, conforme vimos no Capítulo 1 (item 1.4.3 *Apropriação da informação*), processo que pretende apagar as diferenças, “fagocitando” o que é diferente para homogeneizá-lo.

Como conferimos no Capítulo 6 (item 6.4 *Encontro com as educadoras: percepções e inferências*), a “fórmula” *educação fiscal = benefício social* não tem para Paraisópolis o mesmo sentido que tem para o Estado ou para o mercado internacional. Assim, o poder de “instituir o real” (MARTINS, 2011) não se estabelece por meio de discurso “descolado” da ação (RICOEUR, 1986). O discurso de “educar”, visando o “cumprimento voluntário das obrigações tributárias”, para que os cidadãos possam compreender seu “dever de contribuir solidariamente para o benefício da coletividade” não convence as educadoras de Paraisópolis. Elas não assimilaram o discurso, ou a “educação”, do Estado.

Provavelmente, por essa razão houve um descompasso entre a avaliação formalizada do curso realizada pelas educadoras e a percepção que manifestaram durante o encontro com a tutora, nove meses após o curso (ver item 6.2.4.3 *Encontro com as educadoras: percepções e inferências*). Durante a avaliação do curso, elas estavam no contexto, ainda que virtual, do Estado, condição vulnerável para assumir voz dissonante do discurso da educação fiscal. O encontro nove meses após o término do curso foi realizado em Paraisópolis, território delas, longe da relação hierarquizada e autoritária estabelecida pelo Estado.

A tradição de Paraisópolis em enfrentar as dificuldades, reclamando ao Estado benefícios sociais, tem preparado a comunidade a resistir e a não confiar em discursos políticos. Para Paraisópolis, o Estado parece ausente, principalmente quando é feita comparação entre a comunidade e o bairro Morumbi (ver **Figura 15**), onde podemos notar que não há, em comparação a Paraisópolis, grandes problemas relacionados a serviços públicos, como saneamento básico, pavimentação de ruas, iluminação pública etc. Já para a comunidade, os benefícios sociais necessitam ser duramente conquistados.

No item 7.4 *A injustiça fiscal*, vimos que é comum o Estado favorecer, em termos tributários, empresas que sonegam impostos e vimos no item 7.3 *A invisibilidade do ICMS* que quem arca com a carga tributária desse imposto é o consumidor final, nunca as empresas, apesar de a incidência do ICMS ser a mesma para todos. Assim, percebemos

que a tributação não é uma questão apenas matemática ou social, mas política, de relação de força e de poder.

Nesse contexto, percebemos uma crise de confiança entre Paraisópolis e o Estado. Sobre essa questão, Lobet-Maris (2009) afirma que a crise de confiança entre o cidadão e a política é resultado da fragmentação de decisões políticas. Essa ruptura testemunha a dificuldade do político em cumprir um papel de “diplomata” entre o espaço global e o contexto local, capaz de, ao mesmo tempo, proteger os interesses locais e correr riscos globais. No mesmo sentido, Sales (2004) considera que não há como eximir as elites econômicas e o governo de sua responsabilidade pelo acirramento da questão social. Como decorrência disso, continua a autora, a falta de confiança no Estado é grande, em razão do “pequeno lastro de corrupção e patrimonialismo que caracteriza o Brasil” (p. 89).

Por outro lado, acreditamos que a reação de resistência à temática fiscal por parte das educadoras está, em parte, relacionada com um fator ausente no curso: a falta de parâmetros para ações efetivas. É provável, também, que a dificuldade esteja na complexidade do sistema tributário nacional e no desinteresse que a temática atrai, gerando uma falta de familiaridade com a questão. Contudo, mesmo que o curso DEF tenha reduzido a questão fiscal à tomada de consciência, não à ação efetiva, as educadoras poderiam trabalhar a temática de modo que fizesse sentido à realidade de Paraisópolis. A ausência de direcionamento do curso poderia apresentar uma oportunidade para desenvolvimento de ações locais que envolvessem a temática fiscal. Embora a tributação pareça um assunto distante e difícil, essas características não deveriam ser suficientes para a falta de interesse pelo assunto, pois violência e falta de saneamento básico também são temas duros, mas têm atenção da comunidade de Paraisópolis. Assim, apesar de a temática parecer distante, pode tornar-se mais próxima se mediada no sentido da apropriação, considerados os sujeitos como cidadãos plenos, cumpridores de deveres, mas, ao mesmo tempo, portadores de direitos.

7.6 O conflito de lógicas

Vimos no Capítulo 3 que a reforma gerencial do Estado, a lei de acesso à informação e a educação fiscal foram determinadas pelo mercado internacional. No caso

do curso DEF, o mercado internacional utiliza um dispositivo pedagógico, mas mantém o mesmo tipo de discurso persuasivo utilizado pelo Estado em programas anteriores, conforme vimos no Capítulo 5. Assim, dessa vez, é o mercado internacional que instrumentaliza o conceito de *educação fiscal*. Nesse sentido, no curso DEF, os alunos são considerados como “embaixadores dos kits” (SEURRAT DE LA BOULAYE, 2009), pois a formação não se refere apenas ao uso do kit, mas também à sua promoção.

Segundo o PNEF, o cidadão precisa interpretar o sistema de arrecadação tributária e controlar as despesas públicas por meio da participação social para que o Estado torne-se menos corrupto, evitando que a economia global seja prejudicada. Por outro lado, sob o olhar do Estado, a sociedade deve informar-se para evitar que empresas soneguem impostos. Ambos, Estado e mercado, afirmam que essas orientações são “educação fiscal”. Assim, temos uma “fórmula” (KRIEG-PLANQUE, 2009) utilizada por locutores heterogêneos e, às vezes antagônicos, que usam a sociedade para um controle mútuo. No caso específico do curso DEF, o mercado internacional visa controlar o Estado, mas esse fato não se realiza completamente, pois os conteúdos ministrados no curso são produzidos pelo Estado. Assim, as diretrizes do PNEF são seguidas, mas o desenvolvimento de conteúdo e a forma como o curso é ministrado ficam a critério do Estado. Quem controla quem? Não é possível perceber se é por falta de controle ou de interesse de um desses dois atores, ou de ambos, que no curso DEF não são dados elementos suficientes para que a sociedade controle, de fato, os gastos do Estado. Desse modo, o controle social - único recurso legítimo e previsto na Constituição Federal - apresenta dificuldades para sua efetividade. Essa constatação chama a atenção para um outro aspecto.

Concordamos com Canivez (1995), que afirma não haver oposição entre Estado e sociedade. Contudo, há oposição entre Estado e mercado, porém esses atores não são antagônicos o tempo todo, pois um necessita do outro. O mercado necessita do Estado para ter ações regulamentadas, bem como procedimentos que orientam o comportamento do consumidor; o Estado necessita do mercado para receber tributos. Entre os dois está a sociedade. Embora a medição de forças ocorra apenas entre o Estado e o mercado, a sociedade está sempre envolvida na disputa, pois é o elemento que estrutura tanto o Estado quanto o mercado. Para existir, ambos necessitam da sociedade, que não se opõe a nenhum dos dois, mas necessita compreender as

articulações de ambos e entre ambos, sob pena de ser envolvida em esquemas opacos e difusos.

Assim, percebe-se uma substituição paulatina da figura do cidadão pela figura do consumidor. A questão que se coloca não é a negação do consumidor, mas a necessidade de afirmação do cidadão. Quando estiverem em pauta questões econômicas, voltadas ao consumo, não há problemas em sermos considerados consumidores, pois esse é um dos vários papéis que temos que assumir socialmente. No entanto, em termos políticos, nossa condição é de cidadão. Ainda mais crítico do que a substituição desses papéis é a troca dos conceitos sem trocar a nomenclatura, ou seja, somos denominados *cidadãos*, porém em situações em que somos instados a consumir, e não a agir civicamente. Um pouco mais crítico ainda, somos indicados como cidadãos para ações de consumo, caracterizadas como “exercício da cidadania” ou “direito do cidadão” e, caso não as cumpramos devidamente, nos recai a responsabilidade de não estarmos agindo civicamente. Por essa razão, mais complicado do que confundir nosso papel político com nosso papel econômico é a tentativa de manipulação do sujeito que, em vez de ser preparado civicamente pelo Estado, é responsabilizado por este no caso de não cumprir o papel de fiscal, que é uma atribuição que o próprio Estado deve cumprir.

Essa relação de interdependência nos remete a mais uma estrutura triangular (**Figura 41**) composta por atores que, embora não sejam totalmente opostos têm interesses e lógicas distintos.

Figura 41: Fluxo dinâmico comunicativo entre Estado, mercado e sociedade

A intencionalidade de cada ator e a necessidade de relação entre eles implicam uma situação comunicativa entre Estado e sociedade e - por que não? - entre mercado e

sociedade, já que este estabelece diretrizes de educação fiscal. Nessa situação, a informação produzida necessita ser mediada para que os fluxos sejam dialógicos, e os significados, negociados.

A função estruturadora da sociedade se dá tanto do ponto de vista político (porque é a sociedade que elege seus governantes) quanto em termos econômicos, já que tanto a receita tributária, que mantém o Estado, como os lucros, que são auferidos pelas empresas, têm origem no comportamento do cidadão ou no seu papel de consumidor. A receita tributária se constitui fundamentalmente pela tributação do consumo e do patrimônio (renda) por parte da população; os lucros das empresas constituem-se a partir do consumo e da formação de patrimônio dos consumidores.

Nesse sentido, não conseguimos vislumbrar possibilidades efetivas de participação da sociedade nos negócios públicos numa situação sem mediação da informação e sem fluxos dialógicos da comunicação. Se os fluxos comunicativos entre esses três atores forem apenas monológicos, podemos nos deparar com contextos autoritários como o modelo de educação fiscal estudado, situação em que percebemos que tanto o Estado quanto o mercado procuram envolver a sociedade numa disputa de interesses sobre os quais ela conhece pouco, conforme verificamos no Capítulo 6.

Consideramos que a sociedade pode ser produtora de informação pública e fonte emissora de comunicação direcionada ao Estado. Se, por um lado, a sociedade necessita compreender a informação produzida pelo Estado; por outro, o Estado carece entender as necessidades da população, a "linguagem do povo", com a finalidade de elaboração do processo de políticas públicas (ver o *item 3.2.1 O Estado gerencial e as políticas públicas*). Nesse sentido, a informação produzida pela sociedade - que também é informação pública, pois é de interesse público, conforme vimos no Capítulo 2 (*item 2.1 A informação do setor público*) - também necessita ser traduzida, mediada. Essa perspectiva obedece ao modelo triangular e dinâmico de mediação (**Figura 2**), ao fluxo dialógico de Bakhtin (2010) e às características do **cidadão como membro da sociedade**, conforme descrito por Bovens (2002).

Por essa e outras razões, talvez a Paraisópolis a educação fiscal só faça sentido quando o discurso que veicula a "fórmula" *educação fiscal = benefício social* deixar de ser "descolado" da ação (RICOEUR, 1986). Ou, talvez, quando a fórmula for invertida *benefício social = educação fiscal*.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi hipótese desta pesquisa que os programas de educação fiscal do estado de São Paulo, tomados como dispositivos pedagógicos que visam colocar Estado e sociedade em relação, estariam mais centrados na prescrição de condutas a serem assimiladas do que na *apropriação* afirmativa de informações fiscais pelos cidadãos e no privilégio dos “deveres fiscais” em detrimento dos *direitos dos cidadãos* face ao Estado. Essa hipótese foi confirmada, conforme demonstrado em várias partes do trabalho, especialmente no Capítulo 7.

Dentre os vários aspectos tratados nesta pesquisa, podemos destacar alguns. Percebemos que os programas mais antigos sobre educação fiscal obedeciam a um modelo linear de comunicação (**Figura 1**), situação em que os meios de comunicação eram utilizados pelo Estado como um canal para falar diretamente com o cidadão. Agora, com o curso DEF, o Estado lança mão de um modelo triangular de comunicação (**Figura 2**), utilizando um dispositivo pedagógico duplamente mediado, pois o dispositivo em si já é um instrumento de mediação e há, também, a figura do tutor, outro mediador. No entanto, apesar de triangular, o modelo não é dinâmico, pois os fluxos comunicativos são unilaterais e autoritários. Além da necessidade de mediação entre sociedade e Estado, vimos no Capítulo 2 que as questões relacionadas à informação e a comunicação do setor público necessitam de um fluxo dialógico que viabilize a negociação de significados entre os atores e que ambos necessitam se compreender mutuamente. Porém, como cada um tem seu lugar de fala, sua lógica e seus interesses próprios, por isso, a produção de informação pública de ambas as partes necessita ser mediada; o fluxo comunicacional entre Estado, mercado e sociedade carece de dialogia; os significados de ambos necessitam de negociação (**Figura 41**).

A estrutura triangular de produção de sentidos parece-nos propícia à participação social. Vimos, por meio da experiência com as educadoras de Paraisópolis, que a lógica de cada contexto não pode ser desprezada, assim como também não pode ser imposta uma “fórmula” ou um “kit” (KRIEG-PLANQUE, 2009) que busca a assimilação de sujeitos em diferentes contextos sociais. Assim, não cabe o “poder de

instituir o real" (MARTINS, 2011) por um dos contextos, pois todas as "realidades" necessitam ser consideradas.

Tendo em vista o dispositivo estudado no contexto específico desta pesquisa, no que tange aos processos dinâmicos de mediação e de apropriação (ver **Figuras 2 e 3**, respectivamente) notamos que a falta de credibilidade do produtor da informação, o Estado, prejudicou o processo de mediação e, conseqüentemente, o de apropriação. A injustiça social, a complexidade do tema simplificada na "fórmula" *educação fiscal = benefício social* e o discurso "descolado" (*détaché*) da ação (RICOEUR, 1986) afetaram o processo de recepção das educadoras. Essa situação também poderia ter afetado as educadoras de outra forma, caso elas tivessem vislumbrado essa deficiência como uma oportunidade para ações propositivas, sobre a temática fiscal, junto à comunidade. Contudo, o histórico de Paraisópolis, de enfrentamento às ações políticas consideradas de exclusão, implica uma posição de resistência às propostas do Estado. A comunidade não é comumente contemplada na distribuição de benefícios sociais (**Figura 15**), mas a elite econômica é "agraciada" com benefícios que lhes interessa, os benefícios fiscais, conforme vimos no item 7.4 *A injustiça fiscal*. Assim, percebemos que se a produção da informação apresentar problemas, a recepção e a apropriação podem ser prejudicadas. Vimos, no trabalho com as educadoras de Paraisópolis, que a mediação é insuficiente à apropriação, mas também é indispensável nesse processo, pois sem as mediações do curso, as educadoras poderiam nem ter tomado consciência do contexto fiscal em que vivem. Nesse sentido, podemos concluir que os cursos de educação fiscal como dispositivos mediadores não conseguem articular lógicas e interesses contraditórios, já que mais do que "interpretativos", são "normativos", conforme Lamizet (1999), que considera a lógica cultural "de interpretação" e a lógica e a comunicação institucionais "normativas".

Assim, temos um conflito de lógicas que envolvem interesses do Estado (lógica política), interesses do mercado internacional (lógica econômica) e interesses de Paraisópolis (lógica social). Os interesses do Estado, expressos claramente nos programas de educação fiscal, são aumentar a arrecadação e combater a sonegação fiscal, logo, em sua concepção, o exercício da cidadania significa: a sociedade fiscalizando as empresas. Os interesses do mercado internacional, também expressos claramente nos documentos dos organismos internacionais, são combater a corrupção do Estado e

acelerar a economia global; logo, em sua concepção, o exercício da cidadania significa: a sociedade controlando os gastos do Estado. Os interesses de Paraisópolis são os repetidamente prometidos benefícios sociais, logo, em sua concepção, o exercício da cidadania significa: reivindicar junto ao Estado benefícios sociais.

Outro aspecto relevante diz respeito aos controles do Estado e do mercado internacional no âmbito da educação fiscal. O mercado internacional se apropriou do termo “educação fiscal” que era utilizado pelo Estado, mas tanto a noção de educação fiscal proposta pelo Estado quanto a que é proposta pelo mercado internacional oferecem como contrapartida à contribuição solidária o benefício social, a minimização do conflito entre Estado e sociedade e o reforço da democracia, ou seja, a “fórmula” *educação fiscal = benefício social*. Desse modo, o mercado utiliza os mesmos recursos retóricos que o Estado para persuadir a sociedade. Ambos utilizam uma ideia de educação fiscal como dispositivo de controle que faz intervenções na circulação social de saberes. Essas práticas banalizam a aprendizagem, transformando-a em condicionamento político que serve aos interesses do Estado e do mercado internacional. Nesse sentido, a formação fiscal instrumentaliza o processo de conhecer, “pasteurizando” o comportamento da sociedade.

Ainda em relação a esses controles, no âmbito jurídico, há instrumentos que auxiliam nessa proteção, que pode ser legitimada pelo Código do Consumidor, no caso da proteção contra o mercado; e pelas garantias constitucionais, no caso da proteção contra o Estado. Entretanto, não há instrumentos que protejam a sociedade da “invisibilidade” de fluxos ou de interesses não explícitos, ou seja, do “poder invisível” do Estado (BOBBIO, 2000a e 2004) e da “mão invisível” do mercado, conforme Adam Smith.

Também é importante ressaltar que a complexidade do sistema tributário não é uma exclusividade do Brasil e que as razões que motivam as políticas públicas na área fiscal parecem ser fundamentalmente econômicas em várias partes do mundo. Contudo, as práticas para alcançar os objetivos almejados variam de acordo com cada contexto. Enquanto na França as ações estão voltadas para a simplificação do sistema tributário e da legislação tributária, a fim de favorecer a compreensão dos contribuintes, tanto as empresas como o cidadão comum, em São Paulo as iniciativas estão relacionadas ao incentivo à solicitação de nota fiscal, a cursos e atividades sobre a relação entre pagamento de impostos e benefícios sociais, programas voltados apenas à população,

estruturados de modo monológico, conforme dispõe a orientação da OCDE (Estado ativo, cidadão passivo) ou no poder de decidir em última instância, conforme Bobbio, Matteucci e Pasquino (2000). Na França e na Austrália há indícios de algo que se aproxima do conceito de comunicação pública apresentado por Zémor (1995) e outros autores, relação que busca o estabelecimento de uma comunicação dialógica com a sociedade, conforme almejado pela reivindicação do direito à comunicação, proposto pelo relatório MacBride (UNESCO, 1993). Essa situação nos faz pensar que assim como o acesso à informação pública necessita considerar a mediação, a comunicação pública necessita considerar a dialogia. Tanto a mediação quanto a dialogia necessitam ser partes constitutivas do fluxo informativo e comunicativo do Estado, compondo uma estrutura triangular com fluxos dinâmicos (**Figuras 2, 3 e 41**).

Sobre direito de acesso à informação, nem ao Estado e nem ao mercado interessam as discussões e diferentes acepções desse direito propostas por Canotilho (1992 e 2003) no item 2.4 *Informação e comunicação públicas: uma questão de direito*. Muito menos o entendimento de informação pública como força constitutiva da sociedade (BRAMAN, 1989 e 2006). O Estado usa a sociedade para combater a sonegação fiscal das empresas; o mercado internacional usa a sociedade para combater a corrupção do Estado. Tanto o Estado quanto o mercado internacional usam a “fórmula” *educação fiscal = benefício social*.

Desse modo, a legitimação do direito de acesso à informação pública atende aos interesses do mercado internacional, mas o direito à comunicação, situação em que a sociedade poderia questionar e contestar o Estado ainda não foi legitimado, conforme vimos no Capítulo 2 (item 2.4.2 *Direito à comunicação*). Isso porque de acordo com as orientações da OCDE (2001), o cidadão deve ser passivo; o Estado, ativo. Nesses moldes foi desenvolvido o curso DEF: conteúdo apresentado numa perspectiva monológica, com condicionamento de resposta, conforme vimos no Capítulo 6 (item 6.4.3 *Apropriação do conteúdo do curso*).

Concluimos, também, que tanto o direito de acesso à informação pública quanto a educação fiscal são dispositivos de controle, conforme proposto por Foucault (1977), que considera o dispositivo como um elemento que permite justificar e mascarar uma prática silenciosa, ou funcionar como uma reinterpretação dessa prática, atribuindo-lhe um campo novo de racionalidade. Ambas são eufemismo de movimento nacional e

internacional da reforma gerencial do Estado, cujos objetivos são essenciais ao estabelecimento da nova ordem econômica global.

REFERÊNCIAS

1.800 NÚMEROS concorrem hoje ao Talão da Fortuna. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 nov. 1964. 2. ed., p. 1.

A MULTA do ICM é só para sonegador. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 set. 1970, p. 17.

A PROMOÇÃO do imposto. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 1º ago. 1969. Primeiro Caderno, p. 11.

ABRUCIO, L. F. *et al.* Nova gestão pública. In: OLIVEIRA, L. M.; GALVÃO, M. C. C. P. (Orgs.). *Desenvolvimento gerencial na administração pública do Estado de São Paulo*. São Paulo: Fundap; Secretaria da Gestão Pública, 2009. p. 13-38.

ABRUCIO, L. F. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Caderno ENAP*, n. 10, 1997.

AGAMBEN, G. O que é um dispositivo? *Outra Travessia*, n. 5, p. 9-16, 2005.

ALBERTO, S. M. R. Paraisópolis: relato do processo de transformação da Biblioteca Comunitária em rede do conhecimento. *Revista CRB-8 Digital*, v.1, n. 2, p. 38-42, out. 2008.

ALESSI, N. A. *Formam-se favelas e ganham importância no cenário urbano São Paulo: Heliópolis e Paraisópolis*. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

ARAÚJO, E. A. A construção social da informação: dinâmica e contextos. *Datagramazero*, v. 2, n. 5, out. 2001. Disponível em: <dgz.org.br/out01/Art_03.htm>. Acesso em: 17 maio 2013.

ARAÚJO, W. J. *Transparência e democracia: os avanços e limites na área tributária no Brasil no período pós 1995*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

ARCOVERDE, A. C. B. Uma visão institucional para avaliação de políticas públicas. In: MACHADO, N. *et al.* (Orgs.). *GBRSP gestão baseada em resultado no setor público: uma abordagem didática para implementação em prefeituras, câmaras municipais, autarquias, fundações e unidades organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 17-34.

ARENDT, H. O declínio do Estado-nação e o fim dos direitos do homem. In: ARENDT, H. *As origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 300-336.

ARMAS, M. E.; COLMENARES, M. Educación para el desarrollo de la cultura tributaria. *REDHECS*, v. 4, n. 6, p. 141-160, 2009.

AVENA, M. J. *Aprender a pesquisar*: desafios da construção de um saber informacional na educação a distância. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BACELLAR, C. Lei de acesso é falha no registro de dados, diz coordenador do Arquivo Público de SP. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 23 jul. 2012, Caderno Política. Entrevista a Fernando Gallo. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/lei-de-acesso-e-falha-no-registro-de-dados-diz-coordenador-do-arquivo-publico-de-sp/>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

BACHRACH, B. P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. *American Science Review*, n. 56, p. 947-952, 1962.

BAILLETTE, P.; KIMBLE, C. The concept of appropriation as a heuristic for conceptualizing the relationship between technology, people and organisations. 2008. UKAIS CONFERENCE, 13., Bournemouth, 2008. *Proceedings...* Disponível em: <<http://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/0804/0804.2847.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

BAKHTIN, M. *Estética da criação verbal*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BAKHTIN, M. *Questões de literatura e de estética: a teoria do romance*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

BARRETO, A. A. A questão da informação. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 17-25, 1994.

BARRETT, S.; HILL, M. J. Report to the SSRC central-local government relations panel on the 'core' or theoretical component of the research on implementation. 1981.

BATISTA, C. L. As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação. *Transinformação*, Campinas, SP, v. 22, n. 3, 2010a.

BATISTA, C. L. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. 2010. 202f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010b.

BATISTA, C. L. Informação pública: uma questão de acesso, de direito e de apropriação social. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 12., Brasília, DF, 2011. *Anais Eletrônicos...*, Brasília, DF, 2011.

BÉLANGER, A-J. La communication politique, ou le jeu du théâtre et des arènes. *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, n. 17-18, p. 127-143, 1995.

BENEVIDES, M. V. M. A consciência da cidadania no Brasil. In: SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. *Educação, tributação e cidadania*. São Paulo: Secretaria da Fazenda, 1995. p. 49-60.

- BENEVIDES, M. V. M. Educação para a democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, dez. 1996. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451996000200011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2013.
- BERNSTEIN, B. Vertical and horizontal discourse: an essay. *British Journal of Sociology of Education*, v. 20, n. 2, p. 157-73, 1999.
- BERNSTEIN, B. *Poder, educación y consciência*. Barcelona: El Rure Editorial, 1990.
- BERTEN, A. Dispositif, médiation, créativité: petite généalogie. *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, Paris, n. 25, p. 33-47, 1999.
- BERTHELOT-GUIET, K.; OLLIVIER-YANIV, C. Tu t'es vu quand t'écoutes L'État?: reception des campagnes de communication gouvernementale. Appropriation et détournement linguistiques des messages. *La Découverte*, n. 108, p. 155-178, 2001.
- BJÖRKMAN, J. W. Política social, governança e capacidade: reformas e restrições do setor público. *Revista do Serviço Público*, Brasília-DF, v. 56, n. 3, p. 277-294, jul./set. 2005.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.
- BOBBIO, N. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. São Paulo: Campus, 2000b.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília, DF: Editora UnB; São Paulo: Imesp, 2000. 2v.
- BORDES-PAGES, G. *et al.* Le civisme fiscal: entre valeur républicaine et outil de recouvrement. *La Revue du Trésor*, Paris, n. 6, p. 428-436, jui. 2008.
- BOURDET, J.-F.; LEROUX, P. Dispositifs de formation en ligne: de leur analyse à leur appropriation. *Distances et Savoirs*, v. 7, n. 1, p. 11-29, 2009.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BOVENS, M. Information rights: citizenship in the Information Society. *Journal of Political Philosophy*, Malden, v. 10, n. 3, p. 317-341, sep. 2002.
- BRAESCU, V.-S. Enseigner ou "être enseignant. Quel rôle pour la médiation dans la transposition didactique? In: _____. *Théorie et pratique en français*. Paris, Editions de la Fondation "Ecoule Sufletutlui", Ramnicu Valcea, 2007. p. 45-49.
- BRAMAN, S. Change of State: information, policy and power. Cambridge: MIT Press, 2006.
- BRAMAN, S. Defining information: an approach for policymakers. *Telecommunications Policy*, v. 13, n. 1, p. 233-242, sep. 1989.

BRANDÃO, E. P. Usos e significados do conceito de comunicação pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 29., 2006, Brasília, DF. *Anais eletrônicos...*, Brasília, DF, UnB, 2006. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2006/resumos/R1037-1.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

BRASIL. Escola de Administração Fazendária. *Educação Fiscal no contexto social*. 3. ed. Brasília, DF: Esaf, 2008. (Série Educação Fiscal, Caderno 1).

BRASIL. Escola de Administração Fazendária. *Programa Nacional de Educação Fiscal*: (ex-Programa Nacional de Educação Tributária). Brasília, DF, 2005. Disponível em: <leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/arquivos/pnaf_versao_8.doc>. Acesso em 22 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *PNAFE é realidade: a nova face da gestão fiscal*. Brasília, DF: 2006. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnaf/docs/Revista%20PnafRealidade.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASSARD, C.; TEUTSCH, P. Proposition de critères de proximité pour l'analyse des dispositifs de formation médiatisée, *Distances et Médiations des Savoirs*. 2014. Disponível em: <<http://dms.revues.org/646>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1).

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.

BRUILLARD, E. L'apprentissage coopératif à distance: quelques repères sur les questions de recherche. In: BRUILLARD, E. *Enseignement à distance: épistémologie et usages*. Paris: Hermès-Lavoisier, 2004. p. 115-135.

BRUILLARD, E. Travail et apprentissage collaboratifs à distance dans l'enseignement supérieur. *Éléments de réflexion*, Rennes, PUR, 2008.

BRUNER, J. *Atos de significação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

BUENO, F. S. *Grande dicionário etimológico-prosódico da língua portuguesa*. Santos; São Paulo: Editora Brasília, 1974. v. 1.

CABRAL FILHO, A. V.; CABRAL, E. D. T. A contribuição da apropriação social das TICs para viabilizar uma lei de comunicação social democrática no Brasil. In: ENCONTRO LATINO DE ECONOMIA POLÍTICA DA INFORMAÇÃO, COMUNICAÇÃO E CULTURA, 5., Salvador, 2005. Disponível em: <<http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AdilsonCabral.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

CANIVEZ, P. *Éduquer le citoyen?* 2. ed. Paris: Hartier, 1995.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e a teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra, Almedina, 1992.

CARON, P.-A. ; VARGA, R. Artefacts malléables et perméables (AMP) pour mener des activités pédagogiques: L'usager acteur et créateur de son dispositif numérique. *Distances et Savoirs*, v. 7, n. 2, p. 155-177, 2009.

CAUNE, J. *Culture et Communication: convergences théoriques et lieux de médiation*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 1995. (Coll. La communication en plus).

CHARTIER, R. "Cultura popular": revisando um conceito historiográfico. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 179-192, 1995.

CHOPLIN, H.; SOULIER, E. Des collectifs sans sujets? *Communication et Langages*, v. 144, n. 1, p. 3-12, 2005.

CITELLI, A. *Linguagem e persuasão*. 8. ed. São Paulo: Ática, 1994.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. (Coords.). *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.

COMISSION EUROPEA. *La información del sector público: un recurso clave para Europa: libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*. 1998. Disponível em: <http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/green_paper/gp_es.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2013.

COMMUNICATION RIGHTS IN THE INFORMATION SOCIETY. *Direito à comunicação no Brasil*. 2005. (Relatório da Pesquisa).

COMPARATO, F. K. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 ago. 2012.

CONCURSO escolar "Operação Brasil do Futuro". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 set. 1970. Caderno Especial, p. 2. CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL. Relatório final. Brasília, DF, 2012.

CONTRIBUINTE do futuro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 06 set. 1979. Interior, p. 25.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. 1969. Disponível em:
<<http://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&langpair=en%7Cpt&u=http://www.umn.edu/humanrts/oasinstr/zoas3con.htm>>.
Acesso em: 26 jul. 2012.

CORTESÃO, L.; STOER, S. A interculturalidade e a educação escolar: dispositivos pedagógicos e a construção da ponte entre culturas. *Inovação*, n. 9, p. 35-51, 1996.

CORTÉSI-GROU, N. et al. Communauté ou réseau?: à partir de l'étude d'un collectif professionnel. *Communication et Langages*, v. 144, n. 1, p. 13-23, 2005.

CRIANÇAS escrevem sobre IR. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 04 nov. 1971. Primeiro Caderno, p. 12.

CUVELIER, L.; CAROLY, S. Appropriation d'une stratégie opératoire: un enjeu du collectif de travail. *Activités*, v. 6, n. 2, p. 57-74, oct. 2009.

D'ANDREA, T. P. *Nas tramas da segregação: o real panorama da pólis*. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

D'ARCY, J. Communication satellites and the right of man to communicate. *EBU Review*, n. 118, p. 14-18, 1969.

DAGNINO, E. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, D. A. *Elementos de teoria geral do Estado*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAVALLON, J. *L'exposition à l'oeuvre: stratégies de communication et médiation symbolique*. Paris: L'Harmattan, 1999.

DAVALLON, J. La médiation: la communication em procès?. *Médiations & Médiateurs*, n. 19, 2003.

DE CERTEAU, M. A invenção do cotidiano: artes de fazer. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. v. 1.

DE VAUJANY, F. X. De la pertinence d'une réflexion sur le management de l'appropriation des objets et outils de gestion. In : _____. *De la conception à l'usage: vers un management de l'appropriation des outils de gestion*. Paris : Editions Management e Société, 2005.

DECEUNINCK, J. Les campus numériques em France: réalisations, dynamiques et émergences. *Études de Communication*, n. esp. p. 173-192.

DESCHRYVER, N.; LAMEUL, G.; PERAYA, D. Quel cadre de référence pour l'évaluation de dispositifs de formation hybrides? COLLOQUE DE L'ADMÉE-EUROPE: EVALUATION ET

ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, 23., Paris, 2011. *Actes...*, 2011. Disponível em: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Meus%20documentos/Downloads/unige_21668_attachment01.pdf>. Acesso em 19 abr. 2014.

DRETSKE, F. I. *Knowledge and the flow of information*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

DRETSKE, F. I. The metaphysics of information. In: PICHLER, A.; HRACHOVEC, H. (Eds.). *Wittgenstein and the philosophy of information: proceedings of the 30th International Ludwig Wittgenstein-Symposium in Kirchberg*, 2007. Frankfurt/Main: Ontos, 2008. p. 273-284.

DUARTE, J. Instrumentos de comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 59-71.

DUARTE, J. Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul, SP: Difusão Editora, 2011. p. 121-134.

DUFRENE, B.; GELLEREAU, M. La médiation culturelle: enjeux professionnels et politiques. *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, n. 38, p. 199-206, 2004.

DUFRESNOY, Ph. Civisme fiscal et "compliance": la gestion de la relation aux contribuables dans l'OCDE. *La Revue du Trésor*, Paris, v. 86, n.5, p. 245-247, mai. 2006.

DYE, T. D. *Understanding public policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

EDUCAÇÃO tributária chega às escolas de São Paulo. *Jornal da Afresp*, v. 30, n. 179, p. 6, maio 1995.

EUROPEAN UNION. Directive 2003/98/EC of de European Parliament and de Council of 17 November 2003: On the re-use of public sector information. *Official Journal of the European Union*. n. L 345, p. 90-93, 31 December 2003. Disponível em: <http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive/psi_directive_en.pdf>. Acesso em: 05 maio 2013.

EXÉRCITO diz não ter papéis sobre Guerrilha do Araguaia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 jun. 2012. Matéria de Rubens Valente e Lucas Ferraz. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1104426-exercito-diz-nao-ter-papeis-sobre-guerrilha-do-araguaia.shtml>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

FARAH, M. F. S. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. *Revista Administração em Diálogo - RAD*, v. 10, p. 69-89, 2008.

FARIA, E (Org.). *Dicionário escolar latino-português*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.

FICHEZ, E. Recherche sur l'innovation emn éducation. Les repères des sciences de l'information et de la communication. *Distances et Savoirs*, v. 4, n. 4, p. 557-564, 2006.

FISCHER, G. N. *Le travail et son espace: de l'appropriation à l'aménagement*. Paris: Dunod, 1983.

FMI. *Manual de transparência fiscal*. FMI, 2007. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

FOLHA de S. Paulo, São Paulo, 08 nov. 1970. Primeiro Caderno, p. 15.

FOLHA de S. Paulo, São Paulo, 10 nov. 1989. Primeiro Caderno, p. 7.

FOLHA de S. Paulo, São Paulo, 13 jul. 1972. Primeiro Caderno, p. 9.

FOLHA de S. Paulo, São Paulo, 17 nov. 1970. Ilustrada, p. 12.

FOLHA de S. Paulo, São Paulo, 24 nov. 1970. Primeiro Caderno, p. 9.

FONTANILLE, J. Du suport matériel au support formel. In: KLOCK-FONTANILLE, I. (Dir.). *L'écriture entre support et surface*. Paris: L'Harmattan, 2005. p. 183-200.

FOUCAULT, M. Le jeu de Michel Foucault., *Ornicar*, n.10, jul. 1977.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FRANCE. Cour de Comptes. *Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises*. Paris, 2012. (Rapport public thématique: evaluation d'une politique publique).

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, n. 49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

FUNARO: imposto é o preço que pagamos pelo progresso. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 ago. 1970. Primeiro Caderno, p. 4.

FURTADO, L. R. A comunidade internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção. *Revista da CGU*, v. 1, n. 1, p. 45-60, dez. 2006.

GADOTTI, M. *Escola cidadã*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1999.

GARCÍA CANCLINI, N. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008.

GLÉONNEC, M. *Communication et changement organisationnel: le concept de chaîne d'appropriation*. In: COLLOQUE BILATÉRAL FRANCO-ROUMAIN, 10., Bucarest, 2003. Disponível em: <http://hal.inria.fr/docs/00/06/23/66/PDF/sic_00000575.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2012.

GOIS, A.; MENCHEN, D. País tem 11 milhões de pessoas em favelas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 dez. 2011, Caderno Cotidiano, p. C6.

GOMES, R. A. L. *A comunicação como um direito humano: um conceito em construção*. 2007. 208f. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GÓMEZ GALLARDO, L. M.; MACEDO BULEJE, J. C. La difusión de la cultura tributaria y su influencia en el sistema educativo peruano. *Investigaciones Educativas*, v. 2, n. 21, p. 143-153, ene./jun. 2008.

GOVERNADOR do Estado defende o bom contribuinte contra o sonegador. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 1972. Poder Executivo, seção I, p. 1.

GOVERNADOR preside o Primeiro Sorteio do “Talão da Fortuna”. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 20 nov. 1964. Poder Executivo, p. 1.

GRINBERG, S.; LEVY, E. *Pedagogía, currículo y subjetividad: entre pasado y futuro*. 2013. Disponível em: <<http://clubensayos.com/Psicolog%C3%ADa/Dispositivos-Pedagogicos/800563.html>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HILL, M.; HAM, C. *The policy process in the modern capitalist state*. New York: Harvest, 1993.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOJE o 1º sorteio do Talão. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 nov. 1964. Primeiro Caderno, p. 1.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S.; FRANCO, F. M. M. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INAUDI, A. L'accompagnement scolaire em ligne et les acteurs de l'institution scolaire. *Distances et Savoirs*, v. 3, n. 3-4, p.377-401, 2005.

IOTA. *Fiscal education for the young*. Budapest: IOTA, 2008. (IOTA report for tax administrations).

ISLAM, R. *Do more transparent governments govern better?* Washington: World Bank, 2003. (Policy Reserch Working Paper, n. 3077). Relatório apresentado ao Banco Mundial.

JARAMILLO, J. C. *Experiencia de la comunicación pública*. 2003. Disponível em: <<http://www.comminit.com/gestion-del-riesgo/node/150447>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

JEANNERET, Y. La relation entre médiation e usage dans les recherches en information-communication en France. *RECIIS*, Rio de Janeiro, v.3, n.3, p. 81-89, set. 2009.

JEANNERET, Y. *La société de l'information: glossaire critique*. Paris: La Documentation Française, 2005.

JEANNERET, Y. *Penser la trivialité: la vie triviale des êtres culturels*. Paris: Hermès Science; Lavoisier, 2008. v. 1.

KANT, I. *A paz perpétua: um projeto filosófico*. 2008. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf>. Acesso em 24 mar. 2014.

KEGLER, B.; KEGLER, J. Q. S. Comunicação pública: os sentidos usuais do termo no Brasil. *Razón y Palabra*, n. 77, ago./oct. 2011.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

KLEIN, A. ; BRACKELAIRE, J.-L. Le dispositif : une aide aux identités en crise. *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, Paris, n. 25, p. 67-81, 1999.

KRIEG-PLANQUE, A. *La notion de « formule » en analyse de discours*, Besançon: Presses universitaires de Franche-Comté, 2009.

LAFER, C. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, p. 55-65, 1997.

LALANDE, A. *Vocabulário técnico e crítico da Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LAMEUL, G. *Questionnement relatif à la notion de dispositif*. In: COLLOQUE SUR L'AUTOFORMATION, 6., Montpellier, 2001.

LAMIZET, B. *La médiation culturelle*. Paris: L'Harmattan, 1999.

LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LAVOR, A. F. R. *O papel do programa de educação tributária na mudança de hábito da população jovem de Espírito Santo: o caso dos municípios São Mateus e Muniz Freire*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

LE NET, M. *Communication publique: pratique des campagnes d'information*. Paris: La Documentation Française, 1993.

LE MOS, A. Apropriação, desvio e despesa na cibercultura. *Famecos*, Porto Alegre, n. 15, ago. 2001.

LEON, O. *Democratização das comunicações*. 2002. Disponível em: <http://movimientos.org/foro_comunicacion/show_text.php3?key=897>. Acesso em: 18 jul. 2012.

LEONTIEV, A. *Desenvolvimento do psiquismo*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

LINARD, M. Conception de dispositifs et changement de paradigme en formation. *Éducation Permanente*, v. 152, n. 3, p.143-155, 2002.

LINARD, M. *Des machines et des homes*: apprendre avec les nouvelles technologies. Paris: Édition L'Harmattan, 1996.

LINDBLOM, C. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, p. 517-526, 1979.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOBET-MARIS, C. La confiance mise à l'épreuve de la "modernité radicale". In: LOBET-MARIS, C.; LUCAS, R.; SIX, B. (Dir.). *Variations sur la confiance*: concepts et enjeux au sein des théories de la gouvernance. Bruxelles: Peter Lang, 2009. p.11-14.

LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas*: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MALIN, A. M. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., Brasília, DF, 2012. *Anais Eletrônicos...*, Rio de Janeiro, 2012.

MALLET, C. Innovation et mesure de l'appropriation des outils de gestion: proposition d'une démarche de construction d'un tableau de bord. In: COLLOQUE "EN ROUTE VERS LISBONNE", 2006. Disponível em: <[http://webserver.tudor.lu/cms/lu2020/publishing.nsf/0/B08C6B6257B00520C125720D004C38E1/\\$file/Mallet.pdf](http://webserver.tudor.lu/cms/lu2020/publishing.nsf/0/B08C6B6257B00520C125720D004C38E1/$file/Mallet.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2012.

MARIN, L. *Le portrait du roi*. Paris: Minuit, 1981.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTIN-BARBERO, J. *Dos meios às mediações*: comunicação, cultura e hegemonia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

MARTINS, A. A. L. Informação e mediação: lutas pela significação do real. In: MOURA, M. A. (Org.). *Cultura informacional e liderança comunitária*: concepções e práticas. Belo Horizonte: Proex/UFMG, 2011. p. 65-69.

MARX, K. *Economic and Philosophic manuscripts of 1844*. Moscow: Progress Publishers, 1977.

MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*: feuerbach. 2. ed. São Paulo: Liv. Ed. Ciências Humanas, 1979.

MASSARD, N. *Le processus d'appropriation d'un progiciel de gestion intégré par l'utilisateur final: vers une compréhension des facteurs d'influence menant aux bonnes pratiques attendues*. Aix-Marseille 2: Université de La Méditerranée, 2007.

MASSARD, N. *Revisiter la notion d'appropriation: pour une application au cas des ERP*. In: COLLOQUE AIM, 14., Marrakesh, 2009 Disponível em: <<http://www.reims-ms.fr/events/aim2009/pdf/Papier%20116.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2012.

MASSOU, L. Dispositif et enseignement à distance. In: APPEL, V.; BOULANGER, H.; MASSOU, L. (Dir.). *Les dispositifs d'information et de communication: concept, usages et objets*. Bruxelles: De Boeck Université, 2010. p. 59-76.

MATOS, H. A comunicação pública no Brasil e na França: desafios conceituais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba. *Anais eletrônicos...*, Curitiba, UnB, 2009. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-3060-1.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

MATOS, H. Comunicação política e comunicação pública. *Organicom*, v.3, n. 4, p. 59-73, 1º sem. 2006.

McKERCHAR, M. Tax complexity and its impact on tax compliance and tax administration in Australia. In: IRS RESEARCH CONFERENCE, Georgetown, 2007. *IRS Research Bulletin*, 2007. p. 185-205. Disponível em: <<http://www.irs.gov/pub/irs-soi/07resconfmckerchar.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2012.

MELO, M. A. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. *Dados* [online]. 2004, v.47, n.1, p. 169-205.

MELUCCI, A. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MONTEIRO, G. F. A singularidade da comunicação pública. In: DUARTE, J. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 34-46.

MORADORES enfrentam polícia em favela; 3 PMs baleados. *Folha de S. Paulo*, Caderno Cotidiano, 3 fev. 2009, p. C1.

MORO ABADÍA, O. ¿Qué es un dispositivo? *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, n. 6, p. 29-46, 2003.

MOTTA, P. R. *Avaliação da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade*. São Paulo: Fundap, 1990.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

MELHOR tributo, O. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 nov. 1970, p. 17.

OCDE. Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas. *PUMA Nota de Política*, n. 10, jul. 2001.

OECD. *Best practices for budget transparency*. OCDE, 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2013.

OECD. *International drivers of corruption: a tool for analysis*. OECD Publishing, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264167513-en>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

OLLIVIER-YANIV, C. L'État communicant: des formes de la communication gouvernementale. *Quaderni*, n. 33, p. 75-83, automne 1997.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos dos Homens*. 1948. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 12 jul. 2012.

PAQUELIN, D. Le tutorat: accompagnement de l'actualisation du dispositif. *Distances et Savoirs*, v. 3, n. 2, p. 157-182, 2004.

PAQUELIN, D. Mise en usage de dispositif de formation: processus, fonctions et acteurs de la communication tutorale. *Les enjeux de l'information et de la Communication*, 2009. Disponível em: <http://w3.u-grenoble3.fr/les_enjeux/2008-supplement/Paquetin/home.html>. Acesso em: 07 out. 2013.

PAQUELIN, D. La distance: questions de proximités. *Distances et Savoirs*, v. 9, n. 4, p. 565-590, 2011.

PAQUIENSÉGUY, F. Comment réfléchir à la formation des usages liés aux technologies de l'information et de la communication numériques? . *Les enjeux de l'information et de la Communication*, 2007. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2007-1-page-63.htm>>. Acesso em: 07 out. 2013.

PAQUIENSÉGUY, F. La question de la compétence communicationnelle dans les processus de virtualisation de l'enseignement supérieur. *Les enjeux de l'information et de la Communication*, 2009. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2007-1-page-63.htm>>. Acesso em: 07 out. 2013.

PÈNE, S. Communauté et disponibilité. *Communication et Langages*, v. 144, n. 1, p. 37-49.

PERAYA, D. Médiation et médiatisation: le campus virtuel. *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, Paris, n. 25, p. 153-167, 1999.

PERAYA, D. Un regard critique sur les concepts de médiatisation et médiation: nouvelles pratiques, nouvelle modélisation, 2009. *Les enjeux de l'information et de la Communication*, 2009. Disponível em: <http://w3.u-grenoble3.fr/les_enjeux/2008-supplement/Peraya/>. Acesso em: 07 out. 2013.

PERROTTI, E.; PIERUCCINI, I. Saberes e fazeres na contemporaneidade. In: LARA, M.; FUJINO, A.; NORONHA, D. P. (Orgs.). *Informação e contemporaneidade: perspectivas*. Recife: Néctar, 2007. p. 47-96.

PERUZZO, C. M. K. Direito à comunicação comunitária, participação popular e cidadania. *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, São Paulo, v. 2, n. 3, jul./dic. p. 18-41, 2005a.

PERUZZO, C. M. K. Internet e democracia comunicacional: entre os entraves, utopias e o direito à comunicação. In: MELO, J. M.; SATHLER, L. *Direitos à comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Umesp, 2005b.

PESQUISA revela desconhecimento dos estudantes sobre tributação. *Jornal da Afresp*, v. 26, n. 163, p. 12, ago. 1993.

PIERUCCINI, I. *A ordem informacional dialógica*: estudo sobre a busca de informação em Educação. 2004. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

PLATT, J. R. The fifth need of man. *Horizon*, v. 1, n. 6, p. 106, jul. 1959.

PROULX, S. Trajectoires d'usages des technologies de communication: les formes d'appropriation d'une culture numérique comme enjeu d'une société du savoir. In: *Annales des Télécommunications*, Paris, t. 57, n. 3-4, p. 180-189, 2002.

RANGEL, S. R. M. *O significado das parcerias público-privadas nos projetos habitacionais de baixa renda*: os empreendimentos da Caixa Econômica Federal e da Prefeitura Municipal de São Paulo. 2007. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RASSE, P. Médiation entre idéal théorique et application pratique. *Recherche en Communication*, n. 13, p. 38-61, 2000.

RENOVA SP. *Revista da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo*, n. 8, jan./fev., 2012.

RICOEUR, P. *Du texte à l'action*. Paris: Éditions du Seuil, 1986. (Essais d'herméneutique, v. 2).

ROSA, J. R. *Curso básico de ICMS*. 2.ed. Itu, SP: Ottoni, 2011.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. *Policy change and learning: the advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993.

SALES, M. A. *(In)visibilidade perversa*: adolescentes infratores como metáfora da violência. 2004. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

SALIN, P. *L'arbitraire fiscal*. Paris: Robert Laffont, 2000.

SÃO PAULO (Cidade). *Decreto de 47.272, de 12 de maio de 2006*. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=13052006D%20472720000>. Acesso em: 30 jan. 2013.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei 14.062, de 13 de outubro de 2005*. Disponível em: <http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=14102005L%20140620000>. Acesso em: 30 jan. 2013.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei n. 767, de 1995a*. Insere "Noções básicas da legislação e consciência tributária para combate à inflação" no currículo escolar do Estado. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/ListaProjetos?vnextoid=b45fa965ad37d110VgnVCM100000600014acRCRD&tipo=1>>. Acesso em: 01 nov. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 14.838, de 18 de março de 1980. Institui campanha destinada a estimular emissão de documento fiscal nas vendas a consumidor. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 19 mar. 1980, Poder Executivo, Seção I.

SÃO PAULO (Estado). Governador do Estado defende o bom contribuinte contra o sonegador. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 21 de jun. de 1972, Poder Executivo, seção I, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 8.233 de 17 de julho de 1964. Autoriza a Secretaria da Fazenda a promover campanhas e concursos que especifica. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 18 jul. 1964, Poder Executivo, Seção I.

SÃO PAULO (Estado). *Projeto de Lei 544/2007*. 2007. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/porta/site/Internet/ListaProjetos?vnextoid=b45fa965ad37d110VgnVCM100000600014acRCRD&tipo=1>>. Acesso em: 04 jul. 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. *Educação, tributação e cidadania*. São Paulo: Secretaria da Fazenda, 1995b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. *Relatório da Sub-comissão instituída pelo Ato CAT 4/69*. 1969.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. Resolução SF n. 22, de 21 de novembro de 1988. Aprova Regulamento e dispõe sobre Comissão Julgadora do Concurso "Nota Fiscal da Poupança". *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 22 nov. 1988, Poder Executivo, Seção I.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. Resolução SF n. 50, de 19 de novembro de 1993. Aprova o Concurso "Bota Nota" e dispõe sobre os procedimentos gerais a serem adotados em Regulamento que também aprova. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 20 nov. 1993, Poder Executivo, Seção I.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. Secretaria da Educação. Resolução Conjunta SF/SE n. 1, de 15 de julho de 1992. Aprova o Programa de Educação Tributária e dispõe sobre os procedimentos gerais a serem adotados no Concurso "Gincana da Nota Fiscal e Gincaninha", cujo Regulamento também aprova. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 13 ago. 1992, Poder Executivo, Seção I.

SECLAENDER, A. C. L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. *Revista de Direito Público*, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.

SERFATY-GARZON, P. *Dictionnaire critique de l'habitation et du logement*. Paris: Armand Colin, 2003, p. 27-30. Disponível em: <<http://www.perlaserfaty.net/images/Appropriation%20-%20un%20texte%20de%20Perla%20Serfaty-Garzon.PDF>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

SEURRAT DE LA BOULAYE, A. *Les médias em kits pour promouvoir "la diversité": étude de programmes européens de formation aux médias destinés à "lutter contre les discriminations" et "promouvoir la diversité"*, 2009. Thèse (Doctorat en Science de l'Information et de la Communication) - Université Paris 4. Paris, 2009.

SHANNON, C. E.; WEAVER, W. *The mathematical theory of communication*. Illinois: Univ. of Illinois Press, 1949.

SHERA, J. H. Epistemologia social, semântica e Biblioteconomia. *Ciência da Informação*, v. 6, n.1, p.9-12, 1977.

SILVA, D. P. *Vocabulário jurídico*. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, E. A. *Para todas as estações da vida: uma proposta de formação de redes intergeracionais*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, J. F. *Educação tributária para a cidadania fiscal: ações do Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF no ensino fundamental e médio*. 2011. Monografia (Especialização em Legislativo e Políticas Públicas) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2011.

SMITH, C. Making *Tax Matter* to teens. *Tax Tribune*, n. 27, p. 85-88, 2011.

SMOLKA, A. L. B. O (im)próprio e o (im)pertinente na apropriação das práticas sociais. *Cadernos Cedes*, v. 20, n. 50, p. 26-40, abr. 2000.

SOUZA, C. Política pública: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THURSTON, A. Como acessar a informação se o Estado não a documenta? *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 06 ago. 2012, Caderno Política. Entrevista a Fernando Gallo. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/como-acessar-informacao-se-o-governo-nao-a-documenta/>>. Acesso em: 17 ago. 2012.

TISSERON, S. Les objets quotidiens. *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, Paris, n. 25, p. 57-66, 1999.

TORQUATO, G. Conceitos, estratégias e estrutura da comunicação governamental. In: BARBOSA, M. (Org.). *Vanguarda do pensamento comunicacional brasileiro: as contribuições da Intercom (1977-2007)*. São Paulo: Intercom 30, 2007. p. 105-109.

TORRINHA, F. *Dicionário latino-português*. 3.ed. Porto: Maranus, 1945.

UNESCO. *Un solo mundo, voces múltiples*: comunicación y información em nuestro tempo. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

VERHAGEN, Ph. Les dispositifs techno-sémiotiques: signes ou objets? *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, Paris, n. 25, p. 111-121, 1999.

VILARON, W. Morumbi recebeu dinheiro público. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 24 jul. de 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,morumbi-recebeu-dinheiro-publico,749131,0.htm>>. Acesso em: 03 maio 2013.

VYGOTSKY, L. S. *Pensamento e linguagem*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WEBER, M. *Economia e sociedade*: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: UnB, 1999. v. 1.

WEICHERT, M. A. *Dicionário de direitos humanos*: informação (direito à). 2006. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Informa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

WOLTON, D. Les contradictions de la communication politique. *Hermès: Cognition, Communication, Politique*, Paris, n. 17-18, p. 107-124, 1995.

WORLD BANK. *World Development Report 1997: the State in a changing world*. Washington, DC: World Bank, 1997.

YAHYAOU, Y. *Innovation et processus d'appropriation sociale de la technologie*. In: COLLOQUE INTERNACIONAL "POLITIQUES PUBLIQUES ET INNOVATION SOCIALE DANS LES PAYS DU MAGHREB". Rabat, 2006. Disponível em: <www.elyahyaoui.org/harakat_rema_23_24_07.doc>. Acesso em: 09 jul. 2012.

ZÉMOR, P. *Communication publique*. Paris: PUF, 1995.

ANEXOS

ANEXO I – Lei de acesso à informação

Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;

b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

CAPÍTULO III

DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no **caput** todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

Seção II

Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no **caput** que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

CAPÍTULO IV

DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Seção I

Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

Seção II

Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

Seção III

Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotarás providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

Seção IV

Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

a) Presidente da República;

b) Vice-Presidente da República;

c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;

d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e

e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - assunto sobre o qual versa a informação;
- II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;
- III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e
- IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no **caput** será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.

§ 1º O regulamento a que se refere o **caput** deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o **caput**, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

- I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;
- II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;
- III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Seção V

Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

CAPÍTULO V

DAS RESPONSABILIDADES

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no **caput** serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou

II - para fins do disposto na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

§ 2º Pelas condutas descritas no **caput**, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nºs 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992.

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei.

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no **caput**, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no **caput** poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no **caput**, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no **caput** serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116.

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II - os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

ANEXO II - Texto do Fórum Avaliativo I do curso DEF

A lei de cada um, de Martha Medeiros

Wesley Ramos é um menino de 11 anos que mora nos arredores de Sorocaba, SP, e que foi homenageado semana passada pela prefeitura da sua cidade por ter devolvido uma bolsa à dona e tudo o que nela havia, documentos e dinheiro inclusive. Foram concedidas honrarias públicas para o menino honesto.

A cada vez que isso é destacado no jornal, me sinto uma extraterrestre. Viver num país onde os atos que deveriam ser corriqueiros viram manchete é um sintoma da nossa deterioração moral. No jornalismo, existe uma máxima que diz que notícia não é um cachorro morder uma pessoa, e sim uma pessoa morder um cachorro. Wesley, que devolveu o que não era seu, mordeu um cachorro.

O comum tornou-se incomum porque nos habituamos a tomar atitudes desconectadas da ordem social. Na hora de bravatear, somos todos imaculados, os reis do gogó, que salivam de prazer ao apontar as falhas dos outros, mas, na hora de seguir a lei dos homens, refutamos a coletividade e tratamos de seguir nossa própria lei. E a lei de cada um é a lei de ninguém.

A estrada, o lugar mais superpovoado do verão, oferece um demonstrativo desse "cada um por si" que leva a catástrofes. A faixa amarela contínua serve para os outros, não para o super-herói do volante que enxerga mais longe e melhor do que os engenheiros de trânsito. Quantas doses de álcool se pode beber antes de dirigir? Para a lei geral estabelecida, nenhuma. Para a lei de cada um, o limite é decisão pessoal.

Choramos pelos mortos que ficam soterrados nas encostas por causa da chuva, mas daí nos um terreninho em cima do morro e com vista pro mar, Senhor, e daremos um jeito de conseguir um alvará irregular.

A corrupção é generalizada. Na hora de espinafrar os Arrudas que surgem na tevê, somos todos anjos, mas quando surge uma oportunidade de facilitar o nosso lado, de encurtar caminhos, mesmo agindo incorretamente, não existe lei, não existe ética, existe apenas uma oportunidade que não se pode desperdiçar, coisa pequena, que mal há?

Honestidade e ética dependem unicamente do ponto de vista do cidadão: quando ele enxerga o outro fazendo mal, condena. Quando é ele que age mal, o mal deixa de existir, é apenas uma contingência. Essa miopia se corrige como?

Ninguém está imune a erros, mas seria um alívio se nossos erros se mantivessem na esfera particular. Quando agimos como cidadãos responsáveis pelo bem público, o erro de caso pensado deveria ser um crime. Aliás, é crime. Mas somos hipócritas demais e há muito que invertemos os princípios básicos da cidadania. Wesley foi homenageado por não ser mais um a inventar a sua própria lei, e sim por ainda acreditar na lei de todos.

Fonte: Jornal "Zero Hora" nº. 16214, 13/1/2010.

ANEXO III - Texto do Fórum Avaliativo II do curso DEF

E que tal um dia sem Estado?, de Luciano Feldens

Em 2008, o professor de Direito Penal da PUCRS e então procurador da República, Luciano Feldens, escreveu o artigo abaixo, contrapondo-se ao movimento "um dia sem imposto". Preconizou-se, dias atrás, "um dia sem imposto". Pagar imposto não é algo que dê prazer. Especialmente quando assistimos a recorrentes escândalos políticos envolvendo apropriação e desvio de dinheiro público. Quando falham as instituições de controle, então, como anotou Zero Hora em recente editorial, a indignação se avoluma. E o ápice do desgosto parece estar na constatação de que não percebemos o retorno prestacional para a parcela que aportamos em impostos. Sobre isso, é preciso esclarecer algo: nós, assinantes de Zero Hora, ocupantes de uma posição socioeconômica privilegiada, jamais receberemos do Estado, individualmente, uma contraprestação na exata proporção do que pagamos. E isso é assim, infelizmente, porque deve ser. A Constituição de 1988 fixa como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (art. 3º). A única maneira de cumpri-los em uma sociedade altamente estratificada a exemplo da nossa, em que o Estado não produz riqueza, é mediante a capilarização de um percentual dos recursos de quem a produz, destinando-o ao financiamento de políticas sociais que aproveitam, em especial, às camadas socioeconômicas inferiores.

Diferentemente do que ocorre em um condomínio, onde cada morador cumpre com sua cota e os serviços são coletivamente devolvidos na medida do orçamento ajustado (limpeza, manutenção, segurança), no domínio social a situação é bastante diferente. Nem todos são pagadores. A maciça maioria não é. Isso significa que pagamos por outros e para outros. Essencialmente para aqueles que, se não fosse a presença do Estado no financiamento e na gestão da saúde e da educação públicas, por exemplo, jamais teriam minimamente satisfeitas essas condições elementares de dignidade humana; à diferença de nós, eles não têm a alternativa do setor privado...

Em termos de política social, sempre se poderá fazer melhor. Muito melhor, talvez. Seja como for, enquanto persistir essa profunda desigualdade, a fórmula da redistribuição implicará, sempre, que paguemos mais do que individualmente possamos almejar em troca. Assim, além de um dia sem imposto, talvez pudéssemos também cogitar: que tal "um dia sem Estado"? Recentemente, os Estados Unidos presenciaram esse dia, quando da passagem do furacão que assolou New Orleans, levando à total paralisação dos serviços estatais de socorro (bombeiros, ambulâncias, polícias). Resultado: além da potencialização da tragédia em si, um aumento vertiginoso de roubos, estupros e homicídios. No Brasil, se esse "dia sem Estado" vingar, pretendo não sair de casa. E por um exercício hipotético de solidariedade mesclada com egoísmo, vou torcer para que esse dia não seja aquele no qual está agendada, há meses, pelo SUS, a sessão de quimioterapia de minha empregada doméstica. Ela depende do sistema público de saúde (Estado). E eu dependo dela.

Fonte: Disponível em: <<http://advogadonovato.blogspot.com/2011/05/luciano-feldens-e-que-tal-um-dia-sem.html>>. Acesso em: 29 jul. 2012

ANEXO IV - Texto do Fórum Avaliativo III do curso DEF

Os impostos silenciosos, de Mario Sergio Cortella

Cidadão desconhece a tributação indireta que lhe permite exigir bom atendimento em escolas e hospitais públicos

É preciso pensar o papel do Estado como gerador de qualidade social, principalmente a partir da seguinte questão: quem é o proprietário do que é público? O adequado seria afirmar: o povo, mormente o "povão", que, por ser maioria, é o grande contribuinte. Ora, o "povão" não se coloca nessa condição porque acha que não paga impostos; aliás, ele se humilha no equipamento público porque não sabe que o financia. É por isso que o povo chama a escola do "governo", o hospital do "governo" e, portanto, de graça ou graciosamente.

O "povão" acha que não paga imposto, porque pensa que imposto é só imposto direto, que é o imposto sobre renda e propriedade, o que ele não tem. Os principais impostos diretos - como o Imposto de Renda (IR), o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Territorial Rural (ITR) - o "povão" não paga mesmo. Aliás, desses não são muitos os justamente pagantes, dado que o IR grava especial e quase exclusivamente os assalariados, o IPTU não é progressivo e há grandes isenções nas metrópoles, e o ITR ainda não chegou próximo à justiça tributária em um país de latifúndios.

A questão é muito mais complexa. O "povão" acha que não paga imposto, mas paga impostos indiretos que são os impostos sobre o consumo, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Como a parcela extensamente majoritária dos orçamentos públicos vem dos impostos indiretos, quem financia os orçamentos? Quem consome. E quem consome? Todos.

Onde estão os impostos indiretos? No leite, no pão, no sapato, na água, na luz etc. Vamos a um exemplo concreto: 1 litro de leite na padaria ao lado custa R\$ 1,10 e, neste preço, R\$ 0,25 são impostos. Se eu ganhar R\$ 1 mil de salário por mês, eu pago R\$ 0,25 de imposto; se eu ganhar R\$ 10 mil de salário por mês, eu pago R\$ 0,25 de imposto. Se eu ganhar R\$ 100 mil de salário por mês, eu pago R\$ 0,25 de imposto; se eu ganhar R\$ 180 por mês, eu pago R\$ 0,25 de imposto. Como isso está no leite, no pão etc., etc., a conclusão é óbvia: como a maioria do país é pobre, é esta que sustenta os orçamentos que a ela não retornam em forma de serviços públicos adequados, configurando uma espécie de estelionato.

E ele - o "povão" - acha que não paga imposto. Tanto que vai à escola pública e é muitas vezes desprezado na fila; vai ao hospital público e fica deitado na maca no corredor. O "povão" está pagando. A criança reclama da merenda na escola e um colega nosso fala assim: "Mas esse povinho come de graça e ainda está reclamando" ou, no hospital, "esse povinho recebe atendimento de saúde gratuito e ainda está reclamando, quer leite bom, quer remédio de graça". De graça? Aquilo está pago! E muito bem pago!

Por isso, a violência mais forte é a não-compreensão de todas essas coisas, o não-esclarecimento de que, se o cidadão paga imposto, ele tem esse direito e, acima de tudo, é seu direito ser proprietário do que é público.

Fonte: Disponível em:
<http://www2.uol.com.br/aprendiz/n_revistas/revista_educacao/julho01/panoramica.htm>.
Acesso em: 29 jul. 2012.

ANEXO V - Texto do Fórum Avaliativo IV do curso DEF

Não tem, não dá, não pode, de Luiz Marins

Pergunto à balconista se na loja tem tal produto. Ela diz: "não tem". Pergunto ao eletricitista se dá para colocar uma tomada extra junto à geladeira. Ele diz: "não dá". Pergunto ao advogado se tal coisa pode ser feita. Ele diz: "não pode".

Já recebi muitos "não tem, não dá e não pode" que tinham, davam e podiam. De preguiça de procurar o produto no estoque, o balconista diz que não tem. De preguiça de arrastar a geladeira, subir no forro e puxar a dita tomada, o eletricitista diz que não dá, que a rede não suporta a carga. De preguiça de consultar a jurisprudência, o advogado diz que não pode. Se batermos o pé e ficarmos firmes em nossa decisão, vemos que não era bem assim. "Ter, tem", me disse o balconista, "mas está lá no alto...". "Que dá, dá", me disse o eletricitista, "mas o seu forro é baixo demais". "Poder, pode", me disse o advogado, "mas eu não conheço bem a legislação trabalhista".

Todas as vezes que alguém lhe disser não tem, não dá e não pode, desconfie e confira. Pergunte novamente e insista e você verá que muitas vezes tem, dá e pode.

A maneira mais fácil de fugir de uma responsabilidade ou de um serviço é dizer não. E você conhece as dezenas de variantes destes não tem, não dá e não pode. É a secretária que diz que já ligou centenas de vezes e não encontrou a pessoa. É o motorista que diz que não dá tempo de fazer a entrega naquele dia. É a costureira que diz que é impossível fazer aquela barra de saia. É o dentista que diz que aquele seu dente, só extraíndo mesmo. É o médico que afirma que isso é caso de cirurgia e não tem outro jeito. É o mecânico que diz que o motor de seu carro está fundindo e que não pode fazer nada e o auto-elétrico que diz que aquela lâmpada queimada de seu carro não existe mais. Será??

É sempre mais fácil dizer não tem, não dá, não pode, assim como os famosos não sei, não vi, não conheço, não estava lá, não é da minha alçada, não é da minha área ou do meu departamento.

Será que não estamos sendo vítimas de pessoas pouco comprometidas em solucionar nossos problemas, simplesmente dizendo não tem, não dá, não pode? Será que em nossa própria empresa isso acontece? Será que nós próprios não dizemos não tem, não dá, não pode, quando o tem, o dá e o pode exigem muito trabalho e um comprometimento extra?

Pense nisso. Sucesso!

Fonte: Disponível em: http://www.anthropos.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=423. Acesso em: 29 jul. 2012.

ANEXO VI – Exemplos de projetos sobre educação fiscal e sobre cidadania

EXEMPLO 1: Projeto elaborado por servidor da Prefeitura

SOCIEDADE DE AMIGOS DE BAIRRO DO JARDIM DA SAÚDE

Servidor B

Tutora: Carmen Lúcia Batista

EDUCAÇÃO FISCAL, COMUNIDADE E CIDADANIA

Curso de Disseminadores de Educação Fiscal

Turma: Disseminadores de Educação Fiscal SP 1/2012

Projeto – Palestras direcionadas aos moradores do Bairro Jardim da Saúde e escolas da região

EDUCAÇÃO FISCAL, COMUNIDADE E CIDADANIA

**São Paulo
2012**

SUMÁRIO

Apresentação.....	04
01- Equipe.....	05
02- O Projeto	05
03- Problematização.....	05
04- Campo de Ação.....	05
05- Objetivo Geral.....	06
5.1 Objetivos Específicos	06
06- Conteúdos de Educação Fiscal.....	07 a 10
07- Situações de Aprendizagem.....	11
08- Como será avaliado o projeto.....	11
09 - Como culminará o projeto.....	11
10- Recursos.....	11
11- Cronograma.....	14

"A mente que se abre a uma nova idéia jamais voltará ao seu tamanho original."

Albert Einstein

APRESENTAÇÃO

Este projeto tem como objetivo levar ao morador do bairro um maior esclarecimento sobre o seu papel como cidadão, seus direitos, seus deveres e da sua atuação na sociedade a partir do conhecimento das leis fiscais – impostos e retorno disto para a comunidade.

O trabalho será desenvolvido a partir de uma parceria com a Sociedade de Amigos de Bairro do Jardim da Saúde, que já tem em sua grade de serviços prestados a apresentação de palestras para a comunidade local e escolas.

O Jardim da Saúde é um bairro da cidade de São Paulo, fundado em 1914, localizado na região sudeste, subprefeitura do Ipiranga, no distrito do Cursino. Um bairro-jardim planejado, idealizado pelo Engenheiro Jorge de Macedo Vieira, que trabalhou na Companhia City (a mesma que projetou a região dos Jardins).

Caracteriza-se pelo grande número de árvores e praças, o que fez aumentar muito a especulação imobiliária na região. Também apresenta uma grande concentração da colônia japonesa da cidade. Em 2002, foi tombado como patrimônio da cidade pelo CONPRESP (Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico, Urbanístico, Paisagístico e Ambiental do Município de São Paulo).

O distrito do Cursino é formado pelos seguintes bairros: Água Funda- Bosque da Saúde - Brasilino Machado- Jardim Previdência- Jardim da Saúde- Jardim São Savério- Vila Brasilina- Vila Firmiano Pinto- Vila Gumerindo- Vila Moraes- Vila Santo Stéfano

População 110.435 hab (2000)

Densidade hab./km²

Renda média 1.818,50

IDH 0,885 - elevado

Subprefeitura Ipiranga - Região Administrativa Sudeste - Área Geográfica 5

1. EQUIPE

2.

Servidora B

Formação: Geografia - USP

2. PROJETO:

Palestra– Educação Fiscal: Comunidade e Cidadania

Local: Município - São Paulo – Bairro: Jardim da Saúde

Beneficiados – Moradores do Bairro e Escolas da região

População Alvo – moradores do bairro inscritos nas palestras e escolas da região

Quantidade de participantes por palestra: 40

Parcerias: Associação de Amigos do Jardim da Saúde - Comerciantes locais - Igreja Sagrada Família - Subprefeitura do Ipiranga.

2.5. – Período de Execução – Palestras quinzenais ao sábados.

Início: 25/08/12

Término: 06/12/2012

3. PROBLEMIZAÇÃO:

A individualidade se sobrepondo ao coletivo. A busca do bem comum e a importância da participação popular para alcançar reivindicações do bairro junto às instituições governamentais.

4. CAMPO DE AÇÃO:

Sociedade de Amigos do Jardim da Saúde

Igreja Sagrada Família

Prefeitura da Cidade de São Paulo / Subprefeitura do Ipiranga

5. OBJETIVO GERAL:

Conscientizar os moradores do bairro sobre o seu papel como cidadão, deveres, direitos, tributos pagos e o retorno do orçamento gerado para a sociedade – participação e controle social do Estado pelo cidadão e disponibilizar a palestra para alunos das escolas do bairro.

5.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

As ações necessárias para que se atinja o objetivo do projeto:

- apresentação do projeto à Sociedade de Amigos de Bairro Jardim da Saúde e reuniões de sensibilização para a realização do projeto com comerciantes locais, representante da Igreja Sagrada Família, representante da Subprefeitura do Ipiranga, Diretoria Regional de Educação do Ipiranga.
- Levantamento de dados da região, bens públicos, orçamento e reivindicações da comunidade.

6. CONTÉUDOS DE EDUCAÇÃO FISCAL:

Palestra com duração aproximada de 90 minutos.

Abordagem do significado de: Sociedade, Comunidade, Cidadania, Estado, Tributos e Participação Social e de como se reflete no cotidiano do cidadão.

A palestra tendo como base o material do Programa Nacional de Educação Fiscal.

- O exercício da cidadania convertendo problemas em oportunidades.
- A importância da organização para defender os interesses da coletividade e solucionar problemas por meio do diálogo e da negociação, respeitando as regras, as leis e as normas estabelecidas.
- O acesso à informação – com se utilizar das ferramentas atuais de acesso de informação – capacidade crítica para propor maior eficiência destes serviços.

- Abordagem sobre os princípios:

Ético: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;

Estético: da sensibilidade, da criatividade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais;

Político: dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criatividade e do respeito à ordem democrática.

A Democracia e o fortalecimento dos sistemas de participação popular por meio da manifestação direta da vontade do cidadão através dos **Conselhos de Políticas Públicas**, previstos pela Constituição, com metade de seus representantes eleitos pela comunidade e a outra metade, nomeada pelo poder público, com a função de monitorar e avaliar o alcance dos objetivos preconizados pelas políticas governamentais e que precisam ser fortalecidos. As reuniões são públicas para participação popular.

Divulgação dos Conselhos: Educação, Saúde, Assistência Social e em Direitos Humanos:

www.fnade.gov.br/cacs

www.conselho.saude.gov.br

www.mds.gov.br

www.presidencia.gov.br/sedh>

Como o conhecimento sobre os recursos arrecadados e a participação social são importantes nos processos de geração, aplicação e fiscalização dos recursos públicos.

Entendendo o que é Tributo:

Apresentação de um vídeo: A origem do Tributo (6m18s)

<http://www.youtube.com/watch?v=nVxQtbiAvMA>

Entender a função social do Tributo significa compreender que o Estado existe para consecução do bem comum e que a sociedade é a destinatária dos recursos arrecadados pelo governo.

Tributo é toda a prestação pecuniária compulsória, ou seja, todo o pagamento obrigatório ao Estado, instituída por lei e cobrada conforme determina a lei.

As espécies de tributos

Impostos, taxas e contribuições de melhoria:

IMPOSTOS

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

Os impostos podem ser:

- DIRETOS OU INDIRETOS

Diretos: Aquele que a pessoa que paga é a mesma que faz o recolhimento aos cofres públicos – exemplos: IRPJ, IRPF, IPVA E IPTU

Indiretos: Aquele que o contribuinte de fato não é o mesmo que o de direito. – exemplo: ICMS, IPI, ISS – É falsa a idéia de que o comerciante é sempre quem paga esse imposto; em geral ele simplesmente recebe do consumidor e recolhe ao Estado o imposto que está embutido no preço da mercadoria vendida.

TAXAS

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

As taxas têm duas modalidades:

Taxas de fiscalização – exemplos: taxas para construção de imóveis, taxas de publicidade

Taxas de serviços – exemplos: taxas de recolhimento de lixo, taxa para emissão de certidão de bons antecedentes, taxa de emissão de passaportes

O seu valor deverá limitar-se ao custo do serviço prestado, sob pena de seu excesso configurar imposto.

CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

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

Diferem das taxas porque pressupõem a realização de obra pública e não serviços públicos e dependem de um fator intermediário, que é a valorização do imóvel.

ORÇAMENTO PÚBLICO E DESPESAS PÚBLICAS

O orçamento público é o documento no qual são registradas as despesas autorizadas pelo Poder Legislativo para aquele período, a partir de estimativas das receitas a ingressar num ano.

As receitas compreendem, os impostos, as taxas e as contribuições e o orçamento deve ser a expressão financeira do planejamento das ações governamentais, execução das ações planejadas.

Do ponto de vista político, corresponde ao contrato formulado anualmente entre governo e sociedade sobre as ações e a serem implementadas pelo poder público.

O orçamento público é aprovado por lei. O poder Executivo elabora as propostas iniciais – os projetos de lei do PPA- LDO e LOA e os encaminha para análise, discussão e aprovação do Poder Legislativo.

PPA - Plano Plurianual – planejar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias – Orientar

LOA – Lei do Orçamento Anual – Alocar

A importância do incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos e da transparência das informações.

A Lei de Acesso a informação que entrou em vigor no mês de maio/2012, que abrange Estados e Municípios. O cidadão pode pedir informações sobre o emprego das verbas em seu município e há prazo para resposta do governo e vale para entidades que recebem recursos públicos. (Lei nº 12.527/2011)

Portal da transparência: www.portaldatransparencia.gov.br

O exercício da cidadania em prol da sociedade e a necessidade de ficar atento aos momentos de participação como cidadão.

A sociedade deve participar efetivamente desde a elaboração até a execução do orçamento público.

7. SITUAÇÕES DE APRENDIZAGEM

Palestra com duração de aproximadamente 90 minutos sendo:

60 minutos de exposição

30 minutos abertos a dúvidas e comentários dos participantes

Apresentação de um vídeo:

<http://www.youtube.com/watch?v=nVxQtbiAvMA>

8. COMO SERÁ AVALIADO O PROJETO

O projeto será avaliado a partir do retorno dado pelos participantes com dúvidas e observações durante as palestras, colocações sobre as demandas do bairro, caminhos para solucionar os problemas a partir de uma iniciativa e participação coletiva.

O entendimento do que é o dever do cidadão individualmente, em comunidade e o que compete às instituições governamentais.

9. COMO CULMINARÁ O PROJETO

Ampliação deste projeto através de divulgação dos resultados junto às Sociedades de Amigos de Bairros de outras regiões.

10. RECURSOS

Um computador – internet - Data Show - Cavalete com Flip Chart – pincel atômico

11 – CRONOGRAMA:

Dias: 25/08, 01/09 e 15/09/2012:

Reuniões com representantes

- da Sociedade de Amigos de Bairro do Jardim da Saúde;
- Igreja Sagrada Família;
- Subprefeitura do Ipiranga

De 22 a 26/09/2012:

Período de Divulgação no Bairro e Inscrições

De 29/09 a 06/12/2012:

Período de Execução – Palestras quinzenais.

Bibliografia:

Brasil. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa -Nacional de Educação Fiscal – PNEF

- Educação fiscal no contexto social/Programa Nacional de Educação Fiscal. 4 ed. Brasília: ESAF, 2009 –

Série Educação Fiscal. Cadernos 1, 2, 3 e 4

EXEMPLO 2: Projeto elaborado por educadora do Einstein

**PROGRAMA EINSTEIN NA COMUNIDADE DE PARAISÓPOLIS
INSTITUTO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL**

**PROGRAMA EDUCAÇÃO CIDADÃ
GRUPO 1 (8 E 9 ANOS)**

**O DISCURSO QUE SE TRANSFORMA EM AÇÕES:
REFLETINDO E AGINDO CONTRA O DESPERDÍCIO NA EDUCAÇÃO CIDADÃ.**

Educadora K

**São Paulo
2012**

Curso de Disseminadores de Educação Fiscal

PLANO DE AÇÃO

Ação:

CAMPANHA CONTRA O DESPERDÍCIO DE ALIMENTOS E MATERIAIS NA EDUCAÇÃO CIDADÃ.

“NÃO AO DESPERDÍCIO”

Responsável Geral: Educadora K

	Descrição
O que ?	Realizar uma campanha entre os grupos da Educação Cidadã que ajude a evitar o desperdício de alimentos e materiais.
Por que ?	Foi observado muita sobras do lanche oferecido aos grupos, bem como um consumo muito alto de materiais na realização das atividades.
Quem?	Serão envolvidas todas as crianças e adolescentes da Educação Cidadã, do período da tarde. As ações serão gerenciadas pelo grupo de 8 e 9 anos (grupo 1).
Quando ?	A campanha acontecerá nos meses de junho, julho e agosto de 2012.
Onde?	Programa Einstein na comunidade de Paraisópolis – setor de Educação – Projeto Educação Cidadã.
Como ?	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificação do papel dos responsáveis “Agentes Verdes” nos grupos da Educação Cidadã, as crianças e adolescentes responsáveis por essa tarefa tem como função: manter a sua sala abastecida de papel toalha, lenço, copos e as garrafas cheias de água; manter a prateleira que acomoda esses materiais sempre limpa e organizada; ajudar o grupo a que pertence a lembrar de jogar o lixo no local correto, levando em consideração a separação do que é reciclável pela instituição; elaborar bilhetes sempre que necessário para comunicar algo ao grupo a respeito dessas ações, ou mesmo como forma de lembrete. • Desperdício de alimentos: elaborar cartazes e bilhetes com dicas sobre como evitar o desperdício de alimentos para ser fixado nos grupos; confeccionar pulseiras com a frase “Diga sim ao cuidado com os alimentos” para ser usada pelos educando em um dia específico lembrando a importância de evitar o desperdício com alimentos; realizar conversas nos grupos nos momentos de lanche reforçando as ideias que norteiam essas ações: <ul style="list-style-type: none"> • Procurar comer sempre no momento correto do lanche; • Pegar a quantidade de alimento de acordo com a fome que sente; • Ter educação e bons modos no momento de comer; • Evitar jogar os alimentos no lixo. • Desperdício de materiais: elaborar cartazes e bilhetes a serem expostos nos grupos com lembretes sobre o uso consciente dos diversos materiais durante as atividades. OS princípios para as ações são: <ul style="list-style-type: none"> • Usar os materiais disponíveis na Educação Cidadã conforme for preciso; • Usar os materiais sem estragar; • Pedir ajuda para usar um material sem estragar, caso seja necessário; • Não balançar cadeiras e mesas para não quebrarem; • Abrir espaços para os grupos darem sugestões sobre outras ações que podem ajudar a evitar o desperdício de materiais.

APÊNDICES

APÊNDICE I - A Educação Fiscal no mundo

Continente	País	Programa / política / campanha	Endereço Eletrônico
Europa	Dinamarca	Costa Del tax	http://www.unge.skat.dk/Costa_del_tax.asp
	Espanha	Educación cívico-tributaria	http://www.agenciatributaria.es/AEAT.educacion/HomeEducacion_es_ES.html
	Itália	Fisco e scuola	http://www1.agenziaentrate.it/entrateinclasse/fisco_scuola/index.htm
	Noruega	Tax for development	http://www.norad.no/en/thematic-areas/macroeconomics-and-public-administration/tax-for-development
	Portugal	Educação fiscal	
	Reino Unido	Tax Matters	http://www.taxmatters.hmrc.gov.uk/
	República Tcheca	Fiscal Education	
	França	Civisme fiscal	
	Bélgica		
	Alemanha		
	Moldávia		
	Macedônia	Tax education for the youth	
América do Norte	Canadá	Learning about taxes	http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdl/dctrs/lrn-tx/menu-eng.html
	Estados Unidos	Understanding taxes	http://www.irs.gov/app/understandingTaxes/student/index.jsp
	México	Civismo fiscal	http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/sitio_aplicaciones/web_civismo07b/index.html
América Central	Costa Rica	Educación fiscal	http://educa.hacienda.go.cr:8080/costarica_prod/
	El Salvador	Educación fiscal	http://www.edufis.mh.gob.sv/index.php/pagina/6.html
	Guatemala	Cultura tributaria	http://portal.sat.gob.gt/ct/portal/
	Haiti	Éducation Fiscale	
	Honduras	Educación fiscal	http://www.ciudadania5estrellas.com/#
	Nicarágua	Educación tributaria	http://www.dgi.gob.ni/
	Panamá	Cultura tributaria	https://www.dgi.gob.pa/documentos/semanatributaria/cescolar01.htm
	República Dominicana	Educación tributaria	http://www.dgii.gov.do/et/Paginas/default.aspx
América do Sul	Argentina	Educación fiscal	http://www.afip.gov.ar/et/
	Bolívia	Educación tributaria	
	Brasil	Educação fiscal	
	Chile	Educación cívico-tributaria	http://www.siieduca.cl/corporativo/navega.php
	Colômbia	Cultura tributaria	http://www.cali.gov.co/publicaciones.php?id=27303
	Equador	Educación tributaria	http://www.sri.gob.ec/web/guest/videojuegos-de-educacion-tributaria1
	Paraguai	Educación Fiscal	http://www.set.gov.py/educaciontributaria/
	Peru	Cultura tributaria	http://www.sunat.gob.pe/comunidadEducativa/peta/peta_main.html
	Uruguai	Educación tributaria	http://www.dgi.gub.uy/wdgi/hgxpp00176.9
	Venezuela	Educación aduanera y tributaria	http://www.seniat.gob.ve/portal/page/portal/MANEJADOR_CONTENIDO_SENIAT/05MENU_HORIZONTAL/5.2EDUCACION_TRIBUTARIA

A Educação Fiscal no mundo (continuação)

Continente	País	Programa / política / campanha	Endereço Eletrônico
África	Burkina Faso	Civisme Fiscal	
	Camboja		
	Costa do Marfim	Civisme Fiscal	
	Moçambique	Educação Fiscal e Aduaneira e Popularização do Imposto	
	Quênia		
	Ruanda	Éducation fiscale	
	Camarão	Éducation fiscale	
	Uganda		
	Zambia		
Ásia	Bangladesh	Tax education	
	Japan	Tax education	
Oceania	Austrália	Tax education	http://sep.taxinstitute.com.au/
		Teaching tax with the tax files	http://www.ato.gov.au/corporate/content.aspx?doc=/content/00107941.htm

APÊNDICE II - Quadro sinótico sobre os programas de educação fiscal no estado de São Paulo

Programa / Campanha	Período	Imposto de referência	Orientação	Público-alvo	Local de veiculação	Sistemática	Objetivos/finalidade declarados
Talão da Fortuna	1964-1970	IVC e ICM	Estado SP	Adultos	Mídia	Sorteios e premiações	"Proporcionar ao poder público meios de combater a sonegação do imposto sobre vendas e consignações".
Semana Educativa contra a Sonegação Fiscal	1965-1970	IVC e ICM	Estado SP	Crianças e adolescentes	Escola e mídia	Sorteios e premiações; Atividades de conscientização	"Esclarecimento a todos os cidadãos, em especial as novas gerações, sobre a função social dos tributos e os aspectos negativos da sonegação".
Operação Bandeirante	1969	IPI e IR	Receita Federal	Adultos	Escola	Atividades de conscientização	"Levar às crianças elementos básicos para a formação de uma consciência nacionalista, substituindo a tensão instaurada entre o fisco e a sociedade".
Operação Brasil do Futuro	1970-1971	IR	Receita Federal	Crianças e adolescentes	Escola	Atividades de conscientização	"Conscientizar os alunos do 3º e 4º anos do primário sobre a importância do imposto de renda".
Operação Engajamento	1970-1971	ICM	Estado SP	Empresas	Mídia	Atividades de conscientização	"Minimizar os custos de arrecadação e os de observância; estimular a integração fisco e contribuinte; promover a conscientização dos fins sociais e econômicos do tributo".
Contribuinte do Futuro	1971-1980	IR	Receita Federal	Crianças e adolescentes	Mídia	Atividades de conscientização	"Conscientizar o jovem do valor da contribuição do imposto de renda, para que ele sinta a necessidade da entrega da parcela dos lucros do governo para os programas comunitários".
ICM Pró-Desenvolvimento	1972	ICM	Estado SP	Adultos	Mídia	Atividades de conscientização	"Defender o bom contribuinte".
Turma do Paulistinha	1980-1985	ICM	Estado SP	Crianças e adolescentes	Mídia	Sorteios e premiações	"Conscientizar a população, principalmente a de idade escolar, para a importância social dos tributos e de incrementar a arrecadação do ICM".
Nota Fiscal da Poupança	1988-1990	ICM e ICMS	Estado SP	Adultos	Mídia	Sorteios e premiações	"Conscientizar a população sobre a necessidade de se exigir nota fiscal, para que se possa obter maiores benefícios sociais".
Programa de Educação Tributária	1989-1999	ICMS	Estado SP	Crianças e adolescentes	Escola	Atividades de conscientização	"Introduzir nas escolas de 1º e 2º graus noções sobre legislação tributária, impostos e taxas estaduais, e o papel desses tributos na consecução dos programas de governo desejados pela população".

Quadro sinótico sobre os programas de educação fiscal no estado de São Paulo (continuação)

Programa / Campanha	Período	Imposto de referência	Orientação	Público-alvo	Local de veiculação	Sistemática	Objetivos/finalidade declarados
Gincana da Nota Fiscal e Gincaninha	1992	ICMS	Estado SP	Adultos, Crianças e adolescentes	Escola	Sorteios e premiações; Atividades de conscientização	"Suscitar o pedido de notas fiscais na compra de mercadorias, contribuindo no combate à sonegação e permitindo o aprendizado do aluno no tocante às relações entre exigência de notas fiscais e a consecução dos programas de governo".
Bota Nota	1993-1994	ICMS	Estado SP	Adultos	Mídia	Sorteios e premiações	"Difusão de conhecimentos sobre o ICMS junto à população em geral".
Tributação e Arte	1994	ICMS	Estado SP	Crianças e adolescentes	Escola	Sorteios e premiações	"Sensibilizar as escolas públicas estaduais para se engajarem no Programa de Educação Tributária".
Programa de Educação Fiscal para a Cidadania	1999-	ICMS	Organismos internacionais	Adultos, Crianças e adolescentes	Escola	Atividades de conscientização;	"Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica dos tributos; facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo cidadão; incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade".
Palestras, seminários, feiras etc.	1999-	ICMS	Organismos internacionais	Adultos, Crianças e adolescentes	Escola e instituições interessadas	Atividades de conscientização	"Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica dos tributos; facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo cidadão; incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade".
Fazenda Aberta	2000-	ICMS	Organismos internacionais	Adultos, Crianças e adolescentes	Escola	Atividades de conscientização	"Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica dos tributos; facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo cidadão; incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade".
Fazenda vai à Escola	2000-	ICMS	Organismos internacionais	Crianças e adolescentes	Escola	Atividades de conscientização;	"Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica dos tributos; facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo cidadão; incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade".
Curso Disseminadores de Educação Fiscal	2004-	ICMS	Organismos internacionais	Adultos	Escola	Atividades de conscientização;	"Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica dos tributos; facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo cidadão; incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade".
Fazenda vai à Praia	2006	ICMS	Organismos internacionais	Adultos, Crianças e adolescentes	Praia	Atividades de conscientização	"Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica dos tributos; facilitar o cumprimento das obrigações tributárias pelo cidadão; incentivar o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos pela sociedade".
Nota Fiscal Paulista	2007-	ICMS	Estado SP	Adultos	Mídia	Sorteios e premiações	"Incentivar os adquirentes de mercadorias, bens e serviços de transporte interestadual e intermunicipal a exigir do fornecedor a entrega de documento fiscal hábil".

APÊNDICE III - Sugestões dos alunos do curso Disseminadores de Educação Fiscal sobre como promover a redução das desigualdades sociais a partir da questão tributária

Políticas tributárias

Sugestões dos alunos	Síntese das proposições
Muito deve ser feito para que a tributação seja realizada com maior justiça social, creio que uma reformulação poderia começar por uma revisão detalhada dos impostos indiretos, por estarem embutidos nos preços e serviços e acabam por fortalecerem as desigualdades sociais porque proporcionalmente as classes com poder aquisitivo menor pagam mais impostos do que as classes sociais com maior poder aquisitivo. A capacidade contributiva prevista na Constituição não é respeitada. (Servidor B) .	Reforma tributária, sobretudo para os impostos indiretos
[...] o Governo poderia usar parte dos impostos arrecadados e devolver à população mais pobre em forma de cartão de compras, para serem usadas exclusivamente na aquisição de alimentos, por exemplo. (Servidor A) .	Devolução de parte dos impostos, à população carente, em forma de cartão de compras de alimentos
O Governo poderia também fomentar a criação de Cooperativas de Consumo com produtos subsidiados. Partindo do princípio constitucional que todos os cidadãos tem o direito à dignidade. (Servidor A) .	Criação de cooperativas de consumo com produtos subsidiados
[...] eu acho que deveria ser destacado na embalagem dos produtos o quanto de impostos está contido ali, ou seja, uma tabelinha igual dos valores nutricionais contendo o tipo de imposto e o valor referente aquele produto. (Servidor M) .	Descrição da carga tributária na embalagem dos produtos
[...] e que fosse obrigatório vir descrito na embalagem o percentual pago de imposto em cada mercadoria. (Servidor E) .	
[...] aumento de imposto para quem tem um salário acima do teto estipulado por categoria, pois também não acho justo uma pessoa que ganha 1 salário pagar o mesmo de quem ganha 3 salários. E o mesmo para a questão da aposentadoria. (Educadora I) .	Aumento de imposto para quem tem um salário acima do teto estipulado por categoria
[...] deixar isento de impostos os produtos mais básicos e colocar um percentual maior nos produtos considerados supérfluos [...]. (Servidor E) .	Isenção de impostos dos produtos mais básicos aumento da alíquota de produtos supérfluos

Acesso à informação pública e participação social

Sugestões dos alunos	Síntese das proposições
<p>[...] através da informação, da transparência. Talvez orientando os líderes de comunidade para que repassem as informações sobre esse sistema perverso. Quem sabe o povo perceba que é seu direito ter boas escolas, atendimento decente da saúde, transporte, enfim serviço público digno. (Servidor C).</p> <p>Transparência em todos os procedimentos em que são utilizados o dinheiro público [...]. (Servidor F).</p> <p>Realmente nós quase não sabemos nada sobre o assunto. Está na hora de parar de acreditar em tudo que ouvimos. Ir em busca de novos conhecimentos saber brigar por nossos direitos e cumprir com os nossos deveres, também deveria ter mas justiça social. (Educadora G).</p> <p>[...] melhor é contribuir e participar de ações pelo menos em nossa comunidade. Fazendo nossa parte, tentar alertar os que estão perto de nós para que passem para outras pessoas o que é cidadania [...]. (Servidor L).</p> <p>O "povão" precisa de informação, autoestima, autoconfiança... Segurança para se posicionar, questionar sem se sentir inferior... Ter consciência de seus direitos e não ter vergonha de reivindicá-los. (Educadora K).</p> <p>[...] a transparência e honestidade dos gastos públicos são essenciais para uma boa administração pública, sem uma maior fiscalização da população sobre o poder público, o governo fica à vontade para desviar recursos destinados para o atendimento da saúde, educação e todas as atividades sociais. (Servidor N).</p> <p>Podemos sim, exigir transparência nos gastos públicos, temos que controlar os gastos que são aprovados pelos vereadores anualmente, por exemplo, controlar os serviços nas escolas, postos de saúde ou instituições públicas e exigir que o mesmo seja exercido a quem de direito for. (Servidor G)</p> <p>Os impostos são caros, não vemos seu destino dessa grana arrecadada, eu acho ainda que a transparência é o começo da solução de desvio dinheiro público. (Servidor H).</p> <p>[...] uma maior transparência, que informe a população de forma clara as formas de arrecadação e aplicação dos recursos. (Servidor B).</p> <p>Quanto à transparência, ela se daria mantendo a população informada através de boletins de prestação de contas (por que não? recebemos tanta propaganda política em nossas casas financiadas com o nosso próprio dinheiro); acesso aos dados por portais próprios na internet [...]. (Servidor B).</p> <p>[...] em primeiro lugar, começar por onde estou: buscando conhecimento, me instrumentalizando para ter mais propriedade do assunto, com isso, diante de alguma questão, momentos de desconforto ou me sentindo injustiçada possa ter em mãos, ou melhor, nas palavras, argumentos para me defender, questionar ou até mesmo informar pessoas que provavelmente também são desinformadas e se colocam na defensiva, tomando partido de assuntos quando na verdade deveriam estar também buscando seus direitos, agem de forma negativa diante do direito dos outros, acredito que muitas vezes isso aconteça por ignorância (falta de conhecimento). (Educadora B).</p>	Acesso à informação e transparência
<p>Incentivar a população, a cobrar mais dos nossos governos e orientar a sociedade em geral a construir grupos de lutas, associações de bairro e etc., se a população se unir e cobrar mais dos governos tanto estadual, municipal e federal, cobrando uma melhor redistribuição de renda no município, com maior transferência nos gastos do dinheiro público, pode esclarecer a este público que o povo tem muita força, basta se unir e lutar contra a corrupção e os desvios de verba pública. (Servidor N).</p> <p>[...] Fiscalizando para onde é destinado o dinheiro desses impostos e cobrando do governo serviços públicos de qualidade, principalmente na área da saúde e da educação. (Servidor D).</p> <p>[...] nós, o POVO, temos que ser os fiscais, mas na prática isso não acontece, pois a falta de informação ainda reina em nosso país. (Educadora E).</p>	Fiscalização do governo por parte da população

Mediação e apropriação da informação pública fiscal

Sugestões dos alunos	Síntese das proposições
<p>[...] ensinar como analisar os relatórios com os gastos do dinheiro público, porque muitas pessoas se sentem perdidas ao ver tantas informações, é preciso compreender o que se está lendo, para poder opinar, para saber avaliar, utilizar uma linguagem simples, mas que ofereça clareza para haver um bom entendimento por parte da população, iniciando pelos estudantes, que afinal são o futuro, tentar fazer isso de uma maneira divertida, bem humorada para que seja atrativo. (Servidor F).</p> <p>Quanto ao acompanhamento dos recursos públicos e atuação dos serviços públicos, já existem leis que obrigam a transparência, como lei fiscal, a recente lei de acesso à informação, e a obrigatoriedade de formar comissões para o controle social, mas infelizmente o povo ainda não tem conhecimento de como pode participar, então estamos nas mãos de organizações não governamentais para atuarem pelo povo. (Servidor I).</p> <p>[...] no serviço público "fiscalizar" é esbarrar em tanta burocracia que se torna quase que impossível. Há tantas barreiras, tantas palavras "técnicas" que o povão (nós) às vezes não consegue compreender o que realmente aconteceu, quando uma obra, um projeto não vai adiante ou ainda por puro descaso. (Servidor C).</p>	Ensinar a população a compreender a informação governamental
<p>A Educação Fiscal poderia ser instalada, sim, como parte obrigatória em currículos escolares e quem sabe tantos cenários que vimos, devido muitas vezes uma falta de informação financeira e de tributos, seria diferente e quem sabe não estaríamos num país melhor? (Servidor M).</p> <p>Acho que a informação de que em tudo pagamos há impostos deveria ser mais divulgada e explicada para todos. Como educadora, acredito que de repente poderia ser até mesmo conteúdo didático na sala de aula. (Educadora J).</p> <p>[...] Eu mesma já estou vendo essa matéria [educação fiscal] com outros olhos, com mais atenção. Esse tema deveria ser dado em sala de aula. (Servidor H).</p> <p>[...] esse tema deveria ser dado em sala de aula para que no futuro as pessoas possam saber que pagam impostos em tudo que compram e que têm direito a muito mais do que lhe é ofertado pelo Estado, devido ao pagamento dos impostos, uma vez, que não são facultativos. (Servidor I).</p>	Educação fiscal no currículo escolar
<p>Assim como ensinam sobre a importância do meio ambiente, dos cuidados com a alimentação, devemos dar ênfase na importância dos impostos no nosso dia a dia. Usar os meios de transporte também para divulgação. Sem divulgação não há informação, e sem informação não há consciência de cidadania. (Servidor K).</p> <p>[...] esclarecimentos sobre como o Sistema Tributário Nacional funciona em nível Federal, Estadual e Municipal. (Servidor B).</p>	Educação fiscal