

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

TÂNIA SANTOS COELHO DE SOUZA

**IDEIAS, ATORES E CAMPOS ESTRATÉGICOS: A TRANSFERÊNCIA DE IDEIAS
E PRÁTICAS ENTRE O CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E O CAMPO DA
EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL**

Porto Alegre
2015

TÂNIA SANTOS COELHO DE SOUZA

**IDEIAS, ATORES E CAMPOS ESTRATÉGICOS: A TRANSFERÊNCIA DE IDEIAS
E PRÁTICAS ENTRE O CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E O CAMPO DA
POLÍTICA FISCAL NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Sociologia da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito à obtenção do título de Doutora
em Sociologia.

Área de concentração: Sociologia.

Orientadora: Prof. Dra. Soraya Maria Vargas Cortes

Porto Alegre
2015

CIP - Catalogação na Publicação

Santos Coelho de Souza, Tânia
IDEIAS, ATORES E CAMPOS ESTRATÉGICOS: A
TRANSFERÊNCIA DE IDEIAS E PRÁTICAS ENTRE O CAMPO DE
COMBATE À CORRUPÇÃO E O CAMPO DA EDUCAÇÃO FISCAL NO
BRASIL / Tânia Santos Coelho de Souza. -- 2015.
251 f.

Orientadora: Soraya Vargas Cortes.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Educação Fiscal. 2. Corrupção. 3. Teoria dos
Campos de Ação Estratégica. 4. Transferência de
ideias. 5. política pública. I. Vargas Cortes,
Soraya, orient. II. Título.

TÂNIA SANTOS COELHO DE SOUZA

**IDEIAS, ATORES E CAMPOS ESTRATÉGICOS: A TRANSFERÊNCIA DE IDEIAS
E PRÁTICAS ENTRE O CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E O CAMPO DA
POLÍTICA FISCAL NO BRASIL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Sociologia da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
como requisito à obtenção do título de Doutora
em Sociologia.
Área de concentração: Sociologia.

Orientadora: Dra. Soraya Maria Vargas Cortes

Aprovada em: _____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos (UFRGS)

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka (PUCRS)

Prof. Dra. Letícia Maria Schabbach (UFRGS)

Prof. Dra. Soraya Vargas Cortes (UFRGS)

Porto Alegre
2015

AGRADECIMENTOS

Aos gestores da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, representados pelo Subsecretário da Receita Estadual, Ricardo Neves Pereira, na gestão 2010-2014, que entenderam a importância da reflexão sobre os processos de trabalho como forma de melhoria na qualidade do serviço público e autorizaram a Licença de Qualificação Profissional. Aos contribuintes, que mesmo sem serem consultados, arcaram com os custos do meu afastamento para estudos.

Aos meus entrevistados que confiaram suas percepções sobre as políticas investigadas, contribuição inestimável para a reflexão desta tese.

À rede da política de educação fiscal, nacional e do meu estado, o Rio Grande do Sul, que me acolheu e deu sentido às minhas funções profissionais por mais de cinco anos.

Aos amigos e à família, que mesmo sem entender a escolha de investimento do tempo, ainda estão me esperando para conviver e compartilhar.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela partilha do conhecimento.

À minha orientadora, Prof. Dra. Soraya Cortes, porto seguro em meio às tempestades teóricas pelas quais passei, referencial de ética e compromisso com a missão de compartilhar conhecimentos, exemplo para espelhar-se pela dedicação e os laços que generosamente estabelece com seus orientandos.

RESUMO

Esta tese investiga o papel de ideias e seus portadores organizados em campos de ação estratégica no processo de deslocamento de conteúdos e práticas do campo de ação estratégica da política de combate à corrupção para o da política de educação fiscal, um subcampo da política fiscal. O período de 1998-2014 analisado relaciona-se aos mandatos presidenciais. A base teórica apresenta estudos sobre o papel das ideias em políticas públicas (KINGDOM, 1995; BÉLAND E COX, 2011; FAFARD, 2012; JONH, 2003), a Teoria dos Campos Estratégicos (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN EMACADAM, 2012) e, subsidiariamente, a sociologia da moral (PHARO, 1992). Os procedimentos metodológicos incluíram pesquisa em documentos oficiais de instituições governamentais e societárias, acompanhamento de eventos e entrevistas. Idealmente, identificam-se duas interpretações relevantes sobre a política em cada campo investigado. Nas políticas de combate à corrupção, há as interpretações econômico-institucional e moral, respectivamente do grupo desafiante e do grupo dominante. Na política de educação fiscal, as interpretações relacionam-se ao sistema tributário e ao cumprimento voluntário da obrigação fiscal. Dominantes defendem a alfabetização fiscal para elevar o cumprimento voluntário da obrigação fiscal; desafiantes, a formação crítica que transforme o sistema fiscal, reduzindo iniquidades fiscais e fortalecendo seu papel nas políticas de combate à corrupção. A educação fiscal é um subcampo dependente do campo da política fiscal e ambos os campos investigados (políticas de combate à corrupção e educação fiscal) estão imersos em um contexto social ampliado da política de disputa sobre os modelos de Estado, compreendidos idealmente como social e neoliberal. Desafiantes de ambos os campos defendem um Estado social; dominantes, um Estado neoliberal. A estratégia inovadora adotada pelo grupo desafiante das políticas de combate à corrupção, ao transferir ideias para o subcampo da educação fiscal, alterou a relação entre dominantes e desafiantes no campo destinatário. Esse resultado está relacionado a dois fatores: (1) episódios de disputa no campo da educação fiscal que afetaram a coesão dos dominantes; (2) entrada na educação fiscal de atores habilidosos que agiram intencionalmente para alterar o equilíbrio do campo em favor das suas ideias, utilizando múltiplas identidades e dialogando sob um consenso moral sobre o papel positivo da educação. Considerando o contexto histórico, social e político brasileiro, conclui-se que os dominantes do campo da educação fiscal ainda mantêm a dominação, mas a influência hegemônica foi afetada. Os desafiantes, apoiados pelos migrantes da política de combate à corrupção, estão habilmente transferindo conteúdos e práticas, obtendo avanços e mantendo a disputa aberta no campo.

Palavras-chave: Teoria dos Campos Estratégicos. Corrupção. Educação Fiscal. Transferência de ideias.

ABSTRACT

This thesis investigated the role of ideas and their carriers organized in strategic fields of action in the content displacement process and practices of strategic action field of anti-corruption policy for the strategic playing field in the tax education policy, a subfield of fiscal policy. The 1998-2014 period of the analysis was considered in relation to presidential terms. The theoretical basis comprised studies on the role of ideas in public policy (KINGDOM, 1995; BELAND AND COX, 2011; FAFARD, 2012; JONH, 2003), the Theory of Strategic Fields (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN AND MACADAM, 2012), and secondarily the sociology of morality (PHARO, 1992). The methodological procedures included research in official documents of governmental and societal institutions, events monitoring and interviews. Ideally, this study identifies two relevant interpretations of the policy in each field investigated. In the anti-corruption policies, it is identified the economic and institutional interpretation and moral, respectively in the challenging group and in the dominant group. In fiscal education policy, interpretations are related to the tax system and voluntary compliance with the tax obligation. The dominant advocate a tax literacy to increase voluntary compliance with the tax obligation, and the challenging, a critical training that transforms the tax system by reducing tax inequities and strengthening their role in anti-corruption policies. The tax education is a subfield-dependent on the fiscal policy field and to both fields investigated, to fight corruption and tax education policies, are immersed in a larger social context of the dispute policy on State models, ideally understood as a social state and neoliberal state. Challengers of both fields investigated advocate a welfare state; while the dominant advocate a neoliberal state. The innovative strategy adopted by the challenging group of anti-corruption policies by exporting their ideas to the subfield of tax education changed the relationship between the dominant and the challenging in the recipient field. This result is related to two factors: (1) the dispute episodes in the field of education tax that affected the cohesion of the dominant; (2) the entry into the tax education of skilled actors who acted intentionally to alter the balance of the field in favor of their ideas using multiple identities and dialogue under a moral consensus on the positive role of education. Considering the Brazilian historical, social and political context, it is concluded that the dominant on the fiscal education field still supports the domination of the field, but its hegemonic influence was affected. The challengers, backed by migrants of the anti-corruption policy, are skillfully transferring contents and practices, obtaining advances and keeping the dispute in open field.

Keywords: Theory of Strategic Fields. Corruption. Tax Education. Transfer of ideas

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Teoria dos Campos de Ação Estratégica.....	42
Quadro 1 – Organização das ideias e estratégias no campo da política fiscal.....	70
Quadro 2 – Transferência de recursos para entidades sem fins lucrativos de 2010 a 2013 (CNBB e Amarribo)	97
Quadro 3 – Organização das ideias e estratégias no campo do combate à corrupção.....	100
Quadro 4 – Iniciativas no campo da educação fiscal: período de 2003-2010	113
Quadro 5 – Iniciativas no campo da educação fiscal: 2010 a 2014.....	116
Quadro 6 – Organização das ideias e estratégias no campo da educação fiscal.....	128

LISTA DE SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
Abin	Agência Brasileira de Inteligência
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABRACCI	Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade
Abraji	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
Abrasf	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
AGU	Advocacia Geral da União
Ajufe	Associação dos Juizes Federais do Brasil
Amarribo	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
ANA	Agência Nacional de Águas
Anac	Agência Nacional de Aviação Civil
Anbima	Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais
Anfip	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
ATTAC	Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos
Bacen	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
Bovespa	Bolsa de Valores de São Paulo
Celac	Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
CEP	Comissão de Ética Pública
CGU	Controladoria-Geral da União
Ciat	Centro Interamericano de Administrações Tributárias
Clad	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTPCC	Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Corrupção
Coaef	Coordenação-Geral de Atendimento e Educação Fiscal
Coaf	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Cocif	Coordenação-Geral de Cooperação e Integração Fiscal
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
Conae	Conferência Nacional de Educação
Conaf	Congresso Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
Conamp	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
Conef	Comitê Nacional de Educação Financeira
Conic	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil
Consed	Conselho de Secretários de Educação
Consocial	Conferência Nacional de Transparência Pública e Controle Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DRU	Desoneração das Receitas da União
Enat	Encontro Nacional de Administradores Tributários
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Encat	Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários
Enef	Estratégia Nacional de Educação Financeira

Esaf	Escola de Administração Fazendária
EUA	Estados Unidos da América
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
Febrafite	Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais
Fenafisco	Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
FIIAP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GEF	Grupos Estaduais de Educação Fiscal
GNEF	Grupo Nacional de Educação Fiscal
Greco	Grupo de Estados contra a Corrupção
IACC	Conferência Internacional Anticorrupção
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFC	Instituto de Fiscalização e Controle
IJF	Instituto de Justiça Fiscal
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Infe	Rede Internacional de Educação Financeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MEC	Ministério da Educação
Mesicic	Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção da OEA
Naep	Avaliação Nacional do Progresso Educacional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	Conferência Anual da Parceria para Governo Aberto – Open Government Partnership
ONU	Organização das Nações Unidas
OSB	Observatórios Sociais do Brasil
PEC	Projetos Estratégicos Corporativos
Petrobras	Empresa Brasileira de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PMIMF	Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda
PNAFE	Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal
PNEF	Programa Nacional de Educação Fiscal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRB	Partido Republicano Brasileiro
Previc	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RFB	Receita Federal do Brasil
Ricorep	Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública
SFC	Secretaria de Finanças e Controle
Sindifisco	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
Sindireceita	Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil
Sinprofaz	Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional

Sintaf	Sindicato dos Fazendários do Ceará
SNUI	Sindicato Nacional Unificado dos Impostos da França
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Susep	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
Unac	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
Unacom	União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle
Unafisco Sindical	Associação Nacional dos Auditores Fiscais
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime
USP	Universidade de São Paulo
W3C	Consórcio World Wide Web

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	OBJETIVOS E HIPÓTESES	18
1.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
2	POLÍTICAS PÚBLICAS: IDEIAS, ATORES E CAMPOS ESTRATÉGICOS	27
2.1	IDEIAS E PROBLEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.2	A TEORIA DOS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA.....	35
2.3	A MORALIDADE COMO UMA DAS DIMENSÕES ESTRUTURADORAS DO SOCIAL	45
2.4	CORRUPÇÃO: PROBLEMA ECONÔMICO-INSTITUCIONAL OU MORAL?	48
3	O CAMPO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL....	60
3.1	POLÍTICAS FISCAIS E POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....	61
3.2	A CONSTITUIÇÃO FORMAL DO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	70
3.3	ARGUMENTOS DOS PRESIDENTES FHC, LULA E DILMA QUE FUNDAMENTARAM AS POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	75
3.4	OS ATORES ESTATAIS NO CAMPO DO COMBATE À CORRUPÇÃO	86
3.5	ATORES SOCIETAIS NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	92
3.6	DOMINANTES E DESAFIANTES NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ..	96
4	O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO FISCAL.....	102
4.1	A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL	106
4.2	ATORES ESTATAIS DO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DA EDUCAÇÃO FISCAL	117
4.3	ATORES SOCIETAIS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO FISCAL	120
4.4	DOMINANTES E DESAFIANTES NO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA EDUCAÇÃO FISCAL	125
5	ARENAS E A REDE DA POLÍTICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO.....	130
5.1	ARENAS GOVERNAMENTAIS NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	131
5.2	A REDE DA POLÍTICA NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	150
5.3	A DISPUTA INTERNASOBRE O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL	156
5.4	A CONTRIBUIÇÃO DAS ARENAS FORMAIS E DA REDE DAS POLÍTICAS INVESTIGADAS NA TRANSFERÊNCIA DE IDEIAS	169

6	EPISÓDIOS DE DISPUTA E CHOQUES EXTERNOS NOS CAMPOS DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO E EDUCAÇÃO FISCAL	174
6.1	O CONTEXTO AMPLIADO DA POLÍTICA: A DISPUTA SOBRE O MODELO DE ESTADO NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS	175
6.2	PROGRAMA EUROSOCIAL: A CONTESTAÇÃO DOS DESAFIANTES	180
6.3	EDUCAÇÃO FISCAL <i>VERSUS</i> EDUCAÇÃO FINANCEIRA	183
6.4	MUDANÇA E ESTABILIDADE NA EDUCAÇÃO FISCAL: EFEITOS DOS EPISÓDIOS DE DISPUTA	192
7	TRÂNSITO DE IDEIAS ENTRE OS CAMPOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E DE EDUCAÇÃO FISCAL.....	200
7.1	DESAFIANTES DO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO AGINDO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO FISCAL: PELA FORMAÇÃO CRÍTICA À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA.....	202
7.2	DEFESA DA EDUCAÇÃO FISCAL CRÍTICA À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA: REDE DE OBSERVATÓRIOS SOCIAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO E CONSOCIAL.....	207
7.3	ESTRATÉGIA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO FISCAL CRÍTICA À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA: O ACIONAMENTO DE DIFERENTES IDENTIDADES PELOS DESAFIANTES	209
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	213
	REFERÊNCIAS	219

1 INTRODUÇÃO

Esta tese analisa o campo de políticas públicas de combate à corrupção na gestão pública, entendendo a corrupção no espaço social enquanto uma prática que comporta, além de aspectos econômicos, sociais e culturais, dimensões cognitivas e morais. Investiga o papel das ideias e seus portadores, os empreendedores de políticas públicas, a partir do processo que resultou na transferência de conteúdos e práticas do campo de ação estratégica das políticas de combate à corrupção para o campo da política de educação fiscal, um subcampo da política fiscal. Esse processo foi materializado nas propostas de educação fiscal integradas ao Plano Nacional de Transparência e Controle Social e nos seus efeitos posteriores investigados nesta tese. Paradoxalmente, essa transferência de ideias ocorreu graças às ações de atores habilidosos que ingressaram no campo de ação estratégica da educação fiscal, oriundos do campo de combate à corrupção.

Transferência de políticas públicas, para Dolowitz e Marsh (2000), é um processo pelo qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um contexto político é usado para o desenvolvimento sobre esses mesmos temas em outro contexto político, seja esse espacial, seja temporal ou jurisdicional, podendo também ser derivado de uma dinâmica imposta. No seu modelo de análise, os autores apresentam questões que devem ser observadas em processos de transferência: as razões do engajamento em processos de transferência de política pública (se espontaneamente ou por pressões, inclusive de organismos internacionais); quem são os principais atores envolvidos na transferência; o conteúdo; o aprendizado, seja pelo decurso do tempo de implementação, seja pelo campo em que foi aplicado; o grau de transferência; os facilitadores e os entraves, bem como a percepção do sucesso ou fracasso da política pública, quando avaliada em relação à sua institucionalização pela inclusão em leis e programas de governo. As razões do engajamento estão relacionadas a fatores que remetem aos valores e à intencionalidade dos empreendedores de políticas públicas e, conforme Silva e Ruscowski (2010), é possível identificar dois padrões de significados atribuídos ao processo de engajamento: como um ato político e que visa à transformação social e uma possibilidade de novas relações sociais.

Os estudos sobre transferência de uma política pública de um campo de ação estratégica para outro foram examinados na literatura por meio de abordagens que consideram esses processos como uma adaptação das estratégias de marketing empresariais para o campo da política pública (ESHUIS E KLIJN, 2011; MARSH E FAWCETT, 2011; PRUDENTE, 2013), ou pelo enfoque da influência dos organismos internacionais e de redes de atores no

estabelecimento de políticas que levam ao aprendizado em políticas públicas (DOLOWITZ E MARSH, 2000; STONE, 2001). Conforme Stone (2001), o conceito de transferência de políticas é neutro no que diz respeito à estrutura e agência, ocorrendo uma complementaridade entre essas duas dimensões ao invés de exclusão mútua. A agência é importante quando se tenta demonstrar a ocorrência da transferência, mas é a estrutura que responde sobre as oportunidades ou restrições, representadas pelo tempo, pelas instituições, pela cultura e pela organização do Estado.

As ideias, dentro do contexto de transferências de políticas públicas, podem ser entendidas como crenças causais que criam conexões de sentido (BÉLAND E COX, 2011). Como produtos da cognição, orientam as decisões e preferências das pessoas, estando ligadas ao mundo material pelas nossas interpretações do nosso entorno, e podem postular conexões entre as coisas e entre as pessoas do mundo, não necessariamente factíveis (BÉLAND E COX, 2011). Ideias, em ambientes de incerteza, podem fornecer roteiros que ajudam os atores a negociar e tomar decisões (GOLDSTEIN E KEOHANE, 1993); em ambientes estáveis, podem impulsionar os empreendedores de políticas para produzir inovações políticas (KINGDON, 1995).

As ideias circulam nos campos de ação estratégica de políticas públicas e são defendidas por atores habilidosos que podem organizar-se em coalizões de defesa (SABATIER E JENKIS, 1993), ou seja, um conjunto de atores que, além das ideias, compartilham convicções e valores, bem como procuram manipular as regras, os orçamentos e o pessoal das instituições governamentais com o fim de alcançar seus objetivos ao longo do tempo. As coalizões de defesa podem ser pensadas através dos portadores das ideias, os empreendedores de política pública, que são os indivíduos ou grupos de indivíduos dispostos a investir recursos como tempo, energia, dinheiro e reputação para alcançar objetivos na política pública. Esses indivíduos ou grupos de indivíduos podem estar em posições formais ou informais, na esfera governamental ou societal (KINGDON, 1995; SOUZA, 2006).

O contexto de tematização da corrupção e suas políticas de enfrentamento analisadas nesta tese têm como ponto de partida as convenções internacionais internalizadas pelo Brasil nas últimas duas décadas. A Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (CGU, 2014), assinada pelo Brasil em 1997 e ratificada no ano 2000, preocupa-se principalmente com efeitos da corrupção no desenvolvimento econômico e competitividade, estipulando mecanismos para coibir o custo do fenômeno nas transações internacionais. A Convenção Interamericana contra a Corrupção

da Organização dos Estados Americanos (CGU, 2014a), aprovada no Brasil em 2002 e ratificada no mesmo ano, registra entre suas diretrizes o fortalecimento de mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção. A Convenção das Organizações Unidas Contra a Corrupção, conhecida como a Convenção de Mérida (ONU, 2003), no seu artigo 13, define as diretrizes sobre a participação da sociedade; na alínea “c”, determina que os países signatários devem realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários. A Convenção de Mérida é o resultado de um longo debate entre especialistas de diferentes países, que estabeleceu um conjunto de propostas para o combate à corrupção para os 160 países signatários¹. Um de seus elementos centrais é a indicação de programas de educação pública como meio de combater a corrupção. Dez anos após sua aprovação, em grande parte dos países que a ela aderiram, leis e instrumentos estão em implementação ou em franco processo de discussão².

A participação social é consubstanciada através da intervenção dos atores em arenas de debates e decisão sobre as políticas públicas. Essas arenas podem ser pensadas como campos de ação estratégica em que interagem atores com recursos e ideias de como deve ser constituída a política para uma determinada área. Tais campos de ação estratégica, por sua vez, estão imersos em um contexto mais amplo da política, influenciam e são influenciados pelas visões de mundo em disputa dentro de determinada sociedade. É a partir dessa ideia de uma complexa rede de campos de ação estratégica – definidos como as unidades fundamentais de ação coletiva na sociedade, construídos no nível meso da ordem social através das práticas sociais preexistentes como leis, definições de recursos e regras relevantes, bem como a habilidade dos atores em explorar tecnologias organizativas (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN E MACADAM, 2012) – que, nesta tese, examina-se o processo de transferência

¹ Esta Convenção foi aprovada em 2003, na cidade mexicana de Mérida. Na data da aprovação, foram 120 os países participantes, os demais tiveram adesões posteriores.

² O Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) é o órgão responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção e o Mecanismo de Monitoramento ainda está em discussão. Até o momento, cada país faz uma autoavaliação, através de um aplicativo disponível em <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>, que é revisado por dois outros Estados-parte, quando requerido. Quando há acordo sobre o relatório, o UNODC torna o relatório público. Na Europa, as avaliações são feitas pelo Grupo de Estados Contra a Corrupção (Greco), criado em 1999 pelo Conselho da Europa para acompanhar o cumprimento das medidas anticorrupção. O Greco realizou três rodadas de avaliação: a primeira focada na independência do Poder Judiciário (2000), a segunda priorizou o Poder Executivo da administração pública (2003) e a terceira está enfatizando parlamentares, juízes, promotores e financiamentos de campanhas (2007). Os relatórios de avaliação estão disponíveis no site <www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations>. No continente americano, o Mecanismo de Acompanhamento da implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (Mesicic) faz, desde 2006, o acompanhamento das políticas de combate à corrupção.

de ideias do campo de ação estratégica das políticas de combate à corrupção para um subcampo das políticas fiscais, a educação fiscal.

Estrategicamente, atores habilidosos que atuam em defesa das suas ideias no campo do combate à corrupção, aproveitam vínculos e trânsito no campo da política fiscal para transferir conteúdos e práticas da política de combate à corrupção não legitimados na esfera governamental para o campo da política fiscal, especificamente o subcampo da educação fiscal. A evidência empírica significativa sobre esse processo está na inclusão da educação fiscal entre as propostas da 1ª Conferência Nacional de Transparência Pública e Controle Social (Consocial) como a segunda diretriz mais votada para compor o futuro Plano Nacional de Controle Social, uma das medidas governamentais importantes para o combate à corrupção. A inclusão da proposta da educação fiscal agregando novos conteúdos voltados ao combate da corrupção foi verificada em todas as etapas do processo conferencial e em todos os estados brasileiros.

O engajamento de atores habilidosos em conferências de políticas públicas é realizado com o objetivo de aproveitar o espaço de interlocução e disputa de ideias com a burocracia estatal e as organizações societárias que atuam no campo objeto da Conferência para influenciá-la em favor de suas ideias. Esses atores habilidosos podem ser desafiantes no campo, com abordagens inovadoras sobre a política que emergiram na sua relação em outros espaços de debates, como as comunidades epistêmicas (HASS, 1992) ou as coalizões de defesa (SABATIER E JENKINS-SMITH, 2009), que percebem pelas características de que se revestem os processos conferenciais, uma janela de oportunidade (KINGDON, 1995) para atuar em defesa das suas ideias.

Do ponto de vista das políticas públicas, ações de educação formal sobre o tema educação fiscal podem ser encontradas em vários países e fazem parte da política fiscal e tributária, não se relacionando com as políticas de combate da corrupção. A educação fiscal é um processo educativo que busca levar o conhecimento à sociedade sobre a gestão do Estado, especialmente as fontes de financiamento e regras de aplicação dos recursos públicos. Trata-se de democratizar a informação sobre o sistema tributário e fiscal, com o objetivo de fomentar a coesão social pela compreensão da função social dos tributos. Trata-se de uma política para enfrentar o problema do não cumprimento voluntário das obrigações fiscais, por diversas razões. Embora com origem nas administrações tributárias, a política de educação fiscal conta com apoio ou é gerida de forma compartilhada pelos sistemas tributários fiscais e educacionais. No Brasil, o principal produto da política é o Programa Nacional de Educação Fiscal, cuja gestão nacional é compartilhada entre as administrações tributárias federal e

estadual e a área de educação, através dos representantes das Secretarias de Educação dos estados e do Ministério da Educação, além de outros parceiros. Apesar da participação da área educacional, pela supremacia de recursos e protagonismo de ações, pode-se afirmar que no Brasil a educação fiscal é gerida majoritariamente pela administração tributária. Este termo, por sua vez, refere-se nesta tese aos órgãos responsáveis pela arrecadação de tributos das esferas federal, estadual e municipal, tanto no que se refere ao contexto brasileiro quanto ao de outros países. A organização desses órgãos em alguns estados brasileiros inclui na mesma estrutura as atribuições de gestão plena de recursos, ou seja, a arrecadação e o gasto público.

Conforme Lobo (2005), o modo como os países europeus, por exemplo, implantaram seus programas de educação fiscal está relacionado às características culturais e econômicas de cada país. Porém, em geral, apresentam uma característica comum: foco na formação de crianças e jovens inseridos nos sistemas escolares. Para isso, lançam mão de estratégias que incluem desde a formação de professores no tema, desenvolvimento de material didático, até a criação de jogos virtuais para uso direto do público-alvo, e realização de campanhas pontuais de sensibilização para o tema. No Brasil, a educação tributária, como era inicialmente chamada, nasce com o objetivo de melhorar as relações entre Estado e sociedade, calcada na observação de que o cumprimento voluntário das obrigações fiscais é relevante do ponto de vista da arrecadação de tributos (GONÇALVES, 2002). Desde 1970, algumas ações pontuais foram empreendidas pela Receita Federal do Brasil (RFB), mas foi somente em 1998 que o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) foi instituído formalmente (BRASIL, 1998a). O Programa envolvia inicialmente as Secretarias de Fazenda, Finanças e Tributação, além de representantes do Ministério da Fazenda Nacional, incorporando posteriormente membros do sistema educacional. Mas foi na Portaria nº 413/2002, assinada no último dia do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a estruturação do Programa no formato atual, com definição de atribuições e competências nas três esferas de governo (BRASIL, 2002a). Os registros sobre a criação do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) creditam sua inserção de forma mais substantiva nas administrações tributárias às exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, ao firmar um convênio com o governo brasileiro para empréstimo com a finalidade de modernização da área fiscal dos estados da Federação, previu o desenvolvimento de ações de educação fiscal (SILVA, 2011; SANTIAGO, 2010; BORGES, 2012; ARAUJO, 2012).

A tensão na gestão do Programa com relação à definição de qual área tem legitimidade para indicar as diretrizes, se a área tributária e fiscal ou a educação, a exemplo de outros países (LOBO, 2005), também se fez presente no Brasil (BRASIL, 2004a, p. 23). Atualmente,

o PNEF é gerido pelo Grupo Nacional de Educação Fiscal. Participam desse grupo como representantes do governo federal o Ministério da Educação (MEC), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a RFB e a Controladoria-Geral da União (CGU). Compõem o grupo, ainda, dois representantes de cada estado brasileiro, vinculados à Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Estadual da Fazenda. Não há previsão para representantes da sociedade civil. A Escola de Administração Fazendária (Esaf) tem a atribuição de coordenar os esforços e operacionalizar, em conjunto com os demais gestores, a política de educação fiscal brasileira. Todos os estados – bem como dezenas de municípios – possuem seu próprio Programa de Educação Fiscal estruturado segundo as diretrizes do Programa Nacional, mas com autonomia nos meios para concretizar os objetivos.

O principal instrumento do Programa Nacional de Educação Fiscal é a oferta de cursos à distância, especialmente o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, direcionado para públicos preferenciais de professores e conselheiros de políticas públicas, mas abertos a qualquer cidadão, que trata sobre assuntos concernentes ao funcionamento e como efetivar o controle social do Estado. Os dados de 2014³ informam que já concluíram com êxito o curso 124.430 participantes, na maioria professores da rede pública de ensino. O planejamento nacional das ações do Programa é realizado pelo Grupo Nacional de Educação Fiscal (GNEF). Tendo em vista esse contexto, a seguir são apresentados os objetivos e as hipóteses da tese.

1.1 OBJETIVOS E HIPÓTESES

O objetivo geral desta tese é investigar o papel das ideias e seus portadores organizados em campos de ação estratégicas no processo de deslocamento de conteúdos e práticas do campo da política de combate à corrupção para o campo da política de educação fiscal.

Os objetivos específicos são:

1. Mapear os grupos e atores estratégicos que atuam no campo de ação estratégica da educação fiscal e na política de combate à corrupção.
2. Apresentar os enquadramentos do problema corrupção e sua relação com a educação como solução no campo da educação fiscal e da política de combate à corrupção.

³ Dados obtidos via Lei de Acesso à Informação. Não estavam disponíveis em janeiro de 2015 no endereço eletrônico.

3. Analisar os episódios de disputa que impactaram significativamente no campo da educação fiscal e da política de combate à corrupção, bem como propiciaram a modificação de conteúdo da política de educação fiscal.

As hipóteses que orientam esta tese são as seguintes:

1. Há um enquadramento, tanto do problema da corrupção quanto do problema do não cumprimento voluntário das obrigações fiscais, que resulta na escolha comum da educação como solução, cuja base está em um núcleo comum de argumentos no que se refere ao papel da educação para fomentar a cidadania ativa, utilizado pelos grupos e atores estratégicos tanto da educação fiscal como do combate à corrupção. Esses grupos que defendem a educação para efetivar a cidadania fiscal ou para combater a corrupção consideram que na raiz dessas questões existe um desvio do padrão moral definido por eles como adequado.

Essa hipótese está alicerçada na sociologia da moral de Patrick Pharo (1992), que assume a possibilidade de um consenso moral. Tal consenso pode ser buscado a partir da definição dos temas recorrentes para uma moral universal, pelo mapeamento dos termos entre os participantes do grupo, clarificando a semântica do seu uso, se há hierarquias, quais são os valores positivos ou negativos e qual é o envolvimento do grupo com o processo. Ela permite também incorporar a ideia de função existencial do social da Teoria dos Campos de Ação Estratégica, de construção de significados e identidades partilhadas por atores hábeis como essencial à adesão a um grupo. Nesse sentido, considerando-se que a Convenção de Mérida teve a adesão de 160 países, pode-se inferir que há uma concordância significativa sobre seus pontos fundamentais, o que aponta para a existência de um esquema de interpretação sobre a corrupção e o papel da educação compartilhado pela *expertise* de vários países. O compartilhamento de uma visão de mundo sobre o papel da educação para fomento da cidadania ativa refere-se apenas a essa ideia fundamental, que tem a ver com a percepção de há uma cidadania ativa a qual pode ser contraposta a uma cidadania passiva.

A cidadania ativa, que contempla a seara dos direitos e deveres ampliados pela perspectiva de ser criador de novos direitos e acesso aos espaços de participação política, é um conceito surgido em contraposição à ideia de uma cidadania passiva, outorgada pelo Estado e com a ideia moral de favor ou tutela (BENEVIDES, 2004). Pode ser entendido também em relação aos ambientes democráticos como o comportamento esperado para sustentar um modo de vida democrático, que pressupõe engajamento e sentimento de pertencimento ou identidade, um conceito socialmente construído com uma base moral e jurídica nacional (SCHNEIDER E INGRAM, 2007). Entre o comportamento esperado em

ambientes democráticos e as reais possibilidades de efetivação no mundo da vida existem os entraves ou as viabilidades que derivam do ambiente institucional e legal, bem como as crenças das pessoas sobre essas possibilidades de inclusão/exclusão dos ambientes de participação política (DRYZEC, 1996). Na operacionalização da ideia, tanto no campo da política de educação fiscal quanto no campo da política de combate à corrupção, serão apresentadas variações nos esquemas de interpretação. Em cada campo, os grupos desafiantes tenderão a interpretá-la como uma oportunidade para a transformação social e os grupos dominantes a interpretarão no sentido da manutenção ou expansão da política pública atual no campo.

2. A transferência de conteúdos e práticas do campo de ação estratégica de combate à corrupção para o campo da educação fiscal foi resultado da ação de atores habilidosos com origem no campo de combate à corrupção que ingressaram no campo da educação fiscal. Episódios de disputa e choques externos possibilitaram a estrutura de oportunidades para a transferência, e estes atores agiram no sentido de construir identidades e significados para outros atores e grupos estratégicos, no campo da educação fiscal, que legitimaram suas propostas.

Episódios de disputa e choques externos são, conforme a Teoria dos Campos de Ação Estratégica, fontes de instabilidade que podem ser interpretados pelo prisma de oportunidade ou crise, ou seja, são “janelas de oportunidade” (KINGDON, 1995). Nesse momento, há a possibilidade de atores hábeis apresentarem alternativas de ação, sejam elas inovadoras ou transferidas de outros espaços. A criação de significados e identidades é ação intencional que tem o propósito de construir adesões através de uma conexão significativa entre os interesses dos diferentes grupos de ação estratégica. Essa construção é feita através de uma história causal (STONE, 1989) contada sobre o episódio: o que ocorreu, de quem é a culpa, que efeitos serão sentidos e como é possível resolvê-lo de maneira que todos os que aceitarem a história como legítima tenham algum ganho. Essa história causal, para o grupo a que se dirige, responderá à função existencial do social, dará um sentido que justifique a adesão e, portanto, deverá incorporar significados compartilhados que sirvam de substrato ao ponto específico em disputa. O compartilhamento de significados, agregado à possibilidade de melhorar a posição no campo, cria as condições para que os atores hábeis desafiantes do campo da política de combate à corrupção apresentem sua solução no campo da política de educação fiscal.

3. A transposição de conteúdos e estratégias do campo da política de combate à corrupção para a educação fiscal está relacionada à disputa presente no campo político mais amplo, sobre a concepção de Estado e o papel da sociedade no controle social do Estado.

A implementação da política pública gera necessariamente processos de aprendizagem e produz significados para os envolvidos porque está permeada por processos de comunicação. A extensão e a intensidade desses processos comunicacionais diferenciam-se pela forma como é feita a leitura, interpretação e implementação da política dentro de cada campo. Em cada etapa, há disputas sobre a interpretação dos conteúdos que não se esvanecem pela sua simples definição. Isso também ocorre em processos de transferência de ideias entre campos distintos da política: há diferenças significativas de interpretação do conteúdo e do papel da política de educação fiscal e de combate à corrupção na área governamental, que estão relacionadas à concepção de Estado que cada grupo defende. Há uma sinergia de interpretação no que diz respeito ao papel da educação no processo de controle social do Estado tanto em relação à política de educação fiscal quanto à política de combate à corrupção. Porém, dependendo do campo e da visão sobre o papel do Estado defendido pelo grupo ou ator estratégico, os conteúdos são interpretados de forma a limitar ou expandir o papel do Estado. Situação similar ocorre com relação ao papel da sociedade no controle do Estado. Esse alinhamento com um modelo de Estado determina a posição dos grupos e atores com relação à política institucional. Em cada campo específico, há atores estratégicos dominantes e desafiantes, disputando suas visões da política. A transposição de conteúdos e estratégias da política pública de combate à corrupção para o campo da educação fiscal está relacionada à disputa entre dominantes e desafiantes sobre a concepção de Estado. Tal disputa está sendo travada em cada instituição governamental e societal envolvida no processo e repercute no contexto ampliado da política.

A administração tributária federal, tendo em vista sua importância para viabilizar qualquer ação governamental, tende a ser muito influente e dispor de muitos recursos no âmbito da gestão pública. Seu espectro de atuação envolve várias áreas de políticas públicas, por exemplo, as políticas fiscais e tributárias na sua relação com as políticas de combate à corrupção ou as medidas tributárias na sua relação com a política econômica e fiscal. Apesar de sua influência, ela não se constitui como um bloco homogêneo, e os desafiantes no campo da política fiscal podem deslocar este poder de influenciar em favor dos seus objetivos para outros espaços de decisão sobre a política pública. Isso significa que os valores do grupo dominante da administração tributária definirão as políticas relacionadas à sua área de atuação, mas o grupo desafiante no campo tem condições favoráveis e pode utilizar como

estratégia transferir ideias não validadas no seu campo original para outros campos e espaços deliberativos.

No campo de combate à corrupção, há a presença relevante e mobilizadora da sociedade civil organizada. Nesse sentido, as estratégias para validação de ideias passam por processos complexos de negociação, em que atores habilidosos realizam processos de reinterpretação dos instrumentos e dos conteúdos na sua extensão e aprofundamento para efetivar a adesão dos outros atores. Os desafiantes que desejam influenciar nas diretrizes de combate à corrupção relacionadas à política fiscal perceberam no campo da política de educação fiscal uma estrutura de oportunidades. A política de educação fiscal é majoritariamente dominada pela administração tributária, área em que uma parcela importante dos desafiantes do campo das políticas de combate à corrupção relacionados à política fiscal atua. Essa identidade representou o seu passaporte para a entrada no campo, proporcionando as condições para apresentar suas ideias ligando a política de educação fiscal à política de combate à corrupção. O objetivo inicial desses atores habilidosos é a construção de um consenso moral numa base interpretativa ampliada, em que o ponto de agregação esteja numa visão comum sobre a concepção de Estado e o papel da política fiscal na sua consecução.

4. O papel das unidades de governança, na Teoria dos Campos de Ação Estratégica aqui utilizada, é de manter a ordem no campo e conter o poder dos dominantes. Em contextos históricos nos quais a construção do campo ocorre em processos democráticos, as unidades de governança podem constituir-se em um campo de ação estratégica protagonista.

A ação das unidades de governança está voltada para a manutenção do equilíbrio do campo pela contenção do poder dos dominantes e para as relações externas. No contexto democrático, em que há organizações da sociedade civil robustas e atuantes no campo, as unidades de governança podem assumir um papel relevante na construção dos significados e identidades pelos métodos de gerenciamento do equilíbrio do campo. A seleção dos instrumentos e o conteúdo da política, bem como a criação de regras e espaços de debates institucionais como os conselhos e as conferências públicas, vão além da simples manutenção do equilíbrio e tornam-se fontes de criação de condições institucionais para novas mudanças. Isso é feito pela sua função de relacionar-se com o ambiente externo ao campo, o que permite abrir a participação no campo a novos grupos e atores estratégicos, ampliando a rede de interações e as possibilidades de criação de significados e identidades.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os principais elementos da Teoria dos Campos de Ação Estratégica definem o método de análise utilizado nesta investigação. São eles o campo de ação estratégica de combate à corrupção e os demais campos relacionados, incluindo o contexto mais amplo; os grupos e atores dominantes e desafiantes, as unidades de governança interna ao campo, os indivíduos habilidosos socialmente, as funções existenciais do social, os episódios de disputa e os choques externos. A principal estratégia metodológica da tese envolve a construção, a partir do objeto empírico em análise, dos campos de ação estratégica investigados e dos demais campos que com ele interagem, sejam eles emergentes, sejam estruturados ou em crise, no período de constituição das políticas analisadas.

A emergência da política de combate à corrupção ocorre no período posterior à abertura democrática e ao processo de elaboração da Constituição de 1988. O resultado é o aparecimento de uma profusão de arenas onde atores estatais e não estatais entrecruzavam-se em redes complexas constituindo ou reconstituindo campos de ação estratégica. Os conteúdos em disputa nesse campo apresentavam-se superpostos, nem sempre explícitos nos seus estatutos formais ou discursos.

O procedimento metodológico de exame detalhado de um significativo número de documentos que incluíram textos legais, atas de reunião, relatórios governamentais e entrevistas disponíveis nas redes virtuais de informação foi utilizado para garantir minimamente a apreensão da riqueza das interações internas e externas aos campos de políticas de combate à corrupção e do campo da política fiscal na sua relação com o campo da política fiscal, especialmente o subcampo da educação fiscal. O documento, para esta tese, está alicerçado no conceito de Prior, apresentado por Flick (2009):

Se tivermos que arcar com a natureza dos documentos, então precisaremos afastar-nos de um conceito que os considere como artefatos estáveis, estáticos e pré-definidos. Em vez disso, devemos considerá-los em termos de campos, de estruturas e de redes de ação. De fato, o status das coisas enquanto “documentos” depende precisamente das formas como esses objetos estão integrados nos campos de ação, e os documentos só podem ser definidos em relação a esses campos. (FLICK, 2009, p. 231)

Neste sentido, foram considerados documentos nesta tese atas de reunião, estatutos, cartas de intenção, publicações no site, notícias institucionais publicadas na imprensa, publicações específicas de circulação interna, e todos os documentos produzidos no âmbito da Consocial, do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção e na Comissão de Ética Pública (CEP). Também foram incorporados os pronunciamentos dos Presidentes e

documentos sobre a política encaminhados pela Presidência da República ao Congresso Nacional.

Construídos os campos de ação estratégicas e definidas as ideias em disputa em cada campo, estão constituídas as condições de análise da transferência de conteúdos e práticas do campo das políticas de combate à corrupção para o campo da educação fiscal, enquanto um subcampo da política fiscal. A transferência de ideias de um campo para outro distinto depende do uso intencional das habilidades sociais dos atores ou grupos estratégicos para sua efetivação, e conseqüentemente da definição de indicadores que permitam determinar como grupos, atores e suas ideias impactaram no resultado da política, porque “a ideia de que algumas pessoas são mais eficazes do que outras em induzir a cooperação nos outros, entretanto, é abstrata” (FLIGSTEIN, 2007).

Para análise dos documentos sobre a política, é utilizada a abordagem das histórias causais (STONE, 1989; 2001), que permite o mapeamento das ideias básicas em cada campo e no seu contexto ampliado, sobre as quais foram construídos os significados compartilhados que possibilitaram a transferência de ideias entre os campos. A complementação das fontes de informações pelas entrevistas narrativas foi utilizada porque sua estrutura semântica permite a análise pela proposta das histórias causais, contemplando uma dimensão empírica e outra moral (STONE, 1989; 2001): o entrevistado lembra o tema proposto, conta acontecimentos relacionados, explica e constrói sentidos, configura um enredo no tempo (JOVCHELOVITCH E BAUER, 2008). Foram realizadas dez entrevistas com atores da administração tributária federal e membros do Grupo Nacional de Educação Fiscal, no período de julho a outubro de 2014.

Para organizar o conjunto de esquemas, categorias e modelos cognitivos que caracterizasse o grupo dos dominantes e dos desafiantes, observou-se a sua diversidade e consenso, diferenciação e semelhança, classificando as formas de comunicação por um conteúdo e uma estrutura. A análise dos documentos foi realizada através do software NVivo10. A escolha desse método está relacionada à grande massa de informações a serem analisadas, que podem receber uma codificação comandada no software pelo pesquisador, a partir de uma leitura flutuante que permite identificar os argumentos sobre os pontos fundamentais: visão sobre a corrupção e mecanismos de enfrentamento, personagens na cena, percepção sobre o papel do Estado e dos agentes diretamente envolvidos, bem como da sociedade. Essa codificação gera entradas nos documentos que permitem acessá-los no ponto onde está o fragmento no texto, permitindo correção de distorções na classificação feita pelo software.

Com essa abordagem teórico-metodológica defende-se a tese de que atores e grupos habilidosos agiram como empreendedores das políticas de combate à corrupção relacionadas à política fiscal, usando como estratégia a transferência dos conteúdos para um subcampo da política fiscal, a educação fiscal. Para isso, eles reconfiguraram seus esquemas, categorias e modelos cognitivos sobre a educação fiscal, mantendo um núcleo comum de argumentação sobre o papel da educação para fomentar a participação qualificada. Realizaram a transferência acionando diferentes discursos e espaços institucionais, com gradações diversas para a dimensão moral e a dimensão técnica do problema da corrupção. Introduziram na política de educação fiscal, a partir dos originais, novos conteúdos e novos espaços de debate, incorporando o combate à corrupção como parte integrante da política. Com essas ações, criaram as condições para que as ideias defendidas pelo grupo desafiante na política de combate à corrupção fossem apresentadas e absorvidas no campo da educação fiscal.

Baseado nesse processo de transferência de conteúdos e práticas entre campos distintos das políticas públicas, analisado com suporte no estudo das ideias, simbologias e argumentações de atores estratégicos habilidosos, buscou-se responder algumas questões. Como o processo foi construído? Quem eram os atores estratégicos habilidosos que defendiam essas propostas? Que objetivos buscavam? Quais esquemas de interpretação os guiavam? Que efeitos concretos resultaram dessa estratégia?

Para responder essas questões, a tese está estruturada em seis momentos. No primeiro capítulo, as três primeiras seções são dedicadas à apresentação das teorias que contribuem com esquemas explicativos para a tese, abordando o estudo das ideias no campo das políticas públicas, a Teoria dos Campos de Ação Estratégica e a sociologia da moral, e a última seção para o estabelecimento das implicações teóricas dessas teorias no tema em estudo. O segundo e o terceiro capítulo apresentam o campo de ação estratégico da política de combate à corrupção e de educação fiscal, respectivamente. A estruturação desses dois capítulos guarda um relativo paralelismo pelo objetivo em comum: apresentar ao leitor um panorama completo da dinâmica do campo. Assim, em quatro seções, é apresentada a constituição do campo, a influência dos discursos e ações presidenciais no campo, os atores estatais e societais, bem como a configuração do campo entre desafiantes e dominantes. No capítulo de apresentação do campo de combate à corrupção, foi acrescentada uma seção para indicar o papel das políticas fiscais na sua relação com os campos investigados.

No quarto capítulo, são reconstruídos os itinerários e discursos em arenas de atuação comum das principais instituições e dos atores envolvidos na política de educação fiscal e combate à corrupção, tendo como pano de fundo o contexto político nacional a partir de 2003,

através da análise documental sobre eventos simbolicamente importantes nesse período. São analisadas neste capítulo, na primeira e na segunda seção, a contribuição das arenas governamentais e da rede de atores na política, respectivamente. São consideradas nesse cenário, na área governamental, a CEP, o Conselho Nacional de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CNTPCC) e a 1ª Consocial. Na terceira seção, apresenta-se a disputa interna na administração tributária federal sobre o papel da política fiscal na sua relação com as políticas de combate à corrupção. A última seção analisa o impacto desse conjunto de arenas e atores nas políticas investigadas.

A partir desse quadro contextual, no quinto capítulo, são reconstruídos os episódios de disputa nos campos em estudo. A primeira seção traz a disputa mais ampla no cenário político: a disputa pela concepção do papel do Estado na vida social, compreendido idealmente entre o modelo liberal e o modelo social. A segunda e a terceira seção apresentam, respectivamente, as disputas dentro do campo da educação fiscal relacionadas à atuação do Programa Eurosocial e ao campo da educação financeira. A última seção é dedicada à análise dos resultados dos episódios no trânsito das ideias do campo da política pública de combate à corrupção para o campo da educação fiscal. Trata sobre como os atores estratégicos habilidosos da administração tributária articularam-se em três níveis políticos (municipal, estadual e nacional) para incluir no Plano Nacional de Transparência e Controle Social a educação fiscal como medida de combate à corrupção, bem como sobre os reflexos posteriores no campo, como a inclusão de conteúdos relegados a um segundo plano na política de combate à corrupção.

Nas considerações finais, são resgatados os vínculos entre a teoria e a empiria, apresentando as contribuições e os limites das teorias utilizadas para responder a questão da tese sobre o comportamento de atores habilidosos atuando como empreendedores de políticas públicas e utilizando como estratégia inovadora a transferência de conteúdos e práticas entre campos distintos de políticas públicas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: IDEIAS, ATORES E CAMPOS ESTRATÉGICOS

Este capítulo apresenta o referencial teórico e metodológico utilizado na tese. Está organizado em quatro seções. A primeira apresenta uma síntese das principais teorias em políticas públicas que colaboram na análise aqui empreendida. A ênfase está nos estudos que ressaltam o papel fundamental das ideias e de seus portadores na formulação e implementação de políticas, bem como nos processos de transferência de ideias e práticas entre diferentes áreas de políticas. A segunda seção apresenta a Teoria dos Campos de Ação Estratégica e aborda sua contribuição na investigação sobre transferência de ideias entre campos distintos de políticas públicas, delimitando seus principais conceitos analíticos. A terceira seção dedica-se a integrar ao referencial analítico a contribuição da sociologia da moral para compreensão de uma dimensão relevante em políticas de combate à corrupção: o enquadramento moral. A quarta e última seção apresenta a contribuição dos estudos sobre corrupção e das teorias aqui examinadas para análises de transferências de ideias e práticas entre diferentes campos de políticas públicas, o que se constitui no objeto desta tese.

2.1 IDEIAS E PROBLEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos de política pública partem do pressuposto analítico de que, em democracias estáveis, a ação governamental é passível de ser investigada cientificamente por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006). Não há um consenso sobre o conceito de política pública, mas, segundo Souza (2006), todas as definições nos levam ao espaço onde são debatidos ideias, preferências e interesses com relação à ação governamental. A área de estudo das políticas públicas caracteriza-se por ser interdisciplinar, com fronteiras porosas, e utilizar recursos de várias tradições disciplinares (CORTES E LIMA, 2012, p. 35-36). Nesta tese, o conceito de política pública é empregado não só como uma forma contemporânea de exercício de poder nas sociedades democráticas que resulta da interação entre Estado e sociedade (DI GIOVANNI, 2009), mas também como um fluxo de decisões públicas que buscam manter ou alterar o equilíbrio social, em que as decisões são influenciadas pela própria dinâmica do processo, pelos efeitos sociais que geram, bem como por valores, ideias e visões dos que o adotam ou influenciam na decisão (SARAVIA, 2006, p. 28-29). Estudos sobre políticas públicas realizados com suporte em teorias sociológicas examinam as relações

entre Estado e sociedade, com ênfase em processos, atores e organizações, além de considerar a ação dos indivíduos e suas motivações (CORTES E LIMA, 2012, p. 41).

Esta tese investiga a transferência de conteúdos e práticas das políticas de combate à corrupção para a política de educação fiscal, um subcampo da política fiscal, focalizando o papel dos empreendedores estratégicos e suas ideias nesse processo. Adota-se um ponto de vista, cuja percepção sobre a transferência de conteúdos e práticas da política de combate à corrupção para a política de educação fiscal é resultado da construção dos significados sobre a política, tais como qual é o problema, quem deve ser responsabilizado por ele e como a política de enfrentamento deve ser operacionalizada. Essa construção social do problema foi fruto do trabalho de empreendedores que atuam tanto na esfera estatal como na esfera societal. Compreender a ação desses atores ou grupos estratégicos na transferência e legitimação de conteúdos e práticas de uma área de política pública para outro campo distinto envolve, do ponto de vista sociológico, compreender suas motivações e as dinâmicas processuais que possibilitaram as oportunidades para empreender nesse sentido.

Essa abordagem nos leva à busca de, pelo menos, três elementos constitutivos do processo: quais ideias estão em disputa, quem são os empreendedores em campo mobilizados em relação a elas e os processos de transferências de ideias tentados ou em andamento que possibilitaram conteúdos e práticas da política de combate à corrupção transitarem para a seara das políticas de educação fiscal. O cerne dessa análise relaciona-se à compreensão das ideias enquanto um dos elementos estruturadores dos campos de política pública, em torno das quais grupos organizam-se e entram em conflito na sua defesa, mobilizados por empreendedores.

O papel das ideias, enquanto um recurso do empreendedor habilidoso, pode ser fundamental para enriquecer os estudos sobre a constituição e institucionalização de políticas públicas. Ideias incorporam-se a instituições, estão relacionadas à oferta de estruturas interpretativas que criam percepções sobre o que considerar relevante em uma determinada análise, ajudam a pensar soluções e sugerem guias para a ação dentro do campo (BÉLAND E COX, 2011). Quando consideradas objetos de estudo, presumem uma descoberta epistemológica que faça a conexão entre a enunciação e sua influência sobre um resultado político particular (BÉLAND E COX, 2011). Essa presunção, conseqüentemente, leva à necessária identificação dos atores estratégicos que empreendem ações, constroem, enunciam discursos em sua defesa e procuram influenciar a formulação e implementação de políticas. Conduz, ainda, à necessidade de caracterização das condições institucionais em que esses

atores têm mais ou menos influência e à compreensão de como o discurso político afeta o grau em que as ideias políticas são comunicadas e traduzidas na prática (CAMPBELL, 2002).

O estudo das ideias no campo das políticas públicas não é recente, desde 1994 são encontrados capítulos em bons manuais de análise de políticas públicas dedicados ao tema (FARIA, 2003). Estão presentes em estudos relativos à difusão e transferência de políticas públicas (FARIA, 2003), ligadas aos interesses políticos, embora, de acordo com John (2003), não sejam determinadas por eles e nem os determinam. Enquanto uma categoria analítica as ideias não apresentam uma definição e nem *status* padronizado nos trabalhos acadêmicos, assumindo em alguns a centralidade da análise, em outros tratada como uma das variáveis que contribuem na análise (JOHN, 2003; FARIA, 2003). Elas estão presentes, por exemplo, no trabalho de Paul A. Sabatier e Hank Jenkins-Smith, na forma das crenças que organizam as coalizões de defesa; na obra de Peter Hass, ao tratar das comunidades epistêmicas; nos estudos de Jonh Kingdon, na sua teoria dos múltiplos fluxos (FARIA, 2003).

As ideias, nesta tese, são concebidas como combinações variadas de discursos, ideologias e formas de conhecimento (FAFARD, 2012). Funcionam como um quadro referencial que engloba o que é dito sobre a natureza do problema a ser enfrentado, os objetivos da política e os instrumentos para alcançá-los. Nesse sentido, são uma construção social e podem apontar para reivindicações normativas, que podem ser captadas ou debatidas durante processos de decisão política. Ao mesmo tempo, desempenham um papel dentro do jogo de poder e são uma forma de articular interesses (JOHN, 2003, p. 486-487). As ideias podem ser percebidas como fluxos de problemas, soluções e contexto da política (KINGDON, 1995), ou podem ser percebidas como organizadas em três níveis: definição do problema, solução e visão de mundo ou espírito da época (*zeitgeist*) (MEHTA, 2010). Quando as ideias estão na dimensão da disputa sobre a constituição de uma determinada política pública, em que o problema e as soluções ainda estão em definição, apresentam-se mais fluidamente e podem ser negociadas na sua interpretação. Nesse sentido, são compreendidas de forma distinta do conceito de paradigmas, que são ideias poderosas, compartilhadas e que sustentam um conjunto de políticas públicas (BAUMGARTNER, 2014).

Kingdon (1995) entende as ideias sobre problemas e suas soluções como construções sociais e propôs uma teoria para estudar o processo de políticas públicas que parte de três fluxos: o dos problemas, o das soluções e o da política. Cada um desses fluxos tem suas características e segue de forma independente. O fluxo dos problemas depende da entrada na agenda de uma questão que passa a ser vista como merecedora de uma ação governamental. A questão pode ser derivada dos indicadores que apontam e mensuram sua magnitude; advinda

de eventos, crises, desastres ou de uma experiência pessoal ou da avaliação resultante do monitoramento dos programas governamentais. O fluxo das soluções contempla uma gama de ideias sobre como resolver o problema e nasce nas redes em que interagem burocratas, acadêmicos, pesquisadores e assessores do campo político. O fluxo da política relaciona-se com o contexto nacional, que o autor denomina humor nacional, isto é, o contexto de um “clima geral” que fortalece os grupos de pressão e a mobilização para colocar o problema na agenda governamental.

Para Kingdon (1995), as ideias passam por processos de seleção no confronto com outras ideias. Nos campos em que são discutidas, têm mais chances as que apresentam viabilidade técnica, custos toleráveis e representam valores compartilhados. Se a ideia é percebida como viável, difunde-se através de processos de persuasão. Os processos de persuasão podem ser patrocinados pelas coalizões presentes em um determinado campo de política. As coalizões podem sofrer a influência das comunidades epistêmicas (HAAS, 1992), que são redes de conhecimento sustentadas por especialistas detentores de saber e competência reconhecida em um domínio específico e com autoridade para pronunciarem-se sobre políticas relativas a esse domínio. As comunidades epistêmicas formam-se mediante o debate e propagam suas ideias em conferências, jornais, colaboração em pesquisas e uma variedade de contatos informais (HAAS, 1992).

Na dinâmica dos fluxos dos problemas, das soluções e da política, janelas de oportunidades políticas podem abrir e fechar, de modo previsível ou imprevisível (KINGDON, 1995). São previsíveis quando há uma mudança de legislação, eleições periódicas e ciclos orçamentários. São imprevisíveis quando ocorrem devido a um acontecimento extraordinário, como, por exemplo, um terremoto ou a eclosão súbita de manifestações de rua sobre um determinado tema em virtude de um evento relevante. O papel dos empreendedores políticos é fundamental porque suas atividades interconectam os problemas às soluções, e são eles que desenvolvem ações estratégicas para o aproveitamento de oportunidades políticas.

Empreendedores políticos são indivíduos ou grupos dispostos a investir recursos como tempo, energia, dinheiro e reputação para alcançar objetivos em uma área de política pública. Eles atuam dentro de campos, investem nas ideias que defendem e alocam recursos para convencer as autoridades, além de outros atores e grupos, sobre suas interpretações do problema. Eles podem estar em posições formais ou informais, na esfera governamental ou fora dela (KINGDON, 1995; SOUZA, 2006), e “desempenham no sistema a função de unir problemas a soluções, problemas a forças políticas e forças políticas a propostas”

(KINGDON, 1995, p. 239). Na visão da Teoria dos Campos de Ação Estratégica, “são atores estratégicos que encontram formas de induzir grupos muito diferentes a cooperar colocando-se na posição dos outros e criando significados que exercem apelo a um grande número de atores” (FLIGSTEIN, 2007, p. 62-63). Essa disposição não se confunde com voluntarismo porque os empreendedores dependem de condições políticas para efetivar seus objetivos (ABRUCIO E GAETANI, 2008). Empreendedores de políticas públicas são ideologicamente motivados na divulgação de suas ideias e de determinadas práticas políticas, atuam em rede, fazem alianças, compartilham discursos, construindo conhecimento consensual e moldando os termos do debate na busca de eventuais apoiadores ou patrocinadores de suas ideias (STONE, 2001). Empreendedores habilidosos aumentam a probabilidade de conectar um problema com uma solução (KINGDON, 1995).

Com relação às propostas, os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica de tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimento, exploram reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de política. O processo envolve anos de esforço. (KINGDON, 1995, p. 239)

Nesta tese, argumenta-se que uma das estratégias disponíveis aos empreendedores habilidosos é a transferência de ideias do campo original para campos relacionados dentro de um contexto nacional com o objetivo de potencializar resultados em proveito de um determinado ponto de vista. A transferência de ideias tem sido estudada principalmente a partir do ponto de vista de transferência entre campos da mesma área de atuação situados em espaços sociais diversos, especialmente entre países (STONE, 2001; DOLOWITZ E MARCH, 2000) e por influência de organismos de cooperação internacional (STONE, 2001). O foco desses estudos está no processo pelo qual o conhecimento sobre as políticas, medidas administrativas, instituições e ideias em uma área de política são usados em outra (DOLOWITZ E MARCH, 2000). A maior parte das investigações dedica-se à análise de fenômenos como a europeização, a globalização e a inovação política (BENSON E JORDAN, 2011).

Ainda que os estudos sobre transferência de ideias possam ser vistos como uma sobreposição aos estudos de difusão de políticas públicas, eles apresentam uma abordagem distinta. Difusão é um termo mais geral, que muitas vezes se refere a casos cujos fatores estruturais ou modernizantes decorrentes da própria dinâmica institucional são tratados como a adoção de políticas de outras áreas (NEWMARK, 2002). Transferência política é uma forma

mais específica de difusão política, referindo-se apenas aos casos em que ideias ou propostas são transferidas de forma consciente, de uma área de política externa ou de outro país, unidade subnacional ou região a uma outra área, país, unidade subnacional ou região, que as recebe e utiliza no desenvolvimento de políticas. Na avaliação de Newmark (2002), o que distingue as duas abordagens são as características do estudo. As transferências de políticas públicas lidam com poucos casos, a metodologia é qualitativa, o grau de generalização é baixo, a modelagem do problema é mais simples e não são realizadas previsões. Os estudos sobre difusão trabalham com muitos casos, metodologia quantitativa e modelagem complexa; com modelos matemáticos, o grau de generalização e a possibilidade de previsão é alto. Difusão também pode ser entendida como uma tendência à adoção sucessiva ou sequencial de uma prática, política ou programa. Seus estudos estão focados no processo, e as condições para a transferência e não para o conteúdo da política (STONE, 2001).

O processo de transmissão e troca de ideias é o foco do institucionalismo discursivo, uma abordagem “guarda-chuva” a qual engloba as perspectivas que consideram “o conteúdo substantivo de ideias e processos interativos pelo qual as ideias são transmitidas e trocadas através de discurso” (SCHMIDT, 2010, p. 6), tais como as coalizões de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1995), as comunidades epistêmicas de Haas (1992), entre outros. Em vez de tentar equalizar os três institucionalismos clássicos para uma resposta com mais recursos metodológicos aos problemas que buscam enfrentar, Schmidt (2008; 2010) diferencia sua proposta do institucionalismo ideacional ou construtivista justificando que eles tendem a concentrarem-se muito mais sobre as ideias do que sobre os processos interativos envolvidos no discurso. Na visão dele, é importante considerar na análise os processos interativos comunicacionais na esfera política para compreender os efeitos na política de quem discursou, com que conteúdo e para quem, em qual momento e local e com que objetivo (SCHMIDT, 2010, p. 32).

A abordagem do institucionalismo discursivo organiza as ideias no campo da política pública como cognitivas e normativas. As cognitivas indicam o modo como é concebida a natureza do fenômeno e os parâmetros que estabelecem as possibilidades de ação, são como roteiros de trabalho. As normativas estão relacionadas com um julgamento sobre o que é bom ou não como solução, atribuem valores à ação política e legitimam-se nos repertórios sociais (SCHMIDT, 2008). Nesta tese, o conceito de transferência de política pública é utilizado sob a perspectiva de transferências das ideias fundamentais que influenciam a natureza de uma determinada política, incluindo conteúdos e estratégias, realizada por atores ou grupos

habilidosos de forma deliberada e intencional, com o objetivo de validar sua visão de mundo sobre o tema em questão em outro espaço, por motivações de ordens diversas.

Processos de transferências de ideias em políticas públicas podem ocorrer por razões puramente reativas ou pragmáticas; podem ser ideológicos ou epistêmicos (STONE, 2001) e certamente são fruto do trabalho de empreendedores. Consultores, organizações intergovernamentais e organizações não governamentais podem atuar circunstancialmente como agente de transferência voluntária ou coercitiva (DOLOWITZ E MARSH, 2000). Sendo assim, as ideias, enquanto portadoras de uma possibilidade de organizar o mundo e orientar a ação, podem ser transferidas estrategicamente pelos empreendedores para campos de políticas públicas distintos daquele no qual foram concebidas ou aplicadas. A transferência pode ocorrer porque indivíduos e grupos de um dado campo se interessam em transferir para o interior do campo em que atuam ideias e práticas de um campo externo ao seu. Outra possibilidade ocorre quando empreendedores, ao enfrentarem dificuldades na aceitação de ideias e práticas que defendem no campo original em que atuam, podem mover-se e/ou transferir as ideias para outros campos, criando, assim, uma nova frente de ação e difusão para suas ideias e práticas. Nesse sentido, trabalha-se com o conceito de transferências de ideias entendido de forma ampliada, englobando processos de transferência em um mesmo país e entre campos distintos da política pública, seja pela adoção de forma voluntária pelos que dominam o campo ou mediante a ação dos empreendedores que se mobilizam com esse objetivo.

O segundo ponto considerado nesta investigação é o papel dos empreendedores em processos de transferências, ou seja, quem está envolvido e liderando o processo de transferência e por quais motivações, bem como quais são os seus aliados e adversários nos campos de origem e destinatário da transferência. Em processos de transferências de ideias, atores habilidosos do campo originário transitam em busca de janelas de oportunidade no campo destinatário para legitimação de conteúdos e práticas. A construção de pontos de apoio no campo destinatário para a transferência de ideias pode ser realizada pelo uso de espaços neutros de mediação, como as unidades de governança, agências reguladoras do campo e outras instituições estatais e societárias, que funcionam como pontes no processo.

Um terceiro ponto a ser examinado refere-se ao que está sendo transferido e ao grau em que a transferência ocorre. Quanto ao grau da transferência realizada ou tentada, pode ser desde uma cópia integral até a emulação que é a cópia das ideias que embasam os programas, ou uma combinação, que aproveita elementos de fontes diversas ou uma inspiração, que

impulsiona uma mudança política, mas não condiciona o resultado final (DOLOWITZ E MARCH, 2000).

O quarto e último ponto examinado na tese diz respeito às condições, ou janelas de oportunidades (KINGDON, 1995), que abriram a possibilidade da ação dos empreendedores que investiram na transferência das ideias entre os campos. DiMaggio e Powel (1983) apresentaram um estudo sobre mudanças e padrões institucionais, argumentando que os mecanismos que levam as instituições a burocratizarem-se não estão ligados apenas às premissas weberianas sobre eficiência e impessoalidade como objetivos principais, mas também às pressões da economia do mercado capitalista, que as forçam a um isomorfismo institucional. Os autores do estudo identificaram três mecanismos através dos quais ocorre isomorfismo institucional. O isomorfismo coercitivo ocorre por influência política ou problema de legitimidade e pode envolver processos de pressão formal ou informal por outras instituições das quais a instituição que está em processo de mudança depende, das regulamentações governamentais ou da expectativa da sociedade sobre a função da instituição. O isomorfismo mimético se estabelece como um padrão de respostas à incerteza. O isomorfismo normativo resulta dos processos de profissionalização dos atores, como as normas de exercício profissional e principalmente a educação formal de especialistas universitários, além das redes de trabalho, que promovem difusão de ideias rapidamente. Os três mecanismos podem atuar interligados.

A proposta de analisar a transferência de ideias entre campos distintos exige considerar a ideia do isomorfismo institucional, especialmente seus limites. Tanto a política pública de combate à corrupção quanto a de educação fiscal são difundidas em diversos países, que têm fóruns de debate e fomento financeiro ou técnico de organismos multilaterais como o Banco Mundial e a OCDE para sua implementação. Assim, são políticas que guardam características nacionais ao serem implementadas, mas são condicionadas em alguma medida pelos financiadores, pelas normas e pelas formas de organização nos países pioneiros. Os atores que participam desses debates têm origem em profissões com formação especializada em economia, finanças e administração pública, o que implica uma base comum de ideias sobre o que é o problema, o que o causou, quem são os responsáveis por ele e como resolvê-lo. A base comum não determina a homogeneidade do conjunto de ideias e isso é válido tanto no campo do combate à corrupção quanto no da educação fiscal. O que essa base garante é que o modelo institucional de estruturação da política nos seus conteúdos e práticas está, em certa medida, condicionado na origem e garantido por um grupo de especialistas dominantes que se consolidou pela atuação conjunta em diversos fóruns de debates.

É nesse ponto que os limites impostos pelo isomorfismo institucional podem ser desafiados por atores habilidosos com visão divergente do grupo dominante, pela adoção de estratégias inovadoras e aproveitamento de janelas de oportunidade. A transferência de ideias para campos distintos do campo original da política é interpretada nesta tese como uma estratégia inovadora de atores habilidosos que aproveitam janelas de oportunidades para apresentar sua versão sobre o problema em questão e as soluções que defendem, buscando incorporá-la à agenda governamental por meio da validação em outros espaços.

A título de resumo das ideias apresentadas nesta seção, temos que a interpretação do que é um problema merecedor da atenção da política pública é construído socialmente, pela ação de atores habilidosos, empreendedores de políticas públicas organizados com seus recursos e ideias em coalizões e aguardam oportunidades para avançarem nos projetos que defendem. Enquanto um processo interpretativo, admite a negociação dessa interpretação, no limite que não corrompa o núcleo fundamental de ideias que serviu de base para o estabelecimento da coalizão. A ação desses atores habilidosos pode levá-los a transferir suas propostas de um campo político a outro distinto, desde que percebam condições de validarem ou ampliem o escopo da sua interpretação do problema e solução apresentada e que essa estratégia represente um ganho em relação à situação atual. Tais elementos permitem que se investigue o processo de transferência de ideias incorporando-os à Teoria dos Campos de Ação Estratégica (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN E MACADAM, 2012), que será apresentada na próxima seção.

2.2 A TEORIA DOS CAMPOS DE AÇÃO ESTRATÉGICA

A Teoria dos Campos de Ação Estratégica (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN E MACADAM, 2012), a partir daqui referenciada por Teoria dos Campos⁴, tem como principal virtude resgatar conceitos de diferentes linhas teóricas e articulá-los em um sistema de análise que considera a relação de campos de ação estratégica na sua dimensão interna e nas relações com outros campos, sejam eles da esfera política, cultural, social ou econômica. Nesse sentido, representa a possibilidade de sintetizar, nos seus elementos analíticos e apoiada nas contribuições referidas, o caminho para responder a questão investigada nesta tese: o papel das ideias e seus portadores organizados em campos de ação estratégicas no processo de transferência de conteúdos e práticas do campo de políticas de combate à corrupção para o

⁴ A apresentação da Teoria dos Campos nesta seção está baseada nos primeiros quatro capítulos da obra *A theory of fields*, de Neil Fligstein e Doug MacAdam, de 2012, salvo exceção quando outra referência for citada.

campo da educação fiscal. Esta seção apresentará a teoria e seus elementos de análise, informando o uso que se fará dos conceitos na tese.

Os autores apresentam a vida social como dominada por uma complexa rede de campos de ação estratégica definidos como as unidades fundamentais de ação coletiva na sociedade, construídos no nível meso da ordem social através das práticas sociais preexistentes, como leis, definições de recursos e regras relevantes e a habilidade dos atores de explorar tecnologias organizativas (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN E MACADAM, 2012). Da obra do Bourdieu, adotaram a percepção de que campos são arenas socialmente construídas dentro das quais os atores com diferentes dotações de recursos disputam vantagem, caracterizando-os em relação à estrutura e ao poder. Inovaram em relação à perspectiva original ao afastarem-se da ideia de dominação e transferirem o foco da análise para a ação coletiva em detrimento da ação individual. Para os autores, na obra de Bourdieu os atores têm uma posição no campo, dispõem de algum capital e do *habitus* como uma estrutura cognitiva que lhes possibilita interpretar a ação de outras pessoas. Nessa perspectiva, os agentes são responsáveis por si mesmos e uma eventual reação do indivíduo depende da sua posição no campo e dos recursos disponíveis, além da sua percepção sobre as opções estratégicas baseada em experiência vivida e socialização. Em outras palavras, estão motivados para defender seus interesses dentro dos limites estabelecidos pelo campo.

Por outro lado, a Teoria dos Campos focaliza em como as pessoas cooperam e/ou interagem para fazer coisas, deslocando a percepção para a dinâmica da ação coletiva, complementando a visão que recai sobre o indivíduo, proposta por Bourdieu. O resultado dessa perspectiva epistemológica é de uma visão de campos que se organizam por hierarquias e cooperação, como um *continuum* que tanto exhibe altos níveis de consenso, cooperação e coalizão numa extremidade quanto fortes hierarquias e diferenças de poder em outra extremidade. Para organizar o construto teórico a partir da perspectiva da ação coletiva, os autores estabeleceram os elementos fundamentais para explicar a estabilidade e a mudança social em campos de ação estratégica.

O primeiro elemento da Teoria dos Campos, segundo os autores, é a ideia de que ações são construídas em ordens sociais de nível meso designadas por campo de ação estratégica, assumindo que essa visão está implícita em várias abordagens da teoria institucional⁵. A proposta da Teoria dos Campos é combinar os aspectos construcionistas

⁵ Conforme os autores, as ordens de nível meso têm sido definidas “como setores (SCOTT E MEYER, 1983), campos organizacionais (DIMAGGIO E POWELL, 1983), jogos (SCHARPF, 1997), campos (BOURDIEU E WACQUANT, 1992), redes (POWELL et al., 2005) e, no caso do governo, os domínios de política

sociais da teoria institucional com um interesse central na compreensão das fontes de estabilidade e mudança nos campos de ação estratégica. Assim, na teoria os campos de ação estratégica,

(...) são unidades fundamentais de ação coletiva na sociedade, construídos no meso nível da ordem social com base num entendimento compartilhado, consensual ou não, a respeito dos propósitos no campo (incluindo quem tem poder e por quê), e as regras que regem as ações legítimas no campo. (FLIGSTEIN E MACADAM, 2012, p. 9)

Conforme os autores, a construção social do campo considera três aspectos. O primeiro aspecto está relacionado à adesão ao campo, percebendo-o como um processo de cunho mais subjetivo do que objetivo, isto é, nem todos os membros do campo fazem parte de um único conjunto, mas podem formar subconjuntos que competem ou cooperam entre si. A ressalva feita é quando uma ameaça comum pode unir todos para defender o campo. E isso diz respeito ao segundo aspecto: campos são construídos em uma base situacional, pelo deslocamento de grupos de atores em torno de novas questões e preocupações que se colocam na agenda. O terceiro aspecto apresentado pelos autores é que campos são frutos de um conjunto de entendimentos formado ao longo do tempo pelos seus membros. Esse conjunto versa sobre o que está em jogo, qual é a posição dos atores no campo (quem são os aliados e os adversários), a natureza das regras do campo –definindo o que é possível e legítimo e o quadro de interpretação da ação individual ou coletiva no campo, ou seja, que posição e poder dispõem no campo –, bem como a expectativa com relação ao movimento dos outros atores.

A crítica da Teoria dos Campos à teoria institucionalista está relacionada ao conceito de lógica institucional, que, segundo os autores, pela sua amplitude não consegue capturar os significados compartilhados do campo e falha em não captar os caminhos que os atores em diferentes posições podem tomar com relação às ações dos outros atores, de como interpretam essas ações. Embora os institucionalistas rejeitem o “estruturalismo como a força causal de todas as situações sociais” (NASCIMENTO, 2009, p. 97), consideram que as instituições exercem um papel fundamental na definição das preferências dos atores. Para March e Olsen (1998, p. 948), uma instituição constitui-se como um conjunto relativamente estável de práticas e regras que definem o comportamento apropriado para grupos específicos de atores em situações específicas. Tais práticas e regras estão inseridas em estruturas de significado e de esquemas de interpretação que explicam e legitimam identidades particulares, bem como práticas e regras que lhes estão associados. A incorporação dessas práticas e regras em

(LAUMANN E KNOKE, 1987) e sistemas políticos/subsistemas (SABATIER, 2007)” (FLIGSTEIN E MACADAM, 2012).

recursos e princípios tornam possível para os indivíduos aprovar papéis adequados, socializar essa visão e punir aqueles que se desviam do comportamento apropriado.

Nesse sentido, a institucionalização refere-se ao surgimento de instituições e comportamentos individuais internalizados, quando práticas e regras estão em uso, estruturando-se e rotinizando-se, desenvolvendo códigos de significado e formas de raciocínio e avaliação no momento da ação. O papel de lideranças nesse processo, para os neoinstitucionalistas, é o de “um educador, estimulando e aderindo a visões de mundo em mutação, redefinindo significados e estimulando compromissos” (MARCH E OLSEN, 2008, p. 128), e a política

é considerada como educação, como um lugar para descobrir, elaborar e expressar significados, estabelecer concepções compartilhadas (ou opostas) de experiência, de valores e a natureza da existência. É simbólica (...) no sentido de símbolos como instrumentos de ordem interpretativa. (MARCH E OLSEN, 2008, p. 130)

Assim, o papel da liderança na teoria institucionalista fica muito próximo à visão da Teoria dos Campos, que reconhece e utiliza a contribuição relevante do conceito de empreendedor institucional (DIMAGGIO, 1983), considerando esses empreendedores como “atores estratégicos hábeis que encontram formas de induzir grupos muito diferentes a cooperar colocando-se na posição dos outros criando significados que exercem apelo a um grande número de atores” (FLIGSTEIN, 2007, p. 62).

Há dois problemas na teoria institucionalista na ótica dos autores da Teoria dos Campos que eles se propõem a sanar. O primeiro deriva do fato de que os institucionalistas estão preocupados com a estabilidade dos campos existentes e não com a emergência de campos. Assim, eles entendem que campos estabilizam-se quando as lógicas institucionais são largamente compartilhadas, o que leva à sugestão de que no campo há mais cooperação que competição e mais consenso do que conflito. Esse aspecto é resolvido pela Teoria dos Campos através da noção do *continuum* do campo, cujas extremidades têm, em uma, alto nível de cooperação e, na outra, alta hierarquia e desigual distribuição de poder. O segundo problema apontado é que, ao não dar importância às rupturas no campo e ao subestimarem o papel do poder nos campos, não explicam adequadamente estabilidade e mudança. E, para resolver isso, a Teoria dos Campos considera os episódios de disputa como momento relevante para investigar a mudança nos campos.

Os episódios de disputa nos remetem ao contexto interno do campo, em que estão atuando grupos ou atores dominantes e os desafiantes, além de, em alguns campos, também estarem presentes as unidades de governança. Os dominantes são aqueles atores que mostram

desproporcional influência dentro do campo, cujos interesses e pontos de vista podem estar dominando e refletindo o campo de ação estratégica da instituição dominante. Desse modo, o propósito e a estrutura do campo são adaptados aos seus interesses, e as posições no campo são definidas por suas reivindicações, as regras tendem a seu favor e os quadros de significados legitimam suas posições privilegiadas dentro do campo. Os desafiantes ocupam espaços menos privilegiados e exercem menos influência sobre as operações, bem como reconhecem a natureza e a estrutura do campo comandado pelos atores dominantes, mas podem articular visões alternativas. Os desafiantes nem sempre estão em competição aberta no campo, podem estar de acordo e aceitar a ordem vigente, tomando o que o sistema oferece a eles enquanto esperam novas oportunidades para mudar a estrutura do campo. As unidades de governança, quando existem, são estruturas organizadas dentro do campo impostas por atores estatais. Geralmente criadas na emergência do campo ou em tempos de crise, sua função, além de efetivar as relações externas, é manter a estabilidade no campo, contendo o poder dos dominantes. Elas também podem ajudar na sobrevivência do campo ao longo do tempo, exercendo funções administrativas para membros, gerenciando informação, regulando e garantindo o cumprimento de regras, monitorando comportamento dos membros e certificando. Podem ser membros neutros para arbitrar relações, mas geralmente institucionalizam a visão de mundo e as vantagens dos dominantes.

Os campos são sempre compreendidos em duas dimensões: na sua dinâmica interna e na sua relação com outros campos, que são fontes de mudança e estabilidade. Coloca-se, então, mais um elemento da Teoria dos Campos, o contexto ampliado que é apresentado através de três conjuntos de distinções binários. O primeiro refere-se ao afastamento ou à proximidade com outros campos: os próximos têm laços recorrentes ou as ações rotineiras os afetam; os campos afastados não têm laços ou capacidade ou influência num dado campo. A segunda distinção é entre campo dependente ou interdependente, que focaliza a influência entre dois ou mais campos: se está significativamente sujeito à influência do outro campo é dependente; se, por outro lado, dois campos influenciam-se mutuamente de forma mais ou menos equalizada são interdependentes. Se um campo não influencia nem é influenciado por outro, é independente. A dependência pode ter origem em fontes como autoridade burocrática, legal, de recursos ou pessoal. A distinção final é entre estatal e não estatal, que pode ser ligações verticais ou horizontais.

Para compreender a dinâmica de interação no campo, a Teoria dos Campos buscou no interacionismo simbólico o conceito de ação como habilidade social, fundamental para a compreensão da importância dos atores sociais na construção e reprodução de ordens locais

(FLIGSTEIN, 2007). A habilidade social é definida, na teoria, como a capacidade de pensamento e ação intersubjetiva que molda a prestação de significado, interesses e identidade no serviço de fins coletivos (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN E MACADAM, 2012), constituindo-se em qualidade fundamental para definir o sucesso de empreendedores de políticas públicas. A ação estratégica, na teoria, é definida como a tentativa feita por atores individuais e coletivos de criar e sustentar um mundo social assegurando a cooperação de outros. Ela diz respeito ao controle em determinado contexto, que pode ser efetivado pela criação de identidades, coalisões políticas e interesses. Para que o controle seja viabilizado, é necessária a ação intencional de indivíduos com alto desenvolvimento da capacidade cognitiva de “ler” pessoas e ambientes, linhas de enquadramento da ação, mobilizando pessoas a serviço de uma ampla visão de mundo e dos seus interesses. A habilidade social é uma capacidade individual, distribuída normalmente na população. Ela é acionada dependendo do papel que o ator socialmente habilidoso desempenha no campo, assim como do momento em que o campo está: se emergindo, estável ou em crise. Em campos estáveis, ajuda a produzir e reproduzir o *status*; num campo emergente ou não estabelecido, o ator socialmente habilidoso assume o papel de empreendedor institucional e, em tempos de crise, pode ajudar a restabelecer ou a criar uma nova ordem. A habilidade social pressupõe a capacidade do ator em transcender seu ponto de vista e perceber o do outro, a partir de uma base existencial viável para a existência, com significados e identidades compartilhadas. Nesse sentido, os atores possuem estruturas cognitivas e as usam para analisar os significados das ações dos outros, isto é, “atores sociais hábeis devem compreender a percepção dos conjuntos de atores de seu grupo em relação às suas múltiplas concepções de interesse e identidade, bem como a percepção dos atores dos grupos externos” (FLIGSTEIN, 2007, p. 67). Considerando que o problema básico para o ator habilidoso é construir coalizões no campo e defender suas ideias por um processo comunicacional, ele fará uma composição da “história” sobre o problema e tudo que o envolve.

(...) o problema básico dos atores sociais hábeis é compor “histórias” que ajudem a induzir a cooperação das pessoas de seu grupo que apelem à sua identidade e a seus interesses, e ao mesmo tempo utilizar essas mesmas histórias para desenvolver ações contra vários oponentes. (FLIGSTEIN, 2007, p. 68)

Essa construção da argumentação pelo ator habilidoso é feita através de uma história causal (STONE, 1989) e diz respeito à nomeação e definição do problema, sob qual visão de mundo ele está enquadrado, quem são os responsáveis e como resolvê-lo. Stone (1989) faz um resgate do papel das ideias causais na etapa que antecede o agendamento de um problema

como merecedor de uma política pública. Na sua percepção, a definição do problema é um processo de tomada de imagem, onde as imagens têm a ver fundamentalmente com a atribuição de causa, culpa e responsabilidade. Ela descreve as ideias causais como um processo de construção social em que a compreensão do problema está mediada por ideias expostas em um processo narrativo, os atores compõem enredos narrativos e dispositivos simbólicos para interpretações sobre o problema, em que se registra uma dimensão empírica e uma moral. Na dimensão empírica, segundo a autora, os atores pretendem demonstrar o mecanismo pelo qual um grupo de pessoas prejudica outro grupo e no plano moral indicam os culpados.

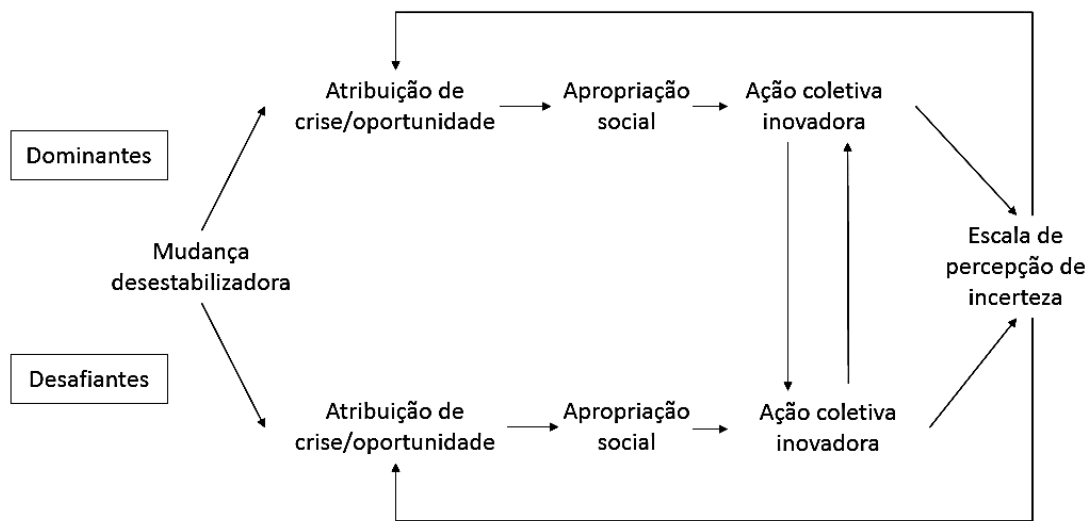
Para Stone (1989), histórias causais são importantes na formulação e seleção de alternativas de respostas políticas. Não são certas ou erradas, nem são mutuamente exclusivas, são lutas sobre a possibilidade de controle e atribuição de responsabilidade. Em processos investigativos, é importante identificar por que uma história causal tem mais adesão que outra e como podem ser usadas como instrumento de controle social para manter padrões de dominação, ou como podem organizar os discursos para pôr a culpa em indivíduos ou num sistema, uma vez que a luta é sobre a localização moral da responsabilidade. A força dos grupos envolvidos importa no processo e pessoas escolhem histórias causais não só para atribuir a culpa, mas para habilitar-se a comparecer como capazes para resolver o problema. A eficácia de uma história causal está relacionada à sua capacidade de fazer sentido para os grupos ou atores para quem está sendo contada, o que a coloca como um instrumento metodológico importante ao incorporar à investigação outro elemento da Teoria dos Campos: a função existencial do social.

A função existencial do social atribui o sentido da vida na relação estabelecida entre as pessoas e oportuniza construir coletivamente significados e identidades, ligando o material ao existencial. Apoiada em outros autores, a Teoria dos Campos resgata, no conceito de função existencial do social, o contexto interativo e comunicacional que dá significado e sentido à vida. De Weber, buscou-se a dimensão da compreensão de ação humana como orientada em relação ao outro, seja de forma tradicional, orientada por valores, ou racionalmente. Em Durkheim, a referência à religião como definidora de um lugar no mundo e uma forma de lidar com incertezas. O que sustenta o conceito é a percepção que o mundo pode ser um lugar de incertezas e que gera medo, mas também é um lugar inerentemente significativo, um produto colaborativo que nasce da construção recíproca de significados cotidianamente. A função existencial do social liga o material e o existencial, mas segundo os autores, prescinde da consciência presente em tempo integral. Estar em relação com o outro, e coletivamente dar

significado ao mundo, de forma consciente ou não, é o que o transforma num lugar que faz sentido para a Teoria dos Campos. Assim, os autores afirmam que “em última análise a construção de sentido e identidade só pode ser conferida no coletivo e por consequência muito da habilidade social está a serviço de formar e salvaguardar o projeto existencial coletivo” (FLIGSTEIN E MACADAM, 2012, p. 50).

Estando o campo estabelecido e as posições dos grupos e atores também estão definidas, mas não estáveis porque podem ser objeto de contestação. Assim, a disputa por significados e hierarquias é um processo contínuo, ainda que sob regras determinadas que o grupo dominante fará uso para tentar manter a ordem estabelecida e o desafiante para alterar o equilíbrio em favor da sua visão de mundo no campo. No entanto, a mudança em campos estabelecidos pode ocorrer por alteração severa do equilíbrio que gere um episódio de disputa, momento em que a ordem do campo é colocada em questão. Conforme Fligstein e MacAdam (2012), um episódio de disputa “pode ser definido como o período de emergência, de interação contenciosa sustentada entre (campos) atores utilizando nova ou inovadora forma de ação” (MACADAM, 2007) e agrega, além da ação inovadora, uma percepção comum de crise ou incerteza em relação às regras e às relações de poder que governam o campo. Sua significância está diretamente relacionada ao nível de estabilidade do campo. Campos relacionam-se com outros campos, e essa implicação teórica da interdependência, segundo os autores, está no fato de que nessas relações encontram-se a fonte de estabilidade e rotina. Assim, mudanças em um campo podem levar instabilidade e crise ao campo relacionado e podem ser pensadas, segundo os autores, em termos de crise ou oportunidades, de acordo com a interpretação que será dada pelos dominantes e desafiantes sobre determinado evento (ver figura a seguir).

Figura 1 – Teoria dos Campos de Ação Estratégica



Fonte: Neil Fligstein e Doug MacAdam (2012, p. 20).

Em campos bem estabelecidos, em que os desafiantes e dominantes estão bem definidos, a mobilização pode ser intensa e durar tanto quanto permanecer a incerteza sobre a estrutura e a ordem do campo, e as unidades de governança e os pontos de apoio externo serão relevantes para restabelecer a ordem. Em momentos raros, a mobilização sustentada dos desafiantes pode lentamente mudar as regras no campo. Nesse contexto, novos grupos podem emergir e atores fora do campo podem apresentar-se com propostas. Segundo os autores, tal desejo de restaurar a ordem é existencial e “todos os atores têm uma participação em restaurar o senso comum de ordem e integridade existencial da vida social” (FLIGSTEIN E MACADAM, 2012, p. 22).

Para a Teoria dos Campos, se por um lado campos externos podem ser fontes de crise, por outro também podem ser fonte de solução ao constituírem-se como inspiração ou apoio para reconstruir a ordem no campo, cuja justificativa pode ser por analogia. Segundo Fligstein e MacAdam (2012), é “(...) quando as regras estão incertas que os atores têm mais propensão a aceitar novas perspectivas e engajar-se na busca de soluções alternativas e campos próximos são fontes de novas ideias e práticas, que podem ser justificadas por analogia” (FLIGSTEIN E MACADAM, 2012, p. 23). Depois de uma crise, em que houve a mobilização sustentada dos desafiantes ou reafirmação da visão de mundo dos dominantes, o campo estabelece um acordo ou entra em processo de liquidação, último elemento da teoria, que restaura a estabilidade do campo sob uma nova institucionalidade.

A título de sistematização, os campos de ação estratégica não existem no vácuo, estão imersos num contexto amplo em que existem outros campos com os quais se relacionam ou

não. Em cada um há a presença de indivíduos ou grupos dominantes e desafiantes. Os grupos possuem atores habilidosos que usam sua capacidade de construção de significados, manipulam regras e recursos para construir ou manter a ordem local. Esta construção de significados é feita na dimensão do que os autores designam por função existencial do social, isto é, atores habilidosos interpretam a ação social a partir de uma visão de mundo compartilhada, que faça sentido para os demais participantes. Assim, só se pode apreender o conceito de habilidade a partir do ponto de vista da função existencial do social. Em alguns campos, há as unidades de governança interna que têm entre suas funções a interlocução externa ao campo. A mudança pode ter fonte em choques exógenos, na mobilização e em disputas dentro do campo e entre campos, que ameacem o acordo ou a estabilidade.

Sistematizados os elementos analíticos da Teoria dos Campos, entende-se que estudos sobre transferência de ideias entre dois campos distintos podem beneficiar-se de forma significativa dessa abordagem por, pelo menos, três razões. Primeiro, porque metodologicamente a teoria demanda que se mapeie campos com base nos seus microfundamentos e isso é relevante porque considera o processo de construção de significados e identidades dos atores e grupos dentro dos próprios campos, na sua relação interna e com os demais no contexto amplo. Investigar as ideias que originaram os projetos que estão no campo, quem as defende, com quais estratégias, quais atores qualificados destacam-se e com que recursos e regras movimentam-se no campo e em outros campos relacionados constituem-se em questões básicas para a Teoria dos Campos e exatamente por esta razão são importantes na compreensão da mudança e estabilidade, porque no seu conjunto determinam as condições em que os processos ocorrem no campo.

Em segundo lugar, ao considerar as abordagens teóricas relevantes na compreensão da relação entre ação e estrutura social, incorporando e avançando na leitura de cada contribuição teórica, propicia um referencial abrangente para responder questões que envolvam uma constelação significativa e diversificada de atores e grupos sociais em disputa, especialmente em cenários que o campo societal é tão relevante quanto o estatal.

A terceira razão, específica para esta tese, considera a perspectiva da Teoria dos Campos com relação aos processos de construção do significado e identidades por atores hábeis para fomentar adesão a ideias e esquemas de interpretação. O tema corrupção e educação como medida de enfrentamento traz subjacente o debate sobre observância das normas morais e os processos cognitivos que estão no espaço institucional do campo de ação estratégica do combate à corrupção. No mesmo sentido está a política de educação fiscal, que trata de criar as condições para o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, tendo como

substrato um compromisso moral e legal com o coletivo. Compreender a conexão desses esquemas de interpretação das políticas públicas envolve mapear e analisar os processos pelos quais os atores estratégicos, empreendedores das políticas públicas, organizaram suas estratégias e discursos para viabilizar a transferência de conteúdos e práticas entre campos, a partir da construção de significados comuns sobre os efeitos da ação política nos dois campos.

2.3 A MORALIDADE COMO UMA DAS DIMENSÕES ESTRUTURADORAS DO SOCIAL

A Teoria dos Campos trata, entre seus elementos constitutivos, da função existencial do social enquanto um contexto interativo e comunicacional que dá significado e sentido à vida. Na análise sobre transferência de ideias entre campos distintos de políticas públicas, esse elemento é incorporado especialmente na dimensão em que são construídos os significados partilhados por diferentes atores e grupos sobre o problema em questão e as soluções apresentadas. Metodologicamente, implica que a análise das relações estabelecidas pelo conjunto de atores, tanto no contexto interno do campo quanto com outros campos relacionados, está mediada por visões de mundo que transcendem as questões instrumentais e específicas de sua própria área de atuação. Pressupõe que esses grupos e atores compartilham algumas crenças e significados sobre questões que influenciam a política específica em que atuam, mas também crenças sobre questões que estão colocadas na dimensão social e política ampliada.

Tanto a corrupção quanto o não cumprimento das obrigações fiscais, seja por sonegação, seja por outro crime fiscal, são fenômenos sociais que transcendem seus fóruns usuais de debate e deliberação pelo impacto em outras esferas da vida social, econômica e política. São temas que, tanto no debate cotidiano quanto nos espaços especializados, carregam uma carga moral porque tratam do desvio, da ilegalidade, da violação de regras estabelecidas. Nesse sentido, a corrupção tem sido enquadrada tanto como um problema econômico-institucional quanto moral, e a construção de significados e identidades numa arena em que se decidem as políticas de combate à corrupção é fortemente influenciada por essas duas formas de enquadramento. A interpretação do não cumprimento da obrigação fiscal segue o mesmo caminho.

Durkheim, ao escrever sobre o fato moral, propôs-se a identificar e explicar as características das regras morais e, especialmente, como essas regras diferenciam-se de outras. Para o autor, “toda moral apresenta-se para nós como um sistema de regras de

conduta” (DURKHEIM, 2012, p. 50). Elenca, então, como primeira característica o fato de que as regras morais estão ligadas à noção de dever, da obrigação, porém precisam também de “uma certa deseabilidade”, o que, conforme Durkheim, é o que chamamos de bem. Logo, bem e dever são as duas principais características das regras morais, ou seja, nos obrigam, mas desejamos fazê-lo porque nos elevam; a noção do bem interpenetra a noção do dever. Outro fator determinante para esse autor é a premissa de que regras morais estão relacionadas à vida em sociedade e que a sociedade é “uma coisa boa, desejável para o indivíduo, que não pode existir fora dela, que não pode negá-la sem se negar” (DURKHEIM, 2012, p. 52).

Sobre a realidade moral, Durkheim afirma que ela se apresenta sob o aspecto objetivo e subjetivo. Segundo ele, “para cada povo, num momento determinado de sua história, existe uma moral, e é em nome dessa moral reinante que os tribunais condenam e a opinião pública julga” (DURKHEIM, 2012, p. 54), ou seja, uma moral objetiva. Além dessa moral de cada grupo, existe a expressão da moral comum para cada indivíduo, que é construída a partir de suas vivências e condições particulares. Durkheim, como sociólogo, está preocupado com a moral objetiva, como reconhecê-la e identificá-la pelas suas características.

Pharo (2004) analisa a contribuição do instrumental analítico da sociologia em investigações da sociologia da moral, afirmando que há pelo menos cinco respostas para essa questão: a primeira refere-se à história, ressaltando o papel das ideias ao longo dos processos; a segunda, aos valores, como Weber o fez; a terceira, a obrigações sociais, fundamentada nas análises de Durkheim sobre a questão moral e cognitiva; a quarta embasa-se nas funções sociais, abordando o equilíbrio entre papéis e desvios; e, por fim, uma resposta embasada nas justificativas construídas que remete à teoria da argumentação. A abordagem histórica na época moderna é exemplificada pelo autor através dos estudos de Foucault e Bourdieu, que na sua avaliação não privilegiam a dimensão moral em relação a outras formações ideológicas. Pharo reconhece a importância da obra de Foucault e de seu método genealógico para a análise da questão da moral, assim como a contribuição de Weber com o seminal para a constituição de uma sociologia da moral por reconstruir as razões cognitivas e axiológicas dos agentes (PHARO, 2004, p. 363-364).

Ao tratar da contribuição de Durkheim, Pharo (2004) argumenta que ela não diferencia entre as reais regras morais e as normas sociais, já que ambas podem usar de recompensa e punição para garantir suas validades. Segundo Pharo, Durkheim descobriu um “critério para distinguir as normas técnicas de regras sociais, mas não um critério para distinguir entre as regras morais de regras sociais” (PHARO, 2004, p. 366). O que está em jogo, para Durkheim,

é “o papel da sociedade civil organizada na formação e manutenção do caráter moral dos indivíduos” (PHARO, 2004, p. 366).

Com relação à abordagem funcionalista, Pharo (2004) destaca a centralidade da noção de função, que na obra de Parsons é conceituada como uma generalização dos motivos da ação. O sociólogo pode testar a significância de uma generalização em relação à estabilidade e mudança do sistema perguntando-se quais as consequências de diferentes alternativas de ação social (PHARO, 2004, p. 367-368). Sua crítica à teoria funcionalista reside no valor moral atribuído às estruturas e à conformidade aos papéis numa sociedade em que nem todos estão integrados, deixando apenas os desvios para serem explicados (PHARO, 2004, p. 376).

Quanto à teoria da justificação, na visão de Pharo (2004), a contribuição fundamental encontra-se na obra de Habermas. Para o autor, Habermas admitiu uma forma processual do raciocínio moral, em que as relações discursivas dão-se sob critérios e normas que possibilitam a participação numa discussão prática. Isso permitiu superar uma abordagem moralista e rompeu com o modelo funcionalista ao abandonar a compreensão de que o que conta na integração social são as regras estabelecidas. Segundo Pharo (2004), ao substituir a noção de regras dadas por uma perspectiva de um processo prático e permanente de construção da integração social, Habermas rompe com a ideia de neutralidade axiológica (PHARO, 2004, 372-374).

Para Pharo, um dos principais problemas na utilização da abordagem da sociologia da moral é o risco de adotar um viés moralista e dogmático, que ofenderia as expressões morais dos indivíduos estudados, devido à extrema diversidade de crenças normativas em diferentes culturas e grupos sociais. A ideia de um consenso moral, segundo Pharo (2004), está presente em autores como Habermas, Bentham e Rawls. O autor entende, assim, que discutir a moralidade de um fato está relacionado com o entendimento sobre o que é moral, imoral ou indiferente à moral, com vistas à possibilidade de estabelecer um consenso moral da sociedade ou, ainda, que áreas ficam excluídas de um julgamento moral.

Para Bauman (2011), os fenômenos morais derivam de modo ideal, da ética, que “é um código de leis que prescreve o comportamento ‘universalmente’ correto, isto é, para todas as pessoas em todos os momentos” (BAUMAN, 2011, p. 22), mas, por outro lado, continua ele, “a moral é tão contingente quanto o resto do ser: ela não tem fundamentos éticos” (BAUMAN, 2011, p. 31). Bauman (2011) entende as relações sociais na pós-modernidade como um conjunto fragmentado em que os cidadãos comportam-se como consumidores tendo sua atenção constantemente desviada por uma nova demanda. Por isso, segundo o autor, as relações são sempre provisórias, propiciando as condições para a neutralização das avaliações

morais, que têm como resultado a separação entre a ação e seu significado moral, um processo que o autor conceitua como adiaforização (BAUMAN, 2011, p. 183).

O conceito de adiaforização guarda, em certa medida, relação com os princípios de neutralização de Granoweter (2006) no sentido de que ambos chamam a atenção para a questão do enquadramento das ações num espaço de julgamento moral. Ao estudar o tema corrupção, Granoweter (2006) concluiu que os indivíduos podem classificar circunstancialmente uma ação corrupta ao confrontá-la com as normas legais. O princípio de neutralização permite que um sujeito, por exemplo, reconheça a relação causal entre pagamentos, serviços ou favores recebidos em função do cargo ou de uma posição ocupada, mas interpreta circunstancialmente esse ato, deslocando-o da esfera da violação moral na compreensão do sujeito.

A interpretação de uma ação ou situação contextual como corrupta ou não pode ser compreendida do ponto de vista do enquadramento moral (PHARO, 2004), considerando a presença dos princípios de neutralização (GRANOWETER, 2006) e do processo de adiaforização (BAUMAN, 2011). O enquadramento da ação em moral, imoral ou indiferente à moral está relacionado à interpretação e ao sentido da ação que os grupos presentes na arena da política de combate à corrupção atribuem aos atos corruptos. Os princípios de neutralização podem deslocar uma avaliação de imoral para a classificação de moral ou indiferente à moral ao serem acionados em situações de enquadramento de ações em contextos de corrupção. De outra parte, se a ação ocorre dentro de um processo de adiaforização, em que há a separação entre a ação e o significado moral, essa avaliação moral não se faz presente, torna-se indiferente à moral.

Esse enquadramento do problema ocorre no nível individual e coletivo, formando sistemas de ideias sobre o problema, que na sua dinâmica definem a disputa e a configuração dos atores e grupos estratégicos no campo da política de combate à corrupção. A revisão dos estudos sobre a corrupção apresentada na próxima seção aponta ser possível analisar a natureza da organização das estratégias e instrumentos da política de combate à corrupção no Brasil com base no enquadramento do problema pelos diferentes grupos e atores que atuam nessa arena.

2.4 CORRUPÇÃO: PROBLEMA ECONÔMICO-INSTITUCIONAL OU MORAL?

Os estudos sobre corrupção, grosso modo, poderiam ser classificados em duas vertentes principais com relação às variáveis que influenciam na sua ocorrência: os que explicam o fenômeno através de fatores econômicos e os que enfatizam fatores de ordem

social/cultural. Os estudos que situam a análise no contexto econômico distribuem-se entre os que buscam identificar variáveis econômicas explicativas para a presença da corrupção e os que focaram seus esforços para desenvolver modelos e métodos de análise para mensurar as possibilidades de ocorrência do fenômeno e/ou seus impactos. Os estudos que enfocam aspectos sociais e culturais preocupam-se com a forma que valores morais e cultura podem afetar a corrupção. Essa organização do debate adota, em certa medida, o mesmo sentido das tendências básicas que seguem as correntes de definição para o conceito de corrupção: econômica, moralista e legalista (SILVA, 1994). Simplificadamente, pode-se considerar que os autores que analisam a corrupção pelos referenciais da economia buscam compreender o fenômeno em relação às condições de sua emergência e ao impacto no mercado; os moralistas ligam a corrupção ao desvio de um padrão ético estabelecido socialmente; os legalistas, ao desvio de um padrão normativo (SILVA, 1994).

Na abordagem econômica, sintetizada por Balbinotto Neto (2000), a corrupção é percebida como um fator que agiliza processos em máquinas burocráticas excessivamente rígidas, constituindo-se num mecanismo de mercado que acelera o desenvolvimento. Entre os pioneiros dessa abordagem⁶ estão Leff (1964), Huntigton (1968), Nye (1967) e Scott (1971). Leff (1966) argumentou que a corrupção aumentaria a eficiência do sistema econômico pela incorporação de um comportamento competitivo no sistema burocrático, resultando num aumento de eficiência, além da seleção dos mais aptos no mercado, porque estariam dispostos a realizar esforços adicionais para atingir seus objetivos. Huntigton (1968) entendeu a ocorrência da corrupção por um descompasso entre o ritmo de desenvolvimento e a capacidade do sistema político de dar respostas às demandas. Nye (1967) defendeu o ponto de vista de que, em contextos sociais favoráveis, a corrupção possui um fator integrador, produzindo resultados agregados para o desenvolvimento. Por fim, Scott (1971) relativizou os aspectos negativos da corrupção ao focar nos efeitos distributivos proporcionados por processos clientelistas.

Essas abordagens foram contestadas nos estudos de Myrdal (1968), Rose-Ackerman (1978) e Ades e Di Tella (1997). Os autores analisaram a corrupção a partir do paradigma da eficiência burocrática e não encontraram respaldo empírico para a tese de que a corrupção poderia dinamizar a economia. No mesmo sentido vão as conclusões de Shleifer & Vishny (1993), que a partir dos modelos de organização industrial da corrupção entendem que ela

⁶ As revisões sobre abordagens da corrupção a partir do contexto econômico e suas contestações foram pesquisadas em Ribeiro (2005), Vieira (2008a), Schwartzman (2007), Speck (2010), Furlan (2011) e Balbinotto Neto (2000).

apresenta um custo econômico significativo. Já Mbaku (1996) foi ainda mais drástico na análise da corrupção *versus* mercado, considerando-a uma distorção por permitir que produtores ineficientes coloquem-se por artifícios escusos, com prejuízo da atividade empresarial em favor da *rent-seeking*⁷, reduzindo a taxa de crescimento econômico.

O debate sobre a natureza moral/cultural e/ou econômico-institucional da corrupção transcende os pioneiros e permanece atual. Para as abordagens moralistas, a corrupção está diretamente relacionada aos valores e à cultura vigentes em cada grupo social, subentendendo-se no fenômeno uma deficiência moral (MILLER, 2005). O estudo de Power e Gonzalez (2003) que investigou os fatores culturais associados à corrupção em nível mundial concluiu que a cultura importa relativamente, porque, quando considerada em relação a fatores como confiança social e tradição religiosa, seu impacto é real, mas, quando são incluídos fatores como riqueza nacional e democracia política, seu impacto é moderado (POWER E GONZALES, 2003, p. 64). Esse estudo foi replicado por Barbosa (2012) com a inclusão de outras variáveis e seus resultados atestaram “a força explicativa dos índices culturais, maior que qualquer outra variável cultural, econômica ou política do trabalho de referência” (BARBOSA, 2012, p. 122). Ele reiterou, ainda, a necessidade de evitar o determinismo cultural, assim como já haviam alertado Power e Gonzales (2003), mas ampliou a observação para o determinismo estrutural, salientando que é a interação dinâmica dos fatores culturais, econômicos e políticos que fornecem suporte para a compreensão do fenômeno.

Heidenheimer, Johnston e Levine (1989), ao analisarem a tolerância à corrupção através da classificação realizada pelos atores sociais por períodos temporais, observaram que há variações na interpretação do fenômeno. Conforme esse estudo, a corrupção é classificada na zona branca no período em que são registrados os maiores índices de tolerância social à ocorrência. A classificação na zona cinzenta ocorre quando as elites permanecem tolerantes, mas a opinião pública já não está complacente com a corrupção e, na mídia, as notícias sobre o fenômeno recebem destaque, com caráter de reprovação. A classificação na zona negra ocorre quando a sociedade, incluindo as elites, reorganiza seus valores e condena de forma mais enfática a corrupção. É nela que podem surgir as sanções e leis as quais criminalizam a prática.

Speck (2000) avalia que as pesquisas sobre percepções trouxeram à tona a flexibilidade e a diferença da conceituação oficial, codificada em leis e normas e que os

⁷ *Rent-seeking* pode ser traduzido simplificadaamente por um comportamento empresarial que busca gerar rendas valendo-se de privilégios do mercado.

agentes utilizam na sua leitura da corrupção, influenciada pelo contexto social e cultural. Granovetter (2006), refletindo sobre a construção social da corrupção, reconheceu a predominância de estudos focados na dimensão econômica, mas considerou fundamental a análise do fenômeno a partir dos aspectos sociais, culturais e históricos. Preocupado com a assimetria nas relações sociais, entre países e indivíduos, e ainda com a manipulação das normas, Granovetter (2006) conclui que entender o julgamento de corrupção envolve mais do que saber como a norma abstrata aplica-se a uma situação particular. O autor observa que a análise deve considerar o que ele denominou como princípios da neutralização, definidos como:

um registro que reconhece a relação causal entre um pagamento e um serviço, ou que favores foram recebidos em função de uma posição ocupada, mas sugere que dadas as circunstâncias específicas do caso, não houve nenhuma violação moral. (GRANOVETTER, 2006, p. 14)

Os princípios de neutralização permitem perceber como os indivíduos classificam circunstancialmente uma ação corrupta ao confrontá-la com as normas legais e são adequados para analisar como atores habilidosos podem acioná-los em situações de disputa. Granovetter (2006) trouxe no seu estudo o papel dos “empreendedores da corrupção” em processos de recrutamento para as redes de corrupção. Os “empreendedores de corrupção” são atores que têm a “habilidade de corromper com eficácia a administração de alguma atividade substancial (...) mestres na manipulação de redes sociais” (GRANOVETTER, 2006, p. 33). Eles utilizam habilidades sociais para recrutar agentes públicos em quaisquer níveis das organizações, coletar e guardar evidências sobre atos corruptos ou inadequados que possam servir como moeda de troca em transações futuras, garantindo a continuidade da rede. Granovetter (2006) considerou os princípios de neutralização e o papel dos atores hábeis no contexto de envolvimento em atos de corrupção, mas eles podem ser úteis para pensar o contexto de combate à corrupção, em quaisquer dos fóruns em que a política é debatida: internacional, nacional ou local.

No mesmo sentido estão as conclusões do trabalho desenvolvido por Dong et al. (2012), em que trabalham com a noção de corrupção condicionada pelo ambiente, sustentando que a decisão sobre envolver-se em atos corruptos está relacionada à percepção social do grupo em que os indivíduos estão inseridos sobre a corrupção, além de enfatizar o forte impacto do nível de corrupção passada sobre o atual nível de corrupção.

Outro estudo que analisou a corrupção com base na interpretação contextualizada foi desenvolvido por Cai et al. (2005) com o objetivo de identificar mecanismos e processos que

permitam mensurar os custos da corrupção em ambientes de negócios. Os autores investigaram os valores gastos na rubrica de entretenimento das empresas na China, comprovando que uma parcela importante desses valores é utilizada no pagamento de favores derivados de atos corruptos, além de financiar uma rede amigável entre clientes e fornecedores da empresa. Mas para Cai et al. (2005) nem todos os componentes da corrupção afetam negativamente as empresas. Na sua visão, em economias com instituições frágeis, empresas com uma boa governança corporativa podem agilizar suas relações pelo uso desse expediente. Porém, concluem os autores que essa afirmação não implica em afirmar que a corrupção é socialmente eficiente e que o controle da corrupção pode melhorar a eficiência do serviço público.

Jiang e Hodgson (2007) apontam que uma questão determinante nas investigações sobre a corrupção está relacionada à própria definição conceitual que, na visão deles, foi corrompida pela delimitação do olhar ao setor público em detrimento do papel do setor privado, reduzindo a dimensão moral da corrupção a questões de utilidade ou satisfação, situação que os autores identificaram como um cálculo hedônico de ganho ou perda individual. Na opinião dos autores, um resultado prático desse enviesamento do debate é que, se os estudos estão refletindo a noção ideológica de que a corrupção é um problema do Estado, conseqüentemente o Estado passa a constituir-se no objeto de análise rigorosa, confinamento e contenção, resultando que para diminuir a corrupção é preciso diminuir o espectro de atuação do Estado.

Com relação à corrupção estatal, uma das vertentes de investigação relaciona a remuneração de agentes estatais com a possibilidade de uma estrutura de oportunidades para a ocorrência da corrupção. Dahlström et al. (2011) afirmaram que certos fatores burocráticos, como o recrutamento meritocrático, podem impactar positivamente na redução da corrupção enquanto outros, como os salários dos funcionários públicos competitivos, estabilidade na carreira ou a promoção interna, não têm impacto significativo. Outra investigação realizada na China por Gong e Wu (2012) argumenta que o aumento da remuneração do serviço público como política de controle da corrupção não se constitui em uma relação linear, mas apresenta complexidades que devem ser consideradas.

Outra abordagem da corrupção cujo embasamento é na ideia de que ambientes democráticos propiciam um melhor controle da corrupção tem sido problematizada por estudos como o de Mungiu-Pippidi (2013), que aponta também haver em democracias também a possibilidade de o grupo político vencedor controlar recursos e estabelecer a estrutura de oportunidades para a corrupção. Ao discutir a possibilidade de um universalismo

ético que promova uma boa governança, indica como entraves a sociedade atual organizada por particularismos que leva indivíduos a aderirem ao grupo privilegiado em detrimento de uma luta de longo prazo para uma nova organização social, além da dificuldade de realizar a mobilização política da opinião pública em apoio à ideia desse universalismo. A autora entende que alguns fatores têm melhorado o combate à corrupção quando contam com a mobilização da sociedade civil e uma mídia pluralista, que realiza suas funções de fiscalização de forma eficaz e com credibilidade. Afirma que estratégias de combate à corrupção devem ser contextualizadas e que, por “estranho que possa parecer, abrir locais de acesso à internet em cada vila pode ser mais eficaz no combate à corrupção que a criação de uma agência anticorrupção” (MUNGIU-PIPPIDI, 2013, p. 114).

A controvérsia inicial dos estudos pioneiros sobre a natureza do impacto econômico da corrupção permanece atual. Um exemplo está no trabalho de Bentzen (2012), que estudou as deficiências econométricas dos estudos que buscam estimar o impacto da corrupção no desenvolvimento econômico dos países e propôs uma abordagem para estimar o impacto causal da corrupção sobre o produto interno bruto *per capita* entre os países. Suas conclusões endossam o ponto de vista de que a corrupção não exerce um impacto significativo e negativo sobre os níveis de produtividade dos países. No mesmo sentido está o estudo de Ata e Arvas (2011), que testaram empiricamente um modelo de análise da corrupção o qual considerou algumas variáveis, entre elas índices de crescimento econômico de diversos países, concluindo que estatisticamente a influência da corrupção foi irrelevante nessa variável. O que está em questão é o peso dado à corrupção como um entrave ao desenvolvimento dos países para os pesquisadores que se alinham com essa abordagem, porque o conjunto dessas investigações sugere que a corrupção não impede necessariamente o crescimento econômico quando outros fatores são favoráveis, como afirmam Ahmad et al. (2012).

Por outro lado, mas ainda na perspectiva econômica, estudos recentes de Rose-Ackerman e Hunt (2015) a respeito dos efeitos no cenário econômico dos Estados Unidos das políticas anticorrupção, apontam que a visão dos que afirmam que elas afetam negativamente os mercados são exageradas em detrimento dos benefícios das políticas de combate à corrupção. Entre os benefícios, os autores apontam que: (1) empresas com custos baixos ou de alta qualidade podem ganhar vantagem com os compradores ou fornecedores, tomando uma posição firme contra a corrupção; (2) a corrupção pode tornar-se um alto custo e reduzir a competitividade por diversos fatores e (3) os benefícios não estão restritos ao incremento na eficiência e equidade no mercado internacional, mas também porque aumentaram as pressões

sobre os Estados corruptos e as empresas no sentido de posicionarem-se no mercado em uma direção mais honesta.

Os estudos sobre a corrupção no âmbito da gestão pública brasileira são mais recentes e nos permitem concordar com o argumento de que não há no pensamento social e político brasileiro uma teoria da corrupção no Brasil (FILGUEIRAS, 2009). Nas abordagens focadas em explicações baseadas na cultura como variável fundamental, observa-se que parte significativa das análises foi influenciada pelo conceito weberiano do patrimonialismo na leitura feita por Raymundo Faoro na obra *Os donos do poder*, publicada em 1958 (FILGUEIRAS, 2009; SOUZA, 2004; CAMPANTE, 2003). Faoro (2001) defendeu a tese de que a herança portuguesa fez-se presente no Brasil especialmente no Estado patrimonial, organizado sob uma ótica de relações personalizadas na gestão da coisa pública, em que o próprio capitalismo tornava-se “politicamente” orientado, distorcido nas suas características fundamentais de racionalidade e regrado pelo mercado. Esse modelo de organização estatal tem como principal pilar o estamento burocrático, que se constitui em “uma camada social, comunitária, embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege, governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando” (FAORO, 2001, p. 736) e produziu, na visão do autor, reflexos em todas as esferas da vida cotidiana: fossem elas de cunho econômico, cultural, militar, administrativo ou religioso.

Anterior à obra de Faoro, em 1936, outro clássico intérprete do Brasil, Sérgio Buarque de Holanda já havia dedicado reflexões à influência da herança portuguesa na obra *Raízes do Brasil*. No seu ponto de vista, os traços culturais da sociedade brasileira estão consolidados num tipo de sociabilidade, representada pelo homem cordial, que trata inclusive os assuntos da esfera pública com a intimidade e pessoalidade características do círculo familiar (HOLANDA, 1995). Nesse sentido, podemos dizer que, se para Faoro a influência portuguesa pode ser identificada através da instrumentalização do Estado pelo estamento burocrático, para Holanda ela está na predominância das relações familiares transpostas para a organização social, política e econômica da sociedade brasileira.

No entanto, apesar das interpretações apresentarem pontos de vista diferentes, a percepção sobre sua influência na corrupção brasileira é similar. Nessa abordagem, encontra-se, por exemplo, a obra *O Poder do atraso*, de José de Souza Martins, escrita em 1994, que entendeu a corrupção como integrada à dinâmica da sociedade brasileira, por conta de um sistema político amparado na estrutura agrária, sustentando um Estado oligárquico e clientelista (MARTINS, 1994). Na mesma vertente cultural, situa-se o estudo de Roberto DaMatta, realizado na obra *O que faz o Brasil, Brasil* (1997), que reconhece a atitude

ambivalente do brasileiro no seu relacionamento com as normas em diversos espaços de convivência social, como o trânsito e a rua, por exemplo. Essa ambivalência está traduzida na possibilidade de usar uma rede de relações sociais, um modo de navegação social em que predomina a pessoa, enquanto sujeito das relações sociais e hierarquizantes, em detrimento do indivíduo enquanto sujeito das leis universais (DAMATTA, 2004). Tal modo de navegação social é acionado para resolução de situações cotidianas na relação com o Estado, tornando pessoal uma relação que por definição na teoria burocrática deveria ser impessoal.

O debate sobre o patrimonialismo como um imperativo cultural ou o “jeitinho brasileiro” como a antessala da corrupção (ALMEIDA, 2012) continua relevante, mas não tem mais um caráter preponderante. A problematização dessas interpretações sobre a corrupção no Brasil está presente, nos últimos anos, em vários estudos. Por exemplo, o trabalho de Vieira (2008) que considerou as trocas não monetárias (como a dádiva estudada por Mauss) e as trocas monetárias e variáveis como “instabilidade política, níveis baixos de renda, governança falha, regulamentação excessiva, burocracia, inércia, etc.” como relevantes em estudos sobre corrupção (VIEIRA, 2008, p. 50). Há também abordagens que consideram o papel do sistema capitalista, tais como a de Cepik et al. (2009) sobre a questão estrutural e o papel dos agentes corruptores num sistema global e capitalista (CEPIK et al., 2009); e a de Filgueiras (2009), que relacionou corrupção e estratégias de sobrevivência, entendendo que a corrupção “não é uma imoralidade do brasileiro, mas uma situação prática pertencente ao cotidiano das sociedades capitalistas” (FILGUEIRAS, 2009, p. 417).

Tais abordagens baseadas em uma interpretação do conceito de patrimonialismo que orientaram diversos pesquisadores foram criticadas no trabalho de Souza (2014) ao analisar a influência de uma determinada interpretação da obra de Max Weber nas análises do Estado e da sociedade brasileira, apoiada em pressupostos culturais da teoria da modernização, cujo efeito foi, na visão do autor “a propagação de preconceitos sociais travestidos de conceitos científicos” (SOUZA, 2014, p. 31). Com relação aos estudos sobre a corrupção, o autor aponta como efeito dessa abordagem o apontamento do Estado como símbolo do patrimonialismo enquanto o mercado ocupa uma posição virtuosa.

É a partir desse raciocínio que o tema da corrupção política passa a ser um dos temas mais centrais e recorrentes do debate acadêmico e político brasileiro. O que está em jogo, no entanto, não é a melhoria do combate à corrupção por meio do melhor aparelhamento dos órgãos de controle. O que existe é uma dramatização da oposição mercado (virtuoso) e Estado (corrupto) construída como uma suposta evidência da singularidade histórica e cultural brasileira. Como já observado, é apenas o “Estado” que passa a ser percebido como o fundamento material e simbólico do patrimonialismo brasileiro. Ora, se todos somos “cordiais”, porque apenas quando estamos no Estado desenvolvemos as conseqüências patológicas dessa nossa

“herança maldita”? Porque o mercado, por exemplo, não é percebido do mesmo modo? E, porque, ao contrário, o mercado é inclusive visto como a principal vítima da ação parasitária estatal? (SOUZA, 2014, p. 48)

Entre os estudos fundamentados em teorias econômicas, o poder econômico é apontado como um dos fatores mais importantes para a ocorrência da corrupção no Brasil, junto com os entraves burocráticos (ALBUQUERQUE CAVALCANTI, 1991). A abordagem econômica tem sido utilizada para compreender a corrupção a partir da resposta dos agentes a incentivos, como o uso da noção de ação racional e comportamento *rent-seeking* condicionado por incentivos para construção de modelos gerais de comportamento corrupto (SILVA, 1999). Outro foco de análise está nos possíveis resultados de ações estatais de controle da corrupção pela manipulação de variáveis como salários, penas e probabilidade de ser punido (ALENCAR, 2011; HERNANDES, 2011).

Filgueiras e Aranha (2011), percebendo a importância do papel da burocracia estatal na questão da corrupção, analisaram as reformas gerenciais empreendidas no Brasil. Sua conclusão é de que essas reformas não alcançaram a cultura política dos burocratas na linha de frente, que estão em processos de implementação de políticas públicas e têm certa margem de discricionariedade na sua interpretação, o que não permitiu a construção de um universalismo dos procedimentos no serviço público brasileiro.

O papel da participação social no controle da corrupção foi incluído nas pesquisas acadêmicas em período mais recente e responde à situação fática introduzida no arcabouço legal brasileiro posterior à Constituição de 1988. A participação, através de espaços institucionalizados ou não, foi indicada no texto constitucional como medida de controle sobre políticas públicas de Estado e assumiu um patamar institucional tal que se transformou em parte da linguagem jurídica do Estado (LAVALLE, 2011). Os estudos com esse viés estão concentrados, grosso modo, em duas grandes áreas de interesse. Alguns pesquisadores (CORTES, 2005; TATAGIBA, 2005; LABRA E FIGUEIREDO, 2002; FILGUEIRAS, 2011) focaram seus esforços na compreensão de como os Conselhos de diferentes áreas da política pública – como saúde, educação e assistência social – comportam-se na sua função de intervir nas decisões e fiscalizar o andamento da aplicação dos recursos, de acordo com suas atribuições. Outros autores (AVRITZER, 2008; EVANS, 2003; ASSUNO, 2006; SILVA, 2006; BONFIM E SILVA, 2003; FEDOZZI, 2001; DOMBROWSKI, 2011) estão envolvidos com os limites dos sistemas de delegação da representação política e espaço de participação direta, como os orçamentos participativos.

A interpretação da corrupção no Brasil pode ser compreendida pelo foco das investigações com relação ao principal ator que pode colaborar na sua solução: a sociedade ou o Estado. Alguns pesquisadores o percebem como um problema social, que pode ser resolvido pela sociedade através de uma formação para a cidadania, o engajamento e a participação democrática (ALVES et al., 2014); ou pelo estabelecimento no texto constitucional da “cidadania ativa”, compreendida como a presença e tomada de decisão do cidadão em todas as etapas das políticas públicas, além de assumir as responsabilidades por eventuais problemas à coletividade como resultado dessas decisões (SILVA, 2015).

A existência de espaços de participação não é garantia de sinergia (EVANS, 1996), conceito utilizado para indicar uma relação em que o Estado e a sociedade civil esforçam-se de forma intencional para atingir objetivos comuns. No mesmo sentido está a percepção de Faria (2010) que, ao fazer uma revisão dos estudos sobre espaços de deliberação em autores como Cohen e Sabel, Bohman, Drizek, Fung e Wright, afirmou: “A presença desses canais não garante, por si só, que estas mesmas vozes serão incluídas nos processos decisórios destas mesmas sociedades” (FARIA, 2010, p. 202). Embora a participação social constitua-se num dos mecanismos constitucionais importantes no controle social do Estado, estudos têm apontado pouco engajamento da sociedade em atividades de combate à corrupção. Essa situação é explicada pelo descrédito nos políticos e nas instituições políticas, bem como pela crença na impunidade como regra (SCHILLING, 1999); pela falta de concepções mais amplas de vida republicana dos cidadãos (FILGUEIRAS, 2009); pelo desconhecimento dos que deveriam realizar o controle social do Estado das regras básicas de funcionamento (COTTA, 2009); e pela presença da representação de interesses pessoais e privados e de corrupção também nos espaços de participação institucional (PAIVA et al., 2010).

Uma contribuição paradoxal nesse aspecto do debate sobre a corrupção e o engajamento da sociedade no seu enfrentamento no contexto brasileiro está na pesquisa de opinião pública mundial realizada pelo Barômetro Global da Corrupção (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013), sob a coordenação da organização não governamental Transparência Internacional. A pesquisa recolheu, em 2010 e 2011, opiniões e experiências de mais de 100 mil participantes em uma centena de países. No Brasil, foram entrevistadas 1.001 pessoas em junho de 2010. Uma das questões versava sobre o papel das pessoas comuns na luta contra a corrupção. Na escala global, 70% dos entrevistados responderam que podiam fazer a diferença na luta contra a corrupção. No Brasil, o percentual subiu para 86%, bem acima da proporção mundial. No mesmo sentido estão as respostas sobre a possibilidade de o entrevistado imaginar-se envolvido na luta contra a corrupção: o indicador global é 68% e no

Brasil é 79%, demonstrando que, por esses dados, o brasileiro apresenta uma crença significativa na mobilização de pessoas como fator de combate à corrupção.

Um ponto de congruência entre a percepção da corrupção tanto como problema econômico-institucional quanto um problema moral encontra-se na investigação desenvolvida por Paz (2014), que entrevistou empresários brasileiros identificando uma opinião dualista, “moralmente os empresários repudiam a corrupção em todas as suas formas, mas pragmaticamente, a corrupção é tacitamente aceita no intuito de superar as barreiras impostas pela burocracia brasileira” (PAZ, 2014, p. 84).

O enquadramento da corrupção no contexto brasileiro como um problema moral ou econômico-institucional apresenta questões importantes. As primeiras análises sustentaram-se em buscar compreender a natureza da relação entre Estado e sociedade, apoiadas em análises de intérpretes do Brasil como Raymundo Faoro e o seu conceito de patrimonialismo, bem como Sérgio Buarque de Holanda e a influência das relações familiares em outras esferas, inclusive a pública, na qual o “jeitinho brasileiro” de DaMatta poderia ser considerado como uma versão de abordagem cultural. A questão do enquadramento da corrupção como um problema moral fica, então, mitigado pela influência das variáveis culturais, naturalizando-a ou separando as ações do seu significado moral, remetendo à ideia de adiaforização de Bauman (2011).

O debate sobre a delimitação do conceito da corrupção está representado na definição de corrupção elaborada pelo Grupo Técnico composto por representantes dos Organismos Estratégicos do Controlo Interno da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OECI/CPLP), composto por Angola, Brasil, Cabo Verde e Portugal, que enquadra o problema da corrupção tanto na dimensão moral quanto na econômica.

A corrupção, em geral, consiste no uso ilegal (ou socialmente imoral) por parte dos titulares de cargos públicos e dos funcionários públicos ou equiparados do poder político, administrativo, judicial e financeiro que detêm, com o objetivo de transferir valores financeiros ou outras vantagens/benefícios indevidos para determinados indivíduos ou grupos, obtendo por isso qualquer vantagem ilícita (ou socialmente imoral). (OECI/CPLP, Guião de Boas Práticas para a Prevenção e o Combate na Corrupção na Administração Pública, 2011, p. 10)

O contraponto a essa abordagem está presente nos estudos mais recentes que apontam o papel desempenhado por sistemas capitalistas e variáveis econômicas na ocorrência da corrupção (SILVA, 1999; ALBUQUERQUE CAVALCANTI, 1991; FILGUEIRAS, 2009; CEPIK et al., 2009; ALENCAR, 2011; HERNANDES, 2011; CHAVES, 2014). Tal abordagem, aqui referida como econômico-institucional, é compreendida no sentido de que o problema envolve o poder econômico e as regras institucionais relacionadas à área tributária,

fiscal e penal que possibilitam, nas suas brechas de interpretação, a ocorrência da corrupção. A participação social institucionalizada, nesse contexto, é examinada em alguns trabalhos, mas o foco principal está no controle social e seus impactos nas políticas públicas; já o tema da corrupção não está na agenda ou está em segundo plano, como um efeito secundário.

3 O CAMPO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

Este capítulo, estruturado em cinco seções, apresentará a constituição do campo de ação estratégica de combate à corrupção no Brasil. A primeira dedica-se a apresentar o campo da política fiscal na sua relação com a política de combate à corrupção. A segunda seção apresenta o papel das diretrizes presidenciais na constituição do campo da política de combate à corrupção, utilizando os mandatos presidenciais como referências na periodização, considerando os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002; os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010; e o mandato de Dilma Rousseff, de 2010 a 2014⁸. Essa divisão em mandatos é importante porque, especialmente em países de presidencialismo forte (LIMONGI, 2006), como é o caso brasileiro, as ideias e ações do núcleo de governo favorecem a ascensão e o descenso de determinado grupo de atores estatais e societais, bem como de ideias no campo. A apresentação das iniciativas legislativas aprovadas nesta seção segue a mesma lógica: em um governo de coalizão, o papel mobilizador dos presidentes e seus partidos políticos junto à base aliada não pode ser dissociado dos resultados nas votações de projetos de lei. Em certa medida e com relação às políticas de combate à corrupção, há, em todos os mandatos presidenciais, um conjunto de princípios consensual e comum na sua essência, por conta das diretrizes das convenções internacionais e pela profícua interlocução entre os defensores desses princípios. O que está em disputa é a hierarquização desses princípios na implementação e os parâmetros, os limites, de cada iniciativa de combate à corrupção.

A terceira e quarta seções apresentam os atores estratégicos nos campos estatal e societal, respectivamente. Os atores do campo estatal são instituições, grupos ou indivíduos com um vínculo formal no campo governamental, seja por suas atribuições legais e institucionais, seja pela ocupação do espaço, de forma contingente ou estável. Os atores societais, nesta tese, compreendem as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais, bem como as comunidades de políticas que atuam em rede na defesa de determinados temas (CORTÊS E LIMA, 2012), e também os atores de mercado, empresários e organizações econômicas que agem em defesa de interesses individuais e dos resultados dos seus empreendimentos⁹. A apresentação dos atores considerou aqueles que nomeadamente,

⁸ A referência aos Presidentes, após esta apresentação, será realizada no restante da tese pelos seus nomes mais conhecidos: Presidente Fernando Henrique Cardoso será referido como Presidente FHC; Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como Presidente Lula; e a Presidente Dilma Vana Rousseff, como Presidente Dilma.

⁹ A referência aos atores societais de Cortês e Lima (2012) exclui os atores de mercado, razão pela qual se frisa que nesta tese esse segmento está incluído.

seja por força institucional-legal, seja por resultados nas suas ações, contribuíram na definição dos rumos da política. A quinta seção apresenta a configuração do campo, apresentando, com base na posição, ideias e resultados dos dominantes e dos desafiantes.

3.1 POLÍTICAS FISCAIS E POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Políticas fiscais estão no cerne da instituição Estado desde sua origem. Não há como pensar numa concepção de Estado sem que estejam presentes os pressupostos de uma orientação da política fiscal, compreendida a política tributária como parte fundamental, vinculada e intrínseca à política fiscal. As políticas fiscais determinam ou são determinadas pelo modelo de desenvolvimento de um país, definem a política de combate à corrupção pela presença ou ausência dos seus instrumentos no controle do poder econômico e interferem nas relações internacionais porque influenciam as regras com que o país relaciona-se no mercado de bens e serviços. Assim, investigar o campo da educação fiscal, enquanto um subcampo da política fiscal, e o campo das políticas de combate à corrupção na sua relação com a política fiscal exige a recuperação do contexto do campo que contém ou está relacionado aos demais, o da política fiscal. Para o propósito desta tese, que considera as políticas públicas posteriores à Constituição de 1988, esta seção resgata a orientação da política fiscal no cenário brasileiro de 1995 a 2014, na sua relação com a política de combate à corrupção.

A política fiscal brasileira é organizada a partir das orientações presidenciais para o Ministério da Fazenda, e depende na sua agenda do regime de política econômica e da estratégia de desenvolvimento traçada para o país (LOPREATO, 2007). O Ministério da Fazenda, pelo papel que desempenha em razão dos imperativos fiscais que orientam praticamente todos os países, é de agência dominante na estrutura estatal e o principal ator estatal na política fiscal (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999). A atual estrutura do Ministério da Fazenda é composta pelo Gabinete do Ministro, uma Secretaria Executiva dividida em subsecretarias por assunto, órgãos específicos singulares, órgãos colegiados e entidades vinculadas (autarquias e empresas públicas). Os órgãos singulares específicos são a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a RFB, a STN, a Secretaria de Política Econômica (SPE), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SAE), a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAI) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf). O recrutamento para os principais cargos do Ministério da Fazenda tradicionalmente é feito entre técnicos de órgãos governamentais, nos próprios quadros do Ministério ou agentes políticos sem vínculo direto com órgãos estatais. A característica do recrutamento para o

Ministério da Fazenda é o conhecimento técnico especializado, mas isso não significa que as nomeações e a atuação nos cargos de alta burocracia corram à margem do processo político (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999).

Nos anos 1980, a América Latina vivia sua pior crise até então, com estagnação econômica e altas taxas de inflação (BRESSER-PEREIRA, 1991). Essa situação perdurou até os anos 1990 e fez com que ao países latino-americanos estivessem sob o “signo da ‘urgência econômica’, o que evidentemente conferiu maior importância ao posto de Ministro da Fazenda e a toda a ‘equipe econômica’ que gira em sua volta” (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999, p. 71). No Brasil, nessa época, a situação não era diferente da América Latina. A reinserção do país na economia globalizada enfrentando os problemas derivados do fluxo de liquidez internacional e a agenda de controle da inflação colocaram a política fiscal no centro do debate (LOPREATO, 2007).

Nesse mesmo período, o Fundo Monetário Internacional (FMI) recomendava aos países em desenvolvimento, inclusive ao Brasil, um conjunto de dez medidas que ficou conhecido como o Consenso de Washington. Esse conjunto de medidas consistia em privatização das estatais, abertura comercial com liberação de tarifas alfandegárias, redução dos gastos públicos e rígido controle sobre o *déficit* público, reforma tributária com redução da tributação sobre a produção e circulação de mercadorias e serviços, desregulamentação do trabalho e da economia para favorecer a livre iniciativa, estímulo aos investimentos estrangeiros diretos, câmbio de mercado e direito à propriedade intelectual, no que diz respeito a cultivares, marcas, patentes e desenhos industriais. Por isso, a formação da agenda tributária e fiscal brasileira nos anos 1990 caracterizou-se pela desconstrução da agenda social que norteou o processo constituinte, mas o debate tornou-se um “monopólio dos deputados especialistas e de elites burocráticas” pelo caráter técnico que o envolvia (AZEVEDO E MELO, 1997).

Ao Presidente FHC cabia, por delegação das forças que o elegeram, a retomada definitiva de uma concepção de Estado neoliberal iniciada pelo Presidente Fernando Collor ao promover abertura econômica e medidas de liberalização da economia, que teve a trajetória parcialmente interrompida pelo processo constitucional de 1988 (FILGUEIRAS, 2006). Nesse sentido, no primeiro mandato do Presidente FHC (1994 a 1998), a ocupação dos cargos da alta burocracia no Ministério da Fazenda seguiu a lógica de sustentação de suas principais

medidas econômicas, especialmente a continuidade do Plano Real¹⁰, que iniciou quando ocupava o cargo de Ministro da Fazenda no mandato do Presidente Itamar Franco. A continuidade da política macroeconômica o levou a manter a equipe na sua composição original, com muitos técnicos provenientes de outros órgãos em detrimento dos técnicos do Ministério da Fazenda (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999).

A síntese das ideias sobre o papel do sistema fiscal e tributário girava, com relação à arrecadação, na redistribuição da carga tributária de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes para o grupo desafiante e a desoneração fiscal da cadeia produtiva para o grupo dominante no campo. Pelo lado do gasto público, a disputa de ideias era o gasto social (grupo desafiante) *versus* ajuste fiscal (grupo dominante), o que impactava na área de política fiscal. O debate estava presente em diferentes espaços, como a Câmara e o Senado Federal, nos movimentos sociais e nas comunidades epistêmicas envolvidas com o tema.

Como exemplo dos debates no espaço legislativo apresenta-se o discurso proferido pelo Deputado Sérgio Miranda, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), no Plenário da Câmara Federal em 20 de março de 2002 (BRASIL, 2002), por ocasião da votação do projeto que prorrogava a Contribuição Provisória sobre as Movimentações Financeiras (CPMF), que recebeu vários apertes de aprovação e complementação das suas ideias por outros deputados e constitui-se numa exemplar síntese desse debate.

Nós estamos analisando a chamada estratégia fiscal do governo, que se caracteriza fundamentalmente por duas vertentes básicas. A primeira é o aumento da arrecadação através da criação de contribuições sociais novas ou do aumento de alíquotas de tributos já existentes e também da criação de taxas, que posteriormente são desviadas para o chamado ajuste fiscal. Ou seja, aumenta-se a arrecadação utilizando-se principalmente tributos vinculados. Na segunda vertente dessa estratégia, temos a desvinculação não só dos outros entes da Federação, mas também das áreas destinadas a esses tributos, principalmente a social. Ora, a consequência dessa estratégia fiscal é o enorme crescimento da arrecadação e sua centralização na União, em detrimento dos princípios da Constituição de 1988. (...) A cada ano, pagamos de juros algo em torno de 7% a 8% do PIB, Sr. Presidente, e arrecadamos 35%. É um sistema tributário profundamente perverso, que castiga a economia real, pune quem produz e quem trabalha neste País. (SÉRGIO MIRANDA, PCdoB-MG, Discurso proferido no Grande Expediente do dia 20/3/2002)

Nessa manifestação, o deputado apresenta uma das visões sobre os principais efeitos dessa política fiscal: (1) aumento da carga tributária e (2) tendência à estagnação, baixo crescimento da economia, crescimento do passivo externo devido ao crescimento da dívida pública pela política de juros e pelo câmbio flexível.

¹⁰O Plano Real foi a décima terceira tentativa de estabilizar a economia brasileira e frear um processo inflacionário importante num contexto de crise econômica que iniciou em 1979, com a crise do petróleo. Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Fazenda na primeira fase do Plano e implantou a reforma monetária nos primeiros meses do seu mandato presidencial.

São exatamente esses temas que mobilizam as comunidades epistêmicas envolvidas com estudos sobre a política fiscal e monetária durante o governo FHC e, posteriormente, nos dois mandatos do Presidente Lula e no mandato da Presidente Dilma. Uma evidência dessa afirmação está na produção (BRASIL, 2015) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República que abrigava economistas alinhados, idealmente, ao modelo de Estado neoliberal e ao modelo social. Luiz Gonzaga de Mello Beluzzo e Marcio Pochmann, ambos com doutorado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Maria da Conceição Tavares, professora na mesma instituição, e Mangabeira Unger, formado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e professor em Harvard, são alguns dos representantes do grupo desafiante na política fiscal, produzindo reflexões teóricas em defesa de um Estado social. De outro lado, alinhados com o modelo de Estado neoliberal, estão Fábio Giambiagi, formado na Universidade Federal do Rio de Janeiro e professor na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ); Regis Bonelli, doutor em economia na Universidade da Califórnia – Berkeley, Estados Unidos; Marcelo Neri, formado na PUC/RJ e doutor em economia na Universidade de Princeton, Estados Unidos; e Ricardo Paes de Barros, doutor em Economia pela Universidade de Chicago, nos Estados Unidos, e ex-professor da PUC/RJ. Nem todos esses acadêmicos são do quadro do Ipea, mas participaram em algum momento nos últimos anos da comunidade epistêmica que gravita em torno da instituição, sendo que alguns ocuparam postos relevantes no comando do órgão.

Segundo Novelli (2010), essa opção do Presidente FHC por uma ordem econômica liberalizante como a única alternativa possível estava fundada nas ideias de um grupo de economistas que ocupavam cargos importantes no Ministério da Fazenda, formados por universidades americanas ou na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, que “apressou-se em mudar as relações entre as economias brasileira e internacional de acordo com a óptica do ‘pensamento único’” (NOVELLI, 2010, p. 234). A visão homogênea desse grupo está relacionada ao isomorfismo normativo, resultado dos processos de formação e rede profissional (DIMAGGIO E POWEL, 1983). A supremacia de uma visão em que a ordem econômica liberalizante orienta as políticas no contexto ampliado da política não foi hegemônica nos mandatos do Presidente FHC, nem nos que lhe sobrevieram. A ocupação da vaga de Presidente do Ipea é exemplo dessa afirmação.

De 1996 a 1999, estava no comando do órgão Fernando Antônio Rezende da Silva, formado na Universidade Federal Fluminense do Rio de Janeiro e pós-graduado na Vanderbilt University, dos Estados Unidos. Foi substituído em 1999 por Roberto Borges Martins,

formado pela Universidade Federal de Minas Gerais, pós-graduado também na Vanderbilt University, dos Estados Unidos, ficando até 2003, quando inicia o mandato do Presidente Lula. Em 2003, assume Glauco Antônio Truzzi Arbix, filósofo com doutorado em sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) e estudos de pós-doutorado na Universidade da Califórnia, Berkeley, entre outros. Glauco tinha atuação no PT e visões alinhadas com as ideias de um Estado social, ao contrário de seus dois antecessores. Em 2006, é substituído por Luiz Henrique Proença Soares, que cursou Ciências Sociais na USP e fez doutorado na França; e, em 2007, quando inicia o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, foi substituído por Márcio Pochmann. Em 2012, Márcio Pochmann afastou-se do cargo para concorrer à Prefeitura de Campinas, após um período conflituoso no Ipea em que foi acusado de dispensar pesquisadores cuja abordagem econômica era neoliberal. Sua substituta, em maio de 2012, foi Vanessa Petrelli, indicada pelo seu antecessor, doutora em Teoria Econômica pela Unicamp. Em setembro de 2012, assume o comando do Ipea Marcelo Côrtes Neri, apontado como neoliberal (MADUEÑO, 2012), rótulo rejeitado pelo próprio, que se defendia apontando seus estudos sobre a nova classe média brasileira. Essa disputa entre as duas visões de Estado, desde o mandato do Presidente FHC até o primeiro mandato da Presidente Dilma, ultrapassava os debates internos e era divulgada nos meios de comunicação.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada é um dos principais formuladores do pensamento do Estado brasileiro. Investe 300 milhões de reais por ano na produção e disseminação de conhecimento e informações. Reúne um grupo preparado de pesquisadores de diversas correntes ideológicas e influente, em graus distintos, na mídia. Nas últimas décadas, como um pêndulo, as turmas disputam a primazia no órgão. Neste momento, a força está de novo com os liberais. À frente do Ipea desde setembro de 2012, o economista Marcelo Neri confirmou o temor dos desenvolvimentistas. Se em público Neri dissemina trunfos eleitorais do Palácio do Planalto, entre eles o conceito de “nova classe média”, no comando do instituto ele fortaleceu os inimigos de bandeiras históricas do lulismo. A ortodoxia que tomou conta da instituição na década de 90 do século passado, na era Fernando Henrique Cardoso, está em alta. O legado da gestão de Marcio Pochmann, antecessor de Neri, foi desmontado com a demissão de todos os diretores a ele ligados e o corte de projetos. (BARROCAL, 2013)

E apenas a título de registro da continuidade desse processo de disputa, em 3 de fevereiro de 2015, no segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, Mangabeira Unger retorna como Ministro na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), órgão ao qual o Ipea está subordinado, substituindo Marcelo Neri. O debate na comunidade epistêmica do Ipea é exemplar no sentido de demonstrar em que medida o contexto ampliado de disputa sobre o modelo de Estado afeta o debate em campos específicos das políticas públicas.

Retornando ao primeiro mandato do Presidente FHC, na burocracia estatal, os membros do grupo desafiante vinculados à Receita Federal faziam o papel de porta-vozes das

ideias do grupo e posicionavam-se em todos os espaços de debates contra a orientação da política fiscal. Além de discordância sobre a diretriz geral da política, havia um desconforto com relação ao papel destinado à Receita Federal nesse processo tanto para o grupo alinhado com a política governamental quanto para os desafiantes. Quase ao final do primeiro mandato do Presidente FHC, dentro do Plano de Estabilização Fiscal, a Receita Federal deixou de ser uma divisão interna para assumir o *status* de uma agência executiva na estrutura do Ministério da Fazenda, mas ao mesmo tempo sofreu um esvaziamento de poder efetivo dos altos escalões (LOUREIRO E ABRUCIO, 1999).

No segundo mandato do Presidente FHC, a agenda de demandas sociais que estava emergindo com força foi parcialmente atendida pelo aumento da carga tributária, sem envolver no debate a política monetária (LOPREATO, 2007). O crescimento da carga tributária brasileira, nos dois mandatos do Presidente FHC, passou de 22% do PIB, em 1994, para cerca de 34% em 2002 e teve como sustentação o aperfeiçoamento da estrutura de arrecadação (LOUREIRO E ABRUCIO, 2004; FILGUEIRAS, 2006). Nesse período, foram lançadas as bases da política de combate à corrupção, influenciadas pelas convenções internacionais sobre o tema e quase como uma resposta à agenda internacional. Uma aproximação entre o campo das políticas de combate à corrupção e a política fiscal não foi mencionada em documentos oficiais, mas internamente na Receita Federal atores estratégicos repercutiam as ideias do grupo desafiante, construídas ao longo dos anos e em diferentes espaços.

Nesse mesmo período, crescia a mobilização para fazer ressurgir a Unafisco Nacional, Associação dos Fiscais de Tributos Federais, extinta pela ditadura militar. Passei, então, a participar ativamente do movimento de refundação de nossa entidade, que teve uma importante participação durante a Assembleia-Geral Constituinte, sob a liderança do então presidente Fernando Marsilac (natural de Porto Alegre, por sinal). Em 1989, após a conquista do direito à sindicalização dos servidores públicos, fundamos o Sindifisco Nacional. A primeira diretoria do nosso sindicato era muito progressista, integrada, predominantemente, por ex-militantes do Partidão e presidida pela colega Maria Isabel Motta Figueiredo. Debatíamos a questão fiscal brasileira de uma forma bastante crítica, focando, inclusive, a questão do gasto público sob o lema “justiça fiscal como instrumento da justiça social”. No início dos anos 1990, promovemos um Seminário importante sob o título “Corrupção: uma via de mão dupla” em que “cortamos na própria pele” ao desnudar para a sociedade o problema da corrupção no âmbito da administração tributária. (Entrevista nº 1, Auditor Fiscal da RFB)

O grupo desafiante, com pouco espaço institucional, optou por estratégias de difusão de ideias através de publicações de estudos e campanhas de mobilização em torno dos temas que lhe eram caros. Constituíram alianças e estratégias no sentido de uma comunidade epistêmica, que são redes de conhecimento sustentadas por especialistas detentores de saber e

competência reconhecidos em um domínio específico e com autoridade para pronunciar-se sobre políticas relativas a esse domínio (HAAS, 1992).

São deste período, anterior ao início do governo Lula, a publicação de diversos estudos, artigos e campanhas que denunciavam as artimanhas legais e infralegais utilizadas para, por um lado, produzir aumentos constantes da arrecadação, ainda que com o agravamento de natureza regressiva do sistema tributário, e, por outro, um crescente processo de desoneração das rendas do capital e de distribuição de privilégios fiscais a alguns setores econômicos. (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal)

Os congressos nacionais realizados pela Associação dos Fiscais de Tributos Federais – Unafisco Sindical eram trincheiras de enfrentamento para o grupo desafiante porque obtinham algum espaço nos meios de comunicação e entre seus pares para fazer a disputa sobre a política fiscal. A estratégia de denunciar os malefícios de uma política fiscal e tributária que perseguia recordes de arrecadação, bem como a subordinação às agências de financiamento internacional que ditavam as diretrizes da política e estavam dissociadas de um ideal de justiça fiscal era reiteradamente utilizada nesse período.

Em 1997, a categoria dos Auditores da Receita Federal reunida no Conaf (Congresso Nacional dos Auditores Fiscais da RFB) se posicionou contra o uso “perverso” da política tributária para cumprir o *superavit* primário e atender às exigências do FMI, por meio da tributação vulgar (baseada em estabelecer recordes de arrecadação via tributos indiretos). Em Congressos posteriores (2000 e 2002), além da questão tributária propriamente dita, a categoria também se posicionou contrária ao neogerencialismo, que se pretendia implantar no serviço público, com avaliações de desempenho e curvas forçadas que tolhiam a capacidade e o ímpeto fiscal. Sempre na defesa de uma tributação mais justa que alcançasse sobretudo pessoas físicas de rendas superiores e que desonerasse o “Brasil de Baixo”, atingido sobretudo pela tributação indireta. (Entrevista nº 9, Auditor Fiscal da RFB)

E essa disputa pelo modelo de Estado e pela política fiscal permaneceu nas teses do VII Congresso Nacional dos Auditores Fiscais, realizado em 2000, quando o grupo desafiante defendeu as teses Receita do Brasil I e Receita do Brasil II (FARIAS, 2000), contrapondo-se aos ditames do FMI e ao modelo fiscal em vigor, entendendo sua atuação como relevantes no sentido de frear as medidas neoliberais.

Se a Receita do FMI ainda não se consolidou, como aconteceu nos países do Cone Sul, com certeza foi graças à nossa unidade, à nossa capacidade de resistir à sedução do pensamento monolítico da agenda neoliberal, à nossa convicção do papel que temos a desempenhar na sociedade. (FARIAS, 2000)

Em 2001, foi realizado em Porto Alegre o primeiro Fórum Social Mundial, no mesmo período em que se realizava em Davos o Fórum Econômico Mundial, com o objetivo de reunir os que pensavam e contestavam os rumos da política econômica mundial com predomínio do mercado e do capital em detrimento das pessoas e suas necessidades. Sua

apresentação na Carta de Princípios (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2014) o coloca como “(...) um processo mundial permanente de busca e construção de alternativas às políticas neoliberais”. Esteve presente, nesse fórum, um movimento internacional chamado Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (ATTAC)¹¹, que tem como principal bandeira a justiça social através da justiça fiscal. Esse movimento originou-se em 1998 na França com o objetivo de defender um imposto sobre as transações financeiras internacionais que restringiria a volatilidade do capital especulativo no mercado como uma estratégia de proteção das economias nacionais. Tal imposto ficou conhecido como a “taxa Tobin”, porque foi proposto por James Tobin, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1981. Entre os movimentos sociais que participaram das atividades da ATTAC no Fórum Social Mundial, estavam a Unafisco Sindical, que em 2004 organizou junto com o Sindicato Nacional Unificado dos Impostos (SNUI), da França, e a ATTAC a oficina “Justiça fiscal e social *versus* endividamento e lavagem de dinheiro” (UNAFISCO SINDICAL, 2004), evidenciando que o contato realizado em 2001 produziu resultados, consolidando uma parceria com base em temas de interesse comum.

E é dentro desse contexto de debates sintetizado simbolicamente pelas ideias defendidas no Fórum Econômico de Davos em contraposição às ideias do Fórum Social Mundial que se realizou o debate sobre a política fiscal e tributária entre os candidatos à Presidência da República em 2002. Na prática, no centro da disputa estavam dois modelos distintos de Estado: um de natureza liberal e alinhado com o Consenso de Washington e outro alinhado a um modelo de Estado social. No entanto, a instabilidade do mercado nos últimos dias que antecederam a eleição levou o então candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva a assumir um discurso de respeito aos contratos públicos e da política de *superávit* primário (NOVELLI, 2010), em que se comprometeu com uma transição responsável entre a política fiscal atual e uma nova orientação. Eleito Lula, a tensão no seu primeiro mandato presidencial, segundo Novelli (2010, p. 235), versava sobre a manutenção de uma ordem liberalizante, atribuída à ocupação dos cargos de confiança do Presidente no Ministério da Fazenda por economistas que compartilhavam o mesmo conjunto de ideias do governo anterior; seja por sua formação acadêmica, seja pelo alinhamento com instituições financeiras nacionais e internacionais. E isso determinou a continuidade do ajuste das contas públicas e da disciplina fiscal, ainda que paralelo a esta política tenham sido aprofundadas políticas sociais de redistribuição de renda focalizadas, elas são apontadas como restritas,

¹¹Estiveram no Fórum Social Mundial de 2001 representantes da ATTAC da Espanha, Uruguai, Argentina, Rússia, Suíça e França.

apenas exercendo a “função de ‘amortecedoras’ de tensões sociais no conjunto do projeto liberal” (DRUCK E FILGUEIRAS, 2007, p. 30).

De outro lado, o grupo dos desafiantes dependia dessa inflexão da política fiscal no sentido de incluir o controle dos fluxos de capitais e a remessa de lucros das grandes empresas para aproximar o campo fiscal das políticas de combate à corrupção. O apelo social utilizado pelo grupo desafiante, em quaisquer das posições e instituições em que se encontram, pode ser sintetizado na afirmação de que no Brasil “pobres e trabalhadores pagam mais tributos que os ricos”, seja pela utilização de brechas legais, seja pelo sistema tributário regressivo, e que a corrupção é resultado do poder econômico e das brechas legais. Na principal agência estatal, a Receita Federal, servidores públicos que compartilharam e assumiram internamente a função de porta-vozes das ideias do grupo desafiante enfrentam dificuldades para avançar, parte pela própria dinâmica do campo e poder dos dominantes, parte por outros eventos¹².

No segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010), economistas ligados ao governo passaram a defender a existência de uma transição na concepção da política macroeconômica, o que inclui a política fiscal, de neoliberal para o modelo do social-desenvolvimentismo¹³ (POCHMANN, 2010). Esse modelo parte da afirmação do mercado interno pela ampliação do consumo de massa e o Estado tem um peso importante porque as políticas macroeconômicas ficam subordinadas ao modelo de desenvolvimento (CASTELO, 2012). Essa mudança na política macroeconômica gerou um adensamento e uma incorporação de outros atores estratégicos na arena decisória da política fiscal, mas sempre no limite que “não ameace os interesses da coalizão política dominante no país, centrada no capital financeiro e no grupo de rentistas (o chamado poder de fogo do mercado)” (LOUREIRO et al., 2011, p. 66). Em todo esse período e inclusive no mandato da Presidente Dilma Rousseff, o campo das políticas de combate à corrupção segue sua própria dinâmica, que será apresentada nas próximas seções.

¹²Em 2004, a polêmica gerada pela proposta governamental de fundir a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Previdência Social, cujos desdobramentos alastraram-se até 2007, concentrou os debates e prejudicou a pauta específica da política fiscal. Essa fusão, que inicialmente foi proposta na Medida Provisória 258, de 21/7/2005, foi rejeitada pela mobilização dos agentes fiscais junto aos parlamentares em 21/11/2005. Em 2007, após um intenso processo de negociação, o governo aprova a lei que sedimenta o processo de fusão (BRASIL, 2007c).

¹³Uma boa revisão da literatura sobre a emergência do conceito social-desenvolvimentismo pode ser acessada no artigo de Rodrigo Castelo (2012), disponível em <www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/02.pdf>.

Quadro 1 – Organização das Ideias e Estratégias no Campo da Política Fiscal

Dimensão	Estado social	Estado neoliberal
Modelo de Estado	Provedor de bens e serviços públicos e interventor na política para garantir a distribuição de recursos de forma equânime.	Provedor eficiente de bens e serviços públicos, interventor na economia para garantir o funcionamento do mercado.
Conteúdos	Políticas sociais contempladas, revisão dos índices de reajuste da dívida pública, política de incentivo fiscal para os que precisam, adequação legal para conter poder econômico e fluxo de capitais, combate aos paraísos fiscais	Políticas fiscais e econômicas de incentivo ao livre mercado, manutenção de patamar importante de superávit primário nas contas governamentais, redução do gasto público, incentivos fiscais como instrumento de desenvolvimento da indústria nacional.
Processos e estratégias de disseminação de ideias	Produção de pesquisas e trabalhos acadêmicos, disputa de espaços nas agências governamentais, disseminação da chamada sensibilizadora de que os ricos são mais beneficiados que os pobres	Produção de pesquisas e trabalhos acadêmicos, disputa de espaços nas agências governamentais, disseminação da chamada sensibilizadora de que a carga tributária brasileira impede o desenvolvimento nacional.
Política fiscal x Política combate à corrupção	Política fiscal como instrumento de combate à corrupção	Política fiscal dissociada da política de combate à corrupção.
Resultados no campo	Aprovação de leis que disciplinam o poder econômico e as práticas de corrupção que alteram o mercado.	Políticas de incentivos fiscais setorializadas para a indústria e agronegócio, acesso privilegiado a crédito oficial, eleição de bancada legislativa favorável ao campo.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.2 A CONSTITUIÇÃO FORMAL DO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A inserção da corrupção na agenda política brasileira como um tema importante e merecedor de políticas públicas ocorreu na efervescência dos movimentos sociais e dos debates de organizações da sociedade civil resultantes da abertura democrática e do processo constituinte na década de 1980. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi o marco legal que estabeleceu as condições para a institucionalização das bases da política pública brasileira de combate à corrupção. É nesse documento que se encontra a previsão legal para a participação social ampliada, que significa bem mais do que o direito de votar em períodos eleitorais¹⁴ e a garantia de acesso à informação sobre o Estado e suas ações¹⁵, instrumentos que a Convenção de Mérida (BRASIL, 2006) reconheceu como eficazes no combate à corrupção.

¹⁴Evidências dessa afirmação encontram-se, por exemplo, no art. 5º, que considera qualquer cidadão como parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural; no art. 10, que prevê a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; no art. 196, que trata da saúde e coloca como diretriz a participação da comunidade; no art. 204, no que se refere às ações da assistência social, em que está garantida a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

¹⁵Conforme previsão constitucional no art. 5º, inciso XXXIII.

O foco da gestão pública no Brasil no período compreendido entre os anos de 1989 a 2002 foi a reforma do Estado, que ficou conhecida pela implementação do modelo gerencial. Entre as características desse modelo está a opção por políticas de privatização, transferindo atividades estatais para organizações sociais, sustentadas no pressuposto de que as empresas seriam mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente (BRESSER-PEREIRA, 1998). As reformas de Estado foram gestadas na América Latina principalmente a partir do Centro Latino-americano de Administración para el Desarrollo (Clad), que foi constituído em 1972 por iniciativa dos governos do México, Peru e Venezuela e tornou-se um organismo público internacional, de carácter intergovernamental, com sede em Caracas, na Venezuela. O Centro tornou-se um importante fórum de debates sobre a modernização das administrações públicas e consolidou suas diretrizes pela promoção de eventos, prestação de serviços, consultorias, realização de estudos e atividades de cooperação técnica entre os países. Promoveu a difusão de ideias não só entre os países pioneiros, mas em todos que aderiram posteriormente, como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Espanha, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Portugal, República Dominicana e Uruguai.

A partir do processo constituinte, as principais medidas legais e administrativas de combate à corrupção que serviram de lastro para a continuidade ao processo são, além da própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), as leis que definiram os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo (BRASIL, 1990), afetando principalmente o setor privado; a lei de criação da política nacional de arquivos públicos e privados (BRASIL, 1991), impactando a dimensão da transparência pública; a Lei da Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), que atingiu o setor público, mas impactou no setor privado por extensão; a lei das licitações (BRASIL, 1993), impactando o setor público e privado; e a aprovação do Código de Ética do Servidor Público Federal (BRASIL, 1994).

Em 1998, o Clad realizou o Fórum Iberoamericano de Combate à Corrupção, em que foi selado um acordo entre instituições governamentais e não governamentais para constituição da Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (Ricorep)¹⁶ (BAUTISTA, 2010). Essa rede de combate à corrupção tinha por objetivo fazer

¹⁶Do Brasil, participaram da constituição dessa rede a CGU, a Comissão de Ética Pública da Presidência da República, a Controladoria-Geral do Estado Governo do Estado de Minas Gerais, o Departamento de Ciências Administrativas Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o Núcleo de Estudo, Pesquisa e Consultoria em Finanças e Contabilidade (Nufi) da UFMG, o Núcleo de Ética e Filosofia Política do Centro de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), as ONGs IFC, a Associação dos Amigos de Santa Catarina (Amasanta), a Associação dos Amigos de Ribeirão Bonito (Amarribo), a

um intercâmbio de informações, eventos, atividades de formação, investigação, consultoria técnica e difusão de publicações especializadas com a função de combater a corrupção e resgatar os princípios éticos na Administração Pública.

O governo Fernando Henrique Cardoso, nos dois mandatos que se estenderam de 1995 a 2002, promoveu várias inovações institucionais e legais no combate à corrupção e na transparência de gestão. No contexto das propostas de reforma gerencial, uma importante inovação foi a expansão do governo eletrônico, em termos de organização das informações e de interatividade com o cidadão (ABRUCIO, 2007). Ao longo dos dois mandatos, foi aprovada a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE), assinada em 1997 e ratificada em 2000 (BRASIL, 2000). Além disso, um conjunto de leis e iniciativas estabeleceu novos marcos legais para as questões dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a prevenção da utilização do sistema financeiro para atos ilícitos, que atingiu o setor privado principalmente (BRASIL, 1998), da quebra do sigilo bancário do contribuinte diretamente pelo Fisco (BRASIL, 2001), impactando novamente no setor privado. Foi criada a CEP em 1999 (BRASIL, 1999) como órgão consultivo da Presidência, cujas atribuições foram ampliadas em 2007 (BRASIL, 2007). Em 2001, foi criada a Corregedoria-Geral da União, com a competência de assistir a Presidência da República em assuntos e providências relativas à defesa do patrimônio público no âmbito do Poder Executivo.

Nos dois mandatos do Presidente Lula, que se estenderam de 2003 a 2010, é possível identificar a continuidade da estruturação do campo da política pública de combate à corrupção por um conjunto de iniciativas administrativas e legais. Houve o fortalecimento do papel institucional da Polícia Federal¹⁷ (BRASIL, 2003c), que tornou o problema da corrupção mais transparente (FILGUEIRAS E ARANHA, 2011); a transformação da Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União¹⁸ (BRASIL, 2003), com *status* de Ministério e função de coordenar e articular a política de combate à corrupção; e a

Fundação Luís Eduardo Magalhães, a Transparência Brasil, a União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (Unacon).

¹⁷ O quadro de servidores da Polícia Federal foi reestruturado e ampliado através da Lei 10.682, de 28 de maio de 2003, que criou cargos na Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, com gratificações para algumas atividades.

¹⁸ As competências da CGU foram explicitadas no art. 17 da Lei 10.863/03 nestes termos: à Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto a assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), no âmbito do Ministério da Justiça, que articula diversos órgãos¹⁹, sendo que as duas últimas iniciativas foram realizadas em 2003. A ENCCLA funciona através de uma reunião plenária anual que avalia o trabalho realizado no combate à corrupção no período e traça as diretrizes para o próximo ano. Essas diretrizes são debatidas e operacionalizadas por grupos de trabalho, além de monitoradas no Ministério da Justiça em reuniões bimestrais com um grupo de 25 órgãos.

Ainda em 2003, foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (BRASIL, 2003a) e assinada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (BRASIL, 2006), adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas. O Portal da Transparência foi colocado no ar em 2004, disponibilizando consultas sobre as transferências de recursos federais aos estados e municípios para acesso de qualquer cidadão interessado. Em 2005, inicia a tramitação do Projeto de Lei 5.586, apensado posteriormente ao PL 5.363/2005, que tipifica o crime de enriquecimento ilícito, tramitando desde essa data em regime de prioridade e sem ter ido à votação até o final dos trabalhos legislativos em 2014 (BRASIL, 1940). Em 2006, é publicada no Diário Oficial da União a normativa acerca dos procedimentos a serem observados pelos bancos no acompanhamento das movimentações financeiras de Pessoas Politicamente Expostas²⁰ (BRASIL, 2006). Por essa normativa, são consideradas pessoas politicamente expostas agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos cinco anos anteriores, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiros, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e outras pessoas de seu relacionamento próximo, conforme definido pela ENCCLA. Em 2009, é criada a Escola da CGU na modalidade de ensino à distância, concentrando esforços na formação de servidores públicos em aspectos práticos da gestão pública, incluindo servidores de Prefeituras Municipais. Em 2010, é aprovada a lei de iniciativa popular, conhecida com a Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010), com o objetivo de proteger a probidade e a moralidade no exercício do mandato parlamentar.

No mandato da Presidente Dilma Rousseff, entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), que abriu a possibilidade para qualquer cidadão solicitar informação pública sem justificativa no pedido, sendo resguardadas apenas as informações

¹⁹Os órgãos participantes da ENCCLA são os Ministérios Públicos, órgãos policiais, Judiciário, órgãos de controle e supervisão – CGU, TCU, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), Susep, Banco Central do Brasil (Bacen), Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Advocacia-Geral da União (AGU), Federação Brasileira de Bancos (Febraban), entre outros.

²⁰Trata-se da Deliberação nº 2 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), publicada em 22/12/2006.

classificadas como importantes na segurança nacional. Em 2012, foi realizada a Primeira Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), cujo processo teve início em 2011 e traçou as diretrizes para o Plano Nacional de Transparência Pública e Controle Social. Ainda em 2012, foi realizada no Brasil, com a participação de representantes de 55 países, a 1ª Conferência Anual da Parceria para Governo Aberto – Open Government Partnership (OGP), que buscou avaliar o andamento dos processos de transparência pública acordados em eventos e convenções internacionais e discutir estratégias de ampliação dessas ações. Em 2013, foi aprovada a legislação sobre a regulação do conflito de interesses públicos e privados no exercício de cargos públicos (BRASIL, 2013) e alterado o Código Penal (BRASIL, 1940) para os crimes de peculato, concussão, corrupção passiva e corrupção ativa, tornando-os crimes hediondos e passíveis de prisão temporária.

O projeto de lei que propunha a alteração do Código Penal tramitava no Congresso desde 2009 e foi votado/aprovado logo após os movimentos de rua em junho de 2013. Esse reconhecimento sobre a pressão social pela votação foi feito nos discursos de vários senadores no dia 26 de junho de 2013, durante o debate e a votação do projeto. Entre as muitas manifestações temos, por exemplo, a do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), ao afirmar que “(...) Aí, Sr. Presidente, não há como fugir à constatação de que estamos nos aventurando a legislar sem a devida reflexão, para atender ao chamado clamor das ruas” (BRASIL, 2013), ou do senador Paulo Davim, do Partido Verde, que reconheceu a necessidade de mais debates, mas que “(...) esta Casa, em hipótese alguma, poderia omitir-se em um momento como este, em que o Brasil ouve o brado retumbante das ruas e o clamor incansável e corajoso do nosso povo”, e na manifestação do Senador Randolfé Rodrigues (PSOL), que assim sintetizou os resultados da pressão popular na votação:

Veja, Sr. Presidente, que o resultado disso, o resultado direto disso é estarmos reunidos, no Senado Federal, em uma quarta-feira, no momento em que a Seleção Brasileira está disputando a semifinal da Copa das Confederações com o Uruguai, para votar a qualificação da corrupção como crime hediondo. Esse é o resultado direto dessa bela geração que, ao longo dos últimos sete dias, tem ocupado as ruas brasileiras e tem, concretamente, construído outro Brasil. (Pronunciamento do Senador Randolfé Rodrigues no Plenário do Senado Federal, 26/6/2013)

Ainda em 2013, foi aprovada legislação que trata da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira (BRASIL, 2013a). A atuação da Polícia Federal foi intensificada, em comparação com o mandato presidencial anterior, mas parte deste incremento deve ser creditada à reestruturação de seus cargos e ingresso de novos servidores. No primeiro mandato do Presidente Lula foram realizadas 276 operações da Polícia Federal (BRASIL, 2015b), com

uma média anual de 69 operações; no segundo mandato do Presidente Lula foram 912 operações e a média anual passou a 228 operações; no mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014) foram realizadas 1.284 operações, com uma média anual de 321 operações.

O exame das iniciativas legais e instrumentais dos mandatos presidenciais nos permite identificar que, ao longo do tempo, houve intensificação tanto nas iniciativas de transparência pública quanto nas medidas que levaram à criação de dispositivos legais para tipificar e punir crimes de corrupção. Embora se considere que houve, em alguma medida, influências exógenas nesse esforço legal e administrativo por força das convenções internacionais, é preciso reconhecer que sem apoio interno, seja de parte da burocracia estatal, seja das organizações da sociedade civil que militam no campo de combate à corrupção, esse conjunto de normas e instrumentos não teria possibilidade de ser produzido em um contexto cultural que, durante largo tempo, foi considerado fortemente influenciado por um “patrimonialismo profundo” (ABRUCIO, 2007, p. 75). A institucionalização desse conjunto de iniciativas e medidas foi fruto de estratégias protagonizadas por atores organizados, com origem na burocracia estatal e nas organizações da sociedade civil que militam nesse campo. Esses atores serão apresentados na terceira seção deste capítulo.

3.3 ARGUMENTOS DOS PRESIDENTES FHC, LULA E DILMA QUE FUNDAMENTARAM AS POLÍTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Quando se pensa em atores estatais relevantes na área de políticas públicas de combate à corrupção no sistema presidencialista brasileiro, pelo simbolismo e pelos recursos políticos da figura presidencial, é oportuno que antes da análise dos atores diretamente envolvidos na arena da política busque-se evidenciar os argumentos sobre o tema que são enunciados publicamente pelos presidentes em seus mandatos. Esta seção será dedicada a cumprir esse papel. O mapeamento dos argumentos foi realizado em documentos encaminhados pelos presidentes ao Congresso Nacional no início de cada ano, os quais informavam as diretrizes do mandato para aquele ano. Para os mandatos do Presidente Lula e da Presidente Dilma Rousseff, foram agregados à análise os discursos presidenciais disponíveis no site oficial da Presidência da República (BRASIL, 2015c), nos quais a palavra corrupção era mencionada.

A busca dos argumentos sobre a corrupção nos discursos foi realizada a partir da perspectiva das histórias causais (STONE, 1989), em que se examina o conjunto de ideias dos três Presidentes ressaltando a interpretação sobre o problema da corrupção: causas e responsáveis pela sua ocorrência e persistência, bem como alternativas para enfrentá-lo. Os

dados sobre fatos importantes relativos ao tema e que estavam na agenda pública no momento dos discursos serão referidos para situar o contexto de enunciação, para quem é dirigido o discurso e a que demanda política responde.

Nas mensagens²¹ do Presidente FHC enviadas ao Congresso nos anos de 1999 e 2000, não foi mencionada a palavra corrupção. Em 2001, esta é referida para justificar a unificação das aduanas brasileiras e paraguaias, na fronteira, como uma forma de combater práticas de descaminho e corrupção (BRASIL, 2001a, p. 239). Em 2002, a corrupção foi mencionada como um dos fatores que afetavam a qualidade do gasto público antes da sua gestão presidencial.

O Brasil não gastava pouco, mas gastava mal. Com prioridades erradas ou sem prioridades claras, o Estado protegia demais quem precisava menos e deixava desassistida a maioria dos realmente necessitados. Nos três níveis de governo, uma administração emperrada, clientelismo e corrupção consumiam grande parte dos recursos antes de chegarem aos beneficiários finais. (BRASIL, 2002, p. 44).

Em outro momento, ao explicitar a opção do governo em trabalhar por uma cultura gerencial na máquina pública, é referido o desafio de substituir uma “cultura burocrática tradicional, autocentrada, formalista mas permeável ao clientelismo e à corrupção” (BRASIL, 2002, p. 475). Ao apresentar algumas iniciativas que impactam o controle da corrupção, entre elas um sistema de acompanhamento das compras públicas e a criação da CEP, a visão governamental sobre a necessidade de combater a corrupção é explicitada como resultado do amadurecimento democrático da sociedade e da cobrança ética, além dos efeitos negativos no desenvolvimento do país ao reduzir a atividade econômica e a qualidade de vida da população, fazendo uma chamada ao controle popular sobre a administração pública (BRASIL, 2002, p. 515). No mesmo sentido, houve referência ao tema ética, que explicou a evolução do trabalho da CEP nos três anos de governo:

Lições aprendidas – Códigos de ética não servem para quem não tem ética. As normas não têm o condão de alterar hábitos e condutas se não estão respaldadas na exigência social e em uma estrutura de administração adequada. A efetividade das normas está diretamente associada ao seu conhecimento e compreensão sobre como aplicá-las e ao apoio político e engajamento das lideranças formais e informais. Mas quem não dispõe de norma efetiva de conduta não tem um referencial ético objetivo. Uma gestão eficaz da ética é centrada em ações direcionadas para a compreensão das normas de conduta e disseminação de conhecimentos sobre como aplicá-las para resolver questões práticas do cotidiano. (BRASIL, 2002, p. 518).

²¹As mensagens ao Congresso Nacional são encaminhadas no início de cada ano legislativo e são compostas por uma mensagem do presidente e pelo corpo principal do documento, onde é apresentada uma síntese das principais ações do ano que terminou e detalhadas as informações sobre programas e diretrizes de governo para o ano que inicia.

Essa visão de que educar para a ética aliada ao controle social é fundamental para a consolidação de um padrão de conduta desejável na administração pública é arrematada na observação feita na referência sobre a Corregedoria-Geral da União, uma vez que sua atuação “reforça o entendimento de que o estímulo à fiscalização, por parte cidadão, é a melhor vacina contra os desvios de conduta na administração pública” (BRASIL, 2002, p. 522). A política de combate à corrupção nos mandatos do Presidente FHC, com relação às normas legais e iniciativas, estava em fase de construção das bases de implementação.

Exatamente por esse cenário nacional com relação à política de combate à corrupção, desde a campanha presidencial e nos dois mandatos do Presidente Lula, o tema esteve presente. Em seu programa de governo, estava registrada a intenção de trabalhar com campanhas educativas e pedagógicas de defesa da ética na política, promovendo o debate sobre a corrupção.

(...) um amplo debate nacional sobre a corrupção, suas causas, seus métodos e seus efeitos, estimulando a cidadania a contribuir para combater a corrupção no Brasil, e procurando criar na população – entre os servidores públicos em particular – um sentimento de repulsa frente a todo ato de corrupção no setor público e no setor privado, bem como de co-responsabilidade no seu combate. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002)

No discurso de posse do primeiro mandato do Presidente Lula, não foi feita menção à corrupção. O objetivo primordial do governo era o combate à fome. Mas, na mensagem presidencial ao Congresso Nacional que versou sobre os valores democráticos e o papel do parlamento, o tema do combate à corrupção fez-se presente nas primeiras páginas, justificado como um anseio da sociedade não atendido pelos governantes anteriores. As raízes estruturais da corrupção são relacionadas, nesse documento, a três dimensões: (1) a cultural – expressa uma tradição histórica de personalismo nas relações sociais e de clientelismo nas relações políticas; (2) ao patrimonialismo, que conferiu a uma elite dominante a capacidade de organizar seus interesses econômicos a partir de privilégios concedidos pelo Estado; e (3) ao caráter crônico e estrutural da distorção dos objetivos universalistas do Estado, pela pressão de interesses econômicos privados ilegítimos (BRASIL, 2003b, p. 23).

Assim, a mensagem presidencial sinaliza à equipe de governo e aos demais agentes políticos que a corrupção é um problema importante e suas causas contemplam dimensões culturais e econômicas. Os responsáveis pelo problema têm “interesses econômicos privados ilegítimos” e os governantes anteriores não deram resposta satisfatória ao problema. Na sequência, é dito que até mesmo a criação da Corregedoria-Geral da União, pelo governo FHC, foi “uma resposta tardia e insuficiente ao clamor da opinião pública, inconformada com

a impunidade, e de uma reação defensiva” (BRASIL, 2003b, p. 23). As soluções apresentadas são a participação da sociedade, a transparência pública, o fortalecimento da CGU, o órgão resultante da reestruturação da Corregedoria-Geral criada pelo Presidente FHC, a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção com participação da sociedade civil, o lançamento de uma cartilha sobre o combate à corrupção para orientar a população sobre mecanismos disponíveis para controle social, a adoção do sorteio público para fiscalização de municípios com relação às transferências de recursos federais, ações de integração entre os órgãos de fiscalização e ampliação da troca de conhecimento com outros países (BRASIL, 2003b, p. 25-26). A participação social é vista como a principal estratégia para o combate à corrupção, e as demais medidas são instrumentais para facilitar a participação e ampliar o acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

Na mensagem presidencial de 2004, o Presidente Lula destacou como iniciativas para o combate à corrupção a implementação das medidas anunciadas na mensagem ao Congresso do ano anterior. A elas seria acrescida a integração ao esforço do Ministério Público Federal, do Ministério Público de todos os estados e da Polícia Federal em ações de auditoria feitas pela CGU (BRASIL, 2004, p. 246-247).

Em 2005, o foco da mensagem do Presidente Lula, no que tange ao combate à corrupção, foi na avaliação de que as ações empreendidas apresentaram resultados positivos devido à articulação entre os órgãos responsáveis e à ampliação da participação popular. A mensagem chama a atenção para a preparação do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, que foi realizado no Brasil naquele ano, e para o projeto de estruturação do Sistema Nacional de Correição e o Sistema Nacional de Ouvidorias pela CGU (BRASIL, 2004, p. 264-265).

Por ocasião da abertura do 4º Fórum Global de Combate à Corrupção, em 7 de junho de 2005, o Presidente Lula afirmou que a corrupção “é um mal, é uma chaga no mundo inteiro, mas que penaliza mais os países mais pobres do mundo”. Reforçou essa interpretação da corrupção ao dizer que, tendo viajado pelo mundo, verificou que em todo lugar “(...) a questão da corrupção é quase que uma doença incurável, parece incurável às vezes, uma doença que parece que ataca os mais pobres, porque a corrupção não prejudica os mais ricos” (BRASIL, 2005a). Argumentou ainda sobre a impossibilidade de acabar com a corrupção afirmando que “ela é uma coisa crônica, ela está incrustada, muitas vezes, na alma; ela está incrustada, muitas vezes, na consciência do corrupto; ela está incrustada, muitas vezes, na impunidade que os corruptos sempre tiveram (...)” (BRASIL, 2005a). Embora tenha afirmado não acreditar no fim da corrupção, ressaltou que a impunidade é o principal problema a ser atacado.

Na sua identificação das causas da corrupção, além da impunidade, citou a globalização econômica que enfraqueceu os estados nacionais e “suas formas democráticas de controle social. Com isso, teriam aumentado consideravelmente os riscos de apropriação privada da coisa pública e da proliferação da corrupção” (BRASIL, 2005a). Com relação ao Brasil, afirmou entender que uma das causas foram as “privatizações inadequadas, sucateamento da máquina governamental e terceirização da gestão estatal [que] corroeram (...) um patrimônio público construído por gerações, expondo mais o país aos riscos da corrupção” (BRASIL, 2005a). Argumentou que no seu governo não foi a corrupção que aumentou, mas sim o combate à corrupção. Como solução apresentou as ações integradas internacionalmente; a ratificação da Convenção de Mérida; a intensificação da fiscalização pelo fortalecimento dos órgãos envolvidos no combate, com um forte caráter preventivo e educativo; e a criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, com metade dos seus membros indicados por entidades da sociedade civil. Tratava-se, na avaliação do Presidente, de um “projeto de reforma institucional que assegurará mais transparência à nossa política e que fará da corrupção uma triste lembrança de um passado que não voltará” (BRASIL, 2005a).

Em outro trecho do discurso, sistematizou o combate em seu governo em quatro pontos: (1) comportamento ético de todos os que estão na máquina pública; (2) vigilância sistematizada e cotidiana da sociedade civil e da imprensa; (3) atuação do Poder Judiciário “para que os culpados sejam, definitivamente, presos”; e (4) a atuação do Ministério Público, ressaltando que este “muitas vezes faz o papel da imprensa, faz o papel da polícia, e muitas vezes faz até mais do que deveria fazer, mas que é extremamente importante para o nosso país” (BRASIL, 2005a). Quanto à Polícia Federal, avaliou que “sem querer fazer pirotecnia, conseguiu fazer um trabalho de causar inveja a muita polícia de países desenvolvidos no mundo inteiro” (BRASIL, 2005a). Encerrou afirmando que “a solução para combater a corrupção significa mais democracia, significa mais transparência, significa mais vontade política (...)” (BRASIL, 2005a).

Em cadeia de rádio e televisão, poucos dias após a abertura do 4º Fórum Global de Combate à Corrupção, em 23 de junho de 2005, o Presidente Lula fez um pronunciamento especificamente sobre o tema corrupção quando estava ocorrendo no Congresso Nacional a Comissão Parlamentar de Inquérito que investigava o esquema de corrupção conhecido como

“escândalo do mensalão”²², com envolvimento de membros do alto escalão governamental e da cúpula do PT. Nesse pronunciamento, afirmou que a corrupção “(...) ao longo dos anos, tem significado um grande pesadelo para governantes e, ao mesmo tempo, uma grande vergonha para o povo brasileiro” (BRASIL, 2005b), e continuou sua fala dizendo que “(...) é uma doença antiga. Mas muito podemos fazer contra esse câncer que corrói nosso país” (BRASIL, 2005b). Nessa intervenção, o Presidente atribuiu às medidas de combate à corrupção, como a atuação da Polícia Federal e o fato de altas autoridades estarem sendo investigadas, a percepção de que os casos de corrupção estavam aumentando. Comparou o que ocorria com a situação de uma casa que não é limpa por muito tempo, na qual há muita sujeira acumulada, mas que “(...) quando você começa a limpar, o que mais aparece é lixo: atrás da porta, debaixo dos móveis, dentro dos armários” (BRASIL, 2005b). Reiterou que no seu governo “a sujeira não é colocada embaixo do tapete” (BRASIL, 2005b) e que “a polícia não iria agir politicamente, prendendo os pequenos e fechando os olhos para os grandes” (BRASIL, 2005b). De certa forma, nesse discurso, o Presidente comparou as ações de combate à corrupção a uma faxina, termo rejeitado pela Presidente Dilma, que o sucedeu, como veremos mais adiante.

A mensagem do Presidente Lula encaminhada ao Congresso Nacional em 2006, ao tratar do tema, restringiu-se a apresentar resultados das medidas de combate à corrupção como a continuidade do sorteio público para fiscalização da aplicação de verbas federais nas contas municipais feito pela CGU, realizada desde 2003; as 2.785 auditorias e as 1.631 Tomadas de Contas Especiais encaminhadas ao Tribunal de Contas da União (TCU); a apuração de mais de mil denúncias; a criação do programa de capacitação da CGU “Olho Vivo no Dinheiro Público” com distribuição de 1 milhão de cartilhas; a criação do Portal de Transparência e de uma coordenação especial para combater os cartéis nas compras públicas (BRASIL, 2006a). De novidade, anunciou para 2006 o anteprojeto da Lei de Conflito de Interesses²³. É importante lembrar que foi durante o ano anterior que o “escândalo do mensalão” foi divulgado e, portanto, o relatório respondia às críticas feitas pela mídia e pela oposição sobre eventual conivência do governo com relação à corrupção.

No início do segundo mandato, em 2007, a mensagem do Presidente Lula ao Congresso Nacional apresentou a questão da corrupção entre os eixos que fundamentariam a

²²Em 2005, a Revista Veja divulgou um esquema de propinas pagas aos parlamentares para garantir a votação de projetos do interesse do governo, envolvendo personagens do alto escalão presidencial, que resultou na Ação Penal 470, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2013, levando à prisão parlamentares da base governista e o ex-chefe da Casa Civil no governo Lula, o ex-deputado José Dirceu.

²³Esta lei só foi aprovada em 2013 e recebeu o número 12.813.

estratégia governamental para melhoria da gestão pública (BRASIL, 2007a, p. 203). Destacou as medidas de combate à corrupção adotadas no primeiro mandato, as ações da CGU e da Polícia Federal, o envio de dois projetos de lei: um que versava sobre o enriquecimento ilícito e outro que regulamentava o conflito de interesses, isto é, estabelecia quais são as situações de conflito de interesses públicos e privados durante ou após o exercício de cargo ou emprego no governo federal que podem causar prejuízos ao interesse coletivo. O trabalho com a organização não governamental Transparência Brasil para mapeamento de riscos da Administração Pública com relação à corrupção realizado em 2006 foi citado, bem como as ações de formação da CGU junto aos municípios. As interlocuções internacionais em espaços que debatem medidas de combate à corrupção foram apresentadas como um ponto a favor da melhoria da imagem do país. Projetou para 2007 a finalização do anteprojeto de lei de acesso à informação, a elaboração de marcos legais na área de licitação, a proteção aos servidores denunciadores, o acesso à documentação contábil das entidades contratadas pela Administração Pública e a participação nas discussões sobre o marco regulatório da transferência de recursos federais para entidades sem fins lucrativos (BRASIL, 2007a, p. 215).

Em 2008, a mensagem do Presidente salientou os avanços do seu governo no combate à corrupção e destacou a articulação entre os órgãos públicos nacionais. Chamou a atenção para as articulações internacionais dos esforços de combate à corrupção, citando a realização da 5ª Reunião Anual da ENCCLA (BRASIL, 2008, p. 226-227).

Em 2009, a mensagem presidencial ao tratar do combate à corrupção reiterou as medidas já adotadas, apresentando dados. Referiu-se a uma pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, a qual apontou que dois terços dos entrevistados reconheciam o aumento na apuração dos casos de corrupção durante a sua gestão (BRASIL, 2009, p. 271-273). Ainda em 2009, em discurso proferido no Dia Internacional contra à Corrupção, o Presidente abordou a questão dos valores morais que orientam as pessoas. Comparou o conhecimento do governante sobre a prática de corrupção ao papel do pai em relação ao uso de drogas pelo filho, afirmando que “(...) às vezes, o filho dele está queimando um ‘baseadinho’ no quarto, e ele não sabe. A corrupção é assim. Às vezes ela está dentro da tua casa, ela está na tua porta e você não sabe” (BRASIL, 2009a). Enfatizou ainda que a impunidade seria um fator importante na percepção do combate à corrupção.

(...) Porque o que leva o povo inteiro, e se fizer uma pesquisa, vai dar 90% achando que tem impunidade, é que ele percebe que um cara que rouba um pãozinho vai preso e um cara que rouba 1 bilhão não vai preso. Isso está muito forte na cabeça das pessoas. (BRASIL, 2009a)

Nesse discurso do Presidente, aparece pela primeira vez a questão dos paraísos fiscais como um mecanismo facilitador para a corrupção e a crítica ao sistema financeiro com relação ao aporte financeiro que os bancos receberam dos cofres públicos na crise econômica mundial. Sua percepção era de que o combate à corrupção é diferente conforme a classe social do corrupto e que somente os pobres são punidos.

Vamos pegar a nossa crise econômica, para ver o que aconteceu. Vamos analisar corretamente o crime que o sistema financeiro internacional cometeu com a Humanidade. Quantos bilhões de dólares os cofres públicos dos países ricos tiveram que colocar no sistema financeiro, que quebrou por especulação, sem gerar emprego, sem gerar distribuição de renda, e o dinheiro que faltou para ajudar os países pobres do mundo apareceu para salvar os banqueiros que tinham quebrado os Estados? Se nós não aumentarmos a punição para essa gente, nós vamos continuar enchendo as cadeias de pobres e vamos continuar vendo a corrupção correr solta no mundo. (BRASIL, 2009a)

No último ano do segundo mandato, a mensagem do Presidente ao Congresso Nacional (BRASIL, 2010c) ratificou a importância de o Brasil ser signatário dos três tratados internacionais na área de prevenção e combate à corrupção: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção da ONU), a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Convenção da OEA) e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Convenção da OCDE). Destacou também as medidas de implementação e acompanhamento, em especial o fato de o Brasil estar presidindo o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção da OEA (Mesicic), que efetua o acompanhamento do cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-Partes. Na área educacional, para prevenir a corrupção, foi apresentada a grade de formações com os números de envolvidos e ressaltada a criação da Escola Virtual da CGU.

O mandato da Presidente Dilma Rousseff foi marcado discursivamente pelo comprometimento no combate à corrupção. No seu Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2011, enfatizou que os órgãos de controle e investigação teriam todo o respaldo para atuarem de forma firme e autônoma, comprometendo-se a ser “(...) rígida na defesa do interesse público. Não haverá compromisso com o desvio e o malfeito. A corrupção será combatida permanentemente (...)” (BRASIL, 2011d). Na mensagem presidencial encaminhada no seu primeiro ano do mandato ao

Congresso Nacional (BRASIL, 2011a), registrou que pretendia manter o cumprimento das convenções sobre o tema ratificadas no país e ampliar a interlocução internacional no capítulo das medidas de combate à corrupção. Ainda em 2011, o Brasil sediou o lançamento do projeto Governo Aberto e, em 2012, a 1ª Conferência de Alto Nível Parceria para Governo Aberto (OGP). Em todos esses eventos, afirmou em seus discursos seu compromisso com a transparência e a participação social no controle das políticas públicas, relacionando tais iniciativas com um combate mais efetivo à corrupção (BRASIL, 2012b). Na abertura da 15ª Conferência Internacional Anticorrupção (IACC), em 7 de novembro de 2012, a Presidente afirmou que o combate à corrupção é prática de Estado no seu governo (BRASIL, 2012c).

No mesmo sentido, foram suas mensagens presidenciais ao Congresso Nacional no segundo e terceiro ano do seu mandato, agregando ao discurso uma valorização das ações de capacitação para o exercício da cidadania e prevenção da corrupção, realizadas junto ao público infantojuvenil e adulto pela CGU através de projetos ou de educação à distância. Afirmou que, ao término de 2012, essas ações “(...) já haviam atingido mais de 1,5 milhão de alunos e 50 mil professores de 8 mil escolas de todo o Brasil. (...) Foram ainda capacitadas, por meio da educação à distância, 4.265 pessoas (...)” (BRASIL, 2013b). O tema do gasto público relacionado à corrupção e ao governo aberto entrou na pauta discursiva em 9 de abril de 2012, por ocasião do pronunciamento da Presidente no encerramento do Seminário Brasil e EUA – Parcerias para o Século XXI, que relacionou a abertura de dados e transparência à eficiência no gasto público. Em 2013, a Presidente Dilma lançou cinco grandes pactos, entre eles o pacto pelo Combate à Corrupção e pela Reforma Política. Este pacto foi mencionado pela Presidente no seu discurso de abertura da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas – Nova Iorque (EUA), oportunidade em que também fez a defesa da participação social como importante no processo (BRASIL, 2013c). No mesmo evento, foi feita nova referência à relação essencial entre governo aberto e combate à corrupção, dessa vez relacionando-o com a questão de “maior eficiência no gasto público, na medida em que se melhora a possibilidade de avaliação e monitoramento” (BRASIL, 2013c), com a democracia e com o acesso à informação devido aos cidadãos.

No auge das manifestações de rua ocorridas no Brasil em 2013, quando a corrupção esteve na pauta midiática de forma intensa como um dos motivos de protesto, a Presidente, ao falar no lançamento do Marco Regulatório da Mineração, em 18 de junho de 2013, reconhece que a “mensagem direta das ruas é de repúdio à corrupção e ao uso indevido do dinheiro público”, relacionando-a ao valor da democracia e da participação dos cidadãos, concluindo que “(...) eu queria dizer aos senhores, a minha geração sabe o quanto isso nos custou”

(BRASIL, 2013d), relembando seu capital político de luta contra o regime no período da ditadura, quando foi presa e torturada.

Em 21 de junho de 2013, logo após muitas cidades de porte grande e médio terem enfrentado depredação com as manifestações de rua, a Presidente pronuncia-se em cadeia de rádio e televisão no sentido de pedir ordem, apoiando-se novamente no seu capital político, e aproveita para apresentar uma proposta de reforma política que amplie a participação popular e reduza o poder econômico sobre o sistema político, afirmando que “a melhor forma de combater a corrupção é com transparência e rigor” (BRASIL, 2013e).

A minha geração lutou muito para que a voz das ruas fosse ouvida. Muitos foram perseguidos, torturados e morreram por isso. A voz das ruas precisa ser ouvida e respeitada, e ela não pode ser confundida com o barulho e a truculência de alguns arruaceiros. Sou a presidente de todos os brasileiros, dos que se manifestam e dos que não se manifestam. A mensagem direta das ruas é pacífica e democrática. Ela reivindica um combate sistemático à corrupção e ao desvio de recursos públicos. Todos me conhecem. Disso eu não abro mão. (BRASIL, 2013e)

Como rescaldo das manifestações de junho e julho, por ocasião das comemorações da data da independência do Brasil, no dia 7 de setembro, havia expectativa de uma nova onda de protestos no país. A Presidente fez um pronunciamento em cadeia de rádio e televisão no dia 6, antecipando-se aos fatos. Nesse pronunciamento ressaltou os avanços do país e reconheceu que há muitos problemas a serem enfrentados, retomando o tema dos pactos lançados em junho, entre eles o da Reforma Política e do Combate à Corrupção, lembrando a proposta de realização do plebiscito²⁴ sobre o tema (BRASIL, 2013g). Na sua fala, a reforma política é uma solução no combate à corrupção.

Na cerimônia de sanção da lei que institui o Estatuto da Juventude, em 5 de agosto de 2013, a Presidente falou sobre os corruptores e a lei sancionada na semana anterior que determinou punições mais efetivas e severas para pessoas jurídicas envolvidas em corrupção (BRASIL, 2013a), posicionando-se no sentido de que “combater isso exige e requer o envolvimento e a participação da sociedade, por isso nós não podemos descuidar do combate aos corruptores” (BRASIL, 2013f). No pronunciamento de final do ano em 2013, em rádio e

²⁴Em junho, no calor das manifestações, a Presidente entregou ao Congresso Nacional uma proposta de plebiscito para estabelecer as bases da reforma política, fundada em cinco pontos: financiamento de campanha eleitoral, se público, privado ou misto; o tipo de voto, se proporcional, distrital ou misto; a manutenção ou não das coligações partidárias; o fim da suplência no Senado e o fim do voto secreto dos parlamentares. Essa proposta não foi adiante por falta de apoio no Congresso Nacional e pela manifestação do Tribunal Superior Eleitoral, em nota pública, sobre as dificuldades de operacionalizar a consulta pública em prazo hábil para as eleições de 2014. Em agosto, cinco bancadas de partidos na Câmara dos Deputados (PT, PCdoB, Partido Democrático Trabalhista e Partido Socialista Brasileiro) encampam a proposta da Presidente e protocolam um projeto de decreto legislativo, assinado por 188 deputados, que está em tramitação, para realizar um plebiscito sobre o tema.

televisão, a Presidente afirmou que no seu governo “não abrimos mão, em nenhum momento, de apoiar o combate à corrupção em todos os níveis. Exatamente por isso, nunca no Brasil se investigou e se puniu tanto o malfeito” (BRASIL, 2013h).

Em 2014, a Presidente menciona a corrupção na sua mensagem presidencial ao Congresso Nacional, informando sobre os investimentos feitos “na transparência da nossa gestão pública e na eficiência das nossas instituições de controle, de forma a acabar com a chaga histórica da corrupção, algo que a sociedade não mais tolera” (BRASIL, 2014a). Citou também a publicação da lei que regula o conflito de interesses (BRASIL, 2013) e da lei que regrou a responsabilidade de empresas em atos contra a administração pública (BRASIL, 2013a) como medidas efetivas de seu governo no combate à corrupção, comparando-a com a inflação no sentido de que “exige compromisso de todos, Governo Federal, entes federados e sociedade, e demanda prazo para sua consolidação e sedimentação” (BRASIL, 2014a). No relatório relativo às ações de combate à corrupção em 2013, ressaltou a parceria para o Governo Aberto e as várias reuniões internacionais com participação relevante do país, como a da Convenção Interamericana contra a Corrupção, a I Reunião Especializada de Ministros e Altas Autoridades de Prevenção e Luta contra a Corrupção da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) e a 5ª sessão dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Uncac), realizada em novembro de 2013 na Cidade do Panamá (BRASIL, 2014a).

Ao assumir o segundo mandato, a Presidente Dilma reiterou no seu discurso de posse proferido em 1º de janeiro de 2015 sua interpretação sobre o problema da corrupção relativa ao controle social, ao afirmar que “(...) democratizar o poder significa combater energicamente a corrupção” (BRASIL, 2015). Na sua manifestação, informou que tomará cinco medidas para combater a corrupção: (1) transformar em crime e punir com rigor os agentes públicos que enriquecem sem justificativa ou não demonstrem a origem dos seus ganhos; (2) modificar a legislação eleitoral para transformar em crime a prática de caixa dois²⁵; (3) criar uma nova espécie de ação judicial que permita o confisco dos bens adquiridos de forma ilícita ou sem comprovação; (4) alterar a legislação para agilizar o julgamento de processos envolvendo o desvio de recursos públicos; e (5) criar uma nova estrutura, a partir de negociação com o Poder Judiciário, que dê maior agilidade e eficiência às investigações e aos processos movidos contra aqueles que têm foro privilegiado (BRASIL, 2015). Com relação à primeira medida, cabe ressaltar que desde 1992, através da Lei Federal 8.429, já existe a

²⁵Caixa dois é um termo utilizado para indicar recursos recebidos pelos partidos políticos de forma irregular, sem registro dos doadores ou na sua contabilidade.

penalização para o enriquecimento ilícito de agente público. Porém, tanto o enriquecimento ilícito quanto o uso do caixa dois em campanha eleitoral não estão previstos no Código Penal como crime.

A título de síntese das ideias sobre a corrupção e seu combate entre os atores estatais, é possível identificar as linhas da política de combate à corrupção nos documentos analisados dos três últimos presidentes. No segundo mandato do Presidente FHC, a corrupção foi relacionada a questões de gasto público, ou seja, aplicação dos recursos indevidamente. Nos mandatos do Presidente Lula, foi percebida como resultado da impunidade dos mais poderosos. No mandato da Presidente Dilma, como reflexo do controle social e estatal deficiente. As soluções apresentadas foram compatíveis com o diagnóstico. Até 2003, as soluções estavam voltadas à consecução de uma estrutura incipiente de fiscalização representada pela Corregedoria-Geral da União no âmbito interno, sendo que a adesão às convenções internacionais seguiu as linhas da política internacional nesse sentido²⁶. No período que se estende de 2003 a 2010, a solução passa pela transformação da Corregedoria-Geral em Controladoria-Geral da União, com as funções de agência anticorrupção, e há o andamento de um conjunto de leis que tipificam e criminalizam a conduta corrupta. E, no período de 2010 a 2014, a participação social é resgatada no discurso e na formalização de ferramentas como um valor no campo de combate à corrupção. Cada mandato presidencial manteve as iniciativas anteriores, agregando à política novas leituras interpretativas e instrumentos de controle da corrupção.

3.4 OS ATORES ESTATAIS NO CAMPO DO COMBATE À CORRUPÇÃO

Esta parte desta seção tratará dos dois principais atores estatais²⁷ que estão no campo de combate à corrupção e relacionam-se com o campo da política fiscal e/ou seu subcampo da educação fiscal, e por essa razão importam na investigação desta tese: a RFB, que a partir daqui será referida como Receita Federal, e a CGU. O papel da Receita Federal no combate à corrupção está centrado especialmente no que diz respeito ao combate dos crimes que envolvem a “lavagem” de dinheiro, ou seja, estratégias delituosas que buscam dar legitimidade a recursos financeiros advindos de práticas ilegais. Por outro lado, a CGU está

²⁶Conforme Ramina (2009) as diferentes Convenções sobre a corrupção tiveram excelente recepção na maioria dos países, ficando à margem apenas países que atraem capital pela falta deliberada de regulamentação, os chamados paraísos fiscais.

²⁷A Polícia Federal e os Ministérios Públicos da esfera federal e estadual são atores importantes nesse campo, que por força da concentração dos seus esforços nas suas funções investigatórias, no entanto, não impactaram nos temas investigados nesta tese.

voltada para a coordenação das ações de correição, fiscalização, auditoria e controle social do Estado, organizada com as funções de uma agência anticorrupção²⁸.

A Receita Federal desde 2004 mantém uma estreita colaboração com os órgãos que participam da ENCCLA. A ENCCLA foi instituída em 2003 como um importante espaço governamental de definição e coordenação de ações dos atores estatais envolvidos nas políticas de combate à corrupção e envolve mais de 60 órgãos governamentais dos três poderes, além de algumas organizações voltadas ao tema²⁹. Sua forma de atuação é através de um fórum anual em que são debatidas e decididas as principais ações a serem executadas e as metas a serem alcançadas a cada ano, bem como as responsabilidades de cada um dos participantes.

Em 2004, a Receita Federal ficou responsável, junto com o Coaf, pela Meta 32/2004 da ENCCLA, que consistia na elaboração de estudo sobre as medidas necessárias para combater a lavagem de dinheiro por empresas *offshore*. Empresas *offshore* são aquelas que se localizam em paraísos fiscais, fora do país de domicílio dos proprietários com o objetivo de evitar o pagamento de impostos. Essa meta foi mantida em 2005 e trouxe o tema dos paraísos fiscais para o debate institucional da Receita Federal. Apesar desse início de atuação na ENCCLA com um tema polêmico e que certamente gerou resistências em empresas com grande poder econômico, a Receita Federal não teve até 2014 nenhuma meta que tratasse de outro tema que de fato pudesse ter potencial para uma alteração de equilíbrio entre atores interessados no campo das políticas de combate à corrupção na sua intersecção com a política fiscal³⁰.

²⁸Segundo Souza (2008, p. 23), uma agência anticorrupção “é um órgão (de financiamento) público e de natureza durável, com uma missão específica de combate à corrupção e de redução das estruturas de oportunidades propícias para sua ocorrência através de estratégias de prevenção e repressão”.

²⁹Essas organizações têm vínculo com categorias de servidores públicos com atuação na área, por exemplo, a Associação dos Delegados da Polícia Federal (ADPF), a Associação Nacional dos Procuradores de Estado (Anape) e a Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR), entre outros.

³⁰Em 2006, a meta da Receita Federal foi operacional: o compartilhamento de informações com os demais órgãos envolvidos no combate à corrupção. Em 2007, não há menção à responsabilidade da Receita Federal em metas da ENCCLA. Em 2008, sua participação na ENCCLA envolveu metas de quebra de sigilo bancário, proteção de agentes públicos envolvidos no combate à corrupção, elaboração de manuais operacionais e projetos para a realização de campanhas de prevenção e combate à corrupção. Em 2009, a metodologia de divulgação das metas da ENCCLA foi alterada quanto às responsabilidades: em vez de órgãos, foram designados alguns ocupantes de cargos como responsáveis pelas metas, como o Secretário Nacional de Justiça. Em 2010, a Receita Federal não teve responsabilidade de coordenação das metas, apenas atuou como colaboradora em oito delas, algumas operacionais. Em 2011, foi responsável por outra meta operacional, de disponibilização eletrônica de dados fiscais para os demais parceiros, o mesmo ocorrendo em 2012, com a meta de aprimorar o Sistema Nacional de Bens Apreendidos. Em 2013, esteve comprometida em oito metas como um dos órgãos colaboradores, coordenando apenas a meta de elaboração de um relatório de gestão de riscos junto com outros órgãos.

Em 2014, a Receita Federal responsabilizou-se pela coordenação da meta de elaboração de uma proposta de alteração legislativa visando ao fim da extinção e suspensão da punibilidade pelo pagamento ou parcelamento de tributos não recolhidos no prazo e o aumento do rigor na punição da sonegação fiscal. Atualmente, o contribuinte que não recolheu seus tributos, seja qual for a razão, pode pagar ou pedir o parcelamento dos débitos, situação jurídica em que está suspensa a pretensão de punição do Estado pelo não pagamento dos tributos. Essa alteração legislativa é um dos temas mais polêmicos a serem enfrentados na política fiscal brasileira e as entidades sindicais da área da administração tributária têm buscado a efetivação. O argumento dos servidores da administração tributária é que a suspensão da punibilidade estimula a sonegação fiscal e diminui a percepção de risco, contribuindo para fomentar a crença de que, no Brasil, “não vale a pena” seguir as leis, declarar e pagar seus impostos.

A disputa sobre essa legislação não é recente, mas os defensores da manutenção têm garantido suas posições desde 1996. Um exemplo dos argumentos que a sustentam está na justificativa para rejeição do Projeto de Lei nº 46/1999, publicado no Diário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1999) em 23/10/1999, em que a alusão aos custos de produção e ao peso da carga tributária estão presentes.

O cenário econômico do país, que mostra o desprezo que devota o governo aos setores produtivos, em privilégio dos financeiros, bem evidencia a angústia dos que produzem ao terem de escolher entre pagar seus funcionários ou recolher os tributos devidos. (Diário da Câmara dos Deputados, 23/10/1999)

A questão da suspensão da punibilidade em crimes contra a ordem tributária por pagamento ou parcelamento do débito é uma das disputas mais significativas no campo das políticas fiscais, mas não é a única. Uma pesquisa entre as proposições que tramitam na Câmara Federal com relação aos crimes contra a ordem tributária retorna 39 projetos de lei em tramitação. Alguns desses projetos estão apensados a outros que tratam do mesmo tema. Uns solicitam redução de penas em casos específicos (PL 5.675/2013); outros, a elevação das penas (PL 7.232/2014). Esse conjunto de questões em disputa gera, por sua vez, um conjunto de argumentos entre os legisladores e os grupos interessados, que versam sobre a justiça fiscal.

O debate interno na Receita Federal é um reflexo da disputa sobre esse conjunto de questões. O tema da justiça fiscal passa por sua relação com dois outros temas: a carga tributária brasileira e a justiça social. De um lado está o grupo dominante que se posiciona, em relação às políticas fiscais na área tributária e a sua ligação com medidas de combate à

corrupção, de forma neutra ou em defesa de uma justiça fiscal que proteja ou não atrapalhe o funcionamento do mercado. Quem está em posição neutra entende que não há relação entre a política fiscal e o combate à corrupção. Quem defende políticas fiscais que protejam ou não atrapalhem o mercado é pela adoção de medidas como a redução da carga tributária e da desregulamentação do mercado. A ideia de justiça fiscal desse grupo está nos efeitos dessas medidas, que dinamizariam a economia, reduzindo custos e gerando empregos; o resultado em médio e longo prazo seria a inclusão social. De certa forma, esse grupo mantém a visão de desenvolvimento econômico do período ditatorial, sintetizada na frase “é preciso deixar crescer o bolo para depois dividir”, atribuída ao ex-Ministro da Fazenda Delfim Neto (CORDEIRO, 2014).

Um dos argumentos contra uma política fiscal que redistribua a riqueza está baseado na afirmação de que medidas dessa natureza envolvem o controle do Estado sobre as empresas e seus lucros, e o efeito gerado inclui deslocamento de empresas e capitais para países com menor intervenção estatal, causando desemprego pela redução da atividade econômica nos países que adotam essa linha. Tanto para os que se situam de forma neutra no debate quanto para os que se posicionam em defesa da ideia de uma justiça fiscal preservando o mercado, as medidas de combate à corrupção não têm destaque no contexto da política fiscal. Para este grupo, o papel do Estado na política fiscal é criar as condições para o desenvolvimento econômico e o papel da sociedade nesse contexto está restrito ao conhecimento do sistema tributário e fiscal, bem como no cumprimento voluntário das obrigações.

De outro lado, estão os desafiantes, que defendem a redistribuição da carga tributária entre os contribuintes, tornando-se menos regressiva, isto é, paga mais tributos quem tem mais renda e propriedades. Para esse grupo, medidas como a implementação do imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição Federal de 1988 e não regulamentado, o combate aos crimes de “lavagem” de dinheiro nos paraísos fiscais e a punição da sonegação fiscal de forma exemplar são pontos que uma política de Estado deve adotar. Entende que a política fiscal deve ser articulada também como instrumento das políticas de combate à corrupção. A ideia de justiça fiscal, para os desafiantes, está impregnada pela ideia de uma justiça social redistributiva da riqueza e de controle do poder econômico. O papel da sociedade, para esse grupo, é questionador do sistema para promover a mudança.

A atuação da Receita Federal na ENCCLA está relacionada a este pêndulo entre dois conjuntos de ideias, que em última instância tem a ver com os modelos de Estado em disputa no contexto ampliado. De um lado, os que defendem um Estado liberal, com setores

econômicos atuando sem regulações expressivas e responsabilizando os indivíduos pela provisão de suas necessidades; de outro, os que defendem um Estado social, que promova a justiça pela intervenção nas desigualdades sociais, redistribuindo renda entre o conjunto dos cidadãos e ampliando a oferta de serviços públicos.

O segundo ator estatal expressivo no campo de combate à corrupção é a CGU. A Controladoria teve origem na Corregedoria-Geral da União, criada em 2001, com a função básica de assessorar o Presidente nos assuntos relativos à defesa do patrimônio público. Em 2003, no primeiro mandato do Presidente Lula, a Corregedoria-Geral foi reestruturada, transformada em Controladoria-Geral da União. A reestruturação deu ao novo órgão o caráter de agência anticorrupção, vinculada diretamente à Presidência da República, com a função de prestar assessoria, no âmbito do Poder Executivo. Como agência anticorrupção, agregou aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público o incremento da transparência da gestão, atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (BRASIL, 2003). Desde 2007, sua gestão é feita por meio do Plano de Integridade Institucional, que contém as diretrizes da alta gestão e o instrumento de monitoramento e avaliação do seu desempenho. As ações voltadas à prevenção da corrupção, no âmbito da CGU, estão a cargo da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, criada em 2006 e reestruturada em 2013. Seus principais programas de atuação estão concentrados no cumprimento da lei de acesso à informação (BRASIL, 2011), ações relacionadas ao programa Brasil Transparente, à regulamentação do conflito de interesses, ao Observatório da Despesa Pública, ao Portalzinho da Criança Cidadã, ao Portal da Transparência, ao Programa Olho Vivo e ao Programa Cidadania.

A lei de acesso à informação (BRASIL, 2011) disciplinou a disponibilização de dados governamentais para consulta pública. Os dados podem estar disponíveis nos endereços eletrônicos dos órgãos públicos (transparência ativa) ou podem ser demandados pelo cidadão (transparência passiva). A gestão dessas informações é realizada através de um Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), e a CGU é responsável pela gestão do sistema, além de coordenação e suporte a todas as demais áreas do governo federal nesse assunto. O Brasil Transparente é o programa do governo federal responsável pelo suporte e transferência de tecnologia para implantação de instrumentos de transparência em estados e municípios.

O projeto Conflito de Interesses está relacionado à aplicação da normativa legal que regulamentou o conflito entre interesses públicos e privados que possam causar prejuízos ao interesse coletivo durante ou após o exercício de cargo ou emprego no governo federal

(BRASIL, 2013). As situações que configuram conflito de interesses independem da existência de lesão aos cofres públicos e estão relacionadas, a título exemplificativo, ao acesso e uso de informação privilegiada e ao exercício de funções como consultoria ou intermediação em negócios privados que tenham relação com o poder público. É responsabilidade da CGU manifestar-se em todas as situações que configurem conflito de interesses de servidores federais, exceto as que envolvam servidores submetidos à CEP³¹.

O Observatório da Despesa Pública trata da produção de informações com base no monitoramento dos gastos públicos. Funciona como ferramenta de apoio à gestão pública, apoiada em tecnologia da informação de ponta e metodologia científica para a produção de informações que visem subsidiar e acelerar a tomada de decisões estratégicas na área dos gastos públicos. O Portal da Transparência é a ferramenta que disponibiliza as receitas e despesas do governo federal ao acesso público para estimular o controle social do Estado. Cada órgão federal é responsável por alimentar o sistema de dados da transparência e a CGU por verificar se atende aos critérios mínimos exigidos nas normativas.

Quanto aos programas e projetos que se relacionam diretamente com a dimensão educativa da prevenção, destaca-se o Programa Olho Vivo e o programa Um por Todos e Todos por Um – Pela Ética e Cidadania. O Programa Olho Vivo é voltado mais ao público adulto e busca sensibilizar e orientar conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores e alunos sobre a importância da transparência na administração pública, da responsabilização e do cumprimento dos dispositivos legais. Os resultados (BRASIL, 2014g) do Programa Olho Vivo de 2004 a 2013 são a realização de 442 eventos de educação presencial alcançando 2.668 municípios e 50.985 participantes, enquanto na educação à distância foram capacitados 14.393 participantes nos cursos “Controle Social” e “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb”³². O principal objetivo nas formações relacionados ao Fundeb é garantir que os conselhos, ao realizarem a função de fiscalizar a aplicação dos recursos, detenham o conhecimento sobre o tema.

³¹A Lei 12.813/13 determina, no seu artigo 8º, que os agentes públicos nominados no art. 2º estão submetidos à Comissão de Ética Pública. Esses agentes são os ocupantes dos seguintes cargos e empregos: I – de Ministro de Estado; II – de natureza especial ou equivalentes; III – de Presidente, Vice-Presidente e Diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e IV – do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 6 e 5 ou equivalentes.

³²O Fundeb é fundo contábil que vincula uma parcela dos impostos da União, estados e municípios para aplicação na educação e que deve ser fiscalizado pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Os recursos devem ser aplicados em aquisição, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços; remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; aquisição de material didático e transporte escolar; entre outros itens.

O programa Um por Todos e Todos por Um – Pela Ética e Cidadania é uma parceria com o Instituto Maurício de Sousa voltada a estudantes e professores, mas pretendendo que seus resultados envolvam famílias e comunidade. Seu objetivo é descrito nos documentos referentes ao Programa da CGU como “disseminar entre as crianças valores relacionados à participação social, democracia, autoestima, respeito à diversidade, responsabilidade cidadã e interesse pelo bem-estar coletivo”. Esse projeto iniciou em uma revista com os personagens da Turma da Mônica³³ e ampliou-se, em 2014, para ações em escolas com material pedagógico de orientação direcionados aos professores e material de apoio para o trabalho com alunos, além de um sistema de monitoramento dos resultados alcançados por meio do repasse de informações realizado pelas escolas participantes. Para o público infantil, o Portalzinho da Criança Cidadã busca conscientizar sobre o zelo com o que é público e o controle dos gastos através de uma linguagem adaptada ao público.

A CGU também foi responsável pela organização da 1ª Consocial, realizada em maio de 2012, em Brasília. O processo conferencial teve início em 2011, com etapas em todos os estados brasileiros, envolveu um conjunto de atores ligados ao Estado, à sociedade civil organizada e aos conselheiros de políticas públicas de diversas áreas, totalizando a participação direta no processo de mais de 150 mil pessoas. O objetivo da Consocial foi elencar 80 diretrizes para compor o Plano Nacional de Transparência Pública e Controle Social.

Quanto aos demais atores estatais envolvidos com diretrizes presidenciais, de certa forma responderam operacionalmente à demanda governamental. Para compreensão adequada das dinâmicas do campo estatal com relação a política de combate à corrupção, há ainda as arenas de interlocução com atores estatais e societais, que serão tratadas em capítulo específico.

3.5 ATORES SOCIETAIS NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Esta seção apresenta os representantes da sociedade civil organizada, incluindo os atores de mercado que atuam no campo do combate à corrupção. Dada a grande quantidade de organizações interessadas no tema, optou-se por destacar aquelas que participaram na organização da Consocial e no CNTPCC, porque estavam inseridas de forma efetiva no

³³A Turma da Mônica é uma revista em quadrinhos, voltada ao público infantil, bastante popular no Brasil. A Mônica é o principal personagem do grupo.

debate sobre a política pública. O levantamento³⁴ da composição dos dois fóruns informa que pelo menos seis atores sociais participaram nas duas instâncias: a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Transparência Brasil.

Entre os atores sociais que participaram no comitê organizador da Consocial, há duas macro-organizações que congregam um conjunto de outras entidades: a Articulação Brasileira Contra a Corrupção e a Impunidade (ABRACCI) e a Abong, sendo que a última também está no Conselho de Transparência. A ABRACCI foi criada em 2009 durante o Fórum Social Mundial³⁵ com apoio da Transparência Internacional. Articula-se em rede e congrega um conjunto de organizações da sociedade civil que trabalham no combate à corrupção. Já a Abong foi criada em 1991 e apresenta-se como uma congregação de organizações que se originaram em organizações com perfil político caracterizado pela resistência ao autoritarismo e lutam contra todas as formas de discriminação e desigualdades, pela construção de modos sustentáveis de vida e radicalização da democracia.

Entre as organizações que fazem parte do Comitê Organizador da Consocial, com origem na área da comunicação temos a ONG A Voz do Cidadão, a Artigo 19 e O Consórcio World Wide Web (W3C) Escritório Brasil. A Voz do Cidadão nasceu da iniciativa de Jorge Maranhão, um publicitário que também é um dos fundadores do Instituto Millennium, outra organização da sociedade civil que defende valores e princípios como liberdade individual, direito de propriedade, economia de mercado, democracia representativa, Estado de Direito e limites institucionais à ação do governo. A ONG Artigo 19 dedica-se à luta pela liberdade de expressão, defendendo a mídia livre e o direito do cidadão ao acesso à informação governamental e à demanda de serviços públicos. O W3C é um consórcio internacional no qual organizações filiadas, apoiadas por uma equipe em tempo integral e pelo público, trabalham juntas para desenvolver padrões Web. Atua através de um grupo de trabalho com o objetivo de debater o conceito e o impacto social dos dados abertos governamentais e iniciar articulação em torno dos dados demandados pela sociedade civil.

³⁴Todas as informações sobre constituição e membros das organizações da sociedade civil foram coletadas nos seus respectivos sites oficiais, no período de 1º a 8 de fevereiro de 2014, e, via de regra, foram utilizados os dados destinados à apresentação da organização, que quase sempre contam a história da criação e a que se dedica, complementado com outras pesquisas do mesmo endereço eletrônico quando necessário para compreender a aproximação com as políticas de combate à corrupção.

³⁵O Fórum Social Mundial é um evento criado em 2001 como contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos. Nele participam movimentos sociais de todos os continentes a fim de debater alternativas para contrapor a globalização neoliberal, buscando um mundo mais justo e solidário, conforme sua carta de princípios. Informação disponível em <www.forumsocialmundial.org.br>, acessada em 7/10/2014.

Entre os atores societais que participaram da coordenação da Consocial e representam no espaço sindical membros do serviço público federal, estão a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). Outra entidade com origem entre servidores públicos que fez parte da coordenação da Consocial foi o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), criado em 2005. O Instituto apresenta-se como um grupo de voluntários, profissionais da área de fiscalização e controle a cargo do Poder Público, ligados a várias entidades representativas de classe, como a União dos Auditores Federais de Controle Externo. Tem parceria com a CGU, formalizada em 2006 por um Acordo de Cooperação Técnica e com o Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da RFB (Sindireceita), de quem recebe apoio financeiro e institucional. Entre suas ações, está o apoio a implantação de organizações não governamentais nos municípios brasileiros com o objetivo de controlar e fiscalizar os gastos públicos executados pelas respectivas prefeituras, abastecendo-as com informações para o acompanhamento do desempenho orçamentário e financeiro do município. Atualmente, o IFC tem uma ação em rede com a organização Amarribo, que também fez parte do comitê organizador da Consocial.

A Amarribo foi criada em 1999. Entre seus fundadores há acadêmicos, empresários e servidores públicos aposentados. Sua projeção deve-se a, no exercício das suas atividades, ter comprovado atos de corrupção em Ribeirão Bonito e, por meio de sua atuação, ter forçado a responsabilização dos gestores, com forte repercussão midiática. A partir disso, lançou o livro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil* contando sua história e as ferramentas utilizadas para o controle social. Em 2003, começaram a surgir as primeiras organizações inspiradas na Associação, formando-se a Rede Amarribo Brasil – IFC, hoje com mais de 200 organizações, coordenada pela Amarribo em parceria com o IFC. Realiza palestras, oficinas, formações e atualmente é a organização de contato da Transparência Internacional no Brasil.

Entre os membros do comitê organizador e ainda com origem entre servidores públicos, está o Observatório Social do Brasil, que tem suas frentes de trabalho baseadas na educação fiscal e é apoiado pelo Sindifisco. Os Observatórios Sociais do Orçamento Público, ligados ao Observatório Social do Brasil, são uma estratégia de controle social da despesa pública realizada por cidadãos organizados numa sociedade sem fins lucrativos e engajados na causa da cidadania fiscal, com uma metodologia padronizada e disseminada pela Rede de Observatórios Sociais. Um estudo realizado em 2010 apontava que nove dos 20 Observatórios Sociais que responderam à pesquisa tinham na sua fundação a participação de membros da Receita Federal, mantendo relações de cooperação financeira e técnica (SCHOMMER et al.,

2011, p. 11). Uma de suas principais linhas de atuação é a cidadania fiscal (SCHOMMER et al., 2011; SCHOMMER E MORAES, 2012).

Há Observatórios Sociais em 15 estados brasileiros, envolvendo 80 cidades. Em praticamente todas há uma participação expressiva de servidores públicos ligados à administração tributária federal, estadual e municipal. As fontes de financiamentos de suas atividades incluem entidades empresariais, maçonaria e sindicatos patronais (DOIN et al., 2012), o que coloca a Rede de Observatórios Sociais, para alguns analistas, como possível alvo de cooptação por grupos de interesse (DOIN et al., 2012). Se por um lado essa situação é um limitador na ação da Rede de Observatórios Sociais, por outro pode ser a variável que explica, além do conhecimento técnico dos seus membros, o seu sucesso em disseminar ideias desde 2005, quando foi criado o primeiro Observatório Social em Maringá, no Paraná.

Em análise das instituições mantenedoras da grande maioria dos integrantes da Rede OSB de Controle Social, é perceptível que se trata de um movimento elitizado, pois é patrocinado por instituições de classe empresarial ou movimentos de grupos específicos que não necessariamente tem em seus objetivos institucionais a defesa de direitos sociais, mas sim um trabalho mais voltado à defesa de interesses de uma classe específica. (DOIN et al., 2012, p. 71)

A União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (Unacon), que também integrou a comissão organizadora reúne os quadros de carreira da STN e da CGU, iniciou sua caminhada pelo campo de combate à corrupção e esteve presente em 1998, quando foi criada a Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (Ricorep), no Clad. Entre os projetos que apoiam, está o da lei de iniciativa popular para reforma política que propõe conter a influência do poder econômico nas eleições, disciplinando o financiamento de campanhas políticas e proibindo a doação por pessoas jurídicas, entre outras medidas.

Do setor empresarial, fizeram parte da organização da Consocial a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social tem como um dos seus dirigentes Caio Magri, que integrou em 2003 a assessoria especial do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2005, o Instituto Ethos participou da criação do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). A adesão ao pacto consiste no compromisso de divulgar a legislação brasileira anticorrupção para seus funcionários e colaboradores, a fim de que ela seja cumprida integralmente, bem como o comprometimento de vedar a prática de suborno, trabalhar pela legalidade e transparência nas

contribuições a campanhas políticas e primar pela transparência de informações e colaboração em investigações, quando necessário. O instituto Ethos foi um dos defensores da Lei de Responsabilização Civil e Administrativa da Pessoa Jurídica (BRASIL, 2013a), conhecida como a lei anticorrupção das empresas.

A comissão organizadora contou ainda com representantes da OAB, da Transparência Brasil e da CNBB. A OAB lançou, em 2011, o projeto Observatório da Corrupção, apresentado como um instrumento para que a sociedade “exerça seu insistente interesse no rápido julgamento de casos de corrupção, acompanhando os andamentos e pleiteando os julgamentos em todas as instâncias”. A Transparência Brasil, criada em 2000 e vinculada a Transparency International até 2007, desenvolve metodologias voltadas ao combate à corrupção, realiza levantamentos empíricos sobre a corrupção em diferentes esferas e cria instrumentos de monitoramento³⁶ para disponibilização nas redes virtuais. A CNBB é a instituição que congrega os bispos da igreja católica no país. Nos últimos 15 anos, no campo do combate à corrupção, tem-se dedicado a promover iniciativas voltadas aos processos eleitorais. Em 1999, foi responsável, junto com outras entidades, pela mobilização popular que resultou na apresentação e aprovação da lei da compra de votos (BRASIL, 1999a). Articulou, em 2002, com um conjunto de entidades da sociedade civil organizada, a criação do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE). Participou ativamente da campanha para aprovação da Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010). Atualmente, foca na divulgação e mobilização para o projeto de iniciativa popular de reforma política e financiamento público em campanhas eleitorais, congregando atores e movimentos sociais dos mais diferentes segmentos da sociedade brasileira.

3.6 DOMINANTES E DESAFIANTES NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O mapeamento da ação dos principais atores sociais e estatais que atuam na arena de combate à corrupção de 2003 em diante nos permite afirmar que há um grupo relativamente estável em atuação nesse espaço e que, independentemente de governo, mantém sua rede de relações. Eles se fizeram presentes através de suas instituições na CEP e na Consocial. Também é possível afirmar que esses grupos tiveram seu espaço de atuação ampliado nos

³⁶Disponibiliza quatro ferramentas virtuais de controle social: o aplicativo Excelências, que permite consultar o histórico da vida pública de parlamentares federais e estaduais; Às Claras, que é um banco de dados com informações e análises sobre o financiamento eleitoral; Deu no Jornal, outro banco de dados com noticiário sobre corrupção e controle publicado nos principais veículos impressos do país, entre janeiro de 2004 e outubro de 2012; e Meritíssimos, que é o acompanhamento do desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

mandatos do Presidente Lula e da Presidente Dilma, seja via relações de colaboração em projetos, seja pelas oportunidades de interlocução, como foi o caso da Consocial. Mas essas relações já vinham sendo consolidadas desde o governo FHC, como o trabalho conjunto entre a Transparência Brasil e o TCU em projeto específico (Ata de Reunião da CEP, 14/5/2002).

Observa-se que há um espaço de circulação e relações entre esse conjunto de atores estatais e societários, especialmente os que compartilham as ideias do grupo dominante. Há membros da sociedade civil organizada que atuam na sua organização de origem e em redes, como a ABRACCI, criada em 2009 e que congrega 54 organizações (ABRACCI, 2014), entre elas A Voz do Cidadão, a Amarribo e o Instituto Ethos. Essas três organizações também fazem parte do Conselho Nacional de Transparência Pública e Controle Social. Algumas dessas organizações, como a CNBB e a Amarribo, além de integrarem espaços de debates, recebem recursos governamentais significativos para executar ações de combate à corrupção ou da sua própria área de atuação. A CNBB, por exemplo, recebeu recursos federais para desenvolver projetos de 2010 a 2013, na ordem de R\$ 3.370.720,83. A Amarribo, por sua vez, recebeu R\$ 9.727.681,37 para ações de prevenção à corrupção e transparência pública. Por óbvio, a circulação entre Estado e essas entidades não é somente de recursos, mas também de ideias sobre as políticas públicas envolvidas. O quadro a seguir faz uma síntese dos registros de repasses federais para projetos dessas organizações.

Quadro 2 – Transferência de recursos para entidades sem fins lucrativos de 2010 a 2013
(CNBB e Amarribo)

Ano	Entidade	Valor (R\$)	Ação Governamental
2010	CNBB	543.245,76	8795 – Apoio à municipalização e descentralização das medidas socioeducativas em meio aberto
			6247 – Capacitação de profissionais para promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente
			8793 – Formação de operadores do sistema de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei
2010	CNBB	400.000,00	8791 – Apoio a projetos inovadores de combate à violência sexual contra crianças e adolescentes
2011	CNBB	799.899,20	8799 – Apoio a centros de referência em direitos humanos
			8814 – Capacitação em direitos humanos
2011	CNBB	242.886,52	8799 – Apoio a centros de referência em direitos humanos
			8814 – Capacitação em direitos humanos
2012	CNBB	460.190,19	20TO – Produção e disseminação de conhecimento sobre a população em situação de rua
2013	CNBB	924.499,16	20TO – Produção e disseminação de conhecimento sobre a população em situação de rua
			20ZN – Promoção e defesa dos direitos humanos
2011	Amarribo	732.814,72	2B13 – Ações de prevenção à corrupção e transparência governamental
2012	Amarribo	7.605.985,28	2B13 – Ações de prevenção à corrupção e de promoção da transparência governamental

			2B15 – Correição no Poder Executivo Federal
			2D58 – Fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos federais
			4998 – Gestão do Sistema Federal de Ouvidorias
2013	Amarribo	1.118.116,38	2B13 – Ações de prevenção à corrupção e de promoção da transparência governamental
			2D58 – Controle interno, prevenção à corrupção, ouvidoria e correição
2014	Amarribo	270.764,99	2D58 – Controle interno, prevenção à corrupção, ouvidoria e correição

Fonte: Elaborado pela autora com dados do Portal de Transparência do Governo Federal (acessado em 16 fev. 2014, no site <www.portaltransparencia.gov.br>).

Simplificadamente, pelo conjunto de iniciativas presentes nos últimos 15 anos no campo das políticas de combate à corrupção, é possível identificar duas visões sobre como ela é interpretada, quem são os nominados como responsáveis ou “culpados” pela sua ocorrência e como resolver o problema. Essas visões podem ser sintetizadas através dos elementos de interpretação, definição de responsabilidades e solução como de duas ordens: uma que enfatiza a dimensão moral e é dominante no campo, outra que enfatiza a abordagem econômico-institucional. Em alguma medida, em ambas as ordens, processos de informação sobre a administração pública estão presentes. O que as diferencia é exatamente a interpretação do problema, e é dessa interpretação que resulta a ênfase em uma ou outra visão.

O grupo dominante no campo de combate à corrupção organiza-se no campo sob uma concepção do problema da corrupção como derivado da ausência de um padrão virtuoso de moralidade e ação social na gestão pública. Atribuem essa situação, por exemplo, às relações promíscuas entre os agentes políticos e as empresas que financiam suas campanhas políticas, que criam a estrutura de oportunidades para a corrupção na posterior retribuição dos partidos políticos e seus agentes aos financiadores. São evidências desse enquadramento a proposição e aprovação da Lei de Compra dos Votos e da Lei da Ficha Limpa.

Para esse grupo, a solução passa pela formalização de leis com regras de conduta política e ações de disseminação do conhecimento sobre como funciona o Estado. Tais ações objetivam criar condições para a mobilização social na vigilância e denúncia dos desvios, usualmente referida como participação social qualificada. A responsabilidade sobre a solução, nessa visão do problema, fica dividida entre o poder público e a sociedade. O papel do poder público nessa solução é o encaminhamento de leis e a garantia do seu cumprimento, indicando um protagonismo do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, por suas funções na organização do Estado brasileiro. À sociedade cabe realizar, após devidamente instruída pelo Estado e pelas organizações da sociedade civil, o controle social sobre o Estado. Educação para

viabilizar uma participação social qualificada e vigilância fomentarão um novo padrão moral virtuoso.

Compartilham dessa visão dominante no espaço societal a quase totalidade dos seus atores, destacando-se pela liderança a CNBB, a Amarribo, a ABRACCI e a Transparência Brasil, por exemplo; na área estatal, a CGU e parte significativa dos quadros de servidores da Receita Federal. Para este grupo, a política fiscal não tem ou tem uma relação frágil com as políticas de combate à corrupção. Podem excepcionalmente apoiar medidas de controle do poder econômico, como a proposta de financiamento público de campanhas eleitorais, mas por razões de cunho moral. A corrupção para eles é um desvio moral de conduta; as medidas buscam conter as oportunidades de ocorrência e fortalecer padrões de moralidade na gestão pública e na sociedade.

Os atores que se situam no polo desafiante explicam a corrupção como um efeito colateral de um modelo de Estado neoliberal que possibilita a concentração do poder econômico em poucos agentes, representado pelas grandes empresas nacionais e transnacionais orientadas exclusivamente pelo lucro. A estrutura de oportunidades para a ocorrência da corrupção contempla desde financiamento privado de agentes e partidos políticos, suborno e oferecimento de vantagens indevidas a membros da burocracia estatal dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) até as brechas legais. Como nessa visão o problema é decorrência da economia de mercado, o Estado tem função fundamental na solução. A proposta é realizar uma transformação estrutural significativa, reformando o sistema fiscal e penal no que diz respeito às atividades econômicas lesivas ao interesse público. A repressão legal e administrativa ao poder econômico deve ser feita preferencialmente pelo Poder Executivo, que deve apresentá-las ao Legislativo e mobilizar-se na aprovação e implementação.

O protagonismo nesse processo é de técnicos altamente qualificados e de gestores políticos alinhados com um modelo de Estado voltado para o social. As propostas de solução contemplam a defesa de projetos como a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, o combate aos paraísos fiscais e a fiscalização estatal ostensiva e autônoma sobre as transações das grandes empresas que atuam no país, sejam elas nacionais, sejam transnacionais, de capital público ou privado. A política fiscal, para esse grupo, tem um importante papel no combate à corrupção. O objetivo é a retomada da supremacia estatal e do interesse público sobre os interesses privados, garantindo justiça social pela justiça fiscal. O grupo desafiante reforça sua argumentação com base em tratados internacionais buscando

disciplinar alguns desses temas e nas relações com uma rede internacional de atores que entende a justiça social como decorrente, entre outros fatores, da justiça fiscal.

A educação ocupa nessa visão um espaço de informação à sociedade sobre o processo, uma vez que a participação efetiva na interpretação das questões relacionadas ao problema, bem como possíveis soluções, está restrita aos atores com domínio do conhecimento técnico na área. Essa visão desafiante é compartilhada na área estatal por parte do quadro de servidores da Receita Federal, obtendo algum espaço nas suas entidades sindicais e no campo societal, no Instituto Ethos, no IFC e no Instituto de Justiça Fiscal (IJF). Seu resultado mais evidente foi a aprovação, em 2012, da lei que agrava a penalização dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores (BRASIL,2012d) e da Lei de Responsabilização Civil e Administrativa da Pessoa Jurídica (BRASIL,2013a), além do surgimento de temas como os paraísos fiscais e a taxaço sobre grandes fortunas nos debates da campanha presidencial em 2014, colocados na agenda de debates públicos pelo PSOL. Um ponto em comum nas duas visões é a dimensão instrumental, que contempla ferramentas como os Portais de Transparência, ferramentas virtuais de publicização de informações à sociedade e meios de comunicação em massa, e os canais para encaminhamento de denúncias.

O avanço no sistema legal de repressão tanto pode ser creditado às pressões advindas das convenções internacionais, corroboradas pelas ações da sociedade civil organizada em seu favor, quanto pela decisão governamental em efetivamente avançar nessa área, não sendo possível definir com precisão o peso de uma ou de outra dimensão no quadro atual. Da mesma forma, não é possível definir o peso da atuação dos atores estatais e societais nos resultados da política, uma vez que alguns representantes importantes são membros de entidades da sociedade civil organizada ou da suas entidades sindicais e servidores nos seus respectivos órgãos públicos. As ideias que caracterizam cada grupo, a partir de um modelo ideal, estão descritas no quadro a seguir.

Quadro 3 – Organização das ideias e estratégias no campo do combate à corrupção

Dimensão	Corrupção como um problema econômico-institucional, derivado do sistema capitalista	Corrupção como um problema moral/cultural
Modelo de Estado	Provedor de bens e serviços públicos e interventor na política para garantir a distribuição de recursos de forma equânime.	Provedor eficiente de bens e serviços públicos, interventor na economia para garantir o funcionamento do mercado.
Conteúdos	Medidas legais derivadas de convenções internacionais. Controle especializado para conter o poder econômico no Mercado.	Mobilização social qualificada por ações informativas, controle social sobre o Estado e seus agentes.
Processos e estratégias de disseminação de ideias	Restrito ao campo e entre especialistas.	Educação por canais formais e diversos instrumentos midiáticos e de mobilização, buscando o debate ampliado entre especialistas e movimentos sociais da área.

Política fiscal x Política de combate à corrupção	Política fiscal como instrumento de apoio às políticas de combate à corrupção.	Política fiscal dissociada da política de combate à corrupção.
Resultados no campo	Aprovação de leis que disciplinam o poder econômico e as práticas de corrupção que alteram o mercado.	Aprovação de leis que disciplinam a conduta dos agentes políticos com o objetivo de retirar do espaço da política os que estão envolvidos em corrupção.

Fonte: Elaborado pela autora.

Com essa síntese, está apresentada a configuração do campo do combate à corrupção, seus atores estatais e sociais e ideias em torno das quais se aglutinam.

4 O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO FISCAL

A política de educação fiscal constitui-se em um subcampo da política fiscal, situa-se na dimensão de processos de educação cívica e faz parte do conjunto de processos de capacitação para o exercício da cidadania ativa promovidos na sua origem pelo Estado que pretende a disseminação de conhecimento sobre o que ele faz e suas funções, especialmente seus instrumentos de financiamento, a aplicação e fiscalização dos recursos públicos. Os processos de educação cívica referidos nesta tese são definidos como iniciativas protagonizadas por órgãos públicos ou organizações sociais, estruturadas nos seus objetivos e conteúdos no sentido de fornecer informação/formação para viabilizar a participação social qualificada no controle social do Estado e seus agentes. Por participação social qualificada, entende-se que estão presentes os mecanismos necessários que atuam na redução da assimetria informacional entre governantes e governados (ANGÉLICO E TEIXEIRA, 2012). São exemplos desses mecanismos, no contexto brasileiro, a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), os processos de formação/informação da sociedade que promovam o debate sobre a gestão pública e construam conhecimento social para acessar e interpretar os dados públicos, com destaque para a educação fiscal.

As diretrizes da política de educação fiscal são estabelecidas através de processos de planejamento estratégico anual, em que participam atores institucionais ligados à União e aos estados que compõe o Grupo Nacional de Educação Fiscal (GNEF). O principal instrumento da política é o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), que tem registros de ações desde 1998, mas sua estruturação foi realizada em 2002 pela Portaria Interministerial MF/MEC nº 413 (BRASIL, 2002a). A Esaf³⁷ é a articuladora no nível federal das ações de educação fiscal e integra a estrutura do Ministério da Fazenda, sendo responsável pela estrutura para o desenvolvimento das funções do PNEF, o qual definiu como competências da Esaf na política de educação fiscal sediar o Grupo Nacional de Educação Fiscal (GNEF) e gerir os recursos necessários ao seu funcionamento nas ações de responsabilidade do governo federal. A Esaf deve, ainda, atuar como integradora e articuladora de experiências de educação fiscal das esferas governamentais federal, estadual e municipal, assim como de

³⁷A Esaf é responsável pela seleção e formação dos quadros da área de finanças públicas para o governo federal. Sua atuação é realizada através de dez Centros Regionais de Treinamento localizados nas principais capitais. A partir de 2001, consolidou-se como um centro importante de capacitação na área de finanças públicas, especialmente pela assinatura de acordos internacionais que transformaram a Escola em Centro Regional de Capacitação do Instituto do Fundo Monetário Internacional e do Instituto do Banco Mundial (GONÇALVES E SOUZA, 2001, p. 241).

entidades não governamentais; efetivar atividades do PNEF relativas à organização de eventos; divulgar no país e no exterior as atividades do Programa; propor medidas que garantam a implementação do PNEF nos estados; e coordenar a capacitação dos membros do Grupo Nacional de Educação Fiscal (BRASIL, 2002a).

Os principais instrumentos do PNEF para disseminação de ideias são os cursos gratuitos ofertados na modalidade à distância para públicos preferenciais de professores da rede pública e conselheiros de políticas públicas nos assuntos concernentes ao funcionamento do Estado. Em 2014, os dados do Programa registram mais de 120 mil concluintes nos cursos de formação, na maioria professores da rede pública que após a formação trabalham o tema na sala de aula, efetivando processos de difusão do conhecimento. O objetivo estratégico é fomentar a coesão social pela construção de um consenso sobre a legitimidade do recolhimento de tributos para financiar bens e serviços públicos acessíveis a toda população de acordo com critérios formalizados. Essa concepção que orientou o desenho da política no Brasil também está presente em outros países.

A política de educação fiscal foi resultado da reflexão de burocracias estatais das administrações tributárias, na década de 1950, sobre o problema do não cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos cidadãos e da impossibilidade de garantir o funcionamento do sistema de arrecadação de tributos pela fiscalização de todo e qualquer fato gerador do pagamento de tributos. Conforme Lobo (2013, p. 232), o primeiro programa foi promovido pela administração tributária norte-americana, chamado “Understanding Taxes”, de 1954. Ainda segundo Lobo (2013), na Europa essa proposta foi difundida pelos trabalhadores das administrações tributárias alemã, belga e francesa em congressos e publicações especializados, tendo a função de, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, auxiliar na coesão social e na compreensão da necessidade de recursos para o desenvolvimento social, construindo a legitimidade e a aceitação do recolhimento de tributos pela informação.

A gestão dessa política foi inicialmente vinculada às administrações tributárias, mas pela necessidade de inserção na área de educação foi incluindo os gestores do sistema educacional. No Reino Unido e no Peru, a gestão da política de educação fiscal é compartilhada entre a administração tributária e a área de educação. No Canadá, no Japão e na Suíça, é conduzida somente pela administração tributária. Na Itália, varia de uma região para outra, inclusive em relação aos conteúdos, que podem ser técnicos ou referentes a valores. Na América Latina, apenas a Guatemala, a Nicarágua e El Salvador iniciaram o processo de partilhamento da gestão entre administração tributária e educação, nos demais países as

iniciativas foram da administração tributária (LOBO, 2013, p. 233-237). De qualquer forma, pode-se considerar a educação fiscal como um subcampo dentro do campo da política fiscal, ou um campo dependente (FLIGSTEIN E MACADAM, 2012) do campo da política fiscal por ser sujeito à influência, receber recursos e pela preponderância dos atores da administração tributária.

Com relação aos conteúdos da política de educação fiscal, democracias exigem cidadãos com competências e conhecimentos diferenciados de regimes não democráticos, e os conteúdos a serem ensinados dependem da concepção específica do que seja uma democracia em cada espaço social (GALSTON, 2001). A preocupação com a formação cívica não se constitui em prerrogativa de países em desenvolvimento ou de democracias em processos de consolidação pós regimes autoritários. Para Galston (2001), há um renascimento no papel da educação cívica enquanto um processo formal nos últimos anos. Um exemplo da preocupação com a formação cívica é a Avaliação Nacional do Progresso Educacional (Naep), realizada nos Estados Unidos, em que uma das áreas avalia o conhecimento cívico³⁸ através de indicadores do conhecimento, habilidades e disposições que são essenciais para as responsabilidades da cidadania. Segundo a Naep de 2010, apenas 27% dos alunos da quarta série do país eram proficientes em civismo (RAVERT, 2013).

Kornhauser (2006), por exemplo, recomendou em relatório à Receita Federal norte-americana, em 2006, a criação de um departamento dedicado exclusivamente à exploração de questões da moral fiscal para orientar sua ação, reconhecendo a importância das motivações internas dos contribuintes e os efeitos das condições sociais e das instituições sobre essas motivações internas. O relatório contém recomendações para a implementação de programas em cursos regulares e de curta duração, além de defender a realização de campanhas de mídia que valorizem o cumprimento voluntário das obrigações fiscais como uma ação de cidadania.

Ocorre que os componentes reais do que poderíamos designar como um comportamento moral tributário não estavam bem definidos, conforme Lavoie (2009, p. 642). O autor propõe uma distinção entre o que seria um *ethos* de contribuinte e uma moral fiscal, entendendo o primeiro como uma dinâmica cultural que valoriza a adesão às leis fiscais, enquanto a segunda refere-se aos vários fatores que podem contribuir para a criação do *ethos* de contribuinte dentro de uma sociedade particular (LAVOIE, 2009, p. 644). Nesse sentido,

³⁸Essa avaliação concretiza-se através de um questionário que apresenta a seguinte distribuição de questões na área de conhecimento cívico: 15% sobre vida cívica, política e governo; 25% sobre fundamentos do sistema político americano; 25% sobre a constituição federal (valores, objetivos e princípios da democracia americana); 15% relações dos Estados Unidos e outras nações e relações internacionais; e 20% sobre o papel do cidadão na democracia americana.

os programas de educação fiscal poderiam ser vistos como propagadores de uma cultura de cumprimento voluntário da obrigação fiscal que fomentaria as bases de uma moral fiscal e a formação do *ethos* de contribuinte, ambas fundamentariam a constituição de uma consciência cívica, que, conforme Lobo (2005), nortearia as atitudes dos cidadãos.

Desenvolver o civismo, do ponto de vista da formação das bases de uma moral fiscal, na América Latina, tem sido considerado necessário, devido a evidências de recorrentes fraudes fiscais. Esse argumento foi incorporado majoritariamente na educação fiscal latino-americana, segundo Goenaga (2012):

Y puesto que la falta de honradez o conciencia cívica es una de las principales causas del fraude fiscal en América Latina tal y como demuestran los datos, parece pertinente el desarrollo y ampliación de mecanismos contemporáneos de recaudación y control dentro de las Administraciones Tributarias de la región. Así pues, los Programas de Educación Fiscal se convierten en estrategias clave para lograr una conciencia fiscal solidaria y responsable entre sus contribuyentes. Es necesario que alguien explique a los futuros contribuyentes que se recauda para gastar, y se gasta para ir cumpliendo los objetivos comunes de desarrollo económico y de progreso social. De modo contrario, todo este aparato legal y de gestión que es el tributario, carecería de sentido para la ciudadanía. (GOENAGA, 2012, p. 57)

A proposta da política de educação fiscal brasileira registra na sua origem uma dimensão informativa, de esclarecimento sobre a proveniência e o modo como são aplicados os recursos públicos. Outra dimensão é a de formação de um *ethos* de contribuinte, que busca dar um sentido ao pagamento de tributos. A dimensão informativa apresenta-se sob o viés de um processo de alfabetização no sistema tributário, em que são apresentados a estrutura do sistema, os impostos existentes, quem deve pagá-los, como são distribuídos e aplicados os tributos recolhidos entre os entes federativos e o papel do cidadão, do ponto de vista dos direitos e obrigações com relação ao sistema. Por outro lado, a dimensão de formação de um *ethos* de contribuinte trabalha com a construção do significado da tributação a partir da sua função social, que pode ser desmembrada em dois níveis. O primeiro nível inclui questões práticas como a responsabilidade individual e coletiva no uso de serviços públicos e na preservação dos bens públicos. Funciona como uma base que dá sentido para a tributação no cotidiano das pessoas, oferecendo conhecimentos sobre o financiamento de bens e serviços públicos, visibilizando a existência desses serviços e o seu impacto na vida de cada pessoa. O objetivo é disseminar a ideia de que o Estado disponibiliza bens e serviços à população em virtude da contribuição de todos, em contraposição à ideia de um Estado distante, provedor, quase sempre avaliado como ineficiente. O segundo nível está relacionado a uma visão estratégica e envolve a ideia de uma justiça social dependente da justiça fiscal, entre outros fatores. Essa justiça social é percebida como resultado de uma cidadania ativa, isto é,

relacionada à noção de ampliação do papel da participação social na promoção de mudanças do sistema tributário. É nesse nível que são feitas as reflexões sobre a distribuição da carga tributária no sistema, o debate sobre a legitimidade de políticas de inclusão social ou de destinação dos incentivos fiscais, por exemplo.

A ideia dominante sobre a ausência de uma moral fiscal, ou da sua presença sem os elementos que os defensores dessa moral entendem como adequados, norteou a constituição da política de educação fiscal no Brasil. No mesmo sentido, foi a solução apresentada para esse enquadramento do problema, ou seja, o desenvolvimento de processos educativos sobre a arrecadação e aplicação dos tributos para fomentar o padrão moral considerado adequado. Mas tal interpretação do problema tem sido desafiada por outra que desloca as causas do problema da responsabilidade fiscal para dimensão da regulação estatal da economia, considerada insuficiente para conter o poder econômico e sua influência na constituição de mecanismos e exploração de brechas legais que possibilitam os altos índices de sonegação e fraudes fiscais. São essas duas interpretações do problema que estão nuançando ao longo do tempo as políticas públicas no campo da educação fiscal.

4.1 A CONSTITUIÇÃO DO CAMPO DA EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL

O campo da política pública de educação fiscal brasileiro foi constituído³⁹ através da interlocução da administração fazendária estadual e federal, o que resultou na formalização de alguns instrumentos de cooperação e ações efetivas que levaram à institucionalização do campo. Essa interlocução foi propiciada em espaços como o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), o Encontro Nacional de Administradores Tributários (Enat) e o Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários (Encat). Um exemplo de resultados produzidos nesses espaços de interlocução é o Convênio Confaz de 13 de setembro de 1996, que estabeleceu as bases gerais de ampla cooperação entre o Ministério da Fazenda e as Secretarias de Fazenda, Finanças ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal, em projetos tais como (1) realização de seminários, encontros reuniões, grupos de trabalho e outros eventos; (2) realização de cursos de formação, aperfeiçoamento e desenvolvimento de

³⁹Antes de um programa de educação fiscal com características de uma política pública, há iniciativas de campanhas pontuais como o Contribuinte do Futuro da Receita Federal, que funcionou de 1970-1972 e foi suspenso pela resistência a partir da percepção da Receita Federal que este era um projeto que deveria estar na área de educação. Houve também a distribuição de cartilhas na rede escolar versando sobre o tema entre 1970-1980, conforme dados constantes no Planejamento Estratégico 2004-2007 do PNEF.

recursos humanos; e (3) realização de estudos e pesquisas, apontado como base para a viabilização do PNEF (SILVA, 2011; BORGES, 2012; ARAUJO, 2012).

A constituição do campo da educação fiscal, para fins de organização, foi dividida em três fases de acordo com os mandatos presidenciais, considerando o período de 1998 a 2014. A primeira, de emergência do campo enquanto uma política de Estado que vai de 1998 até 2003; a segunda fase engloba o processo de estabelecimento do campo nos dois mandatos do Presidente Lula e a terceira fase, de 2010-2014, quando se altera a dinâmica do campo no mandato da Presidente Dilma. A escolha da delimitação temporal está relacionada ao fato de que a política de educação fiscal e seu principal instrumento, que é o PNEF, são geridos pelo governo federal em conjunto com os estados. Por essa razão, as decisões tomadas pelo governo federal nessa questão afetam os resultados da política.

Os fundamentos da proposta do estabelecimento de uma política de educação na área tributária e fiscal brasileira, na sua fase inicial, eram basicamente os mesmos que sustentaram o projeto de reforma do Estado, ambos disseminados a partir do Clad. Em 1998, o presidente do seu conselho científico era Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no Brasil. O Clad aprovou um documento doutrinário sobre a reforma gerencial como uma nova abordagem da administração pública que se contrapunha à primeira onda de reforma. Essa primeira onda, na visão desse grupo, ocorreu num contexto de modelo de Estado construído pelos países desenvolvidos que estava em crise no final dos anos 1970, após experimentar um período de singular prosperidade capitalista. Essa crise levou à necessidade de efetivar o equilíbrio fiscal e da balança de pagamentos; as reformas de Estado defendiam a redução do seu tamanho, deixando ao mercado a tarefa de ofertar bens e serviços, inclusive na área da educação e saúde. A solução, na visão dos autores do documento, era de cunho neoliberal conservador e colocava na defensiva a burocracia estatal e as forças de esquerda (CLAD, 1998, p. 7).

A reforma proposta pelo grupo incluía a profissionalização da alta burocracia, a transparência na gestão e a responsabilização dos gestores públicos perante a sociedade. Do ponto de vista da organização, os serviços públicos defendiam que a execução para o nível local fosse descentralizada e que a provisão de serviços também pudesse ser feita por organizações não governamentais, mas que o Estado mantivesse atividades exclusivamente na sua competência. O gerenciamento público, nesse modelo, seria realizado através de contratos de gestão. A reforma traria, por um lado, maior autonomia gerencial na prestação dos serviços; de outro, maior controle social nos custos e resultados, além de participação cidadã na avaliação e gestão das políticas públicas (CLAD, 1998, p. 13-14).

Foi nesse contexto de administração voltada para resultados, conhecida como modelo gerencial (ABRUCIO,2007), que surgiu o embrião do que é hoje a educação fiscal como política pública. O marco institucional inicial da emergência do campo foi a apresentação do PNEF, realizada por João Gomes Gonçalves, na época Diretor da Esaf. A apresentação ocorreu no VII Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado em Lisboa, Portugal, em outubro de 2002. Segundo ele:

Essas vivências e o contato com experiências bem sucedidas em países mais avançados, levaram técnicos fazendários de alguns estados brasileiros a submeterem aos Secretários de Fazenda dos Estados, reunidos como componentes do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, em Fortaleza, Ceará, em maio de 1996, a ideia de um Programa de caráter nacional, que privilegiasse a obtenção das condições mínimas para o exercício pleno da cidadania para a grande maioria da população brasileira.(...)Desse trabalho surgiu o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, projetado inicialmente para implantação experimental nos Estados do Rio Grande do Norte e Mato Grosso, no ano de 1998, mas que acabou sendo implantado também no Ceará, naquele mesmo ano. Nos anos seguintes e até hoje o PNEF teve seus projetos estaduais aprovados e implementados em todas as unidades da Unidades da Federação, com exceção do Rio Grande do Sul, por opção daquele Estado. (GONÇALVES, 2002)

O intercâmbio de experiências entre países foi fundamental para a formatação inicial da política brasileira de educação fiscal. Um exemplo dessa evidência pode ser encontrado no congresso “Federalismo Fiscal” realizado pelo Confaz em 1995, na cidade de Salvador. Nesse congresso, após expositores internacionais chamarem a atenção para a necessidade de ações educativas como meio para elevar o cumprimento voluntário de obrigações fiscais, houve um debate significativo entre os participantes sobre a questão (IUNG, 2011). Logo depois, em 1996, o Confaz definiu a educação fiscal como um repertório formal de ações educativas. Ações mais substanciais na área, que consolidaram o campo, foram realizadas entre 2001 e 2003 no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal (PNAFE), com financiamento do BID. O Programa tinha como objetivo apoiar o governo brasileiro na busca da estabilidade macroeconômica por meio do equilíbrio fiscal autossustentável, fundamentado em uma política transparente e eficiente na gestão da receita e do gasto público estadual. Outro exemplo do intercâmbio internacional no campo de ideias foi o Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e o Canadá, assinado em dezembro de 2001, com o objetivo de contribuir para a melhoria da eficácia e da eficiência da administração fiscal dos estados brasileiros que teve a participação da Associação de Planificação Fiscal e Financeira Canadense, da Esaf, da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional, do Ministério da Fazenda do Brasil e das Secretarias de Fazenda da Bahia, Ceará, São Paulo, Mato Grosso, Alagoas, Rio Grande do Sul, Amapá, Pernambuco, Minas Gerais e Santa Catarina. Um dos

objetivos específicos do acordo era favorecer maior adesão e respeito às leis tributárias por parte dos contribuintes e elaborar um programa de educação tributária adaptado à realidade brasileira.

Na fase inicial, foi instituído o Grupo de Trabalho da Educação Tributária (BRASIL, 1998a), estimulado pelo BID. Esse grupo era composto por representantes das secretarias de Fazenda, Finanças e Tributação dos estados e do Distrito Federal e tinha por missão estabelecer as bases de um programa de educação tributária permanente, fazendo com que a educação fiscal iniciasse sua estruturação com os contornos de uma política pública. Nesse sentido, realizou esforços junto aos gestores fazendários nos estados para a regulamentação dos Programas Estaduais de Educação Fiscal (Ata da 5ª Reunião do Grupo de Educação Tributária, 29/5/1998) e da inserção das ações de educação tributária nos projetos de modernização fiscal no âmbito do PNAFE (Ata da 8ª Reunião Nacional do Grupo de Educação Tributária, 5/3/1999). Era função do grupo também examinar o processo de implementação em cada estado brasileiro, através de uma avaliação sistemática que incluía entre os itens avaliados a relação entre as Secretarias da Fazenda e da Educação na condução do processo e o modo como eram alocados os recursos. O grupo visava também inserir o tema da agenda de debates do Conselho de Secretários de Educação (Consed) e do Conselho Nacional da Educação, buscando sensibilizar seus membros para o tema de modo a incluir a educação fiscal entre os conteúdos do ensino fundamental (Ata da 5ª Reunião do Grupo de Educação Tributária, 29/5/1998). Em 1999, o grupo concluiu que Rio Grande do Sul, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraná e o Distrito Federal não apresentavam avanços; Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Santa Catarina estavam com ações relevantes em andamento, tais como regulamentação do Programa Estadual de Educação Fiscal, elaboração de material didático e formação de multiplicadores (Ata da 8ª Reunião do Grupo de Educação Tributária, 5/3/1999). Passada a fase inicial em que os recursos do BID, através do PNAFE, sustentaram as iniciativas levadas adiante entre 1997 e 2003, alguns estados incorporaram ao orçamento público dotação para a educação fiscal, diminuindo parcialmente a dependência de recursos financeiros provenientes de agências internacionais (GONÇALVES, 2002).

Em 1999, são agregados ao Grupo de Educação Tributária a STN e o Ministério da Educação (Planejamento Estratégico do PNEF, 2004, p. 25). O ingresso do Tesouro Nacional foi defendido como importante por agregar a dimensão do gasto público, da distribuição das receitas orçamentárias e da fiscalização dos recursos (Ata da 5ª Reunião do Grupo de Educação Tributária, 29/5/1998). O Ministério da Educação, por sua função de indicar as

diretrizes educacionais no país, era canal indispensável para viabilizar uma possível inclusão do tema educação fiscal nos currículos escolares. Ao longo do tempo, foram agregados novos parceiros ao grupo original, que passou a chamar-se de Grupo Nacional da Educação Fiscal e desde 2003 é o responsável institucional pela gestão da política e do PNEF. Está composto, na esfera federal, por representantes do MEC, da PGFN, da STN, da SOF, da RFB e da CGU. Da esfera estadual, participam um representante da Secretaria da Fazenda e outro da Secretaria de Educação de cada estado do país. O braço operacional do Grupo Nacional é a Esaf. Na esfera municipal, algumas dezenas de municípios brasileiros têm seu próprio programa de educação fiscal, estruturado segundo as diretrizes do programa nacional, com autonomia para concretizar os objetivos, mas sem assento no Grupo Nacional de Educação Fiscal.

As duas principais iniciativas nesse período de consolidação da educação fiscal como uma política pública foi a inclusão como um programa de governo no Plano Plurianual 2000-2003 e a Portaria Interministerial MF/MEC nº 413 (BRASIL, 2002a), publicada no último dia do mandato do Presidente FHC, que o institucionalizou ao definir as competências dos órgãos responsáveis para implementar o PNEF.

Nos oito anos de governo do Presidente Lula, a única menção do tema da educação fiscal nas mensagens presidenciais foi com relação ao curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania promovido pela Esaf. Por outro lado, é nos seus primeiros meses do mandato que se realiza o primeiro planejamento estratégico do PNEF de médio prazo com a participação de representantes de todas as regiões da Secretaria da Receita Federal, das Secretarias Estaduais de Educação e da Fazenda de praticamente todos os estados do país. Nesse planejamento, o documento-base de consolidação do processo informa que a educação fiscal passa a ser considerada uma política pública.

(...) o empreendimento Educação Fiscal repousa sobre um tripé essencial: a ideia, tomada enquanto substrato filosófico norteador; o programa, entendido como processo sistematizado de ações voltadas para a disseminação da ideia; e instituições gestoras, consideradas o conjunto de entidades organizadas que elaboram as políticas e executam as ações de Educação Fiscal. Em síntese: o que é, como acontece e quem define e viabiliza a execução. (BRASIL, 2004a; PE 2004-2007, p. 21)

Houve pelo menos cinco processos que impactaram na consolidação do campo da educação fiscal nessa fase. O primeiro, são as ações das instituições que passaram efetivamente a participar do campo em 2002, como a CGU e a SOF. Ambas auxiliaram na consolidação do campo pela expansão das suas fronteiras de ação e pelo aporte de novos instrumentos de disseminação, mas também pelos conteúdos institucionais que trouxeram ao campo. A SOF trouxe o orçamento público para a agenda de debates do campo e, junto com a

STN, reforçou a estratégia de disseminação dos instrumentos de controle social como os Portais de Transparência Pública, potencializada através das suas cartilhas pedagógicas. A CGU tem na sua missão institucional, junto com outras instituições federais e estaduais, o combate à corrupção e administra o Portal da Transparência do governo federal.

O segundo processo relevante é a ausência de um parceiro importante no nível estratégico, o Ministério da Educação. Essa percepção de ausência e falta de comprometimento com o campo é afirmada pelos demais integrantes do Grupo Nacional de Educação Fiscal nos dois momentos de planejamento estratégico em que foram realizadas as avaliações das ações desencadeadas em cada período, bem como em algumas das entrevistas⁴⁰ realizadas neste trabalho e atas de reunião do Grupo Nacional de Educação Fiscal. Essa ausência era registrada também para a participação dos representantes estaduais da área de Educação nas reuniões nacionais. A subvalorização da educação fiscal na área de educação refletia-se na dificuldade que os interessados em participar de debates nacionais sobre a temática enfrentavam para obter recursos que viabilizassem essa participação.

Quanto aos recursos para deslocamento, sempre foi difícil, havendo um desinteresse das Secretarias de Educação na participação das reuniões, o que anteriormente, quando da criação do Programa pelas secretarias de Fazenda, era extremamente facilitado aos seus técnicos. Membros da educação sempre participaram com muita dificuldade, inclusive, muitas vezes retirando do próprio bolso ou rateando com os demais colegas. (Entrevista nº 6, representante estadual da área de educação no Grupo Nacional de Educação Fiscal)

O terceiro processo foi a interlocução com a Câmara de Deputados, que resultou em iniciativas de mútua colaboração. Um exemplo dessa interlocução está nas audiências públicas sobre o tema educação fiscal realizadas na Câmara Federal. A primeira ocorreu em 6 de novembro de 2011, na Comissão de Educação e Cultura; debateu a educação fiscal como disciplina autônoma e transversal nos currículos do ensino fundamental e médio. A segunda, em 10 de dezembro de 2013, na Comissão de Finanças e Tributação, examinou a importância da institucionalização das políticas de educação fiscal para o Estado.

O quarto processo foi o Protocolo de Cooperação nº 5/2007 (BRASIL, 2007b), celebrado entre a União, os estados e os municípios para fortalecer o PNEF. Esse protocolo criou as bases para a institucionalização de fato da educação fiscal na administração tributária, ao indicar o comprometimento dos participantes em adotar cinco medidas: (1) previsão nos seus atos normativos da educação fiscal como atividade de rotina, vinculando-a aos objetivos estratégicos da Instituição; (2) alocação do Programa na estrutura organizacional da

⁴⁰Esse assunto foi referido na entrevista nº 1, por um representante da Receita Federal, e na entrevista nº 6, por um representante do Ministério da Educação.

Instituição; (3) garantia de recursos humanos, orçamentários e financeiros necessários à consecução dos seus objetivos; (4) promoção de parcerias e incentivos a projetos e ações que aproximem as administrações tributárias das demais instituições públicas e privadas que tenham relação com a arrecadação e o controle dos recursos públicos; e (5) garantia de interlocução nas reuniões em todos os fóruns da administração tributária em todos em todos os níveis.

O quinto processo foi a consolidação da dimensão informativa através do curso Disseminadores de Educação Fiscal. Voltado preferencialmente à formação de professores da rede pública para trabalhar transversalmente com as demais disciplinas o tema educação fiscal na sala de aula, o curso constitui-se no principal elo de interlocução entre os responsáveis pela educação fiscal nos entes federativos. A gestão do curso é realizada através de uma coordenação compartilhada com os estados e seus Grupos Estaduais de Educação Fiscal (GEF) e em cada unidade da Federação há um coordenador do curso. A Esaf responsabiliza-se pela disponibilização do ambiente virtual de aprendizagem e conteúdos, pagamento da tutoria e fornecimento do material pedagógico, enquanto os estados responsabilizam-se pela gestão das vagas, matrícula e acompanhamento do desempenho de tutores e alunos. A seleção e formação de tutores para esse curso é feita pela coordenação de cada estado. O quadro a seguir apresenta uma síntese cronológica das principais iniciativas na segunda fase que cumpriram o papel de consolidar a educação fiscal como um campo de política pública.

Quadro 4 – Iniciativas no campo da educação fiscal: período de 2003-2010

Data	Evento
2004	Planejamento Estratégico 2004-2007: apontadas como principais problemas na educação fiscal as deficiências em referencial metodológico, material didático, falta de sensibilização da sociedade civil organizada, integração e observação das diretrizes pelas instituições gestoras, insuficiente participação do MEC e dificuldade de inserção da educação fiscal nos projetos político-pedagógicos das escolas.
2004	Criado o Plenarinho, que consiste em um canal de interação entre a Câmara dos Deputados e crianças de 7 a 12 anos, além de pais, professores e educadores, acessado pela web (www.plenarinho.gov.br), com o objetivo de informar sobre o processo legislativo. Em junho de 2008, foi firmada uma parceria entre a Câmara e a Esaf para prestar assessoria no conteúdo do site e lançar a “Turma do Tributo”, novo programa do Plenarinho.
2007	Firmada a parceria entre União, estados e municípios no IV Encontro Nacional de Administração Tributária, através do Protocolo de Cooperação nº 5/2007.
2008	Firmado o Acordo de Cooperação Técnica nº 2008/172.0 entre a Câmara de Deputados e a Esaf para o desenvolvimento de ações conjuntas voltadas à educação para a cidadania, sobretudo as relacionadas à educação fiscal e à educação político-legislativa, com o foco na formação do futuro contribuinte e cidadão brasileiro.
2008	Aprovado pelo MEC o Curso de Especialização em Educação Fiscal e Cidadania a ser ministrado pela Esaf, sendo executadas duas turmas entre 2009 e 2011.
2008	Criação da Escola Virtual SOF pela SOF, parceira do PNEF e integrante do grupo de trabalho, e lançamento da cartilha Sofinha, que trata do orçamento federal através de histórias em quadrinhos. A participação aparece na publicação como necessária ao fortalecimento da democracia.
2008	Planejamento Estratégico 2008-2011 (BRASIL, 2008a): o alheamento do Ministério da Educação volta a aparecer como força restritiva do PNEF no documento final junto com a constatação de que não há adesão significativa dos servidores, e o apoio financeiro e de pessoal é insuficiente ou inexistente nas instituições envolvidas (BRASIL, 2008a, p. 3-4).
2009	Publicada a Portaria nº 41 Esaf/MF, que cria as comissões temáticas do PNEF: Planejamento Estratégico, Referencial Teórico e Metodológico, Sensibilização e Marketing, Avaliação e Implantação nas escolas e ensino à distância. Elas têm o objetivo de criar condições para o desenvolvimento das ações previstas no Planejamento Estratégico 2008-2011 (BRASIL, 2008a).
2010	Publicada a Portaria nº 104 Esaf que cria o Comitê Executivo do Programa Nacional de Educação Fiscal.

Fonte: Elaborado pela autora com base em diversas fontes.

Paralelamente às ações protagonizadas pelos atores nacionais, houve ações patrocinadas pelo Eurosócial Fiscalidad, um programa de cooperação técnica desenvolvido entre a Comissão Europeia e a América Latina com o objetivo de influenciar políticas públicas e práticas institucionais de gestão no âmbito fiscal que tenham repercussão sobre a coesão social. Essa parceria foi estabelecida por meio de um projeto alocado na área temática de Finanças Públicas do Eurosócial, coordenada pela Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAP). Um importante ponto de apoio desse programa é a parceria com o Centro Interamericano de Administraciones Tributárias (Ciat), um organismo internacional sem fins lucrativos criado em 1967, que dialoga com 38 países-membros na América, Europa, África e Ásia, tratando sobre modernização na área tributária.

O Eurosocial Fiscalidad foi realizado em duas etapas. A primeira etapa, 2005 a 2010, tinha como foco educação, emprego, fiscalidade, justiça e saúde, com investimento total nessas áreas temáticas de 31 milhões de euros para disseminar uma ideia de coesão social. Esse orçamento foi bancado 80% pela União Europeia e os 20% restantes divididos entre os países participantes. As estratégias de atuação contemplavam conferências, visitas de estudo, intercâmbios de experiências, ações de assistência técnica e projetos-piloto. O relatório de avaliação (EUROPEAN COMMISSION, 2014) da primeira fase valorizou a educação fiscal como um projeto relevante, citando entre vários exemplos os projetos de El Salvador e da Argentina, que em 2008 articularam um processo de remodelação de currículo para formação de professores entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação, numa tentativa de incluir o tema desde os primeiros anos dos alunos. Por iniciativa do Programa Eurosocial Fiscalidad, em março de 2008, foi formalizada na Guatemala a Rede de Educação Fiscal⁴¹, que hoje está integrada por 38 instituições da América Latina e da Europa. Na primeira fase do Programa, exceto pelos espaços de debate exclusivos com a Esaf e a RFB, pouco ou nenhum efeito foi concretizado no campo da educação fiscal com relação a resultados efetivos ou demais participantes. A segunda etapa, que iniciou em dezembro de 2010, será analisada no contexto do próximo período.

O período de 2010 a 2014 iniciou-se com o campo da educação fiscal praticamente delineado em termos de normatização. A novidade era instituição, pela Portaria da Esaf nº 104, de 28 de julho de 2010 (BRASIL, 2010d), do Comitê Executivo do Grupo Nacional de Educação Fiscal, que tinha o objetivo de colaborar na coordenação e secretaria executiva do PNEF e do Grupo Nacional de Educação Fiscal. Compunham o Comitê 12 membros, dos quais sete eram representantes de instituições federais: Esaf, Receita Federal, STN, PGFN, MEC, SOF, CGU. Para os estados, foram destinadas cinco vagas no Comitê Executivo, sendo um representante para cada região. Os representantes estaduais poderiam estar vinculados às Secretarias Estaduais de Fazenda e/ou de Educação, eram indicados pelos integrantes do Grupo Estadual de Educação Fiscal de cada uma das regiões e ratificados pelo órgão gestor que representariam.

Alguns dos temas em debate no campo da educação fiscal no período anterior passaram a integrar o discurso presidencial. Na mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião do seu primeiro ano de governo, a Presidente Dilma referiu a qualidade no gasto

⁴¹No Brasil, fazem parte dessa rede a Esaf, o Observatório Social de Maringá do Paraná, a Rede de Observatórios Sociais, a RFB, as secretarias de Fazenda do Espírito Santo, Sergipe, Ceará, Rio de Janeiro e o município de Esteio, no Rio Grande do Sul, a Prefeitura Municipal de Santa Maria/RS e a Prefeitura de Rio das Ostras/RJ.

público e a reforma tributária como necessárias para o desenvolvimento do país (BRASIL, 2011a). O mesmo ocorreu nas mensagens do segundo (BRASIL, 2012) e terceiro mandato (BRASIL, 2013b), em que foram mencionadas as ações de capacitação, sendo a educação fiscal mencionada nos dois documentos no capítulo referente à Política Fiscal.

Os cursos de formação oferecidos na modalidade à distância dão solidez à política de educação fiscal pela sua rede de tutoria em franca expansão. Os dados de 2013 do curso Disseminadores de Educação Fiscal, principal formação, apontam que este contava com 267 tutores atuando no 1º semestre, 599 no segundo semestre e em torno de 20% dos tutores atuaram nos dois semestres. Essa rede de tutores garante a disseminação das ideias da educação fiscal em praticamente todo o país porque cada um deles teve sob a sua responsabilidade, em 2013, turmas com no mínimo 30 alunos participantes, na sua maioria professores da rede pública e conselheiros de políticas públicas, o que totaliza em torno de 750 tutores e em torno de 30 mil alunos envolvidos na formação, mais os coordenadores do curso em cada estado.

Foi exatamente a pujança dessa rede – a qual a cada ano incluiu mais educadores de escolas públicas – que chamou a atenção de membros de outro campo emergente na política pública, a educação financeira. Em 2011, foi realizada audiência pública na Câmara Federal na tentativa de consolidar a educação fiscal como disciplina curricular, e o tema foi tratado junto com a educação financeira, como se estivessem ambas as políticas no mesmo campo desde a origem. Os efeitos da disputa no campo entre educação fiscal e educação financeira serão tratados no capítulo respectivo, mas é importante ressaltar que a educação financeira trouxe efetivamente o MEC para o campo da educação fiscal. É nesse momento que pela primeira vez há a participação efetiva no nível estratégico do Programa Nacional de Educação Fiscal, inclusive com grupos de trabalho para elaboração do material que pretende integrar os conteúdos, sob certa desconfiança dos representantes do campo da educação nos estados.

A segunda fase do Programa Eurosocial, que se estendeu de 2010 a 2014, foi marcada pelo estabelecimento de um cronograma de trabalho com o Brasil no tema educação fiscal. Os sócios operativos do Programa Eurosocial no Brasil são a Esaf e Enap. Em fevereiro de 2013, foi feita a revisão do Planejamento Estratégico do Programa Nacional da Educação Fiscal, com a participação e o apoio técnico do Programa Eurosocial Fiscalidad. Na oportunidade, foram referidas as ações apoiadas pelo Programa: busca de coesão interinstitucional e de parcerias entre as instituições com representação no Grupo Nacional de Educação Fiscal; na realização do curso Disseminadores de Educação Fiscal; planejamento de comunicação do Programa Nacional; criação de curso on-line de Educação Fiscal dirigido a acadêmicos, apoio

à criação de videojogos de educação fiscal e adaptação de jogos lúdicos produzidos por outros países à realidade brasileira. Em julho de 2013, foi realizado um intercâmbio técnico em El Salvador, com a presença de representantes da administração tributária e da área de educação do Peru, da Costa Rica, da Guatemala, do Chile, de Honduras, do Brasil, da Bolívia, do Paraguai, do Uruguai e do Equador. Nesse encontro, foi redigida a Carta de Intenciones sobre la Educación Tributaria y la Cultura Fiscal Eurosocial II (FIIAP, 2013) – Sonsonate 2013. Na carta, assinada pelos representantes brasileiros vinculados à Receita Federal e à Escola de Administração Fazendária, foi acordado que os representantes dos países deveriam sugerir a inclusão da Educação Fiscal nos currículos da escola primária ao ensino superior.

Quadro 5 – Iniciativas no campo da educação fiscal:2010 a 2014

2010	Após a educação fiscal ser incluída entre as resoluções da Conferência Nacional da Educação, foi emitida a Resolução CNE/CEB nº 7/2010, que fixou as diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental e estabeleceu que a inclusão da educação fiscal no currículo na parte diversificada.
2010	Parceria entre o Programa Eurosocial e o PNEF.
2011	Realização de audiência pública na Comissão de Educação e Cultura para debater a inclusão da educação fiscal como disciplina autônoma e transversal nos currículos do ensino fundamental e médio. A educação financeira aparece como parte da educação fiscal no debate (BRASIL, 2011).
2012	A educação fiscal passou a compor, em 2012, a lista dos Projetos Estratégicos Corporativos (PEC) da Esaf no âmbito do Programa de Modernização Integrada do Ministério da Fazenda (PMINF).
2013	Senado Federal edita a Resolução nº 1/2013 (BRASIL, 2013) para alterar o regimento interno e definir a competência de avaliação do Sistema Tributário Nacional e as administrações tributárias dos entes federados. Registra no artigo art. 393-E que o desempenho das administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios será avaliado considerando-se, entre outros, dez quesitos, sendo citados expressamente no inciso VIII “os gastos e resultados com educação fiscal”.
2013	Nova audiência pública na Câmara dos Deputados, desta vez na Comissão de Finanças e Tributação para debater a importância da educação fiscal para o Estado, e garantir em 2014 os recursos de uma emenda parlamentar.
2013	A cartilha Sofinha da SOF que trata do orçamento federal é disponibilizada em espanhol, inglês e alemão (BRASIL, 2014), o que viabiliza sua disseminação pelo uso em aulas de línguas estrangeiras.

Fonte: Elaborado pela autora com base em diversas fontes.

Da análise dos documentos apresentados nesta seção, conclui-se que no mandato presidencial de 1998 a 2003 foram criadas as condições para a emergência do campo da educação fiscal, através de fomento às iniciativas estruturadas no campo da política fiscal e pela edição de normativas que estruturaram o Programa Nacional de Educação Fiscal. Nos dois próximos mandatos presidenciais, que se estendem de 2003 a 2010, a educação fiscal foi-se estabelecendo basicamente sob a influência da administração tributária e incorporando parceiros de campos relacionados, mas não foi mencionada explicitamente nos documentos de referência das diretrizes governamentais apresentadas pelo Presidente Lula. Na terceira fase, que corresponde ao mandato da Presidente Dilma, de 2010 a 2014, a educação fiscal passa a ser referida nas diretrizes governamentais como parte integrante da política fiscal. Em

nenhum dos documentos presidenciais aqui analisados a educação fiscal constitui-se como uma das estratégias de combate à corrupção. Em todos os períodos as ações informativas da educação fiscal foram voltadas aos servidores públicos, especialmente educadores em sala de aula. De 2012 em diante, emergiram ações informativas voltadas ao público universitário por influência do Programa Eurosocial Fiscalidad⁴², alterando o espectro de público prioritário de disseminação, até então professores da rede pública e seus alunos.

4.2 ATORES ESTATAIS DO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA DA EDUCAÇÃO FISCAL

Esta seção apresenta os atores estatais do campo de ação estratégica da educação fiscal. A apresentação da seção está organizada em dois momentos. No primeiro, temos uma breve descrição da organização do campo, os espaços de interlocução e seus atores para situar o leitor. O segundo momento é dedicado a aprofundar os papéis desempenhados por esses atores na política, suas ações e consequências no campo da educação fiscal.

A política de educação fiscal é gerida pelo Grupo Nacional de Educação Fiscal, em que somente representantes de órgãos governamentais têm assento. Está composto, na esfera federal, por representantes do MEC, da PGFN, do STN, da SOF, da RFB e da CGU. Da esfera estadual, participam um representante da Secretaria da Fazenda e outro da Secretaria de Educação de cada estado. O braço operacional do Grupo Nacional é a Esaf, vinculada ao Ministério da Fazenda e responsável pelos processos seletivos e formação dos quadros da Receita Federal. O PNEF conta com uma gerência nacional, em que são indicados um gerente e um substituto para o cargo, de livre nomeação, quase sempre indicados dentro dos quadros de servidores das instituições federais participantes do Programa. A articulação com organismos internacionais na área de educação fiscal está entre as atribuições da Esaf, enquanto unidade de governança no campo.

A RFB é uma das entidades gestoras do PNEF e mantém uma linha de atuação institucional no Programa. A representação dos servidores no grupo gestor do Programa na Receita Federal (BRASIL, 2002a) prevê um representante nacional e um representante para cada uma das dez regiões fiscais, com possibilidade de inclusão outros órgãos envolvidos no Programa Nacional no nível regional. O regimento interno da instituição estabelece, entre as finalidades do órgão, a promoção de atividades de cooperação e integração entre as

⁴²Havia algumas iniciativas pontuais com o público universitário, como foi o caso do Programa de Educação Fiscal da Prefeitura Municipal de Santa Maria, no Rio Grande do Sul.

administrações tributárias do país, entre o Fisco e o contribuinte, e de educação fiscal (BRASIL, 2010a). A Coordenação-Geral de Atendimento e Educação Fiscal (Coaef) é o órgão na estrutura da Receita Federal responsável pelo acompanhamento das ações de educação fiscal. Além disso, todos os demais órgãos internos da instituição têm, entre suas competências, a promoção de educação fiscal determinada pelo regimento. O público-alvo preferencial da Receita Federal na formação em educação fiscal são os cidadãos e os estudantes, em especial os universitários.

As diretrizes da educação fiscal na Receita Federal foram objeto de nova regulamentação em 2012 (BRASIL, 2012e). Elas reforçam a dimensão de levar à sociedade conhecimentos sobre o funcionamento da Receita Federal, dos serviços que presta e dos seus diversos canais de atendimento, buscando a intensificação do acesso ao atendimento eletrônico. Mas também trazem ideias como o fortalecimento da integração com a Esaf e os demais parceiros institucionais, além do aperfeiçoamento da comunicação institucional a fim de aprimorar a transparência da administração tributária. No âmbito da Receita Federal, uma estratégia para o fomento à política de educação fiscal foi a criação da possibilidade de utilizar mercadorias apreendidas⁴³ em projetos que tratassem do tema, através de uma normativa legal.

O MEC está no PNEF desde origem deste, mas sua atuação no Grupo Nacional de Educação Fiscal foi sempre referida nos documentos e entrevistas como insuficiente. Apesar de a participação limitar-se à presença do seu representante em algumas reuniões, as Secretarias de Educação estaduais encarregaram-se de levar os conteúdos da educação fiscal para a sala de aula, por incentivo e ação deliberada das Secretarias de Fazenda estaduais. Foi também o movimento dos educadores envolvidos com o tema da educação fiscal, especialmente os tutores estaduais do curso Disseminadores de Educação Fiscal, que levou a demanda para inclusão dos conteúdos da educação fiscal na formação dos professores para a

⁴³A RFB, na sua atuação de fiscalização de mercadorias, faz recolhimentos de bens fora dos padrões legais do ponto de vista fiscal. Em 2013, o valor nominal dessas mercadorias somou R\$ 1.681.697.286,98. A destinação delas, conforme os relatórios de saída de 2013, indicam que 42,33% foram destruídas; 22,26% foram alienadas em leilões; 10,49% foram incorporadas a órgãos públicos; 15,59% foram devolvidas aos contribuintes por decisão favorável; 8,45% foram doadas a entidades beneficentes; e 0,88 % tiveram outras saídas como quebras ou análise (BRASIL, 2014). O direito a receber mercadorias apreendidas é, em primeiro lugar, das unidades administrativas da própria RFB; depois dos órgãos da Presidência da República e do Ministério da Fazenda; em seguida, o Departamento da Polícia Federal, o Departamento da Polícia Rodoviária Federal, os Órgãos do Ministério da Defesa, do Ministério Público da União, do Poder Judiciário Federal, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e outros órgãos da administração pública que contribuam com a RFB no cumprimento de suas atribuições, em especial no combate e repressão aos crimes de contrabando e descaminho; e finalmente os demais órgãos da Administração Pública e entidades sem fins lucrativos, sendo que para os últimos um dos critérios de priorização é o uso em ações de educação fiscal.

Conferência Nacional de Educação (Conae)⁴⁴, que ocorreu em 2010 e foi realizada com o intuito de recolher subsídios para o Plano Nacional de Educação. Apesar desse esforço, o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014b), previu, de forma genérica, a “formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade”. Uma busca no endereço eletrônico do Ministério da Educação pela expressão “educação fiscal” retorna cinco notícias registradas, todas no ano de 2005.

Outro participante do Grupo Nacional de Educação Fiscal é a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que informa em seu endereço eletrônico (BRASIL, 2015e) que “vem buscando estruturar suas áreas de atuação para efetivamente participar do projeto de educação fiscal do Governo Federal”. Apesar da participação restrita da instituição nas ações de educação fiscal, iniciativas relevantes no campo são realizadas pela entidade sindical que representa os servidores ligados à instituição, as quais serão apresentadas na seção das entidades da sociedade civil organizada. A título de registro, a STN também tem representação no Grupo Nacional de Educação Fiscal, mas não há informações sobre sua participação em atas de reunião do grupo, exceto sobre a presença de seu representante em algumas oportunidades, e o tema educação fiscal não é mencionado no seu endereço eletrônico.

A CGU, por seu turno, desenvolveu no campo da educação fiscal a cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público, que apresenta em cada versão um dos programas governamentais em linguagem simplificada: objetivos, como funciona, quem é o público-alvo e como pode ser fiscalizado pela sociedade. A primeira cartilha foi voltada ao Fundeb e a segunda aos Programas de Desenvolvimento Agrário. Em 2014, estava em fase de elaboração a que tratará do Bolsa Família, um programa de distribuição de renda e inclusão social do governo federal. As cartilhas são elaboradas em linguagem acessível e fornecem informações para fiscalização das contas públicas, estimulando o acesso ao Portal da Transparência.

⁴⁴O documento final dessa Convenção está disponível na página do MEC –www.mec.gov.br. A educação fiscal é referida neste documento nos seguintes termos: no tocante à educação fiscal, deve-se garantir que os conteúdos da educação fiscal para cidadania componham currículo obrigatório na formação dos profissionais de educação, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino; possibilitar que o Sistema Nacional de Educação e as entidades da sociedade civil organizada, os órgãos públicos de controle e fiscalização, as escolas de governo e os demais parceiros atuem articulados a ações e projetos de educação fiscal; estimular atividades práticas para o exercício da cidadania e do controle social assegurando a participação popular na gestão do Estado; fomentar o debate em torno das políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais; ser um instrumento de promoção permanente do Estado Democrático de Direito; difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã em torno do papel social dos tributos, dos bens e orçamentos públicos; informar a sociedade sobre os efeitos lesivos da corrupção, da sonegação fiscal e da má gestão dos recursos públicos; e garantir financiamento de programas de extensão, pesquisas e projetos de servidores públicos, com vistas à construção de conhecimentos relativos à educação fiscal.

Outro membro do Grupo Nacional de Educação Fiscal é a SOF, que participa de forma ativa nos debates e desenvolve materiais de disseminação das ideias da educação fiscal. Em 2008, por exemplo, apresentou para o público infantil a cartilha “Sofinha e sua turma. Como o governo federal deve gastar seu dinheiro”, que apresenta de forma lúdica o orçamento federal. Inicialmente em português, a cartilha foi traduzida ao longo do tempo para espanhol, inglês e alemão, apresentando um diferencial na sua utilização transversal com as disciplinas de línguas estrangeiras, um atrativo para os professores dessas disciplinas trabalharem com o tema.

No Grupo Nacional de Educação Fiscal estão também os representantes das Secretarias de Fazenda e da Educação de cada estado. No entanto, o que se observa na prática, em relação à participação nas reuniões nacionais, é que há uma predominância dos representantes vinculados à administração tributária em relação àqueles provenientes da área de educação. Segundo os entrevistados (Entrevista nº1, representante da Receita Federal; Entrevista nº 6, representante do Ministério da Educação), uma das razões para isso é que a área de educação nos estados não disponibiliza recursos para viagens e custeio de despesas para participação em reuniões nacionais.

Nesta seção, foram apresentados os principais atores estatais participantes do Grupo Nacional de Educação Fiscal que delinearão o campo na sua fase emergente e de consolidação. À medida que o campo consolida-se, outros atores da sociedade civil organizada passam a participar ou relacionar-se no campo. A próxima seção dedica-se a apresentar os atores societários do campo da educação fiscal.

4.3 ATORES SOCIETÁRIOS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO FISCAL

A política de educação fiscal não é influenciada apenas por debates e ações desenvolvidas no âmbito da política governamental. Há parcerias, formalizadas ou não, promovidas por entidades sindicais ligadas às áreas tributárias e entidades societárias (FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS DE SANTA CATARINA, 2015f) voltadas ao controle social e ao combate à corrupção que dialogam e influenciam no campo. As principais entidades sindicais de abrangência nacional ligadas à administração tributária, que promovem debates relacionados aos conteúdos da política de educação fiscal e, dada a sua relevância política e a expertise de seus membros, interferem nos rumos da política são: o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da RFB (Sindifisco), a Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), que foi fundada em 1992 e congrega

associações de fiscais de tributos estaduais de todo o Brasil, e a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), fundada em 1979 para representar servidores do grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização Estadual de todas as Unidades da Federação, com filiação de 29 sindicatos e 35 mil filiados.

Muitos espaços de interlocução dessas entidades são comuns porque seus membros e representantes participam em congressos, simpósios e reuniões técnicas sobre a política fiscal, além do Confaz – fórum que congrega representantes das Secretarias de Fazenda dos estados e do Distrito Federal para deliberar e decidir sobre a política fiscal em questões que, por força de legislação ou por impacto fiscal, afetem os estados. Na 83ª reunião do Confaz, realizada em setembro de 1996, foi estabelecido o Convênio entre o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda e os Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação dos estados e do Distrito Federal, que teve como resultado a criação do Grupo de Trabalho Educação Tributária, alterado dois anos depois para Grupo de Trabalho Educação Fiscal, cujo movimento inicial criou as bases para a institucionalização da política⁴⁵.

A entrada dos sindicatos ligados à administração tributária na política de educação fiscal está relacionada especialmente a dois fatores. O primeiro foi regulamentação em nível federal e estadual da política nas instituições governamentais envolvidas, substancializando a ideia de educação fiscal em atribuições efetivas no cotidiano de trabalho. Como a administração tributária comporta nos seus quadros mais de uma categoria de servidores, não se constituindo como bloco unificado, e essas categorias fazendárias disputam entre si as atribuições e a legitimidade para falar sobre questões do sistema tributário e da política fiscal, com a educação fiscal não foi diferente. O segundo fator que impulsionou a entrada dos sindicatos no campo foi a percepção dos espaços de debate da política como relevantes, tanto para avançar em temas com pouco trânsito institucional quanto como pelos possíveis dividendos de reconhecimento social advindos de uma interpretação da política que a associa às políticas de combate à corrupção. Nesse sentido, no nível federal, tanto para o Sindifisco, a entidade sindical que representa os auditores fiscais, quanto para o Sindireceita, representante dos analistas tributários, a educação fiscal, que até então não era considerada uma área de atuação em que se registrasse a disputa aberta, passou a ser interpretada como uma questão estratégica por constituir-se em um novo espaço institucional de exercício das funções dos

⁴⁵Não há referências nos documentos, mas é admissível pensar que a experiência do grupo de trabalho original com representantes institucionais federais e dos estados tenha servido de base para que a gestão da política fosse realizada no formato atual, através do Grupo Nacional de Educação Fiscal.

quadros técnicos. Ressignificada a política de educação fiscal no contexto da administração tributária, os sindicatos da área realizaram esforços para penetrar no campo de debates.

A representação sindical da administração tributária dos estados seguiu em parte a lógica que colocou a política de educação fiscal como uma estratégia interessante para uma aproximação positiva da categoria com a sociedade. A Febrafite firmou uma parceria com o PNEF em 2008 e em 2012 lançou o Prêmio Nacional de Educação Fiscal. Em 2014, o Prêmio estava em sua 3ª edição, avaliando e premiando iniciativas de disseminação da educação fiscal de escolas e instituições em todo o território nacional. O processo de avaliação de projetos de educação fiscal realizado pelos filiados em cada estado brasileiro é uma estratégia sindical que tem dois objetivos definidos. O primeiro, com caráter pedagógico, busca a adesão dos auditores fiscais à educação fiscal como um dos espaços de atuação pela experiência da participação no processo. O segundo é aproximar, por um viés positivo, a categoria da sociedade. A Fenafisco atua nesse processo como um difusor das ações de educação fiscal dos seus filiados, repercutindo as notícias sobre os eventos e as participações na educação fiscal. A função sindical da Federação exige uma atuação política intensa junto ao parlamento, monitorando e divulgando diariamente o andamento de projetos do interesse da categoria, e a repercussão de notícias sobre educação fiscal nesse contexto não é questão menor. Ao contrário, faz exatamente o papel pedagógico de socializar a política e os debates para que a categoria dos auditores fiscais dos estados a assumam como um espaço legítimo de atuação.

O Sinprofaz, outro importante ator societal no campo da política fiscal, mantém o endereço eletrônico <www.quantocustaobrasil.com.br>, que se notabilizou pela ferramenta conhecida como “sonômetro”, um aplicativo que faz um cálculo, com base em estimativas, da sonegação no Brasil. A metodologia de cálculo estima a sonegação brasileira através da média dos indicadores de sonegação dos tributos que têm maior relevância na arrecadação: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja arrecadação é responsabilidade dos estados, bem como o Imposto de Renda e as contribuições previdenciárias, de responsabilidade da União. Para sensibilizar a sociedade sobre a responsabilidade estatal em não combater a sonegação, vincula a perda arrecadatória a bens e serviços públicos que poderiam ser oferecidos à população caso ela não ocorresse.

O “sonômetro” foi uma resposta ao “impostômetro”, criado pela Associação Comercial de São Paulo com apoio do Instituto Brasileiro de Planejamento e

Tributação (IBPT)⁴⁶, que divulga o valor da arrecadação de impostos da União, dos estados e municípios no site www.impostometro.com.br através de um aplicativo que busca os dados na base dos órgãos governamentais. O objetivo do impostômetro é questionar o peso da carga tributária, seja pelo viés da arrecadação, seja pelo da aplicação dos recursos. Nesse sentido, além de indicar o valor da arrecadação, ora ele vincula esse valor aos encargos de um Estado social, como quantidade de benefícios que podem ser pagos pelo programa federal Bolsa Família, que faz uma complementação de renda às famílias em situação de vulnerabilidade social; ora ele vincula a outra aplicação que o contribuinte poderia fazer com esse recurso, tais como a quantidade de geladeiras que poderiam ser compradas. Essas vinculações podem ser consultadas tanto para a carga tributária de um consumidor apenas, quanto para a arrecadação nacional. O argumento que prevalece nas suas campanhas é o de que o tributo é um recurso retirado da sociedade, inibindo a atividade econômica e encarecendo o valor dos produtos, questionando a aplicação em programas sociais, principalmente. Além do sonômetro, esse grupo realiza uma campanha nacional chamada “Um dia sem impostos”, em que nas principais capitais do país algumas empresas vendem os produtos sem cobrar os impostos do consumidor. Sua atuação resultou na criação do movimento De Olho no Imposto, que foi responsável pela coleta de assinaturas e aprovação da lei que obrigou a discriminação dos impostos pagos na nota fiscal de venda ao consumidor (BRASIL, 2012f).

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) foi criado em 1979 e divide sua atuação em duas dimensões: uma que fomenta estudos técnicos na área do orçamento público e outra voltada a projetos de formação, com o objetivo de fortalecer a sociedade civil e ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. São exemplos de ações nessa segunda dimensão o projeto Adolescentes em Movimento pelos Direitos, apoiado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em que são realizadas oficinas de direitos humanos, orçamentos e formação específica. Essa formação consiste na mobilização de adolescentes para torná-los aptos a debater e realizar ações em suas comunidades, em especial o tema do orçamento. Com relação à primeira dimensão, o Inesc desenvolve estudos sobre abertura de dados, orçamento público e sua relação com direitos do povo no Brasil, com apoio da World Wide Web Foundation, analisando se os governos federal e estaduais (das 26 capitais e o do Distrito Federal) revelam a efetuação orçamentária e financeira, respeitando os princípios e definições da política de dados abertos.

⁴⁶Conforme o site do IBPT, sua criação foi em 1992 e seu objetivo é a redução do impacto dos tributos, a racionalização da arrecadação em todos os níveis e o aumento da lucratividade empresarial, crescimento da economia e da sociedade (IBPT, 2015).

O Inesc tem assento em alguns fóruns governamentais, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a Consocial. O quadro de apoiadores financeiros⁴⁷ do Instituto é praticamente todo de fora do país e inclui apoio a projetos que tratam do problema da desigualdade, dos paraísos fiscais e seus reflexos em contextos de corrupção. É o caso do projeto de Monitoramento do Orçamento Público para a Cidadania, que tem o apoio da Igreja Norueguesa e busca ampliar o compromisso do Estado com a realização progressiva de direitos e as políticas orçamentárias que enfrentam desigualdades. No mesmo sentido, está o projeto Orçamento, Políticas Públicas e Parlamento à luz das desigualdades raciais, apoiado pela Fundação Ford.

Para tratar da sonegação fiscal internacional e da remessa de lucros para paraísos fiscais, há o projeto Brasil, Engajamento Global e Regional, com apoio da Oxfam, que trata de temas estratégicos dos mecanismos de financiamento para o desenvolvimento, incluindo o combate à sonegação fiscal internacional; o projeto Justiça Fiscal e Desigualdades, com apoio da Christian Aid, que destaca a campanha pelo fim dos paraísos fiscais e participação na Rede Justiça Fiscal; o projeto “O papel de paraísos fiscais: em governança global e regulação e em equação externa financeira para o desenvolvimento econômico”, que objetiva construir uma cooperação entre “Norwegian Researches”, uma organização não governamental norueguesa, e instituições localizadas na América do Sul. Este último projeto busca apontar áreas de pesquisa no acesso a movimentação de capitais, paraísos fiscais e sigilo fiscal, bem como pretende fornecer e disseminar informações obtidas em conselhos de políticas para que possam combater os efeitos negativos causados pelos paraísos fiscais e pela falta de acesso a informações de orçamento governamental e transparência delas. Nos seus projetos mais recentes, desenvolveu, em parceria com o Senado Federal, o Orçamento Criança, que é um extrato do orçamento da União para ações que afetem diretamente a qualidade de vida e o desenvolvimento das crianças brasileiras, para facilitar o trabalho de quem acompanha as políticas nessa área.

O IJF é o ator societal mais recente no campo. O Instituto foi criado por iniciativa de auditores fiscais da RFB em aliança com políticos e acadêmicos após a crise de 2009 entre os atores estratégicos da RFB e o governo que resultou no desfecho da disputa relatado no capítulo dedicado ao tema. Seu foco de atuação é a defesa de uma reforma tributária que

⁴⁷Entre seus apoiadores estão a Action Aid, Charles Stewart Mott Foundation, Christian Aid, Embaixada do Reino dos Países Baixos, Fastenopfer, Fundação Avina, Fundação Ford, International Budget Partnership, Instituto C&A, Instituto Heinrich Böll, Kinder Not Hilfe, Norwegian Church Aid, Oxfam; Pão para o Mundo – Serviço Protestante para o Desenvolvimento; Institute for Research in Economics and Business Administration; Unicef e World Wide Web Foundation. Fonte: <www.inesc.org.br>.

produza justiça fiscal, implantação do imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição Federal e regulação dos paraísos fiscais. Mantém, a exemplo do Inesc, um diálogo internacional e lançou uma ferramenta virtual chamada “Os Donos do Congresso”, que analisa as prestações de contas dos candidatos a cargos políticos para identificar seus financiadores e os interesses que defendem.

Com essa apresentação dos atores societais, estão delineadas as fronteiras do campo, os principais atores estratégicos e as ideias que os orientam na educação fiscal, as quais, em alguma medida, impactam o campo governamental da política. A próxima seção organizará os atores estatais e societais a partir das suas posições no campo.

4.4 DOMINANTES E DESAFIANTES NO CAMPO DE AÇÃO ESTRATÉGICA EDUCAÇÃO FISCAL

A arena política da educação fiscal pode ser pensada através de uma imagem que organiza os atores estatais e societais em uma linha contínua, em que eles são alocados pelas suas posições e ideias a partir de uma referência dada – num extremo, na sua condição de atores dominantes e, noutro extremo, na condição de desafiantes. Essas posições são organizadas de modo ideal, isto é, os grupos de dominantes e de desafiantes não apresentam características hegemônicas na sua dinâmica de funcionamento interno ou nas suas estratégias de intervenção no campo. Nesse sentido, é reconhecido que intragrupos há diferenças significativas de objetivos dos grupos e atores estratégicos, mas metodologicamente cumpre-se o papel pedagógico de organizar o campo de acordo com a interpretação sobre o sentido da política de educação fiscal, projetando uma imagem para o leitor.

Essa distribuição dos atores estatais e societais no campo está diretamente relacionada à diferença de interpretação sobre o não cumprimento voluntário das obrigações fiscais, que direciona diversamente atores societais e estatais no campo. De um lado, está o grupo dominante que interpreta as fraudes e a sonegação fiscal como consequência da ausência de uma determinada moral fiscal e defende ações informativas e formativas para criar um *ethos* de contribuinte, bem como as bases de uma moral avaliadas como adequadas pelo grupo. Esse é o grupo dominante representado pelos que defendem uma concepção de educação fiscal como um processo de alfabetização fiscal, composto por atores estatais vinculados à administração tributária, tais como a Esaf, e que são a maioria dos representantes estaduais no Grupo Nacional de Educação Fiscal das Secretarias de Fazenda, alguns dos representantes regionais da Receita Federal e, mais recentemente, pelo MEC.

Uma questão importante nessa forma de organização da política de educação fiscal é que a dimensão informativa é fundamental e base para a dimensão formativa tanto para os dominantes quanto para os desafiantes. Em outras palavras, é preciso conhecer o sistema tributário nacional para cumprir com as obrigações dele decorrentes e para, também, contestá-lo. O processo de educação fiscal brasileiro, por influência do grupo dominante com origem na administração tributária, tem-se caracterizado pela predominância da dimensão informativa e quase instrumental, voltada mais às informações que facilitam o cumprimento da obrigação fiscal do que a uma compreensão ampliada do sistema.

Nesse sentido, mesmo as iniciativas anteriores à constituição da política com sua conformação atual apresentavam a dimensão informativa no primeiro plano, como a registrada no Programa Contribuinte do Futuro da Receita Federal em 1970, que distribuiu 5 milhões de exemplares (BRASIL, 2014) da publicação “Dona Formiga, Mestre Tatu e o Imposto de Renda” nas escolas do atual nível fundamental. O argumento dessa cartilha foi organizado através da apresentação do Imposto de Renda, sua finalidade, hipóteses de incidência do imposto e como fazer o pagamento, o que a situa no primeiro degrau da dimensão informativa.

A perspectiva dos dominantes está baseada na crença de que o conhecimento sobre o sistema fiscal tributário gera responsabilidade com seus resultados e busca fomentar um padrão atitudinal congruente com o papel de contribuinte. Assim, para os dominantes, o objetivo não é reformar o sistema tributário ou promover mudanças significativas na política fiscal, mas para que ela se torne mais um instrumento de combate à corrupção ou de promoção de justiça social pela redistribuição de renda. Dentro do grupo dos dominantes, há uma parcela que atua na dimensão formativa, com o objetivo de aprofundar a crítica sobre o papel do Estado no fornecimento de bens públicos, alinhando-se às teorias do Estado mínimo.

Esse subgrupo dos dominantes é composto por atores societários de mercado; sua interpretação sobre justiça fiscal é realizada com base nos interesses econômicos. Nessa interpretação, o tributo não é referido pelo seu valor como instrumento de coesão social, mas pela ótica de administração da sua presença para que não se torne um empecilho ao desenvolvimento econômico e social. O não cumprimento da obrigação fiscal para eles está relacionado à alta carga tributária e má aplicação dos recursos públicos, de acordo com o seu julgamento. Os argumentos recorrentes dessa parcela dos dominantes são redução da carga tributária sobre as empresas, preservação da livre circulação de capitais e Estado mínimo, demonstrando certo alinhamento ao modelo de Estado neoliberal.

Um membro exemplar desse subgrupo dos dominantes é a Associação Comercial de São Paulo, especificamente na sua parceria com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, simbolicamente representada no seu principal instrumento de disseminação de ideias, o “impostômetro”. Esse subgrupo apoia seu discurso em ideias que circulam com desenvoltura nos meios de comunicação e em todos os meios sociais, tais como as que versam sobre o peso da carga tributária brasileira e seu baixo retorno social, em como os que propagam que a corrupção consome uma parte considerável dos tributos pagos pelo cidadão. Seu objetivo não é acabar com os tributos, mas defender suas posições contra uma eventual mudança que prejudique seus interesses, como a regulamentação sobre os lucros das empresas em padrões diferentes do que estão dispostos a aceitar. Sua estratégia de atuação é reforçar nos discursos os argumentos do senso comum e dos meios de comunicação alinhados aos seus interesses.

As características comuns a todos os participantes do grupo dominante estão na visão de mundo cujo entendimento é de que a educação emancipa a sociedade e fomenta uma cidadania ativa. Assim, a dimensão informativa sobre o sistema tributário é um consenso. A diferença está nos objetivos a serem atingidos com a alfabetização fiscal. Para atores estatais, ela levará a um incremento no cumprimento voluntário das obrigações fiscais; para os atores sociais de mercado, a um questionamento do sistema tributário, buscando conter o papel do Estado na política fiscal, mantendo o sistema como está ou reduzindo o espaço estatal nessa política.

No outro lado, estão os desafiantes que atribuem ao formato atual do sistema fiscal tributário a estrutura de oportunidades para corrompê-lo. Para esse grupo, a estratégia a ser desenvolvida deve agregar à dimensão informativa a dimensão formativa, numa perspectiva de fomentar a intencionalidade dos atores para a efetivação da transformação social. A ideia do tributo como instrumento de coesão social para esse grupo está na inter-relação da justiça fiscal como substrato necessário para a justiça social. Essa ideia de justiça fiscal é interpretada de acordo como modelo de Estado social defendido pelos desafiantes. Lideram essa interpretação o IJF e o Inesc, do campo da sociedade civil organizada. O quadro a seguir apresenta uma síntese das ideias e estratégias do grupo desafiante e do grupo dominante sobre aspectos relevantes na política fiscal.

Quadro 6 – Organização das ideias e estratégias no campo da educação fiscal

Dimensão	Alfabetização Fiscal – Dominantes		Justiça Fiscal x Justiça Social – Desafiantes
	Atores estatais	Atores societais de mercado	
Papel do Estado	Provedor de bens e serviços públicos.	Estado mínimo, não intervencionista, exceto pela questão de incentivos fiscais.	Estado provedor de bens e serviços públicos, interventor na economia, utilizando os instrumentos fiscais para redução da desigualdade social.
Conteúdos	Conhecimento sobre o sistema tributário.	Conhecimento crítico sobre o sistema tributário que priorize os interesses do mercado: redução da carga tributária e livre circulação de bens, mercadorias e capitais.	Conhecimento crítico sobre o sistema tributário que leve à mobilização para reformar o sistema e promover a justiça social.
Processo de disseminação de ideias	Reprodução de conteúdos dirigida prioritariamente aos educadores da rede pública para alcançar crianças e adolescentes.	Promovida nas redes sociais e na grande mídia com pauta exclusiva de divulgação de dados sobre arrecadação e carga tributária, voltada aos consumidores em geral.	Reflexivo e propositivo da mudança social pela ação efetiva dos atores estratégicos do campo, com reflexos nos espaços legislativos e nos movimentos sociais organizados.
Estratégias de reforço da disseminação de ideias	Inserção nos currículos escolares. Prêmios e notícias em jornais sobre resultados da educação fiscal na arrecadação.	Campanha Um dia sem imposto. Ferramenta virtual para medir a arrecadação fiscal. Espaço na grande mídia para suas ações. Reforço no imaginário social sobre alta carga tributária e má aplicação de recursos.	Ferramenta virtual para medir a sonegação fiscal. Lançamento de livros e publicação de artigos na mídia. Participação em eventos de Educação Fiscal e de combate à corrupção. Interlocação internacional.
Resultados no campo	Formação de 124.430 disseminadores de educação fiscal até o final de 2014. Inclusão como tema transversal nos currículos escolares.	Aprovação da lei que obriga a discriminação dos impostos na nota fiscal. Limitação do avanço de ações que democratizem o sistema tributário no que diz respeito à redistribuição da carga tributária, regulação do sistema e políticas de incentivos fiscais.	Desafiantes críticos e articulados contrapondo-se a outras visões e desenvolvendo estratégias que levaram à inserção de suas propostas na agenda governamental.

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo.

Os resultados do grupo dominante no campo da educação fiscal são significativos e refletem sua liderança no campo. O principal instrumento da política de educação fiscal, o curso Disseminadores de Educação Fiscal, está sob a gestão da Esaf e dos representantes estaduais e federais alinhados com essa visão informativa sobre o sistema tributário, com vistas ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais. A propagação nos estados e grandes municípios dos programas de premiação a consumidores que exercem seu direito/dever de solicitar a nota fiscal reforça e consolida essa visão da política. Mesmo os atores societais de mercado defensores do Estado mínimo que se alinham nessa dimensão informativa da educação, ainda que não se envolvam diretamente apoiando a política de formação oficial, contribuem no reforço dessa posição. O movimento que lideraram em favor do projeto de lei

aprovado que obrigou a discriminação dos impostos na nota fiscal precisa da alfabetização fiscal para que surta o efeito desejado – o estabelecimento de uma relação negativa entre os tributos pagos e os serviços públicos oferecidos.

O grupo desafiante, por outro lado, está em processo de estabelecimento de um espaço no campo. Formado por dissidentes da visão dominante no campo, agrega alguns representantes regionais da Receita Federal e dos estados no Grupo Nacional de Educação Fiscal e atores sociais atuantes no campo de combate à corrupção alinhados com a ideia de que a política fiscal pode ser um instrumento da política de combate à corrupção, como o Inesc e o IJF. A evidência da sua presença no campo está na ampliação dos conteúdos da educação fiscal ao ser incluída nas diretrizes da Consocial em 2012 e na inclusão dos temas paraísos fiscais e regulamentação de tributos sobre grandes fortunas em eventos da política de educação fiscal, como o Seminário Internacional de Educação Fiscal realizado em Fortaleza também em 2012.

Com essa síntese, está concluída a apresentação do campo da educação fiscal, seus atores e suas ideias. A dinâmica do campo, em especial os episódios de disputa, serão apresentados nos capítulos dedicados a demonstrar o trânsito de atores e ideias, bem como o contexto que criou as condições para a transferência de conteúdos e práticas do campo de combate à corrupção para o campo da educação fiscal.

5 ARENAS E A REDE DA POLÍTICA DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Os espaços governamentais dos debates que se relacionam com a política de combate à corrupção analisados nesta tese ocorrem em três arenas institucionais específicas. O estudo dessas arenas objetiva iluminar os processos de circulação de ideias pela interlocução entre os atores estatais e societais. Das arenas aqui analisadas, a CEP e o CNTPCC têm caráter permanente. A terceira arena, a 1ª Consocial, foi um processo conferencial e, portanto, teve duração limitada no tempo, pois iniciou em 2011, mas seus efeitos ainda refletem nas políticas públicas aqui analisadas.

O conceito de arena política utilizado nesta tese é definido como um espaço político conflituoso de disputas entre atores societais e estatais e entre coalizões que defendem enquadramentos de problemas e soluções sob perspectivas diversas para questões de políticas públicas (CORTES, 2009). Enfatiza-se aqui o papel dos atores nos três espaços de interlocução e de decisão da política acima nomeados. Observe-se que a dinâmica política nessas arenas é processual e todas, embora institucionalizadas na esfera estatal, apresentam-se como canais dinâmicos de interlocução entre Estado e sociedade. Afora os espaços institucionais, a análise considera também a rede de relações da política, em que atores habilidosos transitam suas propostas num contínuo processo de negociação.

A organização deste capítulo busca evidenciar o debate interno dessas arenas pelas quais circulam as ideias sobre o combate à corrupção, especificamente na sua relação com a política fiscal. O objetivo é indicar o contexto que proporcionou o deslocamento de conteúdos e práticas do campo da política fiscal para o campo das políticas de combate à corrupção. Então, a primeira seção recupera o debate nas três arenas referidas sobre o problema da corrupção e as soluções que estão na agenda desses atores. A segunda seção apresenta a rede das políticas investigadas em que atores relacionaram-se e estabeleceram estratégias de colaboração na construção de projetos e iniciativas no campo do combate à corrupção relacionadas à política fiscal. A terceira seção apresenta a disputa na Receita Federal sobre o papel da política fiscal nas estratégias institucionais de combate à corrupção. A Receita Federal é um órgão governamental com papel destacado na ENCCLA. Entre suas funções, está a tarefa de propor medidas de combate à corrupção no campo fiscal. A disputa interna causada pela política fiscal versa sobre a extensão e quem devem ser os beneficiários das desonerações fiscais, a definição dos programas de parcelamento das dívidas fiscais e como dar-se-á o combate à sonegação de grandes contribuintes. A última seção indica como a dinâmica das arenas formais e da rede impactaram no campo das políticas analisadas. A

análise das dinâmicas nesses espaços sociais foi realizada com base em documentos oficiais, tais como atas de reunião, anais de seminários e entrevistas públicas.

5.1 ARENAS GOVERNAMENTAIS NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Esta seção apresenta, na primeira parte, a descrição das arenas e sua função institucional. Na segunda parte, são apresentadas as ideias que circularam e impactaram a política. O acompanhamento do debate nas arenas foi realizado no segundo mandato do Presidente FHC, nos dois mandatos do Presidente Lula e no primeiro mandato da Presidente Dilma. No segundo mandato do Presidente FHC, foi criada a CEP, que, na fase inicial, voltava-se a consolidar o Código de Conduta para cargos da alta administração no nível federal. O CNTPCC, neste trabalho referido como Conselho de Combate à Corrupção, foi criado no primeiro mandato do Presidente Lula, e a Consocial foi realizada no mandato da Presidente Dilma.

A apresentação das arenas governamentais terá como fio condutor os argumentos que mostram a visão de Estado e o enquadramento do problema da corrupção sendo efetivados nessas arenas. Busca-se compreender se o conjunto de ideias que circulam nas arenas refletem ou expandem o debate travado entre o grupo dominante e o grupo desafiante na política de combate à corrupção. O objetivo é apontar os aspectos do debate que contribuem no esclarecimento de como os conteúdos e as estratégias da política de combate à corrupção foram transferidos para a política fiscal. A seleção de eventos referentes aos aspectos do debate é exemplificativa, dado que a base documental foi constituída por 131 atas de reuniões realizadas entre 2001-2013 e os anais de seminários⁴⁸ promovidos sob a responsabilidade da CEP, oito atas de reuniões ordinárias mais uma de reunião extraordinária da Consocial (BRASIL, 2014) e quinze atas de reuniões realizadas pelo Conselho de Combate à Corrupção⁴⁹.

Neste ponto, é interessante relembrar que o grupo dominante na política de combate à corrupção a enquadra como um problema moral/cultural. Seu modelo ideal de Estado é o provedor eficiente de bens e serviços públicos com pouca intervenção na economia. Para esse

⁴⁸As atas de reuniões foram acessadas em 14 abr. 2014 e estão disponíveis no endereço eletrônico <www4.planalto.gov.br/cep_reunioes/atas>. Os anais dos seminários estão no endereço <<http://etica.planalto.gov.br/publicacoes>>, acessados na mesma data. A busca dos temas para análise foi feita com o software NVivo 10.

⁴⁹Foram analisadas as atas das reuniões ocorridas entre 17/11/2014 e 8/7/2013. As atas citadas nesta tese estão disponíveis no endereço eletrônico <www.cgu.gov.br/ConselhoTransparencia/Documentos.asp> e foram consultadas em jan. 2014.

grupo, a solução está na educação com o objetivo de criar um padrão moral adequado na gestão pública segundo sua visão e no fomento ao controle social do Estado. Sua estratégia legislativa vai no sentido de proposição de leis que disciplinam a conduta dos agentes políticos e servidores públicos com o objetivo de retirar do espaço público os envolvidos em corrupção. A visão do grupo desafiante sobre a corrupção é como um problema econômico-institucional derivado do sistema capitalista e da concentração de poder econômico, que se beneficia de brechas das regras institucionais relacionadas à área tributária, fiscal e penal. Para esse grupo, o Estado tem, além de prover bens e serviços públicos, a função de garantir a distribuição de recursos de forma equânime. A estratégia de difusão de ideias nesse grupo está restrita a especialistas e a aprovação de leis que restrinjam o poder dos agentes econômicos.

Inicia-se, então, a apresentação das arenas governamentais pela CEP, criada em 1999 (BRASIL, 1999), no contexto do processo de reforma do Estado. Na sua criação, era composta por seis membros, escolhidos e designados pelo Presidente da República dentre brasileiros de reconhecida idoneidade moral, reputação ilibada e dotados de notórios conhecimentos da administração pública federal. A participação não enseja, até hoje, qualquer remuneração para seus membros. Os conselheiros detinham um mandato de três anos, podendo ser reconduzidos e sua função, junto à Presidência da República, era apenas consultiva para questões que envolvessem assuntos de ética. Em agosto de 2000, foi aprovado o Código de Conduta da Alta Administração Federal (BRASIL,2000a) e foram agregadas à Comissão as funções de implementação do Código. Em 2007, com a regulamentação do Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2007), foram integradas as comissões de ética dos diversos órgãos do poder executivo federal e alterada a composição da CEP para sete membros, escolhidos pelo Presidente da República. As competências foram mantidas, mas incluídas a coordenação, avaliação e supervisão do Sistema de Gestão de Ética. A atuação da CEP no monitoramento da conduta ética dos servidores da alta administração federal é feita com base em consultas, denúncias e notícias nos meios de comunicação, com espaço específico nas reuniões para análise de fatos que envolvam a alta administração veiculados pela imprensa.

O Conselho de Combate à Corrupção foi instituído em 2003 (BRASIL,2003a), no primeiro ano do mandato do Presidente Lula, como resultado de um compromisso político com os atores sociais que apoiaram sua candidatura à Presidência da República. Sua função é sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública, além de propor estratégias de combate à corrupção e à impunidade. O Conselho de Combate à Corrupção é composto por

autoridades do Poder Executivo Federal, autoridades convidadas e convidados da sociedade civil⁵⁰.

Em maio de 2012, foi realizada a etapa final da 1ª Consocial, após um processo que começou em 2011 e envolveu 150 mil pessoas, com direito a voz e voto, em assembleias realizadas em todo o país. O objetivo da Conferência foi definir 80 diretrizes para compor o Plano Nacional de Transparência Pública e Controle Social. A comissão organizadora da Consocial foi composta por 41 membros, que representavam o Poder Público, a sociedade civil e os conselhos de políticas públicas⁵¹. Na etapa final da Conferência, participaram da decisão 1.172 delegados eleitos por seus pares nas assembleias regionais, mantendo a representação por segmentos: sociedade civil, 59% dos participantes; poder público, 30%; e conselhos de políticas públicas de diversas áreas, 11%.

O documento-base da Consocial previu quatro eixos temáticos para a apresentação de propostas de diretrizes: (1) promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; (2) mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; (3) atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e (4) diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção. A definição dos três primeiros eixos temáticos foi realizada através de mapeamento e diagnóstico sobre como os temas da transparência pública, controle social, atuação de conselhos como instâncias de

⁵⁰Conforme o Decreto nº 4.923/2003 (BRASIL, 2003a) as autoridades do Poder Executivo Federal que fazem parte do Conselho de Combate à Corrupção são o Ministro de Estado Chefe da CGU, Casa Civil da Presidência da República, Advocacia-Geral da União, Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. As autoridades públicas convidadas são o Ministério Público da União e o TCU. Os convidados da sociedade civil são a OAB, ABI, Transparência Brasil, Abong, CNBB, Igrejas evangélicas de âmbito nacional, organizadas segundo suas convenções, concílios gerais ou sínodos, trabalhadores (indicados, em regime de alternância, por uma das seguintes entidades: Central Única dos Trabalhadores – CUT, União Geral dos Trabalhadores, Força Sindical e Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), empregadores (indicados por, em regime de alternância: Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras e Confederação Nacional do Transporte) e um cidadão brasileiro que exerça atividade acadêmica, científica, cultural ou artística, escolhido entre pessoas de idoneidade moral e reputação ilibada, cuja atuação seja notória na área de competência do Conselho, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

⁵¹Os representantes do poder público foram designados pela CGU, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional do Ministério Público, TCU, Associação Brasileira de Municípios e Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal. Os representantes da sociedade civil vieram das seguintes organizações: A Voz do Cidadão, Amarribo, ABRACCI, Artigo 19, ABI, Abong, Conamp, Ajufe, AMB, ANPR, CNBB, Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic), Inesc, IFC, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, MCCE, OSB, OAB, representante dos empregadores indicado pela Confederação Nacional da Indústria, representante dos trabalhadores indicado pela Força Sindical, representante dos trabalhadores indicado pela CUT, Transparência Brasil e W3C Escritório Brasil. As demais cadeiras foram ocupadas pelos representantes do Conselho Nacional de Assistência Social, do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Nacional de Saúde.

controle e prevenção e combate à corrupção foram abordados em conferências nacionais de políticas públicas realizadas pelo governo federal. Para compor esse mapeamento, o consultor responsável informou que o universo da pesquisa foi composto por 74 conferências nacionais, sendo que os documentos finais de 68 conferências e os textos-base de outras 49 foram analisados (Ata nº 3, Consocial, 30/6/2011). A inclusão do eixo das diretrizes de combate à corrupção foi reflexo do debate interno na Comissão Organizadora da Conferência. Feita a descrição das arenas, apresenta-se a sua contribuição no enquadramento do problema da corrupção e as soluções admitidas, contextualizando quando necessário o debate subjacente que influencia tais enquadramentos.

Na CEP, desde o início das suas atividades, o tema da corrupção esteve subsumido nos seus debates sob a perspectiva majoritária da conduta moral dos agentes políticos e servidores federais da alta administração. A abordagem econômico-institucional da corrupção estava, nesse período, sendo considerada apenas sob a ótica das demandas das convenções internacionais, ou marginalmente sob a lógica dos seus efeitos no processo eleitoral. Um exemplo dessa afirmação está na solicitação enviada em 2001 pelo Presidente FHC para que a CEP analisasse as iniciativas internacionais e se manifestasse sobre as propostas para regulamentação da atividade de *lobby*⁵² (Ata de Reunião da CEP, 6/12/2001). Em 2002, a Comissão deliberou, levando em consideração a sua atuação nas prioridades relacionadas ao processo eleitoral, elencar como foco de atuação e orientação os temas “*lobby*, financiamento de campanhas, identificação de pontos críticos que contribuem para corrupção” em conjunto com Secretaria de Finanças e Controle (SFC), TCU e CGU (Ata de Reunião da CEP, 29/1/2002). Em maio do mesmo ano, foi registrada a apresentação ao TCU de uma proposta de trabalho para combater a corrupção nas compras públicas, resultado de uma parceria entre a CEP, a CGU e a ONG Transparência Brasil (Ata de Reunião da CEP, 14/5/2002). Mesmo a perspectiva de combater a corrupção nas compras públicas não considera o papel dos corruptores ou do poder econômico no processo, ela é proposta com vistas ao comportamento do agente público.

As relações entre a CEP, o FMI e o BID estavam iniciando no ano de 2001, com a visita de uma missão do FMI e outra do BID para conhecer o marco institucional de gestão de ética e avaliar possibilidades de cooperação técnica⁵³. Essas instituições eram apontadas, nas suas funções após 1980, como “as grandes missionárias da ideologia da supremacia do

⁵²*Lobby* é um termo utilizado para referenciar as atividades de defesa de interesses privados junto ao poder público.

⁵³As atas não fazem referência às datas em que ocorreram as reuniões.

mercado e o Estado” (ANDERSON, 1995), defensoras de um modelo de Estado liberal. O resultado da interlocução entre a CEP e o BID foi o encaminhamento pela Comissão de uma carta-consulta, através da Casa Civil, à Comissão de Financiamentos Externos do Ministério de Planejamento, com o objetivo de obter autorização para realizar parcerias de cooperação (Ata de Reunião da CEP, 31/10/2001). Em 2002, essas tratativas continuaram, com nova missão do BID (Ata da Reunião da CEP, 7/3/2002). O andamento do processo foi dificultado pelas exigências que o Banco fazia em relação ao contrato de consultoria, as quais levaram o secretário executivo a manifestar que “(...) na avaliação da secretária executiva, parece mais uma minuta de contrato ‘para construção de uma ponte’, que para o fortalecimento institucional da CEP e CGU” (Ata da Reunião da CEP, 28/6/2002). Ainda assim foram realizadas, no âmbito do contrato de consultoria, a especificação para uma pesquisa de opinião sob a responsabilidade dos pesquisadores Edson Nunes e Roberto DaMatta (CGU, 2013), a execução da primeira etapa da construção de Matriz de Risco em órgãos mais suscetíveis a desvios e a previsão de implantar o projeto de comunicação desenhado com o BID (Ata da Reunião da CEP, 14/5/2002).

No início do primeiro mandato do Presidente Lula, já era esperado que as relações entre o governo, o FMI e o BID fossem menos amigáveis em razão das posições expressadas pelo grupo político de apoiadores do novo Presidente, que não raro manifestavam-se publicamente contra a ação dessas instituições. Contudo, não houve manifestação formal da Presidência no sentido de travar as relações, mas foram registradas em ata, nas tratativas feitas junto ao BID, que “(...) Pode haver alguma restrição governamental, não informada oficialmente, para contratação de operações externas dessa natureza; contudo, isso não é dito às claras” (Ata da Reunião da CEP, 14/4/2003).

Apesar dessa percepção, em abril de 2005, a CEP faz um esforço no sentido de aproximar-se do BID novamente “com o objetivo de retomar os esforços de cooperação mútua na área de promoção da ética” (Ata da Reunião da CEP, 18/4/2005) e, dois anos após, o assunto é retomado através da iniciativa de enviar esclarecimentos para a Casa Civil da Presidência da República sobre o contrato discutido no passado com o BID e que não chegou a ser assinado por contingenciamento de recursos de contrapartida (Ata da Reunião da CEP, 29/10/2007).

Com ou sem influência dos organismos de financiamento internacional, a CEP manteve desde o governo FHC o enquadramento do problema da corrupção sob a perspectiva de conduta inadequada do agente político ou do servidor público derivada da ausência de padrão moral, bem como a solução correspondente: investir em processos educativos voltados

a fomentar um padrão adequado, de acordo com sua visão, no exercício da função pública. Essa solução foi ampliada, na dimensão das ideias, para a sociedade, conforme ficou registrado nas conclusões de um grupo de trabalho do Seminário Ética como Instrumento de Gestão, realizado em 2001. Nesse seminário, foi aprovada a proposta de inclusão da disciplina ética na grade curricular, com vistas à formação moral do cidadão.

Inserir a disciplina ética no currículo escolar. Formar cidadãos desde o berço. Começa não só com a família, mas a escola é a continuidade daquilo que a família quer fazer de seu filho. Tínhamos antigamente moral e cívica, que era para nós muito importante porque nos dava noções de cidadania. E ao longo dos currículos essa disciplina foi disseminada, ou foi distribuída, e acabou sumindo. E entendemos de extrema importância que nós cidadãos sejamos formados desde o berço. E que se tivermos em nosso currículo escolar a ética como disciplina, os conceitos de ética vão começar a fazer parte do cidadão desde o seu começo de vida. (BRASIL, 2002b, p. 115)

A educação fiscal, nesse contexto, foi mais uma das soluções apresentadas ainda no mandato do Presidente FHC. No seminário da CEP de 2002, a Diretora-Geral da Esaf, Fátima Cartaxo, enfatizou que a educação fiscal “(...) atinge um milhão e seiscentas mil crianças⁵⁴ trabalhando sobre o tema da ética e da cidadania na área fiscal para fomentar o controle social e a interação entre o setor público e o setor privado na área fiscal” (BRASIL, 2002c, p.16). Mas essa visão da educação não era só dos membros da CEP, a representante do Ministério da Educação, na sua apresentação no II Seminário Ética como Instrumento de Gestão, salientou que era necessário formar os professores, citando um material chamado Ética e Cidadania no Convívio Escolar, manifestando-se no sentido de que “só vamos conseguir trabalhar com os alunos, ou seja, fazer avançar na escola a questão da ética, se atuarmos na formação dos educadores, ou seja, daqueles que estão formando os alunos na escola” (BRASIL, 2002c, p.74). Esses dois registros reforçam a ideia subjacente sobre a ocorrência de corrupção na gestão pública como resultado da falta de um padrão ético e a educação como uma estratégia fundamental para reverter esse quadro.

Tal visão do combate aos desvios dos servidores públicos pelas ações de capacitação em ética foi mantida pelo Presidente Lula na sua gestão. Nesse sentido, através de uma parceria entre a CEP e a Enap, o curso Gestão da Ética começou a ser ministrado em 2004 (Ata de Reunião da CEP, 21/9/2004). O apoio a esse tipo de solução consolidava-se nas parcerias internacionais, como a que tratou de um curso de ética a ser desenvolvido no âmbito do projeto EUROBRASIL, parceria entre governo brasileiro e União Europeia para treinamento à distância de 800 servidores (Ata da Reunião da CEP, 21/9/2004).

⁵⁴Não foram encontradas em documentos oficiais as referências sobre o cálculo e as fontes desse indicador que indica um milhão e seiscentas mil crianças atingidas pela capacitação.

Por outro lado, a criação do Conselho de Combate à Corrupção, em 2003, e a entrada da CEP nesse Conselho, em 2004, propiciaram que os conselheiros do CEP apresentassem a necessidade de traçar uma política de prevenção da corrupção com base no documento sobre o tema publicizado como parte da campanha do Presidente Lula em 2002 (Ata de Reunião da CEP, 13/3/2004). É relevante observar que o documento teve a participação na sua elaboração, na época da campanha eleitoral do Presidente, de pelo menos dois conselheiros, Antoninho Marmo Trevisan e Maria Victoria Benevides, que ora reivindicam sua implementação, bem como de Francisco Whitaker, da CNBB, membro do Conselho de Combate à Corrupção. Esse foi o momento quando aqueles atores que apoiaram o Presidente Lula na sua campanha eleitoral cobraram, afora a ocupação de cargos e espaços governamentais, a efetiva elaboração e implementação de um programa de prevenção da corrupção. Com essa iniciativa, a corrupção passa a integrar objetivamente um espaço de debates na CEP.

(A Comissão de Ética Pública) tem a responsabilidade de oferecer propostas objetivas para lidar com a crescente percepção da população de que a corrupção não só é um problema sério no Brasil como é um problema mais sério que em outros países, conforme resultados de pesquisa Sensus, de dezembro de 2003. (Ata de Reunião da CEP, 12/4/2004)

Em 2005, a CEP participou do Seminário “A Luta contra a Corrupção na Agenda Internacional”, realizado pela Frente Parlamentar de Combate à Corrupção, a ONG Transparência Brasil e a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do IV Fórum Global de Combate à Corrupção. O primeiro evento trouxe um conjunto importante de experiências internacionais, com palestras de especialistas de organismos de cooperação internacional, como o Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a OCDE e representantes de diversos países⁵⁵. No segundo evento, o IV Fórum Global de Combate à Corrupção, o Presidente Lula apresentou no discurso de abertura o tema dos crimes de lavagem de dinheiro (BRASIL,2005). Em ambas as oportunidades, foram apresentadas visões sobre a corrupção enquanto um problema econômico-institucional, indicando que temas caros ao grupo desafiante na política de combate à corrupção estavam tendo algum espaço no debate. Em 2007, a CEP foi solicitada pelo Coaf a identificar as

⁵⁵Participaram do seminário EUA, Canadá, África do Sul, Peru, Eslovênia, Espanha, Reino Unido, Suíça, Coreia, Hungria, França, México, Chile, Alemanha, Bulgária, Itália, Noruega, Austrália, China e Quênia, além de um representante no VI Fórum Global sobre Reinvenção do Governo, de Seul (Ata de Reunião da CEP, 22/2/2005).

“Pessoas Politicamente Expostas”⁵⁶ (Ata de Reunião da CEP, 23/4/2007), além de participar da avaliação para implementação da Convenção da OCDE contra a Corrupção no Brasil, de atividades com o grupo de especialistas em conflito de interesses e do seminário sobre *lobby*, na sede da OCDE, em Paris (Ata de Reunião da CEP, 25/6/2007).

Apesar desses pequenos desvios em direção à abordagem econômico-institucional da corrupção, a visão majoritária da corrupção como um desvio moral e a educação como solução permanecia, evidenciada em diversas oportunidades. Em 2006, um conselheiro da CEP defendeu em audiência pública na Comissão Parlamentar Mista dos Correios, entre outras medidas, o estímulo à educação da ética nas escolas, universidades e cursos profissionalizantes como instrumento para promover o controle social (Ata de Reunião da CEP, 20/2/2006). Em 2008, foi registrado o pedido da RFB, como um dos órgãos gestores do PNEF, para que a CEP auxiliasse na produção do conteúdo para o módulo de ética no serviço público que seria incorporado ao curso de educação fiscal⁵⁷(Ata de Reunião da CEP, 4/8/2008). No contexto de um debate sobre a divulgação de pesquisa de valores éticos, um dos conselheiros propôs uma visita ao Ministério da Educação com o objetivo de buscar apoio para a divulgação da ética de forma mais abrangente, nas escolas e para os cidadãos (Ata de Reunião da CEP, 24/11/2008). Em 2009, os conselheiros deliberaram enfatizar a educação para a ética “tendo em vista a desconfiança e descrença democrática sobre o assunto” e sugeriram como ferramentas cursos, treinamento com os jornalistas e vídeos para levar o conhecimento à sociedade (Ata de Reunião da CEP, 24/8/2009).

Uma situação que repercutiu no papel e no espaço dado à CEP no debate sobre a corrupção no âmbito governamental foi a sua função de monitorar o cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal (BRASIL,2000a). Nas atas relativas aos anos de 2001 e 2002, foram localizados os seguintes pedidos de explicação de autoridades: membro da diretoria da Anvisa, sem explicitação da transgressão, com pena aplicada de advertência; o Ministro do Esporte e Turismo Carlos Carmo Andrade Melles por estar “em mora com a prestação de informações complementares solicitadas, para que a CEP delibere sobre seu ato de transferir recursos para financiar projeto em município governado por sua esposa” (Ata de Reunião do CEP,7/3/2002); os Ministros Suassuna, Artur Virgílio e Dornelles, e o Presidente da BR Distribuidora, por participarem do Carnaval 2002 no Rio de Janeiro em camarotes de

⁵⁶A ENCCLA do governo brasileiro foi estabelecida em 2003 pelo Ministério da Justiça e definiu o conceito de Pessoas Politicamente Expostas como os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos últimos cinco anos, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus familiares e estreitos colaboradores.

⁵⁷Essa incorporação de conteúdos ao Curso Disseminadores de Educação Fiscal não foi realizada e não há registros dos documentos do PNEF sobre a solicitação.

empresas privadas e de um integrante da diretoria colegiada da Agência Nacional de Águas (ANA), por contrato de trabalho por entidade sem fins lucrativos, não concretizada e cuja denúncia foi arquivada (Ata de Reunião do CEP, 7/3/2002).

Ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula, essa forma de atuação foi sendo consolidada e vários ministros apresentaram explicações à CEP: o Ministro José Dirceu telefonou ao conselheiro Piquet Carneiro para informar a incorporação ao patrimônio público de um relógio Rolex recebido (Ata de Reunião da CEP, 14/4/2003); os Ministros Jaques Wagner, Ciro Gomes e Dilma Rousseff, apresentaram explicações, que foram acatadas, sobre suas presenças em camarotes de empresas no Carnaval de 2004 (Ata de Reunião da CEP, 12/4/2004); o Ministro Jacques Wagner informou à CEP que restituiu o valor da passagem aérea adquirida indevidamente pela Presidência para participar de eventos do PT e o Ministro José Dirceu prestou informações sobre viagem à São Carlos/SP em avião da Força Aérea Brasileira, onde cumpriu agenda oficial e participou de encontro com prefeitos do PT (Ata de reunião da CEP em 28/3/2005). Foi analisada a representação do Senador Arthur Virgílio contra os Ministros Márcio Thomaz Bastos, Waldir Pires e Márcio Fortes, por terem utilizado carro oficial para irem ao aniversário do Presidente Lula (Ata de Reunião da CEP, 27/11/2006). Em 2006, o Ministro da Cultura Gilberto Gil foi advertido pela CEP por declaração controversa sobre a tolerância à corrupção no Brasil, quando afirmou, numa entrevista dada à imprensa brasileira e estrangeira na Suíça, que no Brasil “a prática da corrupção é sistêmica e, ainda que seja condenada, é tolerada” (Ata de Reunião da CEP, 18/12/2006).

Mesmo os conselheiros da CEP precisaram justificar relações com o governo. Foi o caso do conselheiro Antoninho Trevisan, que prestou esclarecimentos sobre o fato da sua empresa Trevisan Auditores Independentes e Trevisan Consultores de Empresas Ltda. ter prestado serviços à Gamecorp, empresa da qual o filho do Presidente Lula participava como sócio, bem como o conselheiro Fernando Neves, que registrou o fato do seu escritório ter sido contratado para dar consultas ao Deputado José Dirceu “a propósito de questões de direito constitucional e eleitoral, bem como sobre práticas partidárias”, o que o fez declarar-se impedido em assuntos relacionados (Ata de Reunião da CEP, 20/7/2005).

No segundo mandato do Presidente Lula, os ex-Diretores da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Milton Sérgio Silveira Zuanazzi, Leur Antonio Britto Lomanto e Josef Barat foram punidos com “censura ética” por usarem “passe-livre” para viagens em voos comerciais de companhias jurisdicionadas, além de serem orientados a evitar deslocamentos a trabalho para suas cidades de origem quando coincidissem com os fins de semana ou feriados

(Ata de Reunião CEP, 28/1/2008). A Ministra Dilma Rousseff deu explicações sobre uma reportagem denunciando seu envolvimento na negociação da empresa estatal VarigLog e pela realização de reuniões com o advogado Roberto Teixeira sem registrar na agenda, no que foi recomendada pela CEP que “em qualquer hipótese, são indispensáveis os registros das audiências, nos moldes recomendados pela CEP, que devem permanecer à disposição para consultas” (Ata de Reunião da CEP, 11/9/2009). A Ministra Dilma Rousseff também deu explicações pelas denúncias de que constavam informações referentes a sua formação acadêmica destoantes da realidade em seu currículo na Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e na página virtual da Petrobras, que foram arquivadas pela comprovação do saneamento, indicando o reconhecimento da autoridade ao adotar medidas corretivas (Ata de Reunião da CEP, 28/9/2009).

E é nesse contexto de relação com a CEP, tanto como interlocutora para o encaminhamento de solicitação de recursos financeiros e estrutura para a Comissão quanto pelo fato de ter apresentado explicações como autoridade sujeita ao Código de Conduta da Alta Administração Federal (BRASIL,2000a), que assume a Presidência da República Dilma Rousseff, ex-ministra da Casa Civil. Durante o primeiro ano de mandato da Presidente Dilma, a revista *Veja* publicou matéria a respeito de desvio ético com relação à locação de imóvel que envolveria o Ministro-Chefe da Casa Civil, Sr. Antônio Palocci Filho, e a CEP decidiu instaurar o procedimento para cobrar explicações da autoridade. O relator do processo foi o conselheiro Fábio Coutinho, sendo que a conselheira Marília Muricy Machado Pinto entendia como necessária a manifestação formal da CEP na imprensa sobre o caso Palocci, dada sua repercussão nos meios de comunicação. O debate estava sobre a questão do assunto ser tratado de forma reservada ou não, acordando os conselheiros num meio-termo “no sentido de que o caráter de reservado é quanto ao conteúdo (essência) do procedimento e não quanto a sua instauração (existência)” (Ata de Reunião da CEP, 6/6/2011). Apesar disso, o assunto não ficou bem resolvido, e a CEP torna-se claramente um espaço de disputa política, com o Presidente da Comissão não se manifestando sobre o caso e sendo cobrado pela atitude (Ata de Reunião da CEP, 1º/7/2011).

Em novembro de 2011, o Ministro Palocci é punido com censura ética e o voto do relator conselheiro Fábio Coutinho foi aprovado por unanimidade (Ata de Reunião da CEP, 7/11/2011). No mesmo período, o Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, foi punido com a pena de advertência por denúncias de desvio de recursos do seu Ministério através de organizações não governamentais, além do encaminhamento de recomendação no sentido da

exoneração, o que foi aprovado por unanimidade na CEP (Ata de Reunião da CEP, 30/11/2011). Esses fatos foram apontados nas notícias divulgadas na imprensa⁵⁸ como possíveis causas para a decisão inédita da Presidente Dilma de não reconduzir aos mandatos os dois conselheiros autores dos votos pelas punições, Fábio Coutinho e Marília Muricy Machado Pinto, cuja recondução havia sido indicada pelo Presidente Sepúlveda Pertence. Essa situação resultou na renúncia do Presidente Sepúlveda Pertence, ao cargo e à Comissão, em setembro de 2012, por insatisfação em não ver suas indicações acatadas.

A função da CEP de monitorar condutas certamente a levou a várias situações de conflito com o alto escalão governamental, o que em tese poderia ter criado condições para que proposições alinhadas com as ideias do grupo desafiante na política de combate à corrupção obtivessem espaço. Mas do ponto de vista institucional isso não ocorreu, e a atuação da CEP esteve em sintonia com as ideias do grupo dominante. Suas poucas ações em direção a uma abordagem econômico-institucional da corrupção não nos permitem caracterizá-la como uma contribuição significativa no sentido de avançar as ideias do grupo desafiante. E essa percepção é compartilhada pelo próprio Ministro Jorge Hage Sobrinho, da CGU e presidente da CEP, que, ao avaliar o combate à corrupção no Brasil, considerou que “as pequenas corrupções, de servidores públicos, o Brasil está combatendo muito bem e está no mesmo nível dos países desenvolvidos; mas, quanto às grandes corrupções, o Brasil ainda está atrasado em termos de prevenção e repressão” (Ata de Reunião da CEP, 12/11/2012).

A segunda arena a ter o debate de ideias sobre a corrupção analisada é o Conselho de Combate à Corrupção. Ao contrário da Comissão de Ética Pública, o Conselho de Combate à Corrupção apresentou mais temas ligados à abordagem econômico-institucional e à visão do grupo desafiante, ainda que tenha mantido e reforçado ideias e iniciativas do grupo dominante. Um exemplo dessa afirmação foi o tratamento dispensado pelo Conselheiro Antônio Bigonha, da Procuradoria-Geral da República, sobre sonegação fiscal e corrupção. O conselheiro chamou a atenção para um dispositivo legal que permite a extinção da punibilidade para sonegadores que fazem a quitação da dívida fiscal antes de iniciar a ação penal, “mencionando a grande sonegação existente para financiar campanhas eleitorais, indicando proporção estimada de 150 bilhões de reais em ‘caixa dois’ no exterior para cada 100 bilhões de reais declarados”, reforçando ainda a necessidade de “elaborar uma lista das empresas que possuem dívida fiscal para dar publicidade à população” (Ata de Reunião do

⁵⁸A título de exemplo, a notícia disponível em <http://oglobo.globo.com/brasil/sepulveda-pertence-renuncia-presidencia-da-comissao-de-etica-6179239>, acessada em 20/12/2014. Outro exemplo <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/desprestigiado-por-dilma-o-ex-ministro-do-supremo-sepulveda-pertence-renuncia-a-presidencia-da-comissao-de-etica/>, acessada em 20/12/2014.

CNTPCC, 16/8/2005). Na mesma reunião, a Transparência Brasil discorreu sobre “caixa dois” e defendeu o financiamento público de campanhas eleitorais.

O foco no papel das empresas em contextos de corrupção foi retomado pelo representante do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social ao apresentar o “Pacto Empresarial pela Integridade e Contra a Corrupção”, coordenado por várias entidades nacionais e internacionais. Segundo integrantes do Conselho, o Pacto tem por objetivo alertar as empresas “para fatores de risco quanto à rentabilidade para, dessa forma, evitar a falência” ao envolverem-se em eventos de corrupção que repercutam na mídia (Ata de Reunião do CNTPCC, 26/6/2007). A Transparência Brasil apresentou junto ao Conselho a proposta de edição de um decreto que obrigasse a realização de consultas públicas na internet a respeito das condições impostas em editais de licitações cujos montantes superassem a casa dos 15 milhões de reais, chamando a atenção para o problema do suborno internacional, sugerindo que a CGU atuasse efetivamente na área.

(...) a CGU lidere ou coordene um levantamento empírico sobre o setor privado exportador brasileiro: em que condições se dá a “propinagem” nos países que importam nossos produtos a fim de colocar sob a perspectiva correta o problema do suborno internacional. Entende que há que se ter bem claro que se uma empresa sueca paga propina no Brasil isso é um problema brasileiro; se paga propina para empregado da Petrobrás, é óbvio que se trata de um problema do governo federal”. (Ata de Reunião do CNTPCC, 26/6/2007)

Outro exemplo foi a introdução do tema corrupção nos mercados, apresentado ao Conselho pelo Instituto Ethos, a partir da visão do movimento de Responsabilidade Social Empresarial. O Instituto Ethos levou um conjunto de propostas, entre as quais foram destacadas cinco prioridades: a revisão da legislação sobre financiamento político e campanhas eleitorais; a criação do marco legal de responsabilização criminal e civil da pessoa jurídica; a proposição de novos canais de comunicação e informação do Estado com a sociedade, criação de novos mecanismos que garantam maior transparência tanto nos procedimentos do agente público quanto do agente privado; além de regulamentos que garantam ética e integridade nas práticas de defesa de interesses (Ata de Reunião do CNTPCC, 9/9/2008).

A CGU também apresentou no Conselho uma iniciativa voltada a coibir práticas empresariais ilegais através do Cadastro das Empresas Inidôneas e Suspensas, que consistiria em um banco de dados mantido pela Controladoria, o qual lista as empresas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas (Ata de Reunião do CNTPCC, 25/9/2009). Na reunião de 2010, foi apresentada a criação de um “Cadastro Positivo” de empresas que tenham ações de responsabilidade na luta

anticorrupção, realizado pela CGU em parceria com o Instituto Ethos de Responsabilidade Social. Essa proposta foi criticada pelo representante da Transparência Brasil, Cláudio Abramo, afirmando que “(...) o receio é que Estado faça um projeto que interessa apenas ao setor privado e que, sendo o cadastro baseado na autoavaliação, não haveria como avaliar realmente. Assim, que a iniciativa privada tome essa providência (de criação do cadastro)”, mas após os debates o entendimento da CGU foi no sentido de que este assunto estava na competência do Conselho (Ata de Reunião do CNTPCC, 4/5/2010).

Em 2011, os assuntos tratados no Conselho versaram sobre a participação do Brasil no OGP e a realização da 1ª Consocial. O fato que se destaca nessa reunião foi o registro feito por Francisco Whitaker, representante da CNBB, sobre a condução dos trabalhos do Conselho, dizendo que “entende positivo conhecer as medidas que estão sendo adotadas, mas considera importante que o Conselho saia de uma atitude passiva para uma atitude ativa” (Ata de Reunião do CNTPCC, 16/11/2011). Essa fala do conselheiro reforça a percepção, ao analisar-se os documentos oficiais, de que a CGU conduz os trabalhos no Conselho no sentido de apresentar projetos de trabalho alinhavados em outros fóruns, apenas para referendá-los. Entre esses projetos, estão majoritariamente aqueles que se alinham às ideias do grupo dominante, mas há também espaço para algumas iniciativas do grupo desafiante, como os projetos apresentados em conjunto com o Instituto Ethos.

Na reunião de 2013, a Transparência Brasil, representada por Cláudio Abramo, apresentou uma proposta de emenda constitucional para limitar significativamente a nomeação de cargos comissionados, nos três poderes e esferas do governo, coibindo as indicações políticas. A proposta foi debatida e considerada de trâmite bastante difícil, sendo sugerida a formação de grupo de trabalho para tratar do assunto. Isso gerou desconforto porque, na avaliação de alguns participantes, os grupos de trabalho não têm produzido resultados concretos (Ata de Reunião da CNTPCC, 8/7/2013).

O que fica explícito nessas ações é que o foco do combate à corrupção no Conselho está sobre os servidores públicos e agentes políticos. Porém, as iniciativas sobre possíveis corruptores, especialmente empresas com grande poder econômico, ainda que não tenham uma presença significativa no conjunto do resultado da política, já são mencionadas no debate. O tratamento da corrupção como um problema moral/cultural, cuja solução passa pelo fomento através da educação de um padrão moral que iniba o envolvimento ou a convivência com situações de corrupção, é apresentado para o Conselho pela CGU, com pouca ou nenhuma intervenção dos seus membros no processo.

Foram apresentadas pela CGU, ainda, algumas iniciativas como Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que iniciou em 2003, destinado ao fomento do controle social e à capacitação de agentes públicos municipais, e teve origem, segundo a ata, pelas “constatações de que grande parte das impropriedades e irregularidades verificadas não era perpetrada por má-fé, mas muitas vezes por desconhecimento” (Ata de Reunião do CNTPCC, 28/6/2006). A CGU também comunicou a elaboração de eventos à distância e o programa de sorteio de municípios contemplados com treinamento, capacitação, orientação, montagem de acervos de legislativos mínimos, denominado Programa de Fortalecimento da Gestão (Ata de Reunião do CNTPCC, 26/6/2007). O relatório dos trabalhos realizados pela CGU foi apresentado ao Conselho, registrando as ações de capacitação à distância, os acordos de cooperação com 17 universidades para estimular a criação de centros e núcleos que estudem o fenômeno da corrupção e resultados das parcerias. Observa-se que a parceria da CGU com o PNEF data de 2007, conforme o registro (Ata de Reunião do CNTPCC, 28/8/2007). A apresentação do projeto “Um por todos e todos por um, pela ética e cidadania”, desenvolvido pela CGU em parceria com o Instituto Maurício de Souza, voltado ao público infantojuvenil e que, conforme os termos da ata, contempla “ações de formação para a ética e para a cidadania e pretende trabalhar com o conceito, com a internalização e prática de valores no ambiente escolar” (Ata de Reunião do CNTPCC, 25/3/2009).

A terceira arena foi o processo de organização e realização da 1ª Consocial. Já na reunião de abertura dos trabalhos da Comissão organizadora houve polêmica em relação ao nome da Conferência. O nome inicialmente proposto era 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social, conforme o Decreto⁵⁹ revogado de 8 de dezembro de 2010 (BRASIL,2010c), mas passou a ser nomeada, pelo Decreto de 8 de julho de 2011 (BRASIL,2011e), 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, ou seja, foi substituída a expressão “participação social” pela expressão “controle social”. O que estava em disputa com relação ao nome era a abrangência de conteúdos da Consocial, sobre quais temas seriam objeto de discussão e deliberação. E na ata da primeira reunião ficou registrada a discordância da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), que se retirou da Comissão e foi substituída por decisão da CGU pelo Inesc, por não concordar com a organização e o espaço dado a alguns conteúdos, especialmente o acesso à informação (Ata nº 1, Consocial, 25/2/2011).

⁵⁹Os decretos presidenciais que têm objeto concreto, específico e sem caráter normativo não são numerados, sendo identificados por data e objeto. É o caso da criação de grupos de trabalho, desapropriações e convocação de conferências, por exemplo.

Conforme a manifestação do seu representante, “(...) o foco da Abraji é o acesso à informação e entende que o nome é importante e disso depende a participação de algumas entidades no processo preparatório (...)”, posicionando-se contra a inclusão do “controle social” (Ata nº 1 da Consocial, 25/2/2011). Em resposta, a Coordenadora da Consocial esclareceu “que o mandato da CGU é levar para o debate o controle social dos gastos públicos e não a participação em todas as etapas das políticas públicas e que, devido a uma questão da terminologia, optou-se por excluir a palavra “participação” (Ata nº 1 da Consocial, 25/2/2011). Mas é o representante do Instituto Ethos, Caio Magri, que propõe “associar ‘corrupção’ ao nome da Conferência por entender o controle social sob a ótica da fiscalização do uso dos recursos públicos para se combater a corrupção” (Ata nº 1, Consocial, 25/2/2011). Vários representantes da sociedade civil manifestaram-se sobre o tema, mas a posição da representante da CGU foi afirmar que se preocupa “(...) quanto à restrição do tema ao combate à corrupção, pois outros aspectos poderiam ser negligenciados, já que, por exemplo, há problemas de gestão que não implicariam em irregularidades” (Ata nº 1, Consocial, 25/2/2011).

O debate sobre essa restrição do tema da corrupção extrapolou a arena da Consocial e foi registrado em reunião do Conselho de Combate à Corrupção. A divergência sobre o foco da Conferência foi exposta no contraponto feito por Caio Magri, representante do Instituto Ethos, ao Ministro Jorge Hage, questionando sobre porque “nomear a Conferência somente sobre transparência pública, deixando de fora o tema “combate à corrupção” (Ata nº 12 do CNTPCC, 4/5/2010), ao que o Ministro Jorge Hage contra-argumentou, alegando que a preocupação está no termo controle social e que participação social seria mais adequado.

(...)a nomeação da Conferência não teve a intenção de excluir o tema da corrupção. Há preocupação apenas com o termo “controle social”, pois alguns setores tentam atribuir outra interpretação, como sendo o controle do governo sobre a sociedade. Pensa-se em alterá-lo para “participação social”. O tema da corrupção está na pauta da conferência, pois já está em debate na sociedade. (Ata nº 12 do CNTPCC, 4/5/2010)

Essa afirmação remete à interpretação de que a CGU entende que o tema combate à corrupção restringe o debate, e que a participação, após as mudanças no Decreto, foi delimitada ao controle social, com viés mais de fiscalização do poder público do que de efetiva participação na definição de políticas públicas. Em outro momento do debate, esclarece que “(...) não serão criadas expectativas além das áreas que são de competência da CGU, tais como a transparência, o acesso à informação, e a participação no controle social dos gastos públicos” (Ata nº1, Consocial, 25/2/2011).

Tal orientação da política pública é ratificada na afirmação da Secretaria-Geral da Presidência da República, a qual reitera que “(...) a Consocial não será uma Conferência sobre participação social, daí a delimitação do objeto como sendo a transparência e o controle social” (Ata nº 2, Consocial, 29/3/2011), mas mesmo essa delimitação do objeto como sendo a transparência e o controle social encontra restrições em alguns dos participantes da comissão organizadora da Conferência.

A preocupação de alguns representantes na comissão organizadora da Consocial está no fato de que no debate conferencial podem ganhar força as teses de fim do voto sigiloso no parlamento e nos processos judiciais defendidos por algumas das organizações societárias que têm assento na Consocial, mas também entre outras que vêm trabalhando nesse sentido desde a sua criação. E essa preocupação foi explicitada no debate registrado na Ata de Reunião do dia 29/3/2011, em que o representante do CNJ sugeriu que “há a necessidade de delimitar melhor o conceito de ‘transparência pública’, que deve **excluir** os processos de decisão. Propugna pela transparência de contas apenas(...)” (grifo nosso), no que é apoiado pelo representante da Ajufe. O Instituto Ethos acirrou e ampliou a discussão ao propor que “a discussão do marco regulatório do sigilo processual na Consocial”, incluindo a transparência nos processos judiciais e nos processos legislativos, além dos processos administrativos. O representante do Senado Federal rebateu defendendo “a limitação do escopo da Conferência, que deve restringir-se à fiscalização da aplicação dos recursos públicos pela sociedade. Rejeita a proposta de inclusão da transparência dos processos legislativo e judiciários”. A CGU, como principal órgão executivo da Conferência, esclarece que as posições eram convergentes em relação ao acesso à informação, excluindo, portanto, os motivos das decisões e reforça que, conforme foi discutido e deliberado na 1ª reunião da Comissão, a Consocial não se restringirá à discussão dos controles dos gastos, mas abordará o controle social da gestão pública. Recebeu integral apoio do representante do Ministério da Saúde, que defendeu, ainda, “a necessidade de se erradicar a cultura do sigilo que ainda permeia o Estado brasileiro, sendo a Consocial um fórum privilegiado para isso” (Ata de Reunião da Consocial, 29/3/2011).

O fato é que esse debate contribuiu para as alterações promovidas através do Decreto Presidencial de 8 de julho de 2011 (BRASIL, 2011e), que revogou totalmente o Decreto de 8 e dezembro de 2010⁶⁰. O combate à corrupção, que não tinha sequer sido mencionado no primeiro decreto, foi incluído como um dos objetivos no segundo, por sugestão do Instituto

⁶⁰Os Decretos Presidenciais referentes à convocação da conferência não receberam numeração sequencial na sua publicação, apenas indicação de data e assunto.

Ethos. Essa talvez tenha sido a mudança mais relevante no novo texto. Outra mudança foi a alteração da expressão “estímulo à participação social” para “controle e acompanhamento da gestão pública”. A primeira expressão remete a uma espécie de gestão compartilhada e harmônica entre Estado e sociedade civil, enquanto que a segunda delimita os papéis, especialmente o papel de que o Estado tem uma delegação do cidadão que está sujeita ao controle da sociedade.

A educação entendida sob a perspectiva de um processo de formação para o exercício da cidadania foi defendida pela Abong e pela A Voz do Cidadão, de forma que foi incluída em dois eixos da Conferência, no II e no IV. Com a concordância da CGU, foram quatro os eixos temáticos na 1ª Consocial: I – Promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; II – Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; III – A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e IV – Diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção.

Quando se realizou a 4ª reunião da Consocial, em 18/10/2011, os estados já estavam organizando a etapa estadual e foi relatado que conferências livres estavam acontecendo em número superior ao esperado. A mobilização de atores estratégicos de diversos campos das políticas públicas que poderiam ser impactados pelo seu resultado e a possibilidade de convocação de maneira informal por uma pessoa, grupo ou instituição foram provavelmente os fatores que impulsionaram esse contexto. Algumas dessas conferências livres trataram da educação fiscal⁶¹, por exemplo: (1) o Sindicato dos Fazendários do Ceará (Sintaf) sugeriu como proposta “incluir uma disciplina com conteúdo programático de educação fiscal, cidadania e política na matriz curricular (núcleo comum) do ensino fundamental e médio junto ao MEC; (2) a Conferência organizada pelo Consórcio W3C propôs “associar as gratificações dos servidores públicos à sua participação em programas de educação popular e cidadã sobre suas atividades, com o objetivo de empoderar os cidadãos em acompanhar e colaborar nos processos públicos”; (3) a Conferência organizada pela USP aprovou a proposta de “introduzir na educação básica noções de cidadania, com orientação em direito constitucional, ética e cidadania”; (4) a 1ª Conferência Livre sobre Transparência e Controle Social, realizada pela Câmara Municipal de São Paulo, aprovou a proposta de “introduzir na grade curricular das escolas públicas e particulares matérias com noções de cidadania para

⁶¹As propostas apresentadas neste parágrafo foram consultadas em 12/2/2014, respectivamente nos endereços: <http://sintafce.org.br/noticias_detalhes.php?cod_secao=1&cod_noticia=2772>; <<http://conferencialivre.w3c.br/biblioteca/>>; <www.gpopai.usp.br/wiki/index.php/RELAT%C3%93RIO_DA_I_CONSOCIAL_DA_USP> e <www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/17617>.

capacitar os cidadãos em relação aos seus direitos e deveres e aos mecanismos da participação popular”.

Em cada estado, a escolha dos membros da comissão estadual esteve sob a responsabilidade do Poder Executivo, que realizou a tarefa de acordo com a sua interpretação sobre quais temas deveriam ter ênfase na Conferência. O espaço da Consocial caracterizou-se pela predominância de atores com vínculo no serviço público, cujas bandeiras reforçavam o papel estatal (SCHOMMER et al., 2013). Organizações mais estruturadas pressionaram e obtiveram êxito na sua incorporação ao processo, como foi em São Paulo, em que a Amarribo relata que os níveis de participação estavam baixos e que foi excluída do processo nas primeiras cinco reuniões, tendo mais tarde revertido a situação (Ata nº 5, Consocial,8/12/2011).

Em todas as conferências estaduais, a educação, especialmente a fiscal, foi registrada como proposta. Além disso, na Conferência Nacional, foi a segunda proposta mais votada. Parte desse desempenho foi resultado da mobilização realizada pela rede de professores da escola pública que passaram por formação e desenvolvem trabalhos nas linhas do Programa Nacional de Educação Fiscal. O fato de ter sido aprovado com expressiva votação na Conferência Nacional é também resultante das regras de funcionamento do fórum. Cada delegado, na etapa final e após dois dias de debates sobre as propostas apresentadas nas etapas municipais e regionais, poderia distribuir 20 pontos nas propostas, respeitado o limite de 5 pontos por proposta selecionada. A educação fiscal recebeu 1.390 pontos, distribuídos em quatro propostas, uma delas a segunda mais pontuada da Conferência (687 pontos). Essa pontuação representa 16,86% do total de 23.440 pontos que os delegados poderiam alocar. As quatro propostas foram compiladas⁶² no relatório final da Conferência sob o título Educação Fiscal (BRASIL,2012g). O limite de cinco pontos em cada proposta tornou as negociações uma constante durante o processo conferencial. O grupo que se organizou em defesa do financiamento exclusivamente público para campanhas eleitorais, a proposta mais votada (974 votos), buscou apoio junto aos outros grupos que detinham capilarização significativa. Este era o caso do grupo que defendia a educação fiscal e o fortalecimento dos órgãos de controle interno, segunda e terceira propostas mais votadas, respectivamente.

⁶²Essa compilação foi feita através de um elenco de recomendações, tais como alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para estabelecer a obrigatoriedade do ensino de educação fiscal, com parâmetros curriculares próprios, em todas as etapas de ensino, integrando-a às matrizes curriculares dos cursos de nível superior, em especial dos cursos de licenciatura e pedagogia, produção de material didático e promoção de cursos gratuitos sobre o tema para capacitação de professores, prioritariamente, e sociedade em geral.

O fato relevante é que o teor da proposta amplia o espectro de conteúdos que são tratados na educação fiscal dentro do programa institucional de formação. Além do conhecimento sobre o sistema tributário e fiscal, acrescenta entre os conteúdos uma visão mais avançada do controle social sobre políticas públicas ao tratar de temas como combate à corrupção, acesso a dados públicos, direitos humanos, direito constitucional brasileiro, funções do voto consciente e atuação nos conselhos de políticas públicas. Ressalta que a proposta da lei deve garantir a integração dos conteúdos às matrizes curriculares dos cursos de nível superior, priorizando os cursos de formação de professores e pedagogia, orientação às editoras para a produção de material didático sobre o referido tema e a inclusão da temática em concursos públicos e exames de admissão de estudantes para as universidades. A proposta ainda reitera a manutenção de mecanismos já implementados, como portais de informação sobre os temas e a promoção de cursos gratuitos para os diversos segmentos da sociedade.

Essa abordagem da educação fiscal suplanta a visão do grupo dominante porque inclui a sua visão da política como instrumento de alfabetização fiscal e sobre o Estado brasileiro, porém, ao aprofundar conteúdos e incluir o combate à corrupção, o faz sob a perspectiva de ação para transformação da realidade social. Enquanto na visão dos dominantes a perspectiva é gerar condutas de cumprimento voluntário da obrigação fiscal e controle social sobre o comportamento dos cidadãos nesse sentido, a nova interpretação amplia significativamente o escopo do controle social.

Na avaliação da Conferência, realizada alguns meses depois por um representante da sociedade civil e membro da comissão organizadora, é colocado que a aprovação da educação fiscal provocará a resistência do MEC em relação à inclusão de disciplinas ao currículo, alegando que “a inclusão de disciplinas é uma estratégia superada. No Congresso há dezenas de projetos de lei sobre criação de disciplinas (...)”, sugerindo seu encaminhamento à Conferência Nacional de Educação (Ata nº 8, Consocial, 26/6/2012). Essa resistência, constatada pelo integrante da Comissão organizadora da 1ª Consocial, também foi manifestada na diretriz de implementação da educação fiscal no currículo, aprovada na Conferência Nacional de Educação em 2010.

O resultado concreto da Conferência foi a intensa interlocução de ideias nas etapas municipais, regionais e nacional entre diversos atores dos dois campos de política analisados. O processo modificou, ao menos em parte, a compreensão de atores que defendiam a educação fiscal da forma como lhe foi apresentada, ou seja, como um programa de formação sobre sistema tributário e obrigações dele decorrentes, para uma visão mais abrangente. Nesse novo enquadramento, o objetivo é formar consciência social crítica não só sobre o sistema

tributário, mas também sobre o papel do Estado e todos os assuntos que lhe afetam, inclusive a corrupção.

Por outro lado, a extensão e a capacidade de mobilização da rede de educadores e servidores públicos envolvidos com a educação fiscal ficou visível para algumas dessas organizações do grupo dos desafiantes, que perceberam o potencial para disseminação de ideias, realizando em projetos futuros parcerias importantes e que radicalizaram mais ainda os conteúdos tratados na educação fiscal. Foi o caso, por exemplo, do I Congresso Internacional de Educação Fiscal, realizado em Fortaleza no final de 2012, organizado como atividade que antecedeu uma reunião do GNEF e que trouxe palestrantes internacionais para falar da justiça fiscal, dos paraísos fiscais e de corrupção.

5.2 A REDE DA POLÍTICA NO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

As arenas formais, se por um lado estão numa situação de estabilidade pela relativa definição de recursos e papéis, por outro podem apresentar restrições institucionais à ação. Uma evidência desse fato está na relação entre a CEP e a CGU. As duas tratam de temas comuns, a CGU frequentemente é convidada a apresentar ideias e propostas na CEP, mas legalmente são coagidas a não executar projetos em conjunto porque o dirigente máximo da CGU está sob jurisdição da Comissão no que diz respeito à conduta ética no serviço público, conforme registrado por membro da Comissão em uma análise dessa possibilidade (Ata de Reunião da CEP, 7/2/2011). No entanto, a existência de arenas formais da política remete a espaços sociais em que está ativa uma intensa rede de relações e existe circulação de informações entre os representantes de entidades estatais e societais.

Nesse sentido, uma imagem para representar a complexidade das relações internas e no contexto ampliado do campo é uma rede onde atores individuais e coletivos, estatais e societais estão em interação, debatendo e influenciando uma política específica, distribuídos no campo de acordo com suas ideias entre o grupo dominante ou desafiante da política. Tanto o grupo desafiante quanto o dominante têm suas visões de mundo sobre o problema tratado pela política: como é interpretado, quem são os culpados pela existência, como e quem pode resolvê-lo.

A composição dos grupos está relacionada aos processos de adesão às ideias construídas num conjunto de argumentos como uma causa social, no sentido de ser justa e contemplar o interesse da “sociedade”. Essa é a função dos atores habilidosos, que não surgem de geração espontânea no campo, mas são forjados, por sua legitimidade para falar

sobre a política, ao longo do tempo e nos debates que ocorrem no campo. A imagem do campo constituída pela fala institucional e pelos documentos formais obstaculiza a percepção sobre o funcionamento dessa rede da política na qual os atores habilitados desempenham o seu papel, ainda que as interações respondam tanto quanto as arenas institucionais pelos resultados da política. Mapear os resultados e canais pelos quais os atores habilitados transitaram na construção de consensos e defesa de suas ideias é uma das formas de explicar o contexto da política em qualquer fase.

Um recurso metodológico para pensar a influência da rede de relações que atua extrapolando os espaços institucionais nos campos investigados consiste em, a partir da Teoria dos Campos, analisar o contexto ampliado da política, porém considerando os mesmos aspectos propostos para a análise interna do campo. A Teoria sugere três conjuntos binários de distinções para estabelecer a relação entre dois ou mais campos distintos da política: (1) afastamento ou proximidade avaliado pelos laços entre os campos, ou seja, o nível de influência das ações de um campo em outro; (2) o grau de dependência, considerando recursos e autoridade sobre o campo; e (3) se o campo é estatal ou não. As duas primeiras formas de distinção podem ser utilizadas para compreender o papel dos grupos dominantes e desafiantes no estabelecimento das relações e transferência de ideias entre o campo de combate à corrupção e da educação fiscal. Quanto à terceira, no Brasil tanto a educação fiscal quanto as políticas de combate à corrupção são capitaneadas pelo Estado, mas têm ações importantes de atores sociais na sua constituição, especialmente a política de combate à corrupção, em que a rede societal é bastante ativa no campo.

No contexto interno do campo das políticas de combate à corrupção, determinados atores estatais e sociais têm firmados laços relativamente sólidos que se constituíram na formação do campo e pelo contexto político da reforma constitucional, em que ideias, recursos e ações retroalimentaram-se no processo. O contexto social ampliado posterior à Constituinte de 1988 manteve os movimentos sociais e atores sociais ativos em muitos campos de políticas públicas, e as políticas de combate à corrupção que se relacionavam com a política fiscal não foram exceção à regra. Em 2003, foi eleito para a Presidência da República um projeto político cujas bases fundamentais foram debatidas e apoiadas pelo grupo desafiante do projeto até então em vigor, especialmente em relação às políticas de combate à corrupção e ao papel da política fiscal nesse contexto. Nas estruturas governamentais, apesar da derrota no âmbito eleitoral, grupos contrários ao projeto vencedor nas eleições estavam entrincheirados para manter seus espaços, ideias e projetos, mantendo-se como o grupo dominante.

Essa situação em que o vencedor das eleições precisava negociar com os vencidos dada a força política deles em manter espaços e defender suas ideias traduziu-se em espaços de conflito, mas também de diálogo, entre atores estatais e societais do grupo dominante ou do desafiante. O diálogo entre projetos conflitantes foi possível por um consenso, nos campos e entre os grupos dominante e desafiante, em torno de uma ideia: a educação como solução genérica para diversas ordens de problemas da política. Porém esse ponto que permitiu o diálogo não permite inferir que os campos da educação fiscal e da política de combate à corrupção são próximos. Além da interlocução proporcionada pela visão comum sobre o papel da educação no exercício à cidadania, não há outros registros de eventos em que um campo tenha exercido influência sobre o outro, exceto após os episódios de disputa.

Em relação ao segundo ponto de distinção, o grau de dependência de recursos e autoridade entre os campos investigados, os documentos analisados apontam que houve previsão legal de participação e trânsito legitimado nas arenas institucionais de atores de ambos os campos e houve iniciativas mútuas de apoio entre a educação fiscal e as políticas de combate à corrupção em eventos com foco na disseminação dos temas. Mas essas duas evidências não autorizam a afirmação de que há interdependência de recursos e autoridade entre os campos. O que fica subsumido na análise dos documentos oficiais é o papel das comunidades políticas, que pela especialização e legitimidade para falar, tanto sobre a política de combate à corrupção na sua relação com a política fiscal, quanto a política de educação fiscal, substancializam uma relação entre os campos. Essa relação não é de dependência de recursos e autoridade, mas de conveniência com relação aos seus objetivos e estratégias. E foi exatamente essa ponte, proporcionada pelo diálogo entre as comunidades políticas e seus respectivos grupos que disputam o que dizer sobre a política de combate à corrupção, utilizada pelo grupo desafiante para transferir conteúdos e estratégias para o campo da educação fiscal.

O espaço societal da política fiscal apresenta uma característica diferenciada de outros espaços societais, relacionada aos conteúdos da política que exigem conhecimentos especializados, o que ratifica sua caracterização como uma comunidade política (CÔRTEZ,2009) que atrai técnicos e especialistas os quais atuam ou atuaram na área, ou com vínculo acadêmico em áreas de estudo afins. Essa comunidade política não é homogênea, comporta uma subdivisão interna relacionada à interpretação da política e dos instrumentos da sua consecução. A política fiscal, dependendo da sua interpretação, influencia e pode integrar-se a outros campos da política pública, como a política econômica, de desenvolvimento e as políticas de combate à corrupção. Além disso, pelos efeitos que gera, atrai para suas arenas de

debates uma multiplicidade de atores, tanto estatais quanto societais. A presença importante neste espaço de atores e grupos que estão em atividade ou com vínculo na burocracia estatal, mesmo quando no seu papel societal, proporciona uma dupla identidade que permite aos atores habilitados defender ideias diferenciadas conforme seu interesse. Tal especificidade faz com que os laços entre o campo estatal e societal na política fiscal caracterizem-se como recorrentes, reforçados pelas relações na rede do campo societal, porém constituídos dentro da visão dos dominantes ou dos desafiantes. Uma evidência nesse sentido é a frequente abertura em muitos eventos institucionais de educação fiscal para uma intervenção de algum membro do grupo desafiante no campo, que quase sempre se manifesta como autoridade sindical ou como membro de entidade societal e com uma abordagem diferenciada da política governamental. Nessas situações, importam suas ideias alinhadas com o grupo do qual faz parte, as demais identidades são utilizadas como passaporte para acessar os espaços de debate.

A educação fiscal, por outro lado, por ser um subcampo da política fiscal reflete na sua dinâmica o debate interno da política fiscal. Nesse sentido, a relação entre o campo e o subcampo está restrita a conteúdos e estratégias que se relacionam diretamente à educação fiscal. A segmentação da influência da política fiscal, por exemplo nas políticas de combate à corrupção, torna seu impacto nos conteúdos e nas práticas da educação fiscal residual ou não existente, dependendo diretamente da habilidade do grupo dominante em defender suas posições. As relações entre os campos da educação fiscal e das políticas fiscais envolvem uma relativa interdependência de recursos e autoridade, mas são as relações proporcionadas pela pertença ao grupo dominante ou desafiante que respectivamente reforçam ou esvanecem a interdependência.

A legitimidade para falar sobre a política fiscal, pela especificidade do conteúdo, pertence aos especialistas na área, tanto do grupo desafiante quanto do grupo dominante, ainda que os desafiantes não exerçam influência significativa no campo estatal. Porém, através do debate promovido na rede da política, os desafiantes constroem essas possibilidades. Suas estratégias incluem a busca de apoio parlamentar aos seus projetos e o compartilhamento com os dominantes da ideia de apropriação do tema educação fiscal pelas entidades sindicais. Essa apropriação é realizada agregando novos conteúdos aos originais, adequando o discurso de forma que os leve a uma posição de vantagem junto ao corpo funcional da sua instituição. A administração tributária impõe a política de educação fiscal nas suas instituições por normativas legais, mas a adesão precisa ser construída. Por isso, a adesão dos gestores sindicais, ainda que ressignifiquem os conteúdos da política a partir dos objetivos e interesses da classe, é vista pelos gestores institucionais da política como uma

contribuição importante e para a qual podem ser feitas algumas concessões. E, assim, tanto o grupo dominante como o grupo desafiante aproveitam a janela de oportunidade.

Internamente, no campo da política fiscal, pela especificidade do tema, os laços entre o campo estatal e societal com relação a instrumentos formais são mais recentes e têm resultados pouco perceptíveis, quase restritos ao subcampo da educação fiscal. É o caso dos Termos de Cooperação Técnica com sindicatos da administração tributária, que resultaram em realização de eventos locais ou regionais e realização do Prêmio Nacional de Educação Fiscal pela Febrafite, cuja adesão ainda se pode considerar pouco significativa⁶³.

Mas é na interlocução entre o campo da política fiscal e do campo de combate à corrupção que a rede de relações do grupo desafiante adquire características relevantes para explicar a transferência de ideias entre os campos. Alguns atores habilitados transitam entre a administração tributária, nas arenas formais e nos fóruns em que são debatidas as políticas de combate à corrupção com liberdade e legitimidade, e são identificados nas análises dos documentos em ambos os campos. Por exemplo, na emergência da educação fiscal dentro do campo da política fiscal, há a presença de um grupo de auditores fiscais da RFB que se destacou na sua defesa como uma política pública. Esses participantes construíram a ideia dominante e estavam presentes na CEP, no Conselho de Combate à Corrupção, na direção da Esaf e no movimento sindical da administração tributária federal. Com o ingresso dos representantes da administração tributária estadual, foram reforçados na sua posição de dominantes, uma vez que a visão predominante nesse grupo é uma política de educação fiscal que aumente o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, focada no controle social sobre a emissão do documento fiscal.

Mas não eram os únicos e uns poucos desafiantes fizeram parte desse trajeto, estando ausentes na Comissão de Ética Pública e no Conselho de Combate à Corrupção. Além da disputa interna, os desafiantes deslocaram parte da sua ação para o campo societal, envolvendo-se com instituições que defendem o combate à corrupção e um papel mais decisivo da política fiscal nesse contexto, como o IJF, o IFC e o Inesc. O Inesc mantém um debate permanente com o Sindifisco e tem nos seus quadros membros combativos, como é o caso do Evilasio Salvador, um economista que trabalha na Universidade de Brasília (UnB) e na assessoria de política fiscal e orçamentária do Inesc. Ele assessorou tecnicamente o Sindifisco Nacional e produziu, desde 2001, artigos contundentes⁶⁴ nos quais afirma que o

⁶³Na última edição, em 2014, foram inscritos 123 projetos em todo o país; em 2013, foram 190 projetos.

⁶⁴Exemplos desta afirmação podem ser encontrados em: Salvador (2007a; 2007b; 2009a; 2009b; 2009c; 2010; 2011; 2012), Piscitelli e Salvador (2008; 2005) e Salvador e Piscitelli (2002).

sistema tributário brasileiro onera os mais pobres e favorece aos mais ricos. Além disso, o Inesc e o IJF têm fontes de financiamento e apoiadores estrangeiros em comum, e ambos incorporaram ao debate nacional o papel da política fiscal dentro do campo de combate à corrupção. O IJF foi criado em 2011 por um grupo de acadêmicos e lideranças sindicais da Receita Federal, alguns com forte atuação sindical, depois do desfecho da disputa interna na Receita Federal sobre a política fiscal na sua relação com a política de combate à corrupção.

Assim, os desafiantes buscaram apoio na rede mais ampla, especialmente em grupos que compartilham crenças comuns sobre o papel da política fiscal no combate à corrupção. Dessas trincheiras inovaram estrategicamente e buscaram alianças com o grupo dominante em ideias consensuais, como o controle social sobre o Estado e as políticas fiscais de desoneração dos impostos pagos pelos trabalhadores, e principalmente na educação como ferramenta de consecução dos seus objetivos, sejam eles quais forem. Essa estratégia utilizada pelos desafiantes, combinada com a articulação de esforços, utilizando inclusive suas entidades sindicais como apoio na defesa de uma abordagem da educação fiscal ampliada nos seus conteúdos, instrumentos e propostas de intervenção permitiu a abertura de janelas de oportunidade para transferência de suas ideias.

Mas não foi apenas no campo societal que o grupo desafiante articulou-se. Em seus eventos, representantes da abordagem de um Estado social vinculados ao Ipea, uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, reforçavam seus argumentos em espaços de debate. Por sua vez, o grupo desafiante incluía na agenda dessa comunidade epistêmica, com relação à parcela de indivíduos que compartilhava a sua visão de um estado social, ideias sobre a justiça fiscal como promotora de desenvolvimento social. Assim, temas como a regulação do poder dos agentes econômicos e dos paraísos fiscais enquanto estratégia de desvio de recursos financeiros com origem em práticas de corrupção, bem como da efetivação da justiça social pelo uso dos instrumentos fiscais como estratégia de redistribuição de renda foram apresentados a esses atores estratégicos e também em todos os fóruns de debates de que participam.

O conjunto das relações estabelecidas na rede das políticas investigadas, em que coexistem o grupo dominante e o desafiante com autoridade e legitimidade para falar sobre a política em questão pelo seu conhecimento técnico e pertença ao campo, independentemente de serem atores societais, estatais ou híbridos, influenciaram o resultado da política. Apoiado no seu capital político e social, o grupo desafiante criou as condições que possibilitaram o debate sobre aspectos vetados pelos dominantes no campo. Essa estratégia foi viabilizada pela

ação de atores habilitados para a construção significados partilhados sobre o enquadramento do problema em questão.

5.3 A DISPUTA INTERNA SOBRE O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL

Compreender os efeitos das disputas internas na administração tributária federal envolve compreender um processo complexo composto por ondas sucessivas e às vezes superpostas de acontecimentos que, no seu conjunto, trouxeram para o subcampo da educação fiscal um conjunto de atores e temas do campo do combate à corrupção, alterando o equilíbrio. Esse processo inclui as disputas internas sobre atribuições na Receita Federal, o papel das entidades sindicais que representam as carreiras de servidores públicos desse órgão e as estratégias de defesa de ideias e propostas. Nesse sentido e diferentemente do episódio de disputa com um ápice que leva à resolução da disputa, trata-se de uma dinâmica processual que permite compreender alguns dos impactos no campo.

A administração tributária federal é representada no organograma governamental pela Receita Federal, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda e que se estrutura, em termos de recursos humanos, com três grupos de servidores: assistentes técnico-administrativos, analistas tributários e auditores fiscais. A categoria dos auditores fiscais é vinculada ao Sindifisco e a dos analistas tributários, ao Sindireceita. Essas entidades sindicais influenciam significativamente a política e a capacidade de organização, contando com recursos econômicos e técnicos relevantes, fazendo-se presentes na arena de disputas das políticas públicas em temas do seu interesse. Um exemplo recente dessa influência no campo político é a Proposta de Emenda Constitucional 391/2014, apresentada pelo Deputado Paulão do Partido dos Trabalhadores (PT) de Alagoas, que fixa parâmetros de remuneração para carreiras de Estado, entre elas a de Auditor Fiscal e analista tributário da Receita Federal, indicando o valor de subsídio máximo equivalente a 90,25% do subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Essa influência não se limita à administração tributária federal, ampliando seus efeitos quando fortalecida pelas entidades sindicais da administração tributária estaduais. Uma demonstração da força dessa união está na audiência pública com participação relevante de auditores fiscais da Receita Federal realizada em Brasília, na Câmara dos Deputados, em 10 de dezembro de 2013, por iniciativa do Deputado João Dado, Auditor Fiscal e ex-Presidente da Febrafite, para buscar apoio à destinação de emenda parlamentar de 30 milhões de reais para o PNEF, para o ano de 2014.

A Receita Federal, pela sua atribuição institucional de arrecadar os tributos federais, reveste-se de relevante importância na política fiscal, inclusive na sua inter-relação com outros espaços da política. Em 2003, a expectativa sobre o mandato do Presidente Lula para um grupo de sindicalistas que vinha debatendo na Unafisco Sindical, e depois no Sindifisco Nacional, criado em 1989 após a conquista do direito à sindicalização de servidores públicos, era de que finalmente alguns temas poderiam ser tratados e políticas fiscais diferenciadas teriam espaço.

Imaginava-se que tinha chegado o momento da ruptura de um processo de desmonte ou redução do papel da administração tributária protagonizado pela equipe econômica do governo anterior que restringia o papel da tributação exclusivamente a sua função original de prover recursos para os cofres públicos, sem qualquer preocupação com os efeitos sociais e econômicos que a tributação produzia ou que poderia produzir. Conceitos relacionados com a justiça fiscal e a discussão sobre as políticas tributárias eram temas praticamente proibidos dentro da administração tributária. Fazíamos parte do grupo que, nessa época, ocupava posições importantes na direção do Unafisco Sindical e que sempre defendeu que a construção de uma sociedade mais justa dependia de uma tributação mais justa e que a administração tributária e seus servidores deveriam cumprir um papel mais decisivo na formulação de uma política tributária mais justa e progressiva. (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal)

Criticava-se o enquadramento do serviço público “numa lógica gerencial importada do setor privado e que impunha uma busca incessante pela eficiência organizada sob os fundamentos da meritocracia” (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal). Para o entrevistado, esse modelo implicava “tão somente a manutenção da curva da arrecadação em sentido ascendente, com o custo da máquina pública em sentido descendente” (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal). A expectativa de mudanças estava relacionada à concepção de Estado e de política fiscal defendida ao longo da campanha eleitoral de 2002.

No entanto, as primeiras medidas do governo Lula indicaram que a expectativa de mudança não seria concretizada, porque a política fiscal no governo Lula, na avaliação de outro entrevistado, do mesmo grupo, configurou-se como uma continuidade do governo FHC.

O primeiro governo Lula (2003-2006) optou pela continuidade das políticas fiscal e monetária e, a partir de um pacto com o mercado, decidiu colocar um banqueiro no BC e manter o Secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, ligado às forças políticas conservadoras que implementaram o lado fiscal da política neoliberal do governo FHC. Não custa lembrar as medidas levadas a cabo pelo Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, e seu fiador no BC, Henrique Meireles, que permearam todo o debate da política fiscal dentro da Receita Federal: (1) em 2003, foram anunciadas as metas de inflação revistas (pelo IPCA) de 8,5% para 2003 e 5,5% para 2004, representando forte redução em relação aos 12,5%, de 2002;(2) a taxa de juros nominal (Selic) foi aumentada para 26,5%; (3) a meta de *superavit* primário do setor público em 2003 foi elevada de 3,75% para 4,25% do PIB; (4) na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), encaminhada ao Congresso em abril/2003, o governo petista comprometeu-se a conservar a mesma meta de 4,25% do PIB de *superavit* primário durante todo o período de governo; e (5) submeteu à apreciação do Congresso duas

PEC, referentes à Previdência Social (que aprovou a taxaço dos inativos, adotou a idade mínima para a aposentadoria de 55 anos para as mulheres e 60 para os homens para todos os trabalhadores da administra o pública na ativa e aumentou o teto de benefícios do INSS) e ao sistema tributário (que renovou a DRU, prorrogou a CPMF até 2007 e, posteriormente, implementou a mudança na modalidade de cobrança da Cofins, passando a ser não cumulativa). (Entrevista n  3, Auditor Fiscal da Receita Federal)

Esse conjunto de medidas desagradou sobremaneira aos históricos apoiadores do PT na Receita Federal, cuja percep o sobre a política fiscal do governo Lula “foi de que o PT aceitara entregar o Banco Central e a Receita Federal ao mercado como forma de proteger-se de um ataque generalizado. Entregaram as mãos para não perderem a cabeça (Entrevista n  3, Auditor Fiscal da Receita Federal). E foi nesse cenário que a política de educa o fiscal entrou na fase de institucionaliza o através da regulamenta o que estabelecia as atribui es e responsabilidades das institui es participantes. Nesse sentido, transformou-se para os desafiantes em espaço importante para demarcar posi es.

Esses representantes se uniram, por afinidade de pensamento, e fizeram do grupo do Referencial Teórico e Metodológico do Grupo Nacional de Educa o Fiscal uma espécie de “trincheira de resistência”   visão hegemônica e conservadora do Grupo e de sua liderança (...). Nessa época, 2003-2004, discutia-se a necessidade de instituir o curso   distância para ampliar o escopo de atua o do Programa. Para isso, era necessário revisar os referenciais teóricos do PNEF, que tinham um caráter muito tecnicista, mais semelhante a um manual introdutório de finanças públicas do que a cadernos educacionais. A Comissão do Referencial Teórico e Metodológico, da qual eu fazia parte, se dedicou com muito entusiasmo   tarefa. Foram meses e meses de trabalho árduo com várias reuniões da Comissão em Brasília, sempre mediadas pela gerente do programa. Nessas ocasiões, travaram-se fortes debates ideológicos entre a Gerência Nacional e a Comissão, mas ao final acabou por prevalecer a visão mais progressista da Comissão, que propugnou pela inser o de temas como o controle social dos gastos públicos, que não eram priorizados até então. As resistências ainda existentes ao novo referencial caíram por terra quando a própria gerente nacional divulgou uma pesquisa feita com os tutores e disseminadores do recém-criado curso   distância, que apontou um  ndice de aprova o de 96% para os novos cadernos pedagógicos do PNEF (Entrevista n  1, representante da Receita Federal no Grupo Nacional de Educa o Fiscal).

A disputa sobre os modelos de Estado e de política fiscal foi incorporada aos debates sobre os conteúdos e as a es a serem promovidos pela educa o fiscal. Por exemplo, uma peça teatral desenvolvida no município de Juazeirinho, que teve como argumento um assalto ocorrido em uma pequena cidade, em que a sociedade precisou mobilizar-se para prender o assaltante porque havia apenas uma viatura e um policial, foi considerada, por alguns dos assistentes, como uma apologia ao Estado “mínimo”, que sequer está apto a atuar na área de segurança pública (Ata de Reunião do 27  Encontro Nacional do Grupo Nacional de Educa o Fiscal, 16/6/2004). Outro exemplo foi a necessidade de enfrentar a exclusão digital para disseminar os conteúdos da educa o fiscal. A maior parte dos cursos de forma o da educa o fiscal era ofertada   distância, e os participantes precisariam de computadores e

redes de transmissão de dados para participar. A proposição de que não fossem aprovadas vagas no curso de educação fiscal para alunos que não tivessem acesso a computadores gerou intensos debates sobre o papel do Estado em promover a inclusão digital (Ata de Reunião do 28º Encontro Nacional do Grupo Nacional de Educação Fiscal, 10/11/2004).

Em 2005, foi iniciado o processo de fusão da Secretaria da Receita Previdenciária à Receita Federal, que resultou na criação da que ficou conhecida como “Super-Receita” pelos meios de comunicação. A fusão acirrou conflitos já existentes entre os servidores dos dois órgãos sobre as atribuições de cada um deles e criou novos devido à incorporação dos servidores previdenciários. Os servidores, ao serem incorporados à Secretaria da Receita Federal, tiveram um incremento salarial, mantiveram suas atribuições originais de fiscalização das receitas previdenciárias e agregaram a possibilidade de executar as funções dos auditores fiscais da Receita Federal.

Essa fusão resultou num período conflituoso internamente porque no bojo dessas mudanças foram introduzidas alterações nas rotinas de trabalho que afetaram a percepção dos auditores fiscais sobre o seu nível de autonomia. A principal rotina alterada tratava do processo de decisão sobre quais segmentos seriam alvos de fiscalização, bem como o escopo e abrangência de auditorias, que antes era fruto da decisão individual ou de um grupo de auditores fiscais. Na nova sistemática, a decisão passou a ser necessariamente orientada por relatórios de dados e indícios de irregularidades (BIANCO et al., 2010; CECCON, 2011; DOIN, 2012). As duas situações, a entrada de novos atores da fiscalização previdenciária e a mudança nas rotinas propiciaram as condições para uma crise de identidade da categoria dos auditores fiscais do quadro original da Receita Federal. De investigadores autônomos e protagonistas com domínio de todo o processo, passaram a ser analistas de relatórios de cruzamento de dados que indicavam o foco do trabalho a ser realizado num contexto em que outros atores disputavam espaço na nova estrutura organizacional.

Em relação ao debate na educação fiscal, a situação não era diferente. O grupo desafiante liderado por alguns servidores indicados como representantes de delegacias regionais da Receita Federal, que no primeiro momento fez uma disputa sobre conteúdos com relativo sucesso, foi paulatinamente sendo solapado pelo grupo dos representantes estaduais da administração tributária, os quais defendiam a ideia de uma educação fiscal voltada ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais, com apoio de outro grupo de servidores da própria Receita Federal e da Esaf que não concordavam com a visão e as propostas dos desafiantes. Os representantes da administração tributária estadual ingressaram no Grupo Nacional de Educação Fiscal sob uma visão institucional dos fiscos estaduais que mantinha

como objetivo maior aumentar a arrecadação, e uma das formas de combater a sonegação fiscal seria estimular o cidadão a exigir o documento fiscal. Seus argumentos foram reforçados quando desenvolveram projetos com financiamento do Programa de Modernização Administrativa das Secretarias de Fazenda Estaduais, que desde 1996 aportava recursos através do BID em estados que aderiram à iniciativa. Os representantes estaduais da área educacional pouco compareciam às reuniões ou não se colocavam com representatividade suficiente frente aos representantes da administração tributária estadual para reverter essa interpretação da política.

A existência desse financiamento fez com que parte das administrações estaduais indicasse representantes que não tinham perfil adequado para a função. Esses representantes estavam, em verdade, mais preocupados em utilizar os recursos dos respectivos Programas Estaduais para produzir ações pedagógicas que visavam, predominantemente, estimular o pagamento espontâneo dos tributos do que com a instituição de um verdadeiro programa educacional que objetivasse contribuir para a formação crítica dos cidadãos a respeito da função social dos tributos e orçamentos públicos. Em decorrência disso, foram produzidos materiais didáticos repetitivos e superficiais que focavam, na maioria das vezes, na importância de o cidadão pedir a nota ou o cupom fiscal. (Entrevista nº1, Auditor Fiscal da Receita Federal)

O símbolo dessa virada interpretativa do papel da educação fiscal, que expressou a derrota dos desafiantes durante o segundo mandato do Presidente Lula, foi o Programa Nota Fiscal Paulista. Criado em 2007 no estado de São Paulo, adotou a terminologia de cidadania fiscal para um programa de premiação aos consumidores que cumprem a obrigação de solicitar a nota fiscal. O Programa também utilizou a política de educação fiscal para difundir as premiações. As ideias sobre eficácia na arrecadação como objetivo maior da educação fiscal ganharam força, e estados como Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Alagoas, Rio de Janeiro, Goiás, Piauí e Bahia, além do Distrito Federal, adotaram programas semelhantes. Nesse contexto, prêmios aos consumidores que variam de ingresso de futebol até valores expressivos em dinheiro para quem troca suas notas fiscais por pontos tornaram-se usuais. Com a predominância desse tipo de abordagem, não houve espaço para introduzir no processo de formação de educadores e cidadãos temas como distribuição da carga tributária, taxaço de grandes fortunas ou dívida pública brasileira, como era proposto pelos desafiantes nos campos de política fiscal, combate à corrupção e agora também no campo da educação fiscal.

O segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010) inicia com a Receita Federal tomada pelos conflitos corporativos e pela disputa sobre o seu papel na política fiscal e, consequentemente, no modelo de Estado. Essa disputa era explicitada na ocupação de cargos e nas defesas de teses em congressos e eleições sindicais. Dada a importância da Receita Federal e os efeitos que geravam tal situação, em 2008 é nomeada como Secretária da Receita

Federal Lina Maria Vieira, vinculada ao grupo desafiante na Receita Federal e que atuava como porta-voz das ideias do grupo mais amplo desafiante.

No início do segundo governo Lula (2007-2010), passaram a ser discutidas mudanças no comando da Receita Federal, pois o governo constatou que a falta de afinidade política da Administração da Receita Federal com o Ministro da Fazenda estavam colocando dificuldades na condução das novas diretrizes econômicas do governo. As tratativas culminaram com a nomeação de Lina Vieira como Secretária da Receita Federal em 31 de julho de 2008. Para auxiliá-la na nova empreitada, foram convidados técnicos que se contrapunham ao modelo de administração tributária vigente na era FHC e nos quatro anos do primeiro governo Lula, que, por conta dessa discordância, haviam sido alijados das discussões técnicas do Órgão (alguns, inclusive, perseguidos profissionalmente) e, como alternativa, passaram a discutir política interna e modelo de gestão tributária a partir do Sindicato dos Auditores Fiscais (o então Unafisco). (Entrevista nº 3, Auditor Fiscal da Receita Federal)

Lina Maria Vieira era dos quadros da Receita Federal, tendo ingressado na instituição em 1976. Havia sido Secretária da Fazenda do Rio Grande do Norte em duas oportunidades e estava na época como presidente do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, espaço de cooperação e intercâmbio de representantes da administração tributária federal e estadual. As notícias divulgadas na mídia⁶⁵ sobre a nova Secretária da Receita eram no sentido de que sua gestão na Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Norte foi caracterizada por atitudes firmes no combate a grandes sonegadores, mas também era referida pelo trânsito no meio político, com relações em vários partidos. Junto aos sindicalistas era reconhecida pela participação nas reuniões e apoio às propostas, mesmo quando exercia o cargo de Superintendente da Receita Federal.

Essa era a oportunidade aguardada pelo grupo desafiante para propor as medidas que entendiam adequadas a uma política fiscal que visasse reduzir desigualdades tributárias e sociais, bem como promover justiça social. A estratégia envolvia a redistribuição do ônus da carga tributária a partir de uma concepção de Estado social, isto é, deveriam contribuir mais aqueles que detivessem maior poder econômico.

Tive a honra de fazer parte da equipe da secretária Lina e participar dessa experiência que nada mais foi que tentar adequar, ainda que tardiamente, a administração tributária e a política tributária ao contexto social e econômico inaugurado pelo próprio governo Lula, ou seja, criar condições para a construção de uma administração tributária mais voltada para o interesse público e para a redução das desigualdades sociais. Isso passava necessariamente por uma nova orientação da RF tanto no que se referia ao seu foco prioritário de ação quanto em sua relação com a sociedade. Mudou-se a missão da RF nesse período, justamente para incluir as expressões Justiça Fiscal e Respeito ao Cidadão como fundamentos da atuação institucional. Ficou muito claro e evidente naquele momento que a Receita Federal se preparava e organizava para atuar mais e de forma mais efetiva sobre grandes contribuintes, que vinham sendo tratados de forma bastante privilegiada e, como se

⁶⁵A título de exemplo do que é aqui afirmado, tem-se a notícia da Revista Época, de autoria de Meireles (2008).

dizia na época, de forma contemplativa, bem como intensificar o processo de legitimação social. (Entrevista nº2, Auditor Fiscal da RFB)

Nesse período, eclodiu a crise econômica de 2008, cujos efeitos refletiram nos indicadores de arrecadação tributária. Os resultados da arrecadação foram atribuídos, nas notícias publicadas nos meios de comunicação, segundo a avaliação do grupo desafiante, à nova gestão. Além disso, o Sindifisco estava parcialmente sob o comando do grupo que se contrapunha aos desafiantes, o que resultou em falta de apoio junto aos próprios pares.

Era visível, sobretudo nas notícias que frequentemente eram veiculadas nos maiores jornais e revistas do país, o mal-estar que a nova orientação interna da Receita Federal, a qual fortalecia o poder da autoridade tributária, vinha causando, sobretudo em seu propósito declarado de atuar prioritariamente sobre os grandes contribuintes do Brasil. Por outro lado, internamente, a resistência dos antigos administradores se somava às resistências protagonizadas por parte da diretoria do próprio sindicato dos Auditores Fiscais, que faziam coro com as pressões externas na tentativa de desestabilizar a administração. (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal)

Mas a principal razão do desgaste das políticas propostas pelo grupo desafiante estava, na sua avaliação, nos interesses que seriam contrariados caso fossem adotadas na sua totalidade. Do lado dos grandes contribuintes, o temor era a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas previsto na Constituição Federal, mas nunca implementado, e o aprimoramento dos instrumentos de controle de patrimônio e capital. Do lado do grupo dominante na Receita Federal, a resistência foi centrada na proposta de formação técnica avançada para ocupar cargos de gestão, restringindo a influência político-partidária, de uma corrente acadêmica ou determinados setores da economia.

Imediatamente surgiu uma resistência à mudança incentivada pelos grupos que foram afastados do acesso direto ao núcleo estratégico da organização e por parte dos segmentos sociais que não tinham interesse em uma administração tributária centrada: na fiscalização dos grandes contribuintes, especialmente bancos, empreiteiras e super-ricos; no imposto sobre grandes fortunas; na oposição à lei das transações; na intransigência com os princípios republicanos; no afastamento da presença dos anfíbios⁶⁶ na direção corporativa, no fortalecimento dos órgãos de corregedoria e da inteligência; na formação de mestrado e doutorado próprios na Esaf como pré-condição para a ocupação de cargos de inspetores, delegados, superintendentes, coordenadores, subsecretários e Secretário da Receita. (Entrevista nº 9, Auditor Fiscal da Receita Federal)

Mas a ascensão ao comando da Receita Federal dos representantes do grupo desafiante teve curta duração. As notícias nos meios de comunicação sobre uma crise na Receita Federal atribuída à ocupação dos cargos por sindicalistas tornaram-se rotineiras. Um exemplo é a reportagem da Agência Estado publicada no Jornal Estado de São Paulo (AGÊNCIA

⁶⁶“Anfíbios” é uma referência a assessores lotados em altos postos da Receita Federal e que atuavam neste órgão e em consultorias tributárias de empresas, conforme denúncias nos meios de comunicação. Um resumo dessa denúncia está disponível em Friedlander (2008).

ESTADO, 2008) em 29/10/2008, com o título “Chefe da Receita loteia cargo entre sindicalistas”, referindo-se à Secretária da Receita Lina Vieira e sua gestão, afirmando que “com seis anos de atraso os sindicalistas chegaram ao poder” e que há um padrão de ocupação nos cargos: nas superintendências, sindicalistas; para a estrutura central em Brasília, técnicos. A matéria não explica a distinção entre sindicalistas e técnicos, e chega mesmo a afirmar que alguns dos citados como perfil técnico têm atuação sindical. A avaliação dos servidores de carreira, segundo o jornalista, é de dois pontos de vista: os funcionários experientes acreditam que sindicalistas nos cargos aumentam o risco de atuação política e alguns técnicos acham que apenas está sendo trocada “a turma do Everardo”, referindo-se a Everardo Maciel, Ex-Secretário da Receita Federal que atuou no governo do Presidente FHC e indicou seu sucessor no primeiro mandato do governo do Presidente Lula. Enquanto a mídia noticiava a queda na arrecadação devido às novas orientações, o grupo explicava a queda pela retaliação de grupos que tiveram interesses contrariados, resultados do fortalecimento da autoridade tributária, da ação sobre os grandes contribuintes do Brasil (Entrevista nº 3, Auditor Fiscal da Receita Federal) e pela ação do grupo conservador que instigava a mídia buscando retornar ao poder.

Alimentada por pessoas ligadas à antiga Administração da Receita Federal (que não admitiam perder a hegemonia que tinham há 13,5 anos), a mídia passou a atacar os componentes da nova administração, classificando-os como “meros sindicalistas” que vinham para aparelhar politicamente o órgão, uma simplificação barata (já que todos eram Auditores Fiscais, servidores concursados), mas que encontrava eco no senso comum que pregava a desqualificação do petismo. (Entrevista nº 3, Auditor Fiscal da Receita Federal)

Um aspecto interessante dessa disputa diz respeito às restrições que a mídia apresentava aos sindicalistas no governo do Presidente Lula, um dos principais dirigentes sindicais da história do país. Em certa medida, o discurso sobre a não compatibilidade entre o interesse público e as demandas sindicais são uma continuidade da disputa sobre a concepção de Estado. Se o Estado está voltado ao mercado, não pode permitir a incorporação das ideias defendidas pelos trabalhadores na decisão sobre diretrizes de políticas públicas, especialmente na área fiscal, que afeta diretamente o mercado. Empresários poderiam defender os interesses gerais, mas não representantes de trabalhadores. O grupo desafiante foi desgastado, na sua própria avaliação, exatamente porque lhe foi atribuído o rótulo de “sindicalistas”.

O rótulo de “grupo sindical” era sempre utilizado de forma pejorativa, tentando fazer parecer que havia uma espécie de aparelhamento sindical da administração tributária, justamente num governo comandado por um dos maiores sindicalistas do Brasil. Algumas das pessoas que assumiram alguns dos postos importantes da RF nessa época eram Auditores Fiscais que haviam de fato participado de diversas diretorias do Unafisco Sindical (antigo sindicato dos Auditores Fiscais da Receita Federal antes da fusão com a Secretaria da Receita Previdenciária). O estranho desse

rótulo de grupo sindical, que decorreu de um passado de militância de alguns de seus membros, é que, nessa época, estavam, quase todos, fora da gestão do sindicato. A categoria dos Auditores Fiscais era uma das poucas do serviço público que mantinham um nível de sindicalização de quase 100%. (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal)

O recrudescimento da disputa entre o grupo desafiante e o grupo dominante com relação à visão do papel do Estado na organização da sociedade ocorreu em situações bastante controversas, com forte repercussão midiática, cujo desfecho foi o afastamento do grupo desafiante e a volta do grupo anterior no domínio do campo da política fiscal. Após a ascensão dos desafiantes, em 2009, a Secretária da Receita Federal, Lina Vieira, Auditora Fiscal de carreira e ligada ao Sindifisco, protagonizou duas situações polêmicas. A primeira envolveu questionamentos referentes à contabilidade da Petrobras. A Secretária provocou desconforto no governo ao afirmar que havia uma manobra contábil para evitar recolhimento de tributos. Na segunda, declarou que havia sido pressionada por Dilma Rousseff, na época Ministra da Casa Civil, a encerrar com celeridade investigações sobre a evolução patrimonial das empresas de Fernando Sarney, filho do presidente do Senado, José Sarney, membro do principal partido aliado do governo federal. Isso provocou a sua convocação para depor na Comissão de Constituição e Justiça. Nas duas situações, o desfecho não foi favorável a Lina Vieira: a Petrobras manteve a alteração contábil e não foi provada a pressão da Ministra Dilma Rousseff.

Desgastada, Lina foi exonerada do cargo em julho de 2009. Em agosto, deu uma declaração ao jornal Folha de São Paulo reafirmando a suposta pressão da Ministra Dilma. Como decorrência do seu afastamento, foram exonerados dos cargos alguns dos seus auxiliares, entre eles Alberto Amadei Neto, que era apontado como seu principal assessor pela imprensa. Em solidariedade à Secretária Lina, em 24/8/2009, solicitaram exoneração seis dos dez superintendentes regionais da Receita Federal, entre eles Eugênio Celso Gonçalves, que era Superintendente da 6ª Região Fiscal, e Dão Real Pereira dos Santos, superintendente da 10ª Região Fiscal, além da Fátima Maria Gondim Bezerra Farias, titular da Coordenação-Geral de Cooperação e Integração Fiscal (Cocif) e Marcelo Lettieri, coordenador-geral de Estudos, Previsão e Análise da Receita Federal.

A história contada sobre esse episódio, do ponto de vista dos envolvidos, é esclarecedora no sentido de que o segundo mandato do Presidente Lula representava para o grupo desafiante a expectativa de que chegara “(...) o momento da ruptura de um processo de desmonte ou de redução do papel da administração tributária protagonizado pela equipe econômica do governo anterior” (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal). Até

então, o quadro apresentado, na avaliação do grupo, era de uma opção pragmática do governo que não enfrentava o problema da desigualdade social ao não transferir parte do ônus tributário para as classes mais ricas. Segundo eles, os debates relevantes sobre a justiça fiscal davam-se à margem da administração tributária (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal).

Paradoxalmente, as entidades sindicais que faziam críticas à gestão de Lina Vieira divulgaram nota em sua defesa após seu afastamento, reforçando a ideia de que o ato estava relacionado ao cerceamento da autonomia dos auditores fiscais. A análise da carta de apoio (LOPES, 2009), tomando como referência a estratégia analítica proposta por Stone (1989) de história causal, que é contada sobre um episódio, como ocorreu, de quem é a culpa, que efeitos serão sentidos e como é possível resolvê-lo de maneira que todos os que aceitarem a história como legítima tenham algum ganho, auxilia a compreensão dos caminhos posteriores seguidos pelos envolvidos nesse episódio de disputa. A versão das entidades sindicais sobre os fatos, apresentada em Manifesto de Apoio à Secretária Lina Viera, foi a de que o governo aceitou a pressão dos grandes contribuintes para que os auditores fiscais não realizassem seu trabalho. Apesar disso, a história contada fala dessa pressão que os auditores sofrem ao fazer o seu trabalho e da comprovação, pela mídia, de como eles estão fazendo o trabalho apesar das dificuldades. Os culpados por essa pressão, consubstanciado nas intervenções políticas sobre o seu processo de trabalho, seriam, mencionados genericamente, os interesses políticos e econômicos.

As recentes reportagens da imprensa nacional mostrando o fortalecimento da fiscalização das instituições financeiras, o competente trabalho junto ao judiciário para demonstrar a incidência de PIS e Cofins sobre as receitas financeiras dos bancos, o convênio com Ministério Público para favorecer os trabalhos de combate aos crimes tributários, previdenciários e aduaneiros, em como o convênio com o Ipea para estudar um modelo tributário mais justo para a sociedade dão pistas importantes acerca dos interesses políticos e econômicos por trás dos ataques à administração da RFB. (Manifesto de apoio à Secretária Lina Viera realizado pelas Delegacias Sindicais do Unafisco Sindical – Sindicato Nacional e Sindicatos Estaduais dos Auditores Fiscais da RFB)

Sem espaço no campo da política fiscal, o trânsito das ideias para outros espaços como forma de disseminação foi uma decorrência do contexto enfrentado pelos desafiantes. Ao iniciar o primeiro mandato da Presidente Dilma, o grupo desafiante não tinha alcançado avanços significativos, e o grupo desafiante composto pelos que estavam diretamente ligados à Receita Federal encontrava-se claramente fracionado. Do grupo original e vinculado às entidades sindicais da administração tributária federal, surgiram dois grupos. Um que mantinha a bandeira da justiça fiscal para promover a justiça social e que percebia na política

fiscal um instrumento para promover mudança social, representado pelo grupo que esteve na gestão de Lina Vieira, e outro, que manteve em parte esse discurso, mas seu foco era garantir o papel do Auditor Fiscal enquanto um ator importante no espaço do debate das políticas fiscais. O enquadramento da justiça social enquanto parte da justiça fiscal determinou as estratégias de cada grupo e delimitou em que medida situavam-se no espectro do campo da política fiscal com relação aos dominantes.

A passagem do grupo desafiante na gestão da Receita Federal influenciou a política de educação fiscal. De uma área de atuação relativamente secundária, transformou-se atividade regulamentada no Regimento Interno, com estrutura formal.

Até a chegada da Secretária Lina Vieira ao comando da Receita Federal, a educação fiscal era tratada de forma marginal, como atividade meramente secundária. A partir da reestruturação promovida pela Lina, passou à condição de importante atividade de legitimação social do tributo e instrumento de participação cidadã, tendo sido criada uma estrutura formal para cuidar da área, com uma coordenação em Brasília e projeções nas 10 Regiões Fiscais. A partir das novas diretrizes da política de educação fiscal emanadas da Administração da Lina Vieira, que contou com regulamentação oficial das competências no seu Regimento Interno, a RFB passou a ressaltar a importância do exercício do controle social tanto da arrecadação quanto dos gastos públicos, o que inclui a questão da corrupção. Tal abordagem sempre foi defendida pelos atores políticos que deram sustentação à Administração da Lina Vieira. (Entrevista nº 3, Auditor Fiscal da Receita Federal)

A regulamentação da educação fiscal como uma das atividades da administração tributária federal produziu reflexos na área sindical. Em 2009, foi assinado um Termo de Cooperação Técnica do Sindicatos dos Auditores Fiscais com a Esaf para implementação de ações de formação em educação fiscal. Como resultado desse termo de cooperação, foram realizadas oficinas regionais de formação em educação fiscal, em 2010, nas cidades de Juiz de Fora, São José do Rio Preto, Goiânia, Recife e Porto Alegre para seus filiados. Em 2011, é a vez do Sindireceita assinar um termo com os mesmos objetivos.

Com a exoneração de Lina Vieira, de seus auxiliares e seus apoiadores nas superintendências regionais, o grupo desafiante foi afastado. Otacílio Cartaxo assume como Secretário para gerir uma crise interna importante, e a política de educação fiscal no âmbito da Receita Federal retoma a interpretação do grupo dominante, voltadas às ações de educação para o cumprimento voluntário da obrigação fiscal. Otacílio Cartaxo era casado com a auditora fiscal da Receita Federal Fátima Cartaxo, que foi Diretora-Geral da Esaf e posteriormente consultora na área de gestão fiscal e municipal no BID, entre 2004 e 2014. Nessa função, participou de várias definições nos programas de modernização fazendária financiados pelo BID, e a educação fiscal nos moldes defendidos pelos dominantes era inserida em todos esses projetos.

Em 2010, ano de eleições para presidência da República, o Sindifisco encaminhou ao Presidente Lula uma lista tríplice com os três mais votados por auditores ligados ao sindicato. Os três eram ex-integrantes do grupo de dirigentes da Receita Federal que exerceram cargos de comando na gestão de Lina Vieira, e saíram de seus cargos junto com a exoneração dela. Apesar de desgastados junto ao núcleo de governo e mesmo na Receita Federal, mobilizaram apoios no interior da instituição e utilizaram a lista tríplice no sentido de demarcarem suas posições no campo. Houve até mesmo uma “diplomação”, com efeito moral na sede do sindicato, encaminhada ao Presidente Lula para decisão. A diplomação é o típico exemplo da ação de atores habilidosos do grupo desafiante no sentido de sensibilizar o Presidente para seu compromisso com as bases sindicais e as alternativas democráticas de gestão.

Apesar dos esforços para demarcar a posição no campo, os desafiantes permaneceram sem espaço no primeiro mandato da Presidente Dilma. Suas ações, a partir de então, concentraram-se, por um lado, nos espaços não governamentais que mobilizam entidades nacionais e internacionais de defesa de justiça fiscal e do papel da política fiscal no combate à corrupção; por outro, passaram atuar mais ativamente no campo da educação fiscal. Dos envolvidos nesse episódio, Eugênio Celso Gonçalves, que na administração Lina Vieira era superintendente da 6ª Região Fiscal, foi lotado na Esaf de Minas Gerais; em 2011, já no governo da Presidente Dilma, veio a ser gerente nacional do Programa Nacional da Educação Fiscal, cargo do qual se afastou em 2013. Fátima Gondim, que foi Coordenadora-Geral de Cooperação Fiscal e Integração, veio a ser a Coordenadora do Programa Municipal de Educação Fiscal de Fortaleza em 2011. A capital cearense foi a primeira a implantar uma política de educação fiscal através de lei municipal. As ações desenvolviam-se na rede escolar e 0,04% da Receita Corrente Líquida do município era de aplicação vinculada ao Programa de Educação Fiscal. Dão Real e Marcelo Lettieri, que na gestão Lina eram respectivamente Superintendente da 10ª Região Fiscal e Coordenador de Estudos, Previsão e Análise, estão entre os fundadores do IJF (INSTITUTO DE JUSTIÇA FISCAL, 2014), uma organização da sociedade civil que visa a uma mudança na política tributária e fiscal de forma a torná-la um instrumento de justiça social. Desde sua criação em 2010, a educação fiscal foi incorporada como uma ação considerada prioritária pelo Instituto, buscando disseminá-la a partir de uma visão de que “não deveria se limitar a promover uma aceitação social dos tributos sem promover em contrapartida uma profunda discussão sobre qual seria uma tributação mais justa”(Entrevista nº 2, Auditor da Receita Federal), apresentando propostas “para que as próprias coordenações das políticas de educação fiscal passassem a estimular as organizações

da sociedade civil para o protagonismo da educação fiscal” (Entrevista nº 2, Auditor da Receita Federal).

As ações e a influência do grupo desafiante no campo da educação fiscal podem ser observadas no crescimento da importância da “questão educação fiscal” na agenda da administração da Receita Federal e em iniciativas promovidas nos estados, abordando também as iniquidades sociais e econômicas da política fiscal, avançando além da mera responsabilização moral dos cidadãos e empresas pelo pagamento de tributos. Essas ações ora são realizadas institucionalmente, ora com a identidade societal dos auditores fiscais membros do grupo desafiante e até mesmo com indicação de outros membros do grupo desafiante com outros vínculos institucionais.

Entre as evidências dessa afirmação está o evento organizado pela Prefeitura de Blumenau/SC, no dia 16 de maio de 2014, sobre a importância dos tributos e a necessidade de combater a corrupção, com a participação da Receita Federal. Outro exemplo foi o seminário de capacitação realizado na Universidade de Fortaleza, no Ceará, para alunos dos cursos de Ciências Contábeis e Economia, em outubro de 2014, em que palestrou sobre tributação e justiça fiscal o Auditor da Receita Federal Marcelo Lettieri. No mesmo sentido, está o seminário “Iniquidades do Sistema Tributário Nacional”, realizado em agosto de 2014 pela Frente Mineira em Defesa do Serviço Público, na Faculdade de Direito da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), em Belo Horizonte, com palestras do professor da Unicamp e ex-diretor do Ipea, Márcio Pochmann, e do Auditor Fiscal da RFB e Diretor Técnico do IJF Marcelo Lettieri. Em 5 de setembro de 2014, foi realizado em Porto Alegre/RS o seminário Educação Fiscal e a Transparência nas Contas Públicas pelo Sindifisco, com palestra de Marciano Buffon, acadêmico e membro do IJF, sobre tributação e desigualdade social. Em Manaus, na comemoração da VIII Semana do Auditor Fiscal de Tributos Estaduais realizada em setembro (MAMEDE, 2014), o tema foi “Justiça Fiscal: em defesa da sociedade” e o palestrante convidado era José Celso Pereira Cardoso Júnior, do Ipea, que repercutiu a informação de que no Brasil “o pobre paga mais impostos que o rico”.

Mencione-se, ainda, os programas de educação fiscal desenvolvidos nos estados e municípios por iniciativa e apoio institucional dos quadros da Receita Federal. Um exemplo é o caso de Santa Maria/RS⁶⁷ que tem uma sólida estrutura institucional para tratar do tema, inclusive com veículo doado pela Receita Federal para o deslocamento em ações de

⁶⁷O Programa Municipal de Educação Fiscal de Santa Maria/RS conta com uma ampla rede de apoiadores tanto na esfera estadual quanto federal. É bastante dinâmico e articulado, sendo referencial nacional no campo da educação fiscal.

capacitação. Há também a campanha Imposto Justo, promovida pelo Sindifisco, uma iniciativa que busca mobilizar a sociedade em defesa de um projeto de lei de iniciativa popular que visa adequar a correção da tabela do Imposto de Renda à efetiva evolução da renda.

No mesmo diapasão estão os simpósios e congressos organizados pelos sindicatos. Uma das teses aprovadas no Conaf, com o tema “Ética e Justiça Fiscal, Mudemos a Nossa Cara” (CONAF, 2012), realizado em 2012, versa sobre o papel dos auditores no desenvolvimento de políticas públicas de combate à sonegação e corrupção, sugerindo ações na proposição de legislação e mobilização social em parceria com outras entidades da sociedade civil. Entre os argumentos apresentados nesse documento e que justificam a necessidade de protagonismo do Sindicato dos Auditores Fiscais na política de combate à corrupção, estão a não regulamentação do imposto sobre grandes fortunas, a aprovação de legislações que privilegiam setores, os parcelamentos e as anistias, que atingem inclusive ilícitos criminais.

Esse conjunto de ações apresentadas representam o esforço realizado pelos desafiantes em uma instituição estatal relevante no campo da política fiscal, a Receita Federal, no sentido de disseminar sua visão sobre a política e o papel que deve desempenhar, tanto no combate à corrupção derivada do poder econômico ou facilitada pelas brechas legais quanto como promotora de justiça social, realizando a função constitucional de reduzir as desigualdades sociais. Para concretizar suas ideias, atuam como atores habilidosos, acionando suas identidades societais e oportunizando espaços para os que compartilham suas ideias em eventos institucionais. Assim, reforçaram a rede da política, sensibilizando e abastecendo com argumentos possíveis aliados, e mantêm a disputa com os dominantes sobre a política fiscal na sua relação com o modelo de Estado e as políticas de combate à corrupção.

5.4 A CONTRIBUIÇÃO DAS ARENAS FORMAIS E DA REDE DAS POLÍTICAS INVESTIGADAS NA TRANSFERÊNCIA DE IDEIAS

O impacto das dinâmicas estabelecidas pela esfera estatal e societal, na dimensão das suas relações estabelecidas nas arenas formais e na rede da política de combate à corrupção, em sua relação com a política fiscal e conseqüentemente com o subcampo da política de educação fiscal, não é mensurável de forma isolada com relação aos resultados da política. O que se pretende nesta análise é apontar que esses espaços constituem-se em oportunidades de interação social que fornecem as condições para os atores habilidosos poderem atuar em

defesa das suas ideias. Esses atores habilidosos, enquanto portadores de uma visão sobre o problema e as soluções correspondentes, representam uma comunidade política que compartilha significados sobre uma determinada questão. O que os diferencia, tanto no grupo em que atuam quanto na sua ação no campo ampliado, é a habilidade social de criar um novo significado para outros que não compartilham o ponto de vista do seu grupo, significado este capaz de criar em algum nível o consenso necessário para avançar ou manter posições no campo. Eles estão entre os dominantes e os desafiantes, bem como dependem dos espaços formais, do trânsito e da pertença à comunidade política para cumprir sua função no campo.

Na arena da política de combate à corrupção e a título de exemplo, um ator estratégico que tem obtido resultados é o Instituto Ethos sob a liderança de Caio Magri e seu grupo, atuando na contramão dos interesses dos atores societais de mercado. Exatamente por essa característica de ser um ator societal de mercado desafiando uma política encampada pela maioria dos seus pares qualquer resultado importa no campo. Na Comissão de Ética Pública, trouxe para o debate a questão do *lobby* e sua regulamentação. Na Consocial, esse grupo conseguiu alterar o decreto que organizou a Conferência para incluir entre os objetivos o debate e a proposição de medidas de prevenção e combate à corrupção envolvendo governo, empresas e sociedade civil. Não só incluiu o tema da corrupção, que não estava nominado diretamente, como o fez a partir do campo empresarial e das organizações da sociedade civil.

Além disso, o tema corrupção nos mercados foi apresentado no Conselho de Combate à Corrupção pelo Instituto Ethos, a partir da visão do movimento de Responsabilidade Social Empresarial, que levou um conjunto de propostas por entender que o Conselho é “por excelência o espaço político para a construção de políticas públicas de combate à corrupção e essas propostas podem contribuir nesta direção”, entre as quais foram destacadas cinco prioridades: a revisão da legislação sobre financiamento político e campanhas eleitorais; a criação do marco legal de responsabilização criminal e civil da pessoa jurídica; a proposição de novos canais de comunicação e informação do Estado com a sociedade de novos mecanismos que garantam maior transparência tanto nos procedimentos do agente público quanto do agente privado; além de regulamentos que garantam ética e integridade nas práticas de defesa de interesses (Ata de Reunião do CNTPCC, 9/9/2008).

O desempenho do Instituto Ethos está relacionado à habilidade do seu principal representante nesses espaços de debates, o sociólogo Caio Magri. Ele fez sua formação na USP, foi assessor especial do Presidente Lula, exerceu funções relevantes na rede da ABRACCI e é palestrante convidado de praticamente todas as entidades de combate à corrupção, o que lhe deu credibilidade para participar com autonomia em espaços estatais,

como aprovar a proposta de alteração de foco da Consocial para incluir o tema da corrupção junto aos demais membros e representantes do governo. É uma liderança no grupo desafiante e entre empresários que defendem uma economia com ética e responsabilidade, pois potencializa a difusão das ideias que representa ao transitar em espaços estatais e societais.

O tema fiscal foi registrado no Conselho de Combate à Corrupção pelo Conselheiro Antônio Bigonha, da Procuradoria-Geral da República, que fez uma correlação entre sonegação fiscal e corrupção, chamando a atenção para um dispositivo legal que permite a extinção da punibilidade para sonegadores que fazem a quitação da dívida fiscal antes de iniciar a ação penal, “mencionando a grande sonegação existente para financiar campanhas eleitorais, indicando proporção estimada de 150 bilhões de reais em ‘caixa 2’ no exterior para cada 100 bilhões de reais declarados”, reforçando ainda a necessidade de “elaborar uma lista das empresas que possuem dívida fiscal para dar publicidade à população” (Ata de Reunião do CNTPCC, 16/8/2005).

A análise dos documentos aponta na direção de que no Conselho de Combate à Corrupção o fluxo de informações sobre a política de combate à corrupção entre o campo estatal e societal é mais consistente. A representação societal traz suas propostas para o Conselho, ao mesmo tempo que aciona seus recursos para difundir em amplos setores a defesa de suas ideias. São exemplos dessa estratégia os movimentos realizados pelo Instituto Ethos, a Transparência Brasil e a CNBB em favor de algumas iniciativas legais. O Conselho é o espaço em que essas propostas são levadas e debatidas com a alta administração federal que tem a responsabilidade de conduzir a política de combate à corrupção. A educação para a cidadania aparece de forma subsidiária ao esforço legal, apresentada como parte da solução mais pelos atores estatais do que uma preocupação significativa da representação societal no Conselho.

Por outro lado, a circulação da ideia de educação fiscal nas arenas formais e na rede de relações da política também foi importante, mesmo que reforçando a visão dos dominantes. Na CEP, o tema educação no sentido de formação para a cidadania ativa foi apresentado diversas vezes, ainda que seus membros não tivessem um vínculo direto com a área. Ocorre que o fato da Esaf organizar os seminários anuais promovidos pela CEP e ter lugar cativo em mesas de abertura, além de propor palestrantes e temas, fez com que essas formações fossem incorporadas ao temário. Mauro Boga foi secretário-executivo da Comissão e um dos propositores do PNEF, vindo a ser gerente da Esaf, impulsionando de forma significativa a educação fiscal na sua gestão. Fátima Cartaxo, gerente da Esaf, transferiu-se para o BID como consultora e defendeu a educação fiscal em todos os processos de modernização da área

tributária e fiscal com financiamento do Banco. Isso evidencia que a educação fiscal na sua fase inicial contou com atores hábeis e trânsito em espaços relevantes para fazer o processo de difusão e consolidação da política.

A CEP, ao longo da sua atuação, pela interlocução internacional profícua, trouxe para seu espaço de debate os temas principais e as experiências no tema da ética em outros países. Foi o caso da lei que regula o conflito de interesses na administração pública, cujo anteprojeto foi encaminhado em 2006, incorporando as experiências e o debate realizado na Comissão. A aprovação dessa lei ocorreu em 2013 pelo esforço conjunto de várias entidades societárias e governamentais. No contexto nacional, a CEP repercutiu na pauta dos meios de comunicação, e os temas que receberam tratamento privilegiado nessa arena estiveram, em certa medida, dependentes da sua capacidade de estar em evidência na opinião pública. A inclusão da função de acompanhar a conduta da alta administração dividiu os esforços da Comissão, reduzindo sua capacidade de ser proponente de ações em outros campos. Por outro lado, sua atuação nessa área alterou o cenário em que tradicionalmente a alta administração exercia suas funções. Pelas posições adotadas e aplicação de penas disciplinares administrativas, desconstruiu a ideia de impunidade nessas funções e impactou definitivamente no campo de combate à corrupção.

A Consocial, pelos temas definidos em cada eixo, tornou-se uma arena onde diferentes áreas da política pública articularam-se em defesa de propostas e interesses durante as etapas regionais e nacional. A participação ativa de membros de conselhos de políticas públicas com experiências em outros processos conferenciais e a forte articulação de algumas carreiras públicas buscando incluir mecanismos de fortalecimento das suas funções transformou a etapa nacional num espaço privilegiado de ação e negociação de propostas. Diferentemente de outros processos conferenciais, em que o campo de disputa situa-se numa política pública específica, a Consocial caracterizou-se pela diversidade de propostas com vistas ao controle social do Estado na etapa nacional.

Outro exemplo de resultados dos esforços empreendidos pelos desafiantes na rede da política de combate à corrupção está na ação do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (Sinprofaz). Em 2010, o Sinprofaz iniciou a publicação da revista chamada Justiça Fiscal, cujo artigo de abertura intitulava-se *O presidente Lula e os paraísos fiscais* (NETO E OLIVEIRA, 2010). Seu texto de apresentação é uma defesa de alteração legislativa que torne obrigatória a apresentação do quadro de sócios e administradores para inscrição, suspensão e baixa de pessoa jurídica com domicílio no exterior no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas. Essa proposta foi apresentada como sugestão à Câmara Federal pelo

Sinprofaz, encampada por deputado federal e consubstanciada no Projeto de Lei da Câmara nº 27/2013.

Essa potencialização de resultados pelo esforço distribuído em diferentes arenas no sentido de introduzir temas na política oficial tem sido uma estratégia bastante utilizada e com alguns resultados pelos desafiantes. Um exemplo foi a citação do tema dos paraísos fiscais numa reunião da Comissão de Ética Pública pela primeira vez em 2013, evidenciando que o debate começa a penetrar nas arenas institucionais. Esse investimento para regular uma determinada área, tanto na política fiscal quanto na de combate à corrupção, demanda tempo e recursos. Neste trabalho, foram apresentadas várias iniciativas legais que necessitaram de períodos entre sete e dez anos para aprovação e algumas mesmo após esse período ainda estão pendentes de regulamentação.

É nessa dinâmica processual das relações entre as arenas institucionais e a rede de relações ampliada que a política pública vai sofrendo pequenas inflexões e reorganizando-se em patamares diferenciados. Mas, em alguns momentos, essa dinâmica assume o contorno de um episódio de disputa, e quando isto ocorre mudanças significativas são registradas de acordo com o resultado da disputa. Esses episódios de disputa serão analisados no próximo capítulo, com base em documentos e na percepção dos atores estratégicos que os protagonizaram.

6 EPISÓDIOS DE DISPUTA E CHOQUES EXTERNOS NOS CAMPOS DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO E EDUCAÇÃO FISCAL

Os episódios de disputa constituem-se em elemento relevante para a Teoria dos Campos porque a dinâmica estabelecida nesses momentos pode alterar o equilíbrio entre grupos dominantes e grupos desafiantes. Essa alteração do equilíbrio no campo abre possibilidades para que novos arranjos possam ser realizados em torno de temas em disputa ou a emergência de temas que ainda não haviam encontrado espaço na agenda governamental. No mesmo sentido, estão os efeitos dos choques externos no campo, que podem ter como consequência a criação de condições institucionais para o estabelecimento da disputa. Foi exatamente o que ocorreu no campo da política de educação fiscal e nas políticas de combate à corrupção em 2003, com a vitória na eleição presidencial da coalizão governamental liderada pelo PT.

Tendo forte vínculo com os movimentos sociais, essa coalizão representava para os grupos desafiantes, em ambos os campos de política pública, uma possibilidade real de avançar nas suas ideias em comum: transparência na gestão pública, consolidação da participação social como método de gestão e, principalmente, redução das iniquidades sociais no sistema tributário e fiscal. Para esses grupos, em confronto com os dominantes, o Estado deveria ter papel preponderante na redução das desigualdades produzidas pelo mercado. A análise das políticas no período de 2003 a 2010, compreendendo dois mandatos presidenciais dessa coalizão, permite concluir que a expectativa concretizou-se em parte, mas o ritmo e a profundidade das mudanças frustraram grupos desafiantes que buscavam inflexão da política em favor das suas ideias.

Por outro lado, as ideias derrotadas no pleito eleitoral não foram banidas do contexto político e nem da sociedade, permaneceram disputando nos diferentes espaços sociais o modelo de Estado que defendiam na arena política. Essa disputa, que em última instância é sobre o papel do Estado na relação com a sociedade e com o mercado, é retomada a cada eleição presidencial e será apresentada na primeira seção deste capítulo.

A segunda seção traz o episódio de disputa relacionado ao debate sobre o papel do Programa Eurosocial Fiscalidad, uma iniciativa de cooperação da União Europeia que atua no Brasil na política de educação fiscal através de um convênio internacional operacionalizado pela Esaf, vinculada ao Ministério da Fazenda e, conseqüentemente, à Receita Federal. Esse programa de cooperação internacional desenvolve ações definidas junto à Esaf e a Receita

Federal, mas que impactam diretamente na política de educação fiscal nos estados e nos processos de decisão colegiada do PNEF.

A terceira seção apresenta o segundo episódio de disputa que impactou o campo da educação fiscal: o processo que resultou na inclusão da educação financeira aos conteúdos na proposta original da educação fiscal nos cursos de formação disponibilizados para professores da rede pública. A educação financeira é voltada à gestão das finanças pessoais de cada cidadão e ocupa espaço específico no campo das políticas públicas. Foi regulamentada no Brasil em 2010 pela lei que cria a Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef) e é resultado de iniciativas da OCDE e da Rede Internacional de Educação Financeira (Infe) num contexto de crise econômica mundial. A relação entre a política de educação financeira e a política de educação fiscal teve origem na proposta do Bacen e do Ministério da Fazenda, através da Esaf, de usar a estrutura e os instrumentos de educação e disseminação de ideias da educação fiscal para a educação financeira. Essa proposta foi apresentada no campo da educação fiscal como uma decisão governamental, gerando um episódio de disputa no campo que será analisado nesta seção.

Os episódios de disputa serão descritos no contexto de sua emergência, situados nos seus impactos nos grupos que estão atuando no campo da política fiscal e compreendidos na dimensão interpretativa dada pelos atores entrevistados. Os efeitos decorrentes de cada um dos episódios podem ser identificados na dinâmica do campo, porém, como em alguns momentos estão ocorrendo simultaneamente e impactando-se mutuamente, há dificuldades em precisar o peso de cada um na reconfiguração das forças no campo. Metodologicamente, as entrevistas buscaram complementar a busca dos significados compartilhados nas disputas entre os grupos que estão no campo, mas não são explicitadas em documentos.

6.1 O CONTEXTO AMPLIADO DA POLÍTICA: A DISPUTA SOBRE O MODELO DE ESTADO NAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS

A Teoria dos Campos traz o conceito de contexto ampliado como um recurso metodológico de apreensão da realidade social de um determinado campo nas suas múltiplas dimensões relacionais. Esta seção examina esse contexto ampliado destacando as visões de mundo sobre o papel do Estado e sobre as relações entre Estado e sociedade e Estado e mercado que estavam em jogo na disputa eleitoral, em 2002, e que afetavam diretamente os dois campos de políticas públicas em análise nesta tese. Nesse sentido, trata-se de considerar que qualquer debate sobre políticas públicas implica abarcar a disputa sobre a concepção de

Estado. No caso brasileiro, essa disputa está entre uma concepção de Estado liberal proveniente de ideário que defende uma reduzida intervenção do Estado sobre a sociedade e o mercado, e outra, do Estado social, tributária de ideário que propõe um Estado interventor sobre o mercado e sobre a organização da sociedade corrigindo o que é visto como distorção de mercado.

Simplificadamente, pode-se dizer que o ideário do Estado liberal contempla a predominância das regras de mercado, das liberdades individuais, a defesa da propriedade privada e o papel restrito do Estado na organização da economia. A igualdade dos indivíduos, no ideário liberal, é fruto das leis e não está relacionada à esfera material, econômica ou social, e a democracia política é a representativa. Segundo Bresser-Pereira (2009), embora Estado e mercado sejam instituições complementares, a oposição entre Estado e mercado “só se tornou um problema do nosso tempo na medida em que, nos anos 1980 e 1990, o neoliberalismo se tornou de tal forma hegemônico que essa agenda parecia ser natural e legítima” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.7). A ideologia neoliberal prega um modelo de Estado “mínimo” e não interveniente na atividade produtiva, sob um discurso que significa bem mais que apenas uma visão sobre o tamanho que o Estado deve ter, conforme bem sintetiza Bresser-Pereira (2009):

Para o neoliberalismo o Estado deveria se tornar “mínimo”, e isso significava pelo menos quatro coisas: primeiro, que deixasse de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infraestrutura econômica; segundo, que desmontasse o Estado social, ou seja, todo o sistema de proteção social por meio do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social; terceiro, que deixasse de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento; e, quarto, que deixasse de regular os mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam autorregulados. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8)

De outro lado, o ideário do Estado social defende que as desigualdades sociais devem ser enfrentadas por políticas de Estado, a economia deve sofrer regulação em favor do bem-estar e a democracia política pode ser efetivada também pela participação de cidadãos em espaços de decisão das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 estabelece princípios legais que combinam os dois tipos de Estado. Além de garantir direitos civis e políticos típicos das democracias liberais, também apresenta bases normativas para a formação de um Estado ao instituir um sistema de proteção social, o direito à educação, à saúde e à assistência social, bem como espaços de participação política ampliada. Mais de três décadas após o processo constituinte, a disputa sobre o modelo de Estado no Brasil ocorre cotidianamente e é potencializada em cada eleição presidencial. E foi nesse contexto de

disputa sobre o modelo de Estado que o candidato Lula venceu as eleições para a Presidência em 2002, representando os que defendiam um Estado social no espaço político e nos movimentos sociais engajados.

No entanto, passado o processo eleitoral, o primeiro mandato do Presidente Lula caracterizou-se por promover políticas com traços do neoliberalismo, especialmente no âmbito da economia (BOITO JR., 2006; MORAIS E SAAD-FILHO, 2011), o que lhe rendeu críticas e cobranças dos movimentos sociais, setores sindicais e de parte dos acadêmicos que apoiaram sua eleição. No segundo mandato, recuperou parte da credibilidade junto ao grupo desafiante pelo bom desempenho das políticas sociais de redistribuição de renda, entre outros aspectos, mas permaneceram as críticas ao não enfrentamento do poder econômico das grandes corporações e de temas como o da regulação do capital financeiro. Na área das políticas fiscais, a continuidade dos projetos manteve a agenda de seu antecessor, FHC, com ênfase na geração de receita tributária para sustentar o programa de estabilização; no gerenciamento dos conflitos entre os estados da Federação, na desoneração das exportações e na manutenção das alíquotas do Imposto de Renda no mesmo formato, sem atualizá-las pelos indicadores de inflação (BRAMI-CELENTANO E CARVALHO, 2007).

As análises acadêmicas sobre as eleições presidenciais de 2010 no Brasil, além dos tradicionais estudos sobre a representatividade dos partidos políticos e a influência da mídia nesses processos, ressaltaram dois aspectos interessantes: o papel no debate dos temas morais e religiosos como a corrupção e o aborto ou as convicções religiosas dos candidatos (BARRERAS, 2013; MACHADO, 2012 e 2012a; RENNÓ E AMES, 2014; PIERUCCI, 2011; PEIXOTO E RENNÓ, 2011) e os temas econômicos ou que relacionam a avaliação dos eleitores sobre os efeitos da política do governo sobre sua qualidade de vida e o voto (PEIXOTO E RENNÓ, 2011; KERBAUY, 2011; FORTES E FRENCH, 2012). A primeira abordagem, de cunho moral ou religioso, preocupa-se em como este debate influenciou os eleitores conservadores ou progressistas na hora do voto. Quanto ao voto religioso, as conclusões são de que sua força é relativa (PIERUCCI, 2011). No que se refere ao tema da corrupção, a situação se altera, pois a percepção de que o candidato está envolvido com corrupção pode levar à perda de votos (RENNÓ E AMES, 2014). Ainda assim, o fato de que, em 2010, o tema da corrupção estivesse fortemente associado na mídia ao PT, a sua vitória nas urnas parece apontar para o fato de que a massa de eleitores não orienta sua escolha exclusivamente por esse critério e as conclusões sobre a preocupação dos eleitores com os efeitos das políticas públicas na sua vida cotidiana foram mais decisivas para os resultados

eleitorais do pleito presidencial (FORTES E FRENCH, 2012; PEIXOTO E RENNÓ, 2011; KERBAUY, 2011).

Por isso, a concepção de Estado proposta pelos candidatos à Presidência da República no Brasil e o tipo de relação que se propõem a promover entre Estado e mercado e Estado e sociedade é questão relevante, especialmente quando se refere à redução das desigualdades no sistema tributário e fiscal e à ampliação da participação de trabalhadores e movimentos sociais na definição das políticas públicas. Uma análise da trajetória dos programas de governos dos dois candidatos mais votados à Presidência da República, em 2010, expressa essa relevância. A candidata Dilma Rousseff, do PT, foi alvo de polêmica⁶⁸ ao apresentar uma primeira versão do documento junto à Justiça Eleitoral, o qual veio a ser modificado, após fortes críticas na mídia. O primeiro documento apresentado havia sido aprovado na Convenção do PT, previa a tributação de grandes fortunas e o fim da criminalização de movimentos sociais, defendia a jornada de trabalho de 40 horas e o combate aos oligopólios dos meios de comunicação. No novo documento, essas propostas não foram sequer mencionadas. A palavra economia foi citada em 11 oportunidades, em quatro delas, ao tratar da “economia solidária”, em uma, da “cultura” e nas demais menções ao abordar o papel dos investimentos do governo no contexto da estabilidade econômica. A palavra mercado, por sua vez, nas seis menções que recebe, estava associada, em quatro delas, ao “mercado interno” ou ao “mercado de bens de consumo popular”, no contexto do que seriam os resultados esperados das políticas governamentais. A versão simplificada para divulgação nas mídias virtuais desse Plano de Governo era composta por 13 compromissos programáticos, dos quais pelo menos oito⁶⁹ apontavam para um desenho de Estado em que o viés social predominaria.

Por outro lado, no seu programa de governo (PSDB.ORG, 2010), o candidato José Serra optou por uma postura intermediária, não atacando diretamente as políticas sociais, mas tornando clara a sua inflexão pró mercado. No documento, a palavra mercado aparece 86 vezes, em diferentes contextos. Apenas para exemplificar, quando aborda a educação, a coloca em perspectiva de inclusão no mercado de trabalho (p. 25); a reforma agrária e a

⁶⁸Um exemplo dessa repercussão pode ser conferido em Moraes (2010).

⁶⁹São estas as oito diretrizes que apresentam um viés social: (1) expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente; (2) erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades; (3) garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento e promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade; (4) universalizar a saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS; (5) prover as cidades de habitação, saneamento, transporte e vida digna e segura para os brasileiros; (6) valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação; (7) crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais; (8) o governo Dilma será de todos os brasileiros e brasileiras e dará atenção especial aos trabalhadores.

agricultura familiar, na perspectiva de comercialização dos produtos e da viabilidade econômica da propriedade (p. 31 e 35, respectivamente); as desigualdades de gênero, na inclusão da mulher ao mercado (p. 52). Ao tratar da política tributária, propõe a revisão sobre a tributação, o alongamento dos prazos e a criação de condições isonômicas entre os investidores nacionais e internacionais (p. 77). Ao defender as políticas de transferência de renda, são feitas ressalvas, pois faltaria a elas políticas emancipatórias que promovessem o desenvolvimento econômico e social. Antecipando-se a qualquer classificação, o candidato José Serra avalia que seu programa promove o ativismo do Estado, afirmando que:

(...) o PSDB e seus aliados políticos não são privatistas nem estatizantes. Defendem, isso sim, o ativismo do Estado. Querem o ente público que atua, planeja, define prioridades, impulsiona a produção, articula forças sociais, mobiliza a sociedade. (...) O Brasil precisa, ao mesmo tempo, de mais governo e mais mercado. Governo melhor e mercado mais equânime. Mais governo para quem precisa do governo e mais mercado para o conjunto das ações empresariais (Programa de Governo do candidato José Serra, 2010, p. 22).

No campo das políticas fiscais, sua ênfase estava na dimensão da qualidade do gasto público. Um dos objetivos era “buscar uma trajetória de crescimento em que a arrecadação do governo cresça a uma taxa menor do que o PIB” (p. 121), além de acenar com redução ou isenção de impostos para aposentados (p. 56), exportações (p. 74), setor elétrico (p. 100), atividades de saneamento básico (p.189) e medicamentos (p. 200). Ao afirmar que o Brasil tinha a maior carga tributária entre os países emergentes (p. 69), propôs desonerar o sistema produtivo e de investimentos (p. 71) e defendeu o papel do cidadão no combate à sonegação fiscal com a criação da Nota Fiscal Brasileira, inspirada no Programa Nota Fiscal Paulista, o qual devolve ao consumidor que exige o documento fiscal parte de tributos pagos em compras (p. 72).

Um aspecto interessante desse debate nas eleições presidenciais está no fato de que, guardadas as especificidades, o candidato de oposição José Serra defendia em termos de política fiscal as ideias do grupo dominante no campo da política fiscal, tais como a redução da carga tributária, a desoneração do sistema produtivo e dos investimentos. A candidata da situação, Dilma Rousseff, inicialmente, apresentou uma proposta defendida pelo grupo desafiante na política fiscal, que é a taxação das grandes fortunas prevista na Constituição de 1988 e nunca regulamentada. Com relação especificamente à política de educação fiscal, o programa do candidato José Serra demonstra afinidade com os atores dominantes na administração tributária, ao endossar programas de premiação ao contribuinte pelo cumprimento de obrigações fiscais.

A análise desse período indica que o fato do projeto alinhado a um modelo de Estado social ter vencido as eleições presidenciais e presidido o país de 2003-2014 não garantiu o avanço das ideias do grupo desafiante no ritmo que se poderia esperar, dada a conjuntura política. A manutenção de uma política fiscal orientada por interesses e necessidades do mercado em detrimento de uma política orientada para a justiça social é evidência suficiente dessa percepção. Paralelo a esse processo em que os dominantes, mesmo em condições adversas, mantiveram suas posições no campo da política fiscal relacionadas ao controle do poder econômico e às políticas de combate à corrupção, no subcampo da educação fiscal outras disputas ocorriam. Disputas estas que estão, em última instância, relacionadas às visões sobre modelos de Estado. É sobre essas disputas que tratam as duas próximas seções.

6.2 PROGRAMA EUROSOCIAL: A CONTESTAÇÃO DOS DESAFIANTES

O Eurosociedade Fiscalidade é um programa de cooperação técnica desenvolvido entre a Comissão Europeia e a América Latina com o objetivo de influenciar políticas públicas e práticas institucionais de gestão no âmbito fiscal que tenham repercussão sobre a coesão social. No Brasil, ficou conhecido como Programa Eurosociedade e tem ações na educação fiscal desde 2005, através de um convênio internacional operacionalizado pela Esaf, vinculada ao Ministério da Fazenda e, conseqüentemente, à Receita Federal. As ações do convênio têm sido estabelecidas junto à Esaf e à Receita Federal.

É oportuno recordar que o grupo dominante na educação fiscal é formado por representantes vinculados à Esaf, a maioria dos representantes estaduais do GNEF das Secretarias de Fazenda e alguns dos representantes da Receita Federal. Os da área da educação dividem-se entre dominantes e desafiantes, mas sua presença em espaços de deliberação é menos frequente que a dos representantes da administração tributária. Esse grupo dominante compartilha uma concepção de educação fiscal como um processo de alfabetização com o objetivo de fomentar o cumprimento voluntário das obrigações. De outro lado, está o grupo dos desafiantes, que compartilha uma visão da política fiscal como instrumento de justiça social e leva essa interpretação também para o subcampo da educação fiscal. Fazem parte desse grupo no espaço deliberativo da política de educação fiscal alguns dissidentes da visão majoritária da Receita Federal e alguns dos representantes estaduais.

A interlocução direta com os representantes do Programa Eurosociedade e com outros programas internacionais é realizada especialmente pela Esaf e pela Receita Federal, institucionalmente ou pelas suas relações mais próximas com a Escola. Isso ocorre não só por

dominarem o campo, mas também porque o domínio inclui conquistas institucionalizadas, como a que designa formalmente a Esaf enquanto a unidade de governança no campo como a responsável por articular as ações de educação fiscal relacionadas ao intercâmbio de experiência e a acordos de cooperação com outros países. O fato é que dessa interlocução resultam propostas que impactam a política de educação fiscal, não apenas em âmbito nacional, mas também nos estados e municípios brasileiros. A participação restrita dos desafiantes e dos representantes das Secretarias de Fazenda de estados e municípios – os quais em muitos casos são integrantes ou apoiadores do grupo dominante – nesse diálogo foi um ponto de disputa no grupo nacional que participa dos debates sobre educação fiscal. Os conflitos iniciaram dentro do grupo dominante e versaram principalmente sobre a mudança de foco da política de educação fiscal e a participação em eventos de intercâmbio. A participação em eventos sempre foi geradora de tensões, mas a Esaf até então, como unidade de governança do campo, administrava possíveis descontentamentos. Foi assim em 2003, quando houve conflito na seleção de participantes para intercâmbio técnico no Canadá, quando os estados que aceitaram subsidiar as passagens dos seus representantes participaram do evento.

As oportunidades que surgem para inserção do Programa junto a qualquer instituição devem ser coordenadas pela Gerência de Educação Fiscal, pois a Receita Federal, em relação à iniciativa da Secom e ao Projeto Canadá, deveria ter procedido de forma conjunta com a Coordenação do Programa nacional, a fim de que todos os estados se sentissem contemplados. (Ata de Reunião do 27º Encontro Nacional do GNEF, 16/6/2004)

O que se alterou de 2003 para os episódios recentes foi a gestão do conflito realizada pela Esaf, que transferiu a responsabilidade da seleção para o responsável pelo Programa Eurosocial. Essa mudança na gestão do conflito fica evidenciada no registro feito na ata da 53ª Reunião do GNEF, em que os questionamentos referiam-se não só a um encontro ocorrido em El Salvador, mas também a uma reunião técnica promovida pelo Eurosocial em Madrid para tratar de educação fiscal no ensino superior. A Esaf, como articuladora da rede, precisou fazer uma defesa da seleção dos participantes, transferindo a responsabilidade para o Programa.

(...) enfatiza que os convites feitos pelo Eurosocial para esses eventos internacionais têm foco no interesse daquela instituição de promover a abordagem da educação fiscal no âmbito do ensino superior e, para isso, eles arcam financeiramente com as despesas. Portanto, a seleção de quem irá compor a representação do país nessas reuniões nem sempre está sob a alçada da Esaf, mas a GREF pode sugerir a eles que estendam os convites aos estados que trabalham com projetos para o ensino superior, que assim avaliariam o interesse e a possibilidade de seus representantes participarem também. (Ata da 53ª Reunião do GNEF, Brasília, 20/9/2013)

Em abril de 2013, no Encontro Internacional de Intercâmbio Técnico em Educação Fiscal, promovido pelo Programa Eurosocial e pela Esaf, realizado em Brasília, houve um painel específico intitulado “Experiências de Educação Fiscal no Ensino Superior no Brasil”, em que foram apresentadas experiências-pilotos da Universidade Estadual de Maringá (Paraná), da Faculdade Alfredo Nasser (Unifan), de Goiânia, e da Universidade Federal de São Paulo. Em novembro de 2013, realizou-se um novo encontro patrocinado pelo Programa, dessa vez restrito a alguns convidados e com a presença de representantes de países latino-americanos para tratar da inserção da educação fiscal nos currículos de ensino superior. Participaram pelo Brasil o Grupo de Educação Fiscal de Fortaleza (Ceará), a Prefeitura de Santa Maria (Rio Grande do Sul), a USP e a Universidade Estadual de Maringá, além de representantes da Receita Federal. Organizado pela Receita Federal, não houve convites aos representantes estaduais do PNEF. Nesse evento, a apresentação (RIVILLAS, 2014) do responsável pelo Programa Eurosocial informava como metas para 2014 a consolidação da educação fiscal no ensino superior e nos bacharelados técnicos, a inclusão de temas como transparência pública e controle do gasto, potencialização das estratégias de comunicação, formação de uma rede virtual e incorporação da experiência europeia.

A análise do foco da programação de cada evento permite concluir que o Programa Eurosocial tem um especial interesse na formação do público universitário e nos processos de comunicação, enquanto os representantes estaduais no GNEF, tanto da área de educação quanto da administração tributária, preferem desenvolver o trabalho com alunos do ensino fundamental e do ensino médio de escolas públicas, que estão sob gestão dos estados. A centralização de decisões na Esaf, dissociada dos interesses de representantes estaduais, traduz-se em desconfiança e críticas à postura da unidade de governança no campo, que teria exatamente a função de equilibrar as forças no campo.

Tenho dificuldade de entender, percebo pouca clareza e falta de transparência nas articulações e ações. Quando sabemos... sabemos quando as coisas já estão “fechadas”. (Entrevista nº 5, Representante Estadual no PNEF)

Sempre achei que carecia de clareza em como esse grupo decidia as ações e como a educação fiscal era contemplada. Recentemente, tenho acompanhado que a Esaf reestrutura a parceria e está elaborando instrumentais de educação fiscal, como um curso voltado para estudantes universitários que está sendo financiado pelo Eurosocial. Alguns estados têm realizado eventos também com essa parceria. Mas não tenho elementos muito precisos de como funcionam essas ações. Acho-me desinformada sobre o tema. (Entrevista nº 7, Representante Estadual no GNEF)

Com um cenário de relações estremecidas entre os dominantes, a ação do grupo desafiante no GNEF foi mais incisiva. Uma demonstração dessa nova postura está

representada na avaliação de jogos educativos que o Programa Eurosocial trouxe da Espanha para aproveitamento no Brasil. Os desafiantes consideraram indispensável a customização para adequá-los não apenas à realidade brasileira, mas aos princípios defendidos pelo grupo, apoiados por dissidentes do grupo dominante insatisfeitos com a condução da parceria do Programa Eurosocial pela Esaf. As críticas foram centradas no objetivo de um dos jogos em que ocorre a captação de recursos privados para um equipamento escolar e na ausência de negros ou índios entre os personagens dos jogos.

Paula fez a apresentação (...)de dois jogos. Um, bastante singelo, de memória envolvendo a distinção entre o público e o privado com dois níveis de dificuldades e outro que envolve alguns desafios de um garoto para viabilizar recursos necessários à realização de seu sonho de construir uma quadra de futebol no bairro. (...) De plano, foram feitas as seguintes considerações: a. No jogo da memória – evitar qualquer dupla interpretação que possa contribuir para estigmatizar público x privado. No jogo do sonho da criança: I. Repensar a forma com que o personagem obtém recursos para o seu sonho, de modo a ressaltar a origem tributária da grande maioria dos recursos utilizados para a construção de bens públicos, como a quadra de futebol do bairro, evitando outras origens como dinheiro doado ou obtido de uma ação de solidariedade comunitária. II. Ter o cuidado para que os personagens reflitam a diversidade étnica presente na sociedade brasileira. III. Dar ao personagem um nome mais brasileiro. (Ata da 54ª Reunião, 19 e 20/11/2013)

Ao posicionar-se alinhada com alguns dos representantes da Receita Federal e tomar decisões sobre iniciativas do Programa Eurosocial sem ouvir a representação dos estados ou respeitar os acordos internos, como será visto no próximo episódio de disputa, a direção da Esaf criou condições que resultaram na quebra circunstancial de coesão do grupo dominante e na ampliação do grupo de apoio às ideias dos desafiantes.

6.3 EDUCAÇÃO FISCAL *VERSUS* EDUCAÇÃO FINANCEIRA

Políticas públicas de educação financeira são uma novidade no cenário brasileiro e de muitos países que estão seguindo os passos de traçar uma estratégia nacional nesse campo, estimulados pela OCDE e pela Infe, num contexto de crise econômica (ARAÚJO E SOUZA, 2012; MARTINS, 2013). A educação financeira é definida como

(...) um processo educativo que, por meio de aplicação de métodos próprios, desenvolve atividades para auxiliar os consumidores a orçar e gerir a sua renda, a poupar e a investir; são informações e formações significativas para que um cidadão exerça uma atividade, trabalho, profissão e lazer, evitando tornarem-se vulneráveis às armadilhas impostas pelo capitalismo. (NEGRI, 2010, p. 19)

O contexto social e econômico, ou a janela de oportunidade, conforme análise de Martins (2013), para a rápida adesão do Brasil às propostas da OCDE com relação à educação financeira foi resultado de um conjunto de circunstâncias, relacionadas ao aumento

do consumo e dos níveis de emprego de uma parcela da população que estava excluída do mercado de consumo de bens e serviços.

Portanto, no Brasil, a iniciativa da estratégia nacional de educação financeira surge num contexto caracterizado, de um lado, por uma associação de indicadores positivos na economia doméstica como o histórico crescimento da carteira de crédito; a vigorosa atividade econômica no período de 2005 a 2008; a robustez do mercado de trabalho e o crescimento sem precedentes da nova classe média e, de outro, por uma forte crise financeira internacional, pelos crescentes índices de inadimplência e de endividamento das famílias. (MARTINS, 2013, p. 72)

No Brasil, a educação financeira foi normatizada, em 2010, com a publicação de decreto (BRASIL, 2010b) que institui a Enef. O decreto incluiu a educação previdenciária junto à financeira e fixou como objetivos da política, entre outros, a gratuidade das ações de educação financeira, a prevalência do interesse público, a atuação por meio de informação, formação e orientação e o fechamento de parcerias com órgãos e entidades públicas e instituições privadas. A gestão do Enef é feita através do Comitê Nacional de Educação Financeira (Conef), composto por um diretor do Bacen; o Presidente da Comissão de Valores Mobiliários, o Diretor-Superintendente da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, o Superintendente da Superintendência de Seguros Privados, o Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, o Secretário-Executivo do Ministério da Educação, o Secretário-Executivo do Ministério da Previdência Social, o Secretário-Executivo do Ministério da Justiça e quatro representantes da sociedade civil: Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima); Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa); Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNSeg); e Federação Brasileira de Bancos (Febraban). A secretaria executiva do Conef é feita pelo Bacen, que presta o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos objetivos do Comitê. A assessoria pedagógica é feita por meio do Grupo de Apoio Pedagógico, que fica no âmbito do Ministério da Fazenda, mas tem sua Secretária Executiva no Ministério da Educação, e é composto por, além de representantes das instituições participantes do Comitê, um representante do Conselho Nacional de Educação.

O relatório da OCDE (OCDE, 2013) sobre a educação financeira nas escolas traz a análise do projeto-piloto implantado no Brasil em 2010, após a regulamentação da política. Segundo esse relatório, foram trabalhadas 891 escolas em seis estados e 26 mil alunos participaram da avaliação-piloto. Em 439 escolas, os conteúdos foram trabalhados com base em material pedagógico elaborado para esse fim, de forma transversal e em diversas disciplinas, e as 452 escolas restantes foram usadas como controle, isto é, não trabalharam os

conteúdos. A avaliação consistia em buscar indícios de que o programa de educação financeira nas escolas levou a mudanças no conhecimento financeiro, atitudes e tomadas de decisão, tanto com relação ao aluno quanto com relação à família. Segundo a OCDE, os resultados foram positivos porque o nível médio de proficiência financeira e a atitude de poupança foram significativamente maiores no grupo que participou do curso do que no grupo de controle. Segundo o relatório, esses resultados permitiam esperar que, se o programa fosse estendido a todo o país, poderia ter efeitos macroeconômicos, e o seu desempenho, no Brasil, levou os gestores do programa a estendê-lo para 5 mil escolas.

No mesmo sentido, está a justificativa para adoção dos conteúdos em sala de aula, no endereço eletrônico que divulga materiais pedagógicos para uso dos professores em sala de aula na disseminação dos conteúdos da educação financeira. A falta de planejamento financeiro nas famílias e as dificuldades geradas por isso são apresentadas como motivadoras da iniciativa.

Em 2008, quando da construção do Programa Educação Financeira nas Escolas, adotou-se como referência a pesquisa realizada pelo Instituto Data Popular. Naquele ano os números acerca da organização financeira doméstica das famílias brasileiras eram considerados preocupantes: 36% dos pesquisados declararam ter um perfil gastador, 54% não conseguiram honrar suas dívidas pelo menos uma vez na vida e apenas 31% poupavam regularmente para a aposentadoria. Observou-se, ainda, que uma parte crescente da renda familiar destinava-se ao consumo, o que tornava as taxas de poupança demasiadamente baixas. Outro dado da mesma pesquisa mostrou que, ao realizar uma compra de modo parcelado, verifica-se apenas se o valor das parcelas cabe no orçamento do mês, quando seria importante saber o quanto de juros ali se encontra embutido antes de tomarem a decisão da compra do bem desejado. Dados como esse indicam que o trabalho de Educação Financeira nas escolas precisa cumprir o papel de disseminar informações objetivas. Desse modo, levar a Educação Financeira para o maior número possível de pessoas pode ajudá-las a resolver suas dificuldades, bem como permitir que planejem melhor suas vidas para que consigam ter mais condições de alcançarem metas e sonhos. Nesse sentido as escolas têm como contribuir de forma significativa ao educar os alunos financeiramente, pois eles, por sua vez, levariam esse conhecimento para suas famílias em um efeito multiplicador. (BRASIL, 2015)

A possível interlocução entre a política de educação fiscal e a de educação financeira foi apontada por atores estratégicos vinculados ao Banco Central desde o início do processo. Estudo de Araújo e Souza (2012), ambos dos quadros do Banco Central, ao analisar o papel institucional do Banco na consolidação da política de educação financeira, apresenta um quadro estabelecendo a relação entre educação fiscal e financeira (ARAÚJO E SOUZA, 2012, p.16). Nessa análise, os autores fazem a distinção entre as duas políticas, especialmente na dimensão de recursos, interesses e relação de conflito. Os recursos envolvidos na educação fiscal são relativos a bens e serviços públicos, enquanto na educação financeira são bens e serviços privados. O interesse da educação fiscal é o bem-estar social; na educação financeira,

o bem-estar individual. A relação de conflito trabalhada na educação fiscal é entre o Estado e o cidadão; na educação financeira, é entre clientes e operadores do sistema financeiro. Apesar dessa análise evidenciar a distância de foco entre as duas políticas, os autores sugerem a possibilidade de cooperação.

As razões que justificariam a conjugação da educação financeira e da educação fiscal apresentadas pela equipe da Esaf ao defender a inclusão da educação financeira no curso Disseminadores de Educação Fiscal estavam relacionadas a extensa rede de tutores capacitados e a formação, no modelo à distância, estruturada em todos os estados (Ata de 49ª Reunião do GNEF, 5/9/2012). Essa decisão foi tomada no âmbito do Acordo de Cooperação realizado entre o Banco Central e a Esaf visando, por meio dessa rede, potencializar os resultados da educação financeira. A apresentação da decisão, nesses termos, gerou um conflito importante dentro do GNEF, agravado pelo desgaste já existente em relação ao Programa Eurosocial.

A educação fiscal e a educação financeira constituem-se em subcampos da política fiscal. O subcampo da educação financeira já emerge no campo da política fiscal com legislação própria e garantia de recursos financeiros no orçamento, patrocinado por atores poderosos como o Banco Central e o Ministério da Fazenda e apoiado por instituições da área de seguro e previdência privada. O subcampo da educação fiscal situa-se, em alguns aspectos, dependente do campo da política fiscal porque a parcela do orçamento federal para execução de suas ações é quase sempre contingenciada, e o investimento de recursos dos estados depende da interpretação sobre a importância dada à educação fiscal pelo grupo político que detém o mandato no governo estadual e também da adesão da área educacional à política.

Nesse sentido, havia uma percepção entre os membros do GNEF em relação à participação do Ministério da Educação, que na sua avaliação não se comprometia ou apresentava contribuições significativas no campo da educação fiscal, frustrando a expectativa sobre o papel de um parceiro tão relevante, inclusive na influência de áreas educacionais estaduais. Pelo contrário, ao avaliar o papel do MEC na política de educação fiscal, definem como “pífio, sem qualquer esforço sistemático na internalização dos conceitos trabalhados na educação fiscal na práxis escolar” (Entrevista nº 8, Representante Estadual no GNEF).

Essa percepção muda a partir da entrada da educação financeira junto com a educação fiscal no macrocampo⁷⁰ Economia, Educação Financeira e Educação Fiscal. A postura do

⁷⁰O MEC define em seus documentos o macrocampo como “um campo de ação pedagógico-curricular no qual se desenvolvem atividades interativas, integradas e integradoras dos conhecimentos e saberes, dos tempos, dos espaços e dos sujeitos envolvidos com a ação educacional. Os macrocampos constituem-se, assim, como um

Ministério da Educação em relação à educação fiscal tornou-se mais ativa, tendo assumido a liderança de um grupo de trabalho, constituído por representantes da Esaf com assessoria do Banco Central, responsável pela elaboração do caderno pedagógico desse macrocampo. O caderno faz parte de um projeto mais amplo do Ministério da Educação, o Programa Mais Educação, o qual se propõe a ser uma estratégia de indução ao implemento da educação integral em escolas estaduais e municipais que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁷¹ (Ideb). Para o aumento da carga horária nessas escolas, o Programa Mais Educação oferece recursos financeiros e dez opções de macrocampos para o desenvolvimento das atividades, entre eles o da Educação Econômica. O material está em fase de elaboração e na sua versão preliminar recebeu o título “Educação Econômica e Empreendedorismo na Educação Pública: Promovendo o Protagonismo Infanto-juvenil”. Na parte do macrocampo Educação Econômica, o caderno está dividido entre educação financeira e educação fiscal. A metodologia para tratar a educação fiscal prevê que o ensino deve partir do contexto social do aluno, lembrando os serviços públicos ofertados e reforçando a origem dos recursos. Na sequência, é feita a sugestão de complementar as informações tratando do direito de acompanhar a aplicação dos recursos públicos.

(...) As ruas precisam ser asfaltadas, a iluminação pública demanda manutenção, as campanhas de vacinação pública atingem milhões de brasileiros, escolas públicas e instituições de saúde pública estão disponíveis para os brasileiros, a segurança pública patrulha as ruas. São muitos os serviços públicos usufruídos pelos brasileiros, tudo isso tem um custo. Quem paga essa conta? Todos nós! Deve ficar claro para a turma que, sem recursos, ou seja, sem arrecadar tributos, o Estado não tem como atender as demandas da população. Com base neste entendimento, estimula-se uma nova compreensão nos alunos do seu dever de contribuir, solidariamente, para o bem-estar da sociedade como um todo e motivar os demais a fazer o mesmo. (MEC, s/ data, p. 46)

Fica evidente nesse documento que, apesar da educação fiscal não ser referenciada diretamente no Plano Nacional da Educação, ela passa a fazer parte dos conteúdos em documentos que orientam os educadores em programas caros ao governo federal e aos gestores educacionais, como é o caso do Programa Mais Educação, embora por diferentes razões. Para os gestores educacionais, esse Programa é uma ação dentro do Programa Dinheiro Direto na Escola, o que representa recursos para suas atividades pedagógicas de

eixo a partir do qual se possibilita a integração curricular com vistas ao enfrentamento e à superação da fragmentação e hierarquização dos saberes. Permite, portanto, a articulação entre formas disciplinares e não disciplinares de organização do conhecimento e favorece a diversificação de arranjos curriculares”.

⁷¹Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações do desempenho obtido pelos estudantes em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), em dois momentos finais nas etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio), com informações sobre o rendimento escolar (aprovação).

fonte nova, não comprometendo as já existentes. Para o governo, é uma estratégia de sustentação e expansão das políticas educacionais nos estados e municípios pelo financiamento das atividades, deixando a gestão das atividades pedagógicas sob a responsabilidade dos demais entes de acordo com as regras constitucionais. E essa opção pela inclusão da educação fiscal no macrocampo da Educação Econômica pode explicar a mudança de postura com relação ao tema no Ministério da Educação. A educação fiscal pode potencializar a opção pelo campo da Educação Econômica porque os professores da rede pública contam em suas escolas com professores que participaram do curso Disseminadores de Educação Fiscal e estão informados sobre o tema, o que não é irrelevante num projeto em estruturação. Entretanto, mesmo essa entrada efetiva do Ministério da Educação é vista com desconfiança no Grupo Nacional, que a avalia ainda como ação pontual e descomprometida com os conteúdos da educação fiscal.

No PNEF, foram várias as tentativas e infelizmente o “envolvimento” deles era pontual (um vídeo, participação em reuniões raríssimas e sempre mudava o representante). Positivamente, houve a inclusão da Educação no Macro 4 do Programa “Mais Educação” e em seguida, uma diretiva no sentido de formar disseminadores, através do DEF, para participação dos profissionais que trabalhavam no Programa MAIS EDUCAÇÃO. Foi um desastre, pois não fizeram a sensibilização devida, a turma foi inscrita e não sabiam de nada. Logo, o resultado geral no Brasil foi baixíssimo. Acredito que falta “comprometimento”, tomar o Programa como também dele. Infelizmente, isso reflete nos estados, pois a maioria tem dificuldade das Secretarias de Educação assumirem o Programa, como gestoras que são também. (Entrevista nº 5, Representante Estadual no GNEF)

A proposta de unir os dois subcampos da política fiscal, a educação fiscal e a educação financeira, torna-se uma ameaça tanto para os desafiantes quanto para uma parcela de membros do grupo dominante na educação fiscal, que migra para o lado dos desafiantes em defesa da não unificação, com argumentos diferenciados. Os argumentos do grupo desafiante para rejeitar a junção repousavam sobre a noção de que a educação financeira negligenciava o papel do Estado na consecução de objetivos relacionados à redução de desigualdades em contraponto com os objetivos econômicos. Os dominantes que defenderam a não unificação argumentavam sobre a incompatibilidade de objetivos entre a política de educação financeira e a educação fiscal no formato em que estava proposta a política.

Acredito que ainda não foi encontrado um termo que permita a junção dos dois temas, que na minha compreensão partem de olhares distintos: um tem um foco mais individualista e de empoderamento financeiro pessoal e o outro fala de coletividade, de melhoria social. Existindo uma adequação de discurso e conteúdo, é provável que se possa construir algo conjuntamente. Mas não vejo isso sendo articulado pela Esaf e pelo MEC. Parece-me uma mera junção sem adequação. (Entrevista nº 7, Membro do GNEF, Representante Estadual)

O argumento central da parcela do grupo dominante que defendia a unificação das duas políticas repousava no fato de que haveria mais recursos financeiros e humanos para desenvolver ações, tanto na educação fiscal como na educação financeira. O primeiro reflexo apontado seria a possibilidade de melhorar a remuneração dos tutores de educação fiscal que são também professores da rede pública. Outro argumento era o fato de que a Esaf, enquanto um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, deveria honrar o acordo feito pelo Ministério da Fazenda com o Banco Central e os demais parceiros da política de educação financeira, que segundo seus representantes respondia a uma demanda importante da política fiscal e econômica: estimular o hábito da poupança. Além disso, o argumento sensibilizador direcionado ao grupo desafiante era que realizar a política de educação financeira era uma forma de ajudar as famílias em situação de desigualdade porque estimularia a gestão do orçamento familiar e a formação de uma poupança para prover necessidades futuras.

Para a parcela do grupo dominante na educação fiscal que não concordava com a unificação das políticas, a entrada de novos atores do subcampo da educação financeira em espaços de deliberação da política poderia representar um retrocesso na política. E isso poderia ocorrer, na avaliação do grupo, por fatores como a postura de subordinação dos gestores da Esaf aos atores do novo campo e os recursos financeiros e humanos superiores aos que detinha o campo da educação fiscal. Esses fatores, na avaliação do grupo, levariam no curto prazo à perda de espaço e submissão da política de educação fiscal aos objetivos da educação financeira. Havia, ainda, o fato da defesa da educação financeira ter no Conselho Gestor da política representantes de instituições públicas gestoras da política econômica e fiscal no país, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central, reforçadas pela adesão do Ministério da Educação, que sempre fora reticente na política de educação fiscal, na percepção tanto de dominantes quanto de desafiantes. Uma vez realizada a fusão, elas passariam a ter poder de influenciar o processo de decisão no PNEF.

Um conflito enorme ocorreu durante a discussão da inclusão da educação financeira na educação fiscal. O grupo percebeu o interesse devido à estrutura do Programa nos estados, o que facilitaria a disseminação da educação financeira, ou seja, estrutura física e de pessoal e pelo EAD, pois a essa altura o quantitativo de disseminadores já atingia a casa dos 106 mil e também havia um interesse das instituições financeiras com objetivo no incremento da poupança pessoal para garantir maiores recursos aos bancos, agiotas oficiais. Já eu percebi um interesse expressivo da Esaf em propagar a educação financeira, que de certo modo é nova, visto a existência dos 18 anos do Programa de Educação Fiscal, além de perceber que os recursos destinados pelas instituições participantes da educação financeira serem vultosos, bem como a participação de pronto do MEC para sensibilizar as escolas para desenvolverem os conhecimentos quanto a temática. (Entrevista nº 6, Membro do Grupo Nacional de Educação Fiscal, Representante Estadual)

A Esaf apresentou a situação como decidida, mas uma parcela significativa dos membros do GNEF presente na 49ª Reunião do Grupo Nacional, pertencente tanto ao grupo desafiante quanto dominante, uniu-se e não aceitaram a decisão. Os membros alegaram que a Esaf não estava respeitando os acordos feitos com o Grupo, porque o assunto havia sido tratado na reunião anterior, e a decisão havia sido no sentido de que não existiria inserção da educação financeira entre os conteúdos da educação fiscal. Para a maioria dos participantes do Grupo, haveria mais divergências do que convergências entre os dois tipos de educação. Os dominantes dissidentes, embora reconhecessem a importância da educação financeira nas escolas públicas como um instrumento de reforço dos mecanismos de estímulo à poupança nacional, apontavam a incongruência de objetivos dos dois temas para refutar a fusão das duas políticas.

São duas iniciativas meritórias, mas com atores e objetivos diversos, recomendando-se o tratamento em separado. A EF é uma ação cidadã de gestão do conhecimento em base ampliada, de empoderamento da população, com o objetivo de estimulá-la a participar da construção de um sistema tributário mais justo e da racionalização do uso transparente do dinheiro público. A educação financeira, de cunho individualista, preconiza o uso racional de receitas individuais, oferecendo produtos do mercado financeiro aos que, de forma gloriosa, conseguirem formar uma poupança. Sem desconsiderar o aspecto econômico relevante da poupança nacional, com a devida vênia, não dá para fazer da EF um acessório da educação financeira. (Entrevista nº 8, Membro do GNEF, Representante Estadual)

Os desafiantes, por outro lado, argumentavam com relação à subordinação da política aos interesses de mercado, que levariam à redução do papel do Estado no campo previdenciário e à ampliação do papel das instituições privadas, especialmente o mercado de fundos de pensão e previdência privada. A visão dos desafiantes refletia as primeiras análises acadêmicas sobre a educação financeira no cenário brasileiro (FRIGOTTO, 2011; MARTINS, 2013; FRANCO AUGUSTINIS et al., 2012), que apontavam a relação assimétrica nas definições da política de educação financeira em favor dos interesses de mercado

Dessa forma, a Enef – combinada à educação previdenciária – deve ser vista como um reforço à tentativa de redução do papel do Estado na promoção de políticas de proteção social e, ao mesmo tempo, como um incentivo para a expansão do mercado de previdência e seguro social privados. (MARTINS, 2013, p. 78)

A escolha do campo da educação para disseminação das ideias na percepção de dominantes e desafiantes não foi gratuita, assim como a proposta de parceria com a educação fiscal. Ambos os grupos atribuem à rede de difusão consolidada pela adesão em algum nível dos professores de escola pública à educação fiscal como o fator preponderante. Avaliam que essa situação representa vencer uma etapa importante, que é a da resistência na área educacional à introdução de conteúdos no currículo escolar e que o objetivo da educação

financeira, ao associar-se à educação fiscal com apoio dos representantes governamentais, é reduzir os prazos da etapa de validação de conteúdos e de construção da rede de disseminação.

Frigotto (2011), ao analisar a disputa no campo educacional mais amplo, vai no sentido da interpretação do grupo desafiante, percebendo uma relação estreita entre conteúdos e rumos da política nacional. Em outras palavras, na interpretação do autor, o que está em jogo nessa arena é qual tipo de formação, com relação ao papel do Estado no fornecimento de bens públicos, deve ser dado aos futuros cidadãos, hoje alunos de escolas públicas. Em certo sentido, essa avaliação remete à disputa no campo da política fiscal sobre o modelo de Estado, travada entre desafiantes e dominantes no campo da política fiscal.

O movimento dos empresários em torno do *Compromisso Todos pela Educação* e sua adesão ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, contrastada com a história de resistência ativa de seus aparelhos de hegemonia e de seus intelectuais contra as teses da educação pública, gratuita, universal, laica e unitária, revela, a um tempo, o caráter cínico do movimento e a disputa ativa pela hegemonia do pensamento educacional mercantil no seio das escolas públicas.

Um exemplo emblemático da busca por impor a visão financista e mercantil na educação básica é a iniciativa do mercado de capitais (Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA e gestores, Bolsa de Valores – BOVESPA, Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC etc.) que, desde agosto de 2010, implantou um projeto-piloto de *educação financeira*, com supervisão do MEC, em 450 escolas do ensino médio, não por acaso, de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Distrito Federal e Tocantins, estados dirigidos por seu partido ou que seguem a filosofia do Ministro Paulo Renato Souza da Era Fernando Henrique Cardoso. (FRIGOTTO, 2011, p. 245, grifos do autor)

Essa resistência, que contou com parte importante dos seus tradicionais aliados, fez com que a Esaf recuasse em parte, através de um comunicado ao Grupo de que a educação financeira receberia uma estrutura própria e seria trabalhada em curso específico. No entanto, na ata da 53ª Reunião do GNEF, é relatado pela representante da Esaf que o Ministério da Educação e a Escola estão trabalhando na “reformulação dos conteúdos do macrocampo ‘Educação Econômica’, que passará a chamar-se ‘Educação Fiscal e Financeira’ em 2014”. Além disso, a Esaf incluiu no seu projeto político-pedagógico as duas políticas, ligando os conteúdos da educação fiscal à financeira.

Processo educacional que consiste em disseminar e estimular a prática da cidadania, mediante o Programa Nacional de Educação Fiscal, a Estratégia Nacional de Educação Financeira – ENEF e outras ações que contemplem a transversalidade do ciclo orçamentário (planejamento, arrecadação, despesa e controle) com demais aspectos da cidadania. (Projeto Político-Pedagógico – Esaf, 2013, p. 16)

A disputa atrasou o cronograma de reformulação de conteúdos e o curso Disseminadores de Educação Fiscal foi suspenso ou oferecido com os mesmos conteúdos em

alguns estados no segundo semestre de 2014. Uma consequência imediata dessa situação foi a fragilização de um dos principais instrumentos do PNEF, o Curso Disseminadores de Educação Fiscal, cuja gestão de vagas e acompanhamento dos participantes é responsabilidade dos estados. Esse impasse fez com que, em 2014, os concluintes do curso somassem 5.430 participantes, representando uma queda de 67% com relação ao número de participantes que concluíram a formação no ano anterior. Um aspecto interessante dessa disputa está no fato de que, além de unir por razões diversas uma parcela importante dos dominantes aos desafiantes, o Ministério da Educação finalmente compareceu ao campo da educação fiscal, fornecendo o aporte pedagógico para a elaboração dos cadernos da educação financeira e fiscal.

6.4 MUDANÇA E ESTABILIDADE NA EDUCAÇÃO FISCAL: EFEITOS DOS EPISÓDIOS DE DISPUTA

Esta seção apresenta os efeitos dos episódios de disputa no campo da educação fiscal relacionados ao Programa Eurosocial e à política de educação financeira. O objetivo é apontar a contribuição desses episódios no processo de transferência de ideias entre os campos pela criação das condições para que novas alianças pudessem alterar a configuração do campo em favor dos desafiantes. É relevante contextualizar que a disputa interna no campo da educação fiscal reflete a disputa do campo em que está inserida, o da política fiscal, e conseqüentemente no campo ampliado da política nacional sobre os modelos de Estado.

Nesse sentido, os desafiantes no campo da política fiscal defendiam uma mudança na política a fim de relacioná-la às políticas de combate à corrupção, com meios e instrumentos para controlar o poder econômico das grandes corporações e de intervenções que promovessem a redistribuição da carga tributária entre os contribuintes reduzindo iniquidades. De outro lado, estão os dominantes que não relacionam a política fiscal com a política de combate à corrupção; defendem uma política fiscal voltada ao incentivo do livre mercado, à manutenção de patamares importantes de *superavit* primário nas contas governamentais, redução de gasto público e tamanho do Estado, além de incentivos fiscais como ferramenta de desenvolvimento da indústria nacional.

Os episódios de disputa que tiveram como arena o GNEF foram resultados de um contexto conflituoso de interlocução entre os gestores do PNEF na Esaf e os representantes estaduais no GNEF, especialmente os que eram vinculados à administração tributária. As relações entre representantes vinculados à esfera federal e os vinculados aos estados sempre apresentaram, em alguma medida, dificuldades na sua dinâmica. Exatamente por essa razão o

papel da Esaf como unidade de governança reveste-se de importância para garantir o equilíbrio no campo.

Um exemplo do papel da unidade de governança na manutenção do equilíbrio do campo ocorreu em 2008, em encontro realizado em Rondônia, quando foi instituído um Comitê Executivo do PNEF para agilizar a comunicação e a coordenação entre os diferentes atores da política de educação fiscal. Esse Comitê foi proposto pela Esaf para resolver principalmente o problema do compartilhamento de decisões na operacionalização da política que afetavam os estados porque as reuniões gerais aconteciam de duas a três vezes por ano. Em 2009, foi registrada em ata a inconformidade dos representantes estaduais com uma proposta de alteração da Portaria que regulamenta o programa sem a participação do Comitê Executivo, situação que levou o grupo presente na reunião a vetar a proposta de alteração apresentada pela Esaf.

COMITÊ EXECUTIVO: A Esaf apresentou aos representantes do comitê, para discussão, nova proposta da Portaria do PNEF, que a recebeu ao final do 1º dia de reunião, pois a mesma estava sendo alterada em Brasília. A sistematização foi feita por 6 dos 10 representantes (4 ausências). Submetida ao GEF, a plenária entendeu que não cabe discussão da nova Portaria, e sim, prioritariamente, solicita reunião do Comitê com a Direção Geral da Esaf, para definir o papel da Esaf no GEF e o papel do comitê junto a Esaf. Foi bastante discutido o esvaziamento da reunião e a representação nas reuniões do GEF. Foi ressaltado que nunca houve nenhuma reunião do Comitê na Esaf por falta de convocação, pela Esaf, de seus membros (eleitos em Rondônia, nov./2008). (Ata de Reunião da 43ª Reunião do GNEF, 10/2009)

A solução para esse impasse foi encaminhada pela Esaf através de uma Portaria em julho de 2010 (BRASIL, 2010d) que instituiu oficialmente o Comitê Executivo, com o objetivo de colaborar na coordenação e secretaria executiva do PNEF e do GNEF, administrando o conflito. Esse Comitê foi composto por 12 membros, dos quais sete são representantes de instituições federais e cinco são representantes estaduais das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, podendo ser vinculados às Secretarias Estaduais de Fazenda e/ou de Educação, indicados pelos representantes do Grupo Estadual de Educação Fiscal de cada uma das regiões e ratificados pelo órgão gestor que representam. Embora a representação estadual se mantivesse em minoria no Comitê Executivo, o fato de alguns representantes de órgãos federais não se posicionarem em situações de conflito que envolviam a administração tributária estadual e federal, bem como a ação dos gestores da Esaf que atuavam como reguladores da disputa, mantinha o campo em relativo equilíbrio.

A constituição do cenário que resultou nos episódios de disputa que impactaram o campo da educação fiscal e alteraram a correlação de forças entre dominantes e desafiantes no

campo foi precedida por dois outros eventos: (1) a entrada de uma nova gestão na Esaf sem vínculos com o campo da política de educação fiscal; e (2) o reforço aos desafiantes pelo ingresso de novos atores no campo da educação fiscal.

Com relação ao primeiro evento, em 2011 foram indicados pela primeira vez na política de educação fiscal novos gestores para a Esaf que não tinham um vínculo anterior com o campo. Isso, aliado às alterações realizadas na equipe de apoio na Esaf que dava o suporte para a principal formação do PNEF, o curso Disseminadores de Educação Fiscal, obrigou os membros do GNEF a estabelecer com a equipe da unidade de governança relações para as quais ainda não havia um padrão. De outro lado, a nova gestão não contava com o diferencial dos gestores que lhe antecederam, os quais estavam no campo da educação fiscal desde sua emergência e conheciam os embates de grupos formados por representantes estaduais e da Receita Federal. O depoimento de um membro da equipe de gestão da Esaf que participou durante alguns anos das dinâmicas no campo da educação fiscal informa que as disputas no Grupo Nacional de Educação Fiscal eram constantes.

Para minha surpresa, percebi que dentro do próprio grupo que conduzia o Programa existiam disputas pelo poder, para aprovação de projetos regionais, pela visibilidade do Programa em âmbito nacional e regional, pela autoria de ideias, e disputas de caráter político e partidário. As disputas entre instituições também sempre estiveram presentes e são palco de grandes discórdias e conflitos. (Entrevista nº10, membro da equipe de gestão da Esaf)

O segundo evento que contribuiu no processo de mudança no campo foi a nomeação de um novo gerente, membro do grupo desafiante no campo da política fiscal e que também tinha vínculos com os desafiantes desde a emergência do campo da educação fiscal. Eugênio Celso Gonçalves era dos quadros da Receita Federal e fez parte do grupo da Lina Vieira, que perdeu a disputa interna na instituição em relação à política fiscal. No campo da política de educação fiscal, esteve à frente das principais iniciativas que consolidaram a política. Esse papel no estabelecimento do campo foi a credencial para ser indicado para a gerência nacional do PNEF. Sua escolha não era uma unanimidade, mas transitava no campo, mesmo entre os que divergiam de suas ideias. Isso poderia ajudar o processo de gestão do campo pela Esaf, mas o novo gerente permaneceu por opção sua lotado na sede regional da Esaf em Minas Gerais, o que não proporcionou o estabelecimento de relações sinérgicas entre gerência e novos gestores.

Tal conjunto de situações estabeleceu o cenário e as condições para os episódios de disputa. O curso paralelo que seguiam as ações entre a Receita Federal, a Esaf e o Programa Eurosocial impactava as ações a serem realizadas nos estados e chegavam aos representantes

estaduais como fatos consumados para que eles as implementassem nas suas unidades federativas. Embora a Esaf tenha a prerrogativa de articular a política entre os parceiros, o princípio federativo permite que estados e municípios tenham autonomia para definir as próprias ações de educação fiscal e, como reação a essas situações de conflito, seus representantes operacionalizam a política adequando-a às diretrizes governamentais e especificidades locais, sem necessariamente compatibilizá-la com as orientações nacionais. Uma variável que pode explicar a atitude dos novos gestores da Esaf está nas relações intracampo. A Esaf é a instituição encarregada dos processos seletivos e da formação de quadros da Receita Federal, o que propicia condições para comprometimento e relações mais estreitas com esse grupo do que com as representantes dos estados.

Por outro lado, a opção política de encampar no Brasil uma política de educação financeira, que já emerge no contexto das políticas públicas com respaldo político, legal e financeiro e busca utilizar a estrutura da política de educação fiscal para difusão de suas ideias, colocou a direção da Esaf em uma situação delicada. Com pouca experiência e conhecimento sobre a natureza e os desdobramentos dos conflitos dentro do GNEF, não considerou os efeitos que uma imposição dessa ordem poderia provocar no campo. Os dois episódios de disputa, a imposição de conteúdos e uso da estrutura da política de educação fiscal para disseminar a política de educação financeira e a mudança de foco de público proposta pelo Programa Eurosócial foram aos poucos minando o equilíbrio do campo pela retirada de apoio de parcela dos representantes estaduais à direção da Esaf, fragilizando a base de apoio dos dominantes nesse espaço.

Foi esse contexto que proporcionou, em 2012, a mobilização dos representantes estaduais para participação na Consocial, sem submissão à Esaf ou ao GNEF, instigados pelos desafiantes no campo da educação fiscal e também pela CGU, como organizadora da Conferência. A Consocial iniciou as etapas regionais em 2011, período em que as relações entre os membros do GNEF e a nova gestão da Esaf estavam estabelecendo-se. A tomada de decisões unilaterais ou apenas em conjunto com representantes da Receita Federal, tanto com relação ao Programa Eurosócial quanto à política de educação financeira, impactavam a rede da política de educação fiscal nos estados, e os debates nos fóruns internos não surtiam efeito. Esse conjunto de circunstâncias desgastou as relações entre os representantes estaduais e os gestores da Esaf.

A estrutura de oportunidades resultou da confluência de dois fatores: (1) inabilidade da Esaf para administrar o conflito entre os objetivos dos representantes estaduais em contraposição aos objetivos dos representantes vinculados à Receita Federal, enquanto

unidade de governança do campo da educação fiscal; (2) habilidade do grupo desafiante no campo das políticas de combate à corrupção em ligar os conteúdos das duas políticas por uma ressignificação dos conteúdos.

Com relação ao primeiro fator, a ação das unidades de governança está voltada à manutenção do equilíbrio do campo pela contenção do poder dos dominantes e administração das relações externas. No campo das políticas de combate à corrupção, a CGU atua como unidade de governança no campo, que tem a presença significativa de organizações da sociedade civil robustas e atuantes no campo das políticas de combate à corrupção. A escolha de um processo conferencial para elencar diretrizes num determinado campo da política pública se traduz numa opção por uma arena de debates conflitiva e enriquecida pelo aporte de diferentes visões, o que significa uma fonte de criação de condições institucionais para novas mudanças. A unidade de governança, pela sua função de relacionar-se com o ambiente externo ao campo, tem essa prerrogativa de abrir a participação no campo a novos grupos e atores estratégicos, ampliando a rede de interações e as possibilidades de criação de significados e identidades.

Embora a posição da CGU, em relação ao objeto da Conferência, fosse mantê-la na dimensão do controle social do Estado⁷², o fato de constituir a Comissão Organizadora com representantes de entidades societárias do movimento de combate à corrupção estabeleceu um processo em que houve espaço e abertura para a disputa entre diferentes visões sobre a política de combate à corrupção. Para reforçar a questão da participação social no controle do Estado, aproveitou a condição de parceira da Esaf para divulgar a Conferência na rede de educação fiscal, estimulando a participação de atores com vínculos nessa rede nas etapas regionais da Consocial em todo o país. A interpretação da política defendida pelo grupo dominante no campo da educação fiscal servia aos objetivos da coordenação institucional da Consocial, porque para realizar o controle dos gastos públicos é preciso ser alfabetizado no sistema fiscal. Simultaneamente a esse movimento da CGU, o grupo desafiante no campo da educação fiscal havia recebido reforços, ao agregar alguns dos membros do grupo desafiante no campo da política fiscal que preconizavam a relação entre o campo da política fiscal e o campo de combate à corrupção. Esses atores estratégicos vieram ao campo depois do desfecho da disputa interna na Receita Federal entre o grupo dominante e desafiante na

⁷²A título de contextualização dessa informação, apresenta-se a manifestação da Coordenadora-Geral da Consocial, em relação ao objeto da conferência, esclarecendo “que o mandato da CGU é levar para o debate o controle social dos gastos públicos, e não a participação em todas as etapas das políticas públicas e que, devido a uma questão de terminologia, optou-se por excluir a palavra “participação” (Ata nº 1 da Consocial, 25/2/2011).

política fiscal e de combate à corrupção. Em diferentes frentes, via sociedade civil organizada ou institucional, aproveitaram a oportunidade para ressignificar para os representantes estaduais a política de educação fiscal, agregando aos conteúdos e objetivos originais um papel importante nas políticas de combate à corrupção.

A ação da CGU, a entrada de atores do grupo desafiante da política fiscal relacionada às políticas de combate à corrupção para o campo da educação fiscal, os episódios de disputa no campo e o fato de que a Esaf esteve à margem da Consocial criaram as condições para a transferência de ideias entre os campos. Nesse contexto, a ação estratégica desenvolvida em cada etapa estadual, apresentando e defendendo a proposta de inclusão da educação fiscal com ressignificação dos conteúdos entre as diretrizes da Consocial, não transitou pelos canais institucionais, nem foi mencionada nas atas de reunião do GNEF.

Sim, existiu mobilização entre os membros do GNEF para que houvesse uma organização nos estados em busca de evidenciar a educação fiscal como um ponto a ser contemplado na Consocial. (...) Destaque-se que a mobilização foi de participantes do GNEF e não da Esaf, iniciativas individuais de colegas que criaram instrumentos, mobilizaram, divulgaram as estratégias etc. A Esaf peca quanto a uma postura de proatividade e lançamento de propostas de ações que ressaltem a educação fiscal. (Entrevistada n° 7, Representante Estadual no GNEF)

A crise que estava prenunciando-se no campo da educação fiscal levou importantes lideranças estaduais, tanto do grupo dominante quanto do desafiante, a engajarem-se no processo conferencial, mesmo sem o sancionamento da iniciativa pela Esaf. Além disso, esse contexto foi reforçado pela ação empreendida pelos desafiantes junto às organizações societárias do campo das políticas de combate à corrupção, que entendiam as ações educativas com o objetivo de transformar positivamente a realidade social. Nesse sentido, dois exemplos são ilustrativos: o primeiro está na dinâmica estabelecida nas ações promovidas durante o processo conferencial pelas entidades sindicais da administração tributária federal e estadual; o segundo, na mobilização realizada através da Rede de Observatórios Sociais.

Para as ações promovidas pelas entidades sindicais ligadas à administração tributária no processo conferencial, a estratégia de participação foi a organização de Conferências Livres sobre administração tributária, atividades preparatórias para a Consocial, realizadas pelo Sindifisco Nacional e Sindireceita com a participação de representantes da Fenafisco e da Febrafite, entre outros. Nessas conferências livres, foram estabelecidas estratégias de defesa de propostas por eixo temático, e no eixo “Mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública” foram definidas como diretrizes na conferência livre organizada pelo Sindifisco Nacional o apoio à criação de Observatórios Sociais e a inclusão da educação fiscal na grade curricular em nível nacional (ROMERO,

2012). No eixo “Diretrizes para a prevenção e combate à corrupção” também foram definidas algumas ações, a principal foi o apoio à proposta de financiamento público de campanhas eleitorais. Ambas as propostas foram importantes para os resultados obtidos pelo campo da educação fiscal na conferência, porque a reciprocidade pelo apoio era obtida por meio de votos na política de educação fiscal.

A ação de membros da Rede de Observatórios Sociais vinculados à administração tributária federal e estadual, mobilizando gestores estaduais e municipais de programas de educação fiscal para incluir propostas de educação fiscal na conferência é outra evidência dessa estratégia. Para a Rede de Observatórios Sociais, conhecer o sistema fiscal é condição para realizar o controle social, mas esse conhecimento não visa transformar o sistema, de forma que seu alinhamento está, dentro do continuum da política, mais para a visão do grupo dominante na educação fiscal, orientada para a alfabetização fiscal. Porém, como a estratégia era apresentar nas diferentes etapas e momentos da Conferência propostas de inclusão da educação fiscal nos currículos escolares, sem uma discussão formatada sobre quais conteúdos deveriam integrar a proposta, abriu-se uma janela de oportunidades para atores habilitados no campo das políticas de combate à corrupção. Essa proposta genérica de inclusão da educação fiscal, em cada etapa conferencial e em todos os estados do país, era debatida e ajustada de acordo com a habilidade dos atores do campo das políticas de combate à corrupção, tanto do grupo dominante quanto do desafiante, o que se constituiu num processo cognitivo relevante junto aos operadores da política de educação fiscal que participavam do processo.

E essa situação foi proporcionada porque as relações da Esaf com o Grupo Nacional de Educação Fiscal estavam truncadas e não foi determinada uma orientação, tanto em relação à participação na conferência quanto aos conteúdos básicos da proposta, o que levou dominantes e desafiantes no campo a defendê-la de acordo com sua visão da política. Apesar das dificuldades de coordenação de uma rede de difusão das ideias de educação fiscal, dadas as características do processo conferencial realizado em etapas locais, regionais e nacionais, estabeleceu-se uma dinâmica que refletiu e irradiou uma visão comum sobre a contribuição da educação fiscal no campo das políticas de combate à corrupção, pelo papel que poderia desempenhar para o controle social do Estado. Essa visão comum estava baseada no consenso moral sobre o papel positivo da educação na solução de diversas ordens de problemas.

Mas o impacto dos episódios de disputa no campo da educação fiscal não ficou restrito à Consocial. A Conferência, nesse contexto, constituiu-se num espaço de aprendizagem e ampliação do papel da política de educação fiscal na política de combate à corrupção, mas ainda era uma ideia em potencial. Com o campo em crise, a fragilização da aliança entre os

dominantes e o deslocamento de atores estratégicos do campo de combate à corrupção para o campo da educação fiscal, resultado do desfecho da disputa interna na Receita Federal, o grupo dos desafiantes no campo da educação fiscal foi fortalecido. Essa convergência de fatores apresentou uma estrutura de oportunidades explorada pelos desafiantes do campo do combate à corrupção a fim de transferir ideias e práticas não validadas no seu campo de origem para o campo da educação fiscal. Esse processo será apresentado no último capítulo.

7 TRÂNSITO DE IDEIAS ENTRE OS CAMPOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E DE EDUCAÇÃO FISCAL

Ideias podem transitar entre campos por várias razões. Atores de um determinado campo podem mimetizar ou defender a transferência de propostas, políticas, desenhos institucionais de outro campo a outro, porque são obrigados a fazê-lo, porque consideram certas ideias como desejáveis, ou, entre outras razões, porque atores habilidosos transitam de um campo a outro com o objetivo estratégico de expandir as possibilidades de defesa de suas propostas. O trânsito de propostas do campo de combate à corrupção para o campo de educação fiscal, um subcampo da política fiscal, foi resultado de uma estratégia traçada por atores habilidosos desafiantes no campo de combate à corrupção que enfrentaram dificuldades em validá-las no campo original e aproveitaram uma janela de oportunidade proporcionada pelos episódios de disputa no campo da política de educação fiscal. Para alcançar seus objetivos, mobilizaram os recursos que dispunham, tais como mobilidade e legitimidade político-institucional, para abrir uma frente de ação no campo da educação fiscal e difundir suas ideias.

A transferência de ideias entre campos da política pública, enquanto uma estratégia de ação, está relacionada à interpretação do problema e à estrutura de oportunidades políticas. A interpretação do problema envolve questões sobre como ele é definido, quem são os culpados pela sua existência, como pode ser resolvido e quem deve participar da solução. Além disso, essa interpretação está inserida no contexto ampliado da política, que diz respeito aos modelos de Estado em disputa. A resposta à construção de significados sobre o problema pode levar a um engajamento de natureza existencial, por razões altruístas, ou a um engajamento em defesa de interesses coletivos ou individuais, para evitar perdas prováveis por inação ou em virtude de alguma recompensa. A estrutura de oportunidades comporta variáveis como o trânsito dos atores habilidosos em campos relacionados, contexto ampliado do campo e da política governamental e os episódios de disputa que alteram o equilíbrio do campo, criando as condições para ações inovadoras.

A estrutura de oportunidades é relevante em análises dessa ordem devido à assimetria de recursos entre os grupos dominantes e desafiantes. Grupos dominantes em campos de políticas públicas, pela posse superior de recursos e poder, propiciam recompensas a seus membros que vão desde reconhecimento social pelo pertencimento ao grupo, até atuação em espaço privilegiado em estrutura de oportunidades e participação na distribuição de eventuais

recompensas e resultados. Independentemente das razões pelas quais as pessoas aderem a um grupo, os dominantes têm mais oportunidades para defesa das suas visões de mundo.

Por outro lado, os grupos desafiantes estão em condições adversas no campo e a adesão de membros a eles depende da capacidade em construir interpretações sobre a estrutura de oportunidades, sobre significados ligados à legitimidade da causa, ou a ação para evitar perdas prováveis ou, ainda, a possibilidade de benefícios futuros, no caso de mudanças no campo promovidas pelos próprios desafiantes. Nesse sentido, investigar trajetória, motivações, estratégias e resultados dos grupos desafiantes permite elucidar os processos que influenciaram o equilíbrio do campo e as inflexões da política, além de reconstruir o cenário da transferência de ideias entre os campos analisados. Este capítulo sistematiza os efeitos na política de educação fiscal da ação do grupo desafiante do campo de combate à corrupção que, derrotado em episódio de disputa nesse campo, aproveitou a janela de oportunidade aberta em outro, o da educação fiscal, para ampliar os conteúdos dessa “educação” e desenvolver estratégias que afetassem os dois campos, o de combate a corrupção e o de educação fiscal.

Identificar a mudança de conteúdos e estratégias num campo da política equivale, de certa forma, a seguir a trajetória dos desafiantes tanto no seu campo original de ação, ou no campo novo de atuação, quanto no contexto ampliado da política. Com relação à política fiscal, esta análise pressupõe incluir as ideias em disputa sobre os modelos de Estado. O grupo desafiante no campo das políticas de combate à corrupção relacionadas ao sistema fiscal defende uma abordagem econômico-institucional do problema, em que os instrumentos fiscais de controle do fluxo de capitais e do poder econômico são temas relevantes. O objetivo está na criação de condições para uma ampla reformulação do sistema fiscal para combater a corrupção na sua dimensão econômico-institucional e reduzir as iniquidades fiscais, promovendo a justiça social. A síntese dessa ideia foi traduzida na contraposição explícita a políticas fiscais regressivas e ao favorecimento de grupos com maior poder econômico, seja pelas brechas legais ou pelo acesso à estrutura de oportunidades que facilitam beneficiar-se da corrupção com baixo risco. Essa visão desafiante do *status quo* estava inserida em um contexto ampliado de uma orientação para um modelo de Estado social, em contraposição ao modelo de Estado neoliberal.

A disputa entre as duas visões de modelo de Estado, na comunidade epistêmica, era representada principalmente pelos estudos produzidos no Ipea, que funcionaram tanto para refletir quanto para alimentar com novos argumentos na disputa entre os neoliberais e os alinhados com a ideia de Estado social. Mas se por um lado na comunidade epistêmica se

trava a disputa de argumentos, é nas agências estatais e nos espaços em que se decidem as políticas que o conflito ocorre. Nesse sentido, os desafiantes que estavam no campo das políticas de combate à corrupção relacionadas ao campo fiscal e ao mesmo tempo faziam parte dos quadros de servidores da Receita Federal, ao não conseguirem validar suas ideias e práticas no campo, optaram por uma atuação estratégica de difusão de suas ideias que envolveu três movimentos principais, utilizados habilmente, de forma simultânea ou não, adaptando-se às circunstâncias.

O primeiro foi delimitar dois espaços de atuação: um que estava consolidado na administração tributária, pois os principais integrantes do grupo eram membros efetivos da Receita Federal, e outro criado na sociedade civil organizada, pela aliança com outras organizações societárias e pela criação de uma entidade, como foi o caso do IJF. O segundo movimento, cujas condições foram proporcionadas pelo primeiro, foi a segmentação da agenda de questões que defendiam, o que resultou em melhores resultados na disseminação de suas ideias. Assim, assuntos como o combate aos crimes de “lavagem de dinheiro”, dívida pública brasileira, paraísos fiscais e reforma tributária puderam ser apresentados em diferentes fóruns, tornando a difusão de suas ideias mais eficaz. O terceiro movimento foi sustentado pelo acionamento habilidoso de suas identidades. Assim, portadores que eram de uma expertise relevante em temas tributários, ora atuavam como membros da administração tributária, por dentro da burocracia estatal, ora como representantes da sociedade civil organizada. Alguns, pelo vínculo acadêmico, ainda tinham uma terceira possibilidade identitária como pesquisadores e membros de uma comunidade epistêmica. Cada um desses movimentos pode ser constatado na trajetória dos desafiantes.

No capítulo são apresentados os três movimentos de forma interligada, demonstrando como o campo da educação fiscal passou a ser palco da disputa já travada nos campos de política fiscal e de combate à corrupção.

7.1 DESAFIANTES DO CAMPO DE COMBATE À CORRUPÇÃO AGINDO NO CAMPO DA EDUCAÇÃO FISCAL: PELA FORMAÇÃO CRÍTICA À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

Com relação ao primeiro movimento, de utilização de espaço institucional e societal, no âmbito institucional, o campo da educação fiscal foi a alternativa escolhida. Durante a curta gestão na Receita Federal do grupo desafiante no campo de combate à corrupção relacionada com a política fiscal, a política de educação fiscal foi fortalecida. A criação de uma coordenação em Brasília e áreas de implementação da política nas dez regiões fiscais

(Entrevista nº 3, Auditor da Receita Federal) regulamentou a possibilidade de atuação institucional no campo em todo o país, agora como uma das atividades dos servidores da Receita Federal. Além disso, em 2011, assumiu a gerência do Programa Nacional de Educação Fiscal uma das principais lideranças do grupo desafiante das políticas de combate à corrupção relacionadas à política fiscal, Eugenio Celso Gonçalves.

No espaço societal, a ampliação da área de atuação foi realizada através do Inesc e da criação do IJF, buscando abrir frentes em defesa de suas ideias. Entre as iniciativas desses atores sociais, verifica-se que a formação sobre temas tratados na educação fiscal na dimensão de alfabetização sobre o sistema tributário e fiscal é incorporada com o viés de influenciar políticas públicas. Com relação ao Inesc, uma evidência está no Plano de Atividade de 2013, em que consta uma meta de formação de 2000 lideranças de organizações e movimentos sociais, presencialmente e à distância, na metodologia Orçamento e Direitos com o objetivo de incidir nas políticas públicas locais (INESC, 2013, p. 2). Outra evidência está no estudo que analisou o processo eleitoral e o perfil das candidaturas ao parlamento nas eleições de 2014. Neste artigo de Carmela Zigoni, assessora política do Inesc, são citadas as reformas necessárias ao país, entre elas a tributária e a questão das desigualdades entre ricos e pobres.

Relações de parentesco contaminando a esfera pública, hegemonia de poder do homem branco em espaços de tomada de decisão e racismo institucional: as Eleições 2014 revelaram o potencial da “Casa Grande” em se renovar – não só como símbolo ou metáfora, mas como concretude das relações centro/margem, perpetuando privilégios de uns em detrimento da violação de direitos de outros. Essa “pós-colonialidade” à brasileira é caracterizada pela impermeabilidade das instituições públicas aos processos democráticos de fato. O Brasil precisa promover profundas reformas – a do sistema político, mas também do judiciário e tributária: não podemos aceitar que em nosso país a justiça seja seletiva, contribuindo para a violação de direitos de indígenas, jovens negros e comunidade LGBT; nem tampouco que os pobres paguem mais impostos que os ricos. Precisamos, urgentemente, regular a nossa mídia, para que as pessoas tenham informação de qualidade. Os mecanismos de participação social devem ser aperfeiçoados, efetivos. As ruas, ou ao menos uma grande parte das pessoas que ali estavam, pedem mais direitos, mais equidade social. Nossa democracia carece, portanto, de *libertar-se*. (ZIGONI, 2014)

No mesmo sentido, vão as iniciativas do IJF, que realiza eventos de divulgação das suas ideias. Os desafiante do campo de combate à corrupção que migraram para o da educação fiscal mantiveram a defesa da abordagem econômico-institucional como linha fundamental de orientação para suas ações. Sua atuação no campo da educação fiscal concentrou-se em disputar quais conteúdos deveriam fazer parte dos processos informativos e formativos. Procuraram incorporar aos conteúdos originais temas que pudessem propiciar um conhecimento mais profundo da política fiscal, bem como conduzir à mobilização social e à

transformação do sistema fiscal, tornando-o mais equânime e oferecendo instrumentos de combate à corrupção.

Com esse objetivo e propostas de conteúdos inserem-se em diversos espaços de debate da política fiscal, defendendo a educação fiscal, mas com novos conteúdos. Uma evidência⁷³ nesse sentido está no Curso de Formação para Dirigentes Sindicais realizado pela Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Femergs), em que o IJF participou abordando a justiça social e a educação fiscal. Outra evidência está no Seminário Educação Fiscal e a Transparência nas Contas Públicas, promovido em Porto Alegre em 5 de setembro de 2014, cuja palestra de abertura foi realizada por Marciano Buffon, associado do IJF e professor universitário, com o tema “Tributação e Desigualdade Social: os desafios do Estado Democrático de Direito Brasileiro no século XXI”. Há também o fato de Eugênio Celso Gonçalves, que deixou o cargo de Gerente Nacional no Programa Nacional de Educação Fiscal em 2013, ter assumido, em 2014, o cargo de Diretor de Educação Fiscal e Cidadania no IJF. Como novo Diretor de Educação Fiscal e Cidadania, participou como palestrante em agosto de 2014, junto com vários integrantes do IJF, do Seminário “Iniquidades do Sistema Tributário Nacional”, pela Frente Mineira em Defesa do Serviço Público, em Belo Horizonte/MG, com o tema do impacto das isenções fiscais sobre o orçamento e as políticas sociais.

Ainda dentro desse primeiro movimento, o IJF participou ativamente de vários eventos e debates internacionais sobre a política fiscal, como o encontro realizado em 2010 na Guatemala para debater a criação da Rede Centro-americana de Justiça Fiscal. Desse encontro, participaram o Instituto Centro Americano de Estudos Fiscais; o Poder Cidadão, entidade que representa a Transparência Internacional na Argentina; e a Rede Latino-Americana da Dívida, Desenvolvimento e Direitos. Um resultado relevante dessas alianças realizadas pelo grupo desafiante está na criação da Rede de Justiça Fiscal da América Latina no Peru, em 2011, da qual o Instituto foi um dos propositores.

Essa interlocução internacional, aliada à migração de atores do campo de combate à corrupção para o da educação fiscal, produziu intervenções importantes no campo ampliado da política fiscal no que tange ao combate à corrupção e também à educação fiscal. Uma evidência desse impacto está nos temas debatidos no I Congresso Internacional de Educação Fiscal, realizado em Fortaleza, em novembro de 2012. Esse Congresso tornou-se simbólico pela ampliação dos conteúdos da educação fiscal, pois manteve a continuidade do debate

⁷³Todas as evidências sobre o IJF citadas neste capítulo foram consultadas em fevereiro de 2015, e estão disponíveis em <www.ijf.org.br>.

iniciado na Consocial sobre o papel da educação fiscal nas políticas de combate à corrupção e porque resgatou temas “vetados” no debate da educação fiscal⁷⁴. Dentre esses temas, destacam-se paraísos fiscais, iniquidades tributárias derivadas de um sistema fiscal regressivo e com isenções fiscais para setores economicamente poderosos e rentistas da dívida pública brasileira.

Isto ocorreu porque a organização do evento estava sob a responsabilidade da Secretaria da Fazenda da cidade de Fortaleza, com apoio da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf), ambas apoiadoras das ideias agora desafiantes também no campo da educação fiscal, e a Esaf teve pouca influência nas decisões sobre o conteúdo dos debates. Na Comissão Organizadora estava Fátima Gondin, que participou da administração Lina Viera, afastada após a disputa interna na Receita Federal e que assumira a coordenação da política de educação fiscal em Fortaleza. E foi dessa forma que o Grupo Nacional definiu a participação de conferencistas marcadamente a favor de incluir na educação fiscal uma visão crítica sobre o sistema, que advoga a função social da política, em detrimento de uma abordagem econômico-financeira, bem como de defesa do papel da política fiscal no combate à corrupção.

O Instituto de Justiça Fiscal – IJF, a convite da organização do Congresso, promoveu a vinda do pesquisador norte-americano James Henry, do pesquisador argentino Jorge Caggero e de um representante de um movimento pela reforma tributária da Nicarágua. Esses palestrantes, além de diversos outros, como o professor Marciano Buffon, o economista José Roberto Afonso e o professor Ladislau Dowbor, para citar apenas alguns dos vários que lá estiveram, foram muito incisivos em suas palestras na demonstração de que a maior parte dos grandes problemas que os países em desenvolvimento enfrentam relacionam-se com questões eminentemente fiscais, seja por terem tributações regressivas que oneram demasiadamente os pobres e privilegiam os ricos, seja pelos mecanismos internacionais de evasão tributária, potencializados pelos paraísos fiscais, seja pela falta de engajamento da sociedade na construção de um sistema mais justo. Nesse contexto, e dentro da linha que o Instituto Justiça Fiscal já vinha trabalhando, em suas atividades de formação junto aos movimentos sociais, manifestamos nossa opinião de que a rede de educação fiscal no Brasil, que se constitui numa rede realmente numerosa e abrangente, com um potencial transformador invejável, não deveria se limitar a promover uma aceitação social dos tributos sem promover em contrapartida uma profunda discussão sobre qual seria uma tributação mais justa. Entendendo as limitações das administrações tributárias para o enfrentamento dessas questões, apresentamos propostas para que as próprias coordenações das políticas de educação fiscal passassem a estimular as organizações da sociedade civil para o protagonismo da educação fiscal. (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal)

⁷⁴A organização das atividades do grupo de trabalho, quando é sediada por um estado, contempla sempre que possível uma atividade de formação de um ou dois dias, sob a responsabilidade do estado que está recebendo o grupo.

A reação da plateia, especialmente do grupo dominante na educação fiscal que defende diretrizes voltadas à alfabetização fiscal, e não a crítica e transformação do sistema, rendeu alguns embates no momento das perguntas e muitas críticas nos bastidores da reunião. Além dos temas fora da agenda tradicional do grupo dominante no campo da educação fiscal, foram polemizadas a declaração de dois palestrantes, um deles o gerente do Programa Nacional de Educação Fiscal, sobre o “fechamento” da educação fiscal em si mesma e a designação de “chapa branca”⁷⁵, numa clara alusão de que o PNEF estar voltado à reprodução do sistema oficial. O palestrante alegou, ainda, que a política de educação não propiciava uma formação crítica do conhecimento sobre o sistema fiscal brasileiro e não contava com a participação da sociedade civil organizada na definição de suas diretrizes.

Eugênio Gonçalves, gerente do PNEF apresentou os vários trabalhos desenvolvidos pelo programa, mas criticou a falta de uma participação mais efetiva da sociedade civil nos trabalhos de educação fiscal, acusando o PNEF de ser um programa “chapa branca” em alusão ao corporativismo existente na entidade. “Como um servidor do Ministério da Fazenda vai propor ideias para modificar o sistema tributário, que promovam melhorias sociais, sem ir de encontro aos interesses da instituição à qual pertence?” (SINDIRECEITA, 2012)

Esse evento, pelo caráter dos debates, além de avançar as propostas dos desafiantes e clarificar os embates travados, trouxe para o campo da educação fiscal alguns dos desafiantes do campo das políticas de combate à corrupção no sistema fiscal que até então não participavam institucionalmente ou participavam de forma marginal na educação fiscal, agregando conteúdos até então invisibilizados pelo grupo dominante. E essa entrada no campo dos desafiantes da política fiscal fica evidente quando um entrevistado declara “(...) estou na RFB desde 1995, há quase 20 anos, portanto, e só comecei a participar diretamente de atividades relacionadas à educação fiscal mais recentemente, nos últimos dois anos” (Entrevista nº 2, Auditor Fiscal da Receita Federal).

Além da repercussão no campo da educação fiscal, nesse Congresso foi lançado o livro *A sociedade justa e seus inimigos*, que teve os 50 exemplares disponibilizados vendidos e vários interessados no volume que se inscreveram para recebê-lo. O objetivo dos autores foi, pela discussão a partir do campo das políticas fiscais, estabelecer um novo olhar para o problema da desigualdade social, focando na “riqueza” ao invés da “pobreza”. Em resenha sobre a obra, Cunha (2013) a apresenta como um novo movimento nas Ciências Sociais em estudos sobre desigualdades sociais.

⁷⁵“Chapa-branca” é um termo que identifica uma posição alinhada com a política oficial. Tem origem no fato de que no Brasil os carros disponibilizados para uso dos gestores públicos eleitos ou indicados politicamente têm suas placas de identificação na cor branca.

Um recente movimento nas ciências sociais e econômicas vem propondo um caminho alternativo aos tradicionais estudos sobre desigualdade social centrados na pobreza, em suas causas e consequências e nas possíveis soluções para atacá-la. O foco dessas novas pesquisas é a pequena parcela do topo da pirâmide social e as razões estruturais que permitem que ela concentre a maior parte da renda no país. Após coordenar a coletânea *Riqueza e desigualdade na América Latina*, publicada em 2010 pela editora Zouk, de Porto Alegre, o líder do grupo de pesquisa que leva o mesmo nome dessa obra, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Antonio David Cattani, retoma o tema, dessa vez centrado no sistema tributário brasileiro, em *A sociedade justa e seus inimigos* (Tomo Editorial, 2012), organizado em parceria com o auditor-fiscal da Receita Federal, Marcelo Ramos Oliveira. (CUNHA, 2013)

7.2 DEFESA DA EDUCAÇÃO FISCAL CRÍTICA À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA: REDE DE OBSERVATÓRIOS SOCIAIS DO ORÇAMENTO PÚBLICO E CONSOCIAL

Outro exemplo do movimento que resultou em atividades direcionadas por segmentos está na aliança realizada pelos desafiantes do campo da educação fiscal envolvidos nos Observatórios Sociais do Orçamento Público durante a Consocial. A Rede de Observatórios posicionava-se no campo societal da política de educação de fiscal próxima aos dominantes ao defender a difusão do conhecimento sobre o sistema fiscal para realizar o controle social. Não fazia parte dos objetivos dela transformar o sistema, mas, ao defender o controle social pelo acesso ao conhecimento sobre as fontes de financiamento e as regras de aplicação dos recursos públicos, aproximou-se da visão dos dominantes no campo das políticas de combate à corrupção, que defendiam uma abordagem moral do problema cuja solução são os processos educativos para fomentar um padrão moral definido pelo grupo como adequado.

Como os Observatórios Sociais tratam de educação fiscal, mas não fazem parte da política institucional do campo da educação fiscal, são espaços em que atores habilidosos podem exercer influência. Os desafiantes do campo de combate à corrupção que ingressaram no campo da política de educação fiscal transitavam e alguns atuavam junto à Rede de Observatórios Sociais do Orçamento Público desde sua origem. A articulação desses atores na rede, com a mobilização promovida pela CGU e o desencadeamento de conflitos no campo da educação fiscal durante a Consocial, criaram as condições para incluir a educação fiscal como uma das diretrizes mais importantes, institucionalizando-a como parte integrante das políticas de combate à corrupção.

Creio que as mais importantes contribuições do Programa, nessas quase duas décadas de sua existência, foram a consolidação do curso à distância, que já formou mais de 100 mil disseminadores e a criação dos Observatórios Sociais do Orçamento Público, que já conta com mais de uma centena de experiências exitosas,

especialmente no Sul do país. É importante realçar que, embora os Observatórios Sociais não façam parte da estrutura do PNEF, essa iniciativa surgiu com o trabalho de implantação do PNEF no município de Maringá, que resultou na criação do primeiro Observatório Social. Tanto a formação dos disseminadores quanto a criação dos Observatórios são ações que vão ao encontro de algo que sempre foi muito caro ao grupo mais “progressista” do PNEF: a de que o Programa não pertence a nenhum de nós. É da sociedade brasileira e ele só cumprirá realmente seu objetivo quando a sociedade se apropriar dos instrumentos pedagógicos do PNEF para a promoção de uma verdadeira cultura de cidadania fiscal no Brasil. (Entrevistado nº 1, Auditor Fiscal da Receita Federal e representante no GNEF)

A educação fiscal ao longo do tempo, na visão do grupo dominante, não se relacionava às políticas de combate à corrupção ou ao questionamento sobre a regressividade do sistema fiscal brasileiro. O foco nos conteúdos voltados ao cumprimento da obrigação fiscal pelos cidadãos e uma ênfase no controle do gasto público o demonstrava. Essa concepção de educação fiscal era contestada pelo grupo desafiante que propunha uma inflexão que propiciasse a incorporação de conteúdos relacionados às políticas de combate à corrupção e de discussão sobre a iniquidade do sistema fiscal brasileiro. Na Consocial, os desafiante que atuavam no campo de combate à corrupção e de política fiscal aliaram-se aos atores do campo da educação fiscal em apoio às suas propostas, realizando a inclusão dos seus conteúdos na redação da diretriz de educação fiscal no relatório final.

Criar e implantar lei que modifique a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelecendo a obrigatoriedade do ensino de educação fiscal abordando os temas controle social, receitas e despesas da gestão pública, direitos do cidadão e controle da gestão pública, políticas sociais e públicas, transparência, enfrentamento da corrupção, ética, senso crítico, formação do cidadão e gestão participativa das políticas públicas, acesso a dados públicos, direitos humanos, direito constitucional brasileiro, orçamento público, funções do Estado, direitos e deveres, voto consciente, respeito ao patrimônio público e atuação nos conselhos. Dessa forma, a lei alterará as diretrizes nacionais para a educação básica, bem como integrará as matrizes curriculares dos cursos de nível superior, priorizando os cursos de formação de professores e pedagogia. A lei deverá orientar editoras à produção de material didático sobre o referido tema e incluir a temática em concursos públicos e exames de admissão de estudantes para as universidades, devendo veicular também um portal sobre esse tema em cooperação com a Secretaria da Fazenda, a RFB, CGU e demais controladorias no site do MEC, e promover cursos gratuitos para os diversos segmentos da sociedade, bem como para os atores da comunidade escolar, em específico, garantindo a paridade.

Um membro da equipe de gestão das formações na Esaf identifica os resultados desse movimento no alargamento de conteúdos nos últimos anos na política de educação fiscal. Ao citar os principais temas tratados nos projetos de educação fiscal apresentados pelos participantes do curso Disseminadores de Educação Fiscal como requisito de conclusão, indicou em primeiro lugar o combate à corrupção, além de outros temas que não se faziam presentes quando a abordagem majoritária era de alfabetização fiscal.

Os principais temas debatidos estão relacionados com o combate à corrupção, a aplicação do recurso público, a ética e cidadania, a preservação do patrimônio público, a relação entre educação ambiental e educação fiscal, o orçamento participativo, a prestação de contas nas escolas e outros órgãos públicos como exemplo nas prefeituras, câmara dos vereadores, a qualidade da educação, os investimentos destinados à educação e segurança, o retorno dos impostos para melhorar a qualidade de vida do povo brasileiro, a carga tributária invisível nos produtos essenciais e supérfluos, o controle do gasto público, a importância da transparência, a atuação dos órgãos de controle da união, estados e municípios e outros, os sete objetivos do milênio, o controle social. (Entrevista nº 10, membro da equipe de gestão da Esaf)

Essa observação sobre os projetos de 2012 e 2013 demonstra que o debate chegou aos professores da rede pública que estavam realizando a formação no curso Disseminadores de Educação Fiscal. Os projetos são desenvolvidos sob a orientação de tutores da rede da política de educação fiscal, que sugerem temas para serem abordados no trabalho final, e uma parcela importante desse grupo esteve envolvida em etapas da Consocial. O fato da educação fiscal estar em debate num processo conferencial em que um dos quatro eixos do debate sobre o controle social são os mecanismos de combate à corrupção demonstra que há um novo papel para a política de educação fiscal relacionado às políticas de combate à corrupção.

O debate conferencial teve efeitos no campo de combate à corrupção e no campo da educação fiscal. Parte do grupo desafiante na política fiscal relacionada ao combate à corrupção, que havia desconsiderado o processo institucional da educação fiscal enquanto uma arena possível de embates para discussão desses temas, passa a perceber essa possibilidade. Na Receita Federal e nas Receitas Estaduais, o fato da educação fiscal ter sido a segunda diretriz mais votada gerou informes e notícias nos veículos de divulgação interna, e os atores estratégicos que disputam espaços no debate da política fiscal e estavam fora desses espaços perceberam sua potencialidade.

7.3 ESTRATÉGIA DE DEFESA DA EDUCAÇÃO FISCAL CRÍTICA À POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA: O ACIONAMENTO DE DIFERENTES IDENTIDADES PELOS DESAFIANTES

As mudanças recentes ocorridas no campo da educação fiscal foram viabilizadas pela habilidade dos atores estratégicos desafiante nos campos da política fiscal e de combate à corrupção que passaram a atuar também no campo da educação fiscal acionarem diferentes identidades conforme os contextos em que se inseriam. Isso é evidenciado no papel desempenhado pelo Eugênio Celso Gonçalves na gerência do Programa Nacional de Educação, de 2011 a 2013. Eugênio esteve no campo da educação fiscal na sua criação e consolidação, foi membro ativo do grupo desafiante no campo da política fiscal e no

subcampo da educação fiscal, retornando ao campo após o afastamento do seu grupo do comando da Receita Federal, como resultado da disputa interna sobre a política fiscal. Nas suas participações em eventos como gerente do Programa Nacional de Educação Fiscal, reforçava a interpretação da política fiscal como instrumento de viabilização de um Estado social e o alinhamento com uma política de educação fiscal relacionada às políticas de combate à corrupção. Uma evidência nesse sentido está no seu discurso de abertura do I Seminário Fluminense de Cidadania Fiscal realizado no Rio de Janeiro, em 1º de outubro de 2012, em que apresentou como objetivo da educação fiscal, entre outros, o combate à corrupção. Destaca-se que, nos documentos oficiais, à época de sua gestão, a missão da política de educação fiscal era “compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social” (BRASIL, 2014c, p. 17).

A educação fiscal objetiva demonstrar que a população é a maior prejudicada com a sonegação, o contrabando, a pirataria, a falta de transparência, a má gestão dos recursos públicos, a irracionalidade no gasto e a corrupção na aplicação do que foi arrecadado. (Apresentação de Eugênio Celso Gonçalves, I Seminário Fluminense de Cidadania Fiscal, 2012)

Em outro trecho da sua manifestação, reiterou as iniquidades fiscais em relação a pobres e ricos no Brasil, marcando de forma indiscutível seu vínculo com o grupo desafiante na política fiscal. Para ilustrar a crítica, utilizou o exemplo da tributação de rendas e tributação de salários.

Por outro lado, um grande capitalista comprou, por exemplo, 10 milhões de ações da Vale do Rio Doce na Bovespa em fevereiro de 2010 ao preço de R\$ 36,58 e as vendeu em 23/2/2011 pela cotação de fechamento (R\$ 49,25), com um ganho de capital de R\$ 13,67 por ação em apenas um ano, ou seja, 27,76%, totalizando R\$ 136.670.000,00, será tributado em apenas 15%, enquanto um trabalhador com renda acima de R\$ 3.743,19 foi tributado em 2011 à alíquota de 27,5%! (Apresentação de Eugênio Celso Gonçalves, I Seminário Fluminense de Cidadania Fiscal, 2012)

Outra evidência dessa estratégia encontra-se no debate sobre reforma tributária promovido em agosto de 2014 pelo Programa Faixa Livre da Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet) do Rio de Janeiro. Na ocasião, integrantes do IJF participaram de debate sobre a reforma tributária defendendo os temas em que se engajam, porém o fizeram no papel de auditores fiscais vinculados à Receita Federal. Nesta entrevista, foram tratados todos os temas que os desafiantes defendiam: tributação da renda, auditoria da dívida pública, mudança da estrutura de tributação sem redução da carga tributária e tributação do capital especulativo. Uma das afirmações feitas nessa entrevista diz respeito ao debate sobre o papel do Estado e das políticas fiscais e tributárias, que na opinião dos entrevistados está se

realizando sem a participação do cidadão, responsável pelo pagamento dos impostos. Afirmam que o debate sobre a reforma tributária desconsidera os mais pobres e que pagam imposto, sendo mantido “(...) nos gabinetes de prefeitos, governadores e gestores públicos que não querem perder fatias da arrecadação e empresários que querem baratear seu custo de produção” (AEPET, 2014).

Assim, uma estratégia do grupo desafiante que ingressou no campo da educação fiscal foi explorar de forma habilidosa sua mobilidade e os papéis que desempenhavam em diferentes espaços, para a defesa de suas propostas. Fligstein (2007) sugeriu a identificação das táticas dos atores e da relação dessas táticas com resultados no campo como um caminho para perceber as mudanças em campos relacionados. A tática de transferência de ideias entre campos pela estratégia de acionar identidades intencionalmente no processo de interação social traz como primeiro resultado a legitimação de tipo de discurso alternativo ao dominante. Num segundo momento, um discurso legitimado socialmente pode confrontar o discurso dos dominantes ou trazer aliados que estejam numa posição intermediária ou que tenham seus interesses contemplados pelo desafiante, como lideranças sindicais e dos movimentos sociais. Ainda que efetivamente o grupo desafiante não tenha um resultado concreto de estabelecer-se como um novo grupo dominante, no caso em estudo, ele teve sucesso em inserir na agenda do campo da educação fiscal questões que podem fortalecer suas posições como desafiante nos campos da política fiscal e de combate à corrupção. Esses desafiantes articularam-se de forma notável nos espaços de decisão da política e participaram ativamente na estruturação de um espaço importante de intervenção via sociedade civil organizada, com a realização da I Consocial.

Acionando suas identidades, atuaram diretamente no campo da educação fiscal, influenciando na revisão dos conteúdos constantes nos cadernos pedagógicos do curso Disseminadores de Educação Fiscal, principal produto de disseminação da política de educação fiscal. Uma comparação entre as referências bibliográficas da edição de 2004 e de 2014 desses cadernos aponta entre as novas referências as contribuições Eugênio Celso Gonçalves (BRASIL, 2014d), tratando do tema da educação fiscal e mudança social; Maria Victória Benevides (BRASIL, 2014e), cidadania; Maria Lúcia Fattorelli Carneiro (BRASIL, 2014e), dívida pública; Gilbert Dupas (BRASIL, 2014e), economia global e exclusão social; Márcio Pochman (BRASIL, 2014e), desigualdade social e nova classe média; e Marcelo Lettiere e Fátima Gondin (BRASIL, 2014f), tributação e desigualdade social. Ainda nesse sentido, o tema do imposto sobre grandes fortunas foi incluído entre os conteúdos (BRASIL, 2014f, p. 52) e foi alterada a relação entre a política de educação fiscal e a política de combate

à corrupção: em 2004, a proposta é ser um instrumento para reduzir a corrupção (BRASIL, 2004b, p. 43), em 2014, é um instrumento de combate à corrupção (BRASIL, 2014d, p. 41). Outra mudança relevante está no terceiro módulo do curso Disseminadores de Educação Fiscal, cujo título era Sistema Tributário Nacional em 2004 e passou a ser Função Social dos Tributos na edição de 2014, com a introdução nesta última edição de um capítulo específico sobre justiça fiscal.

Aos poucos, justiça fiscal, temas como os paraísos fiscais e reforma tributária com justiça social estão encontrando espaço nas agendas governamentais e há evidências disso. Por exemplo, uma busca pelo termo “justiça fiscal” no site de pesquisa especializado em artigos acadêmicos www.scholar.google.com.br, sem incluir as citações e delimitando o período entre 1998-2002, que corresponde ao segundo mandato do Presidente FHC, traz 84 resultados; de 2003-2009, primeiro e segundo mandato do Presidente Lula, 602 resultados; de 2010-2013, mandato da Presidente Dilma, 777 resultados. No Senado Federal⁷⁶, no período de 1998-2002 o termo “justiça fiscal” foi registrado em cinco pronunciamentos; de 2003-2009, em 119 pronunciamentos; de 2010 a 30/10/2014, 32 pronunciamentos. Na Câmara dos Deputados Federais⁷⁷, no período de 1998-2002, três pronunciamentos no plenário registram o termo; de 2003-2009, seis pronunciamentos; e de 2010 a 30 de outubro de 2014, oito pronunciamentos. Uma pesquisa dessa natureza não nos diz qual interpretação de justiça fiscal está predominando, mas indica que a questão entrou na agenda. E nossas evidências sobre a trajetória dos desafiantes dão a medida da contribuição do grupo desafiante nesse agendamento.

⁷⁶A busca foi feita em <www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/default.asp>, em 3 nov. 2014, pelo termo “justiça fiscal”.

⁷⁷A busca foi feita em <www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>, em 3 nov. 2014, pelo termo “justiça fiscal”.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese investigou o papel das ideias e de seus portadores organizados em campos de ação estratégicas no processo de deslocamento de conteúdos e práticas do campo de ação estratégica da política de combate à corrupção para o campo de ação estratégica da política de educação fiscal, um subcampo da política fiscal. O período compreendido na análise foi delimitado aos mandatos do Presidente FHC (1998-2002), do Presidente Lula (2003-2010) e da Presidente Dilma (2010-2014). Através do mapeamento dos grupos e atores estratégicos dominantes e desafiantes, que atuam no campo de ação estratégica da educação fiscal e na política de combate à corrupção, foi apresentada a configuração de ambos os campos.

O alinhamento dos grupos e atores estratégicos dentro do campo das políticas de combate à corrupção foi realizado a partir do enquadramento da corrupção enquanto problema moral, para os dominantes, ou como um problema econômico-institucional derivado do poder econômico com regulação estatal deficiente, do ponto de vista dos desafiantes. A solução para os que defendem a abordagem moral do problema está em processos educativos que fomentem um padrão moral definido pelo grupo como adequado. Para os que se alinham à abordagem econômico-institucional, a solução deve contemplar, entre outras medidas, um alinhamento da política fiscal com as políticas de combate à corrupção, pela criação de mecanismos de contenção do poder econômico.

No campo da política de educação fiscal, o enquadramento do problema está relacionado à falta de cumprimento voluntário da obrigação fiscal. Assim, o grupo dominante interpreta o problema como consequência da ausência de uma determinada moral fiscal e defende ações informativas e formativas principalmente para criar um *ethos* de contribuinte e as bases de uma moral avaliada como adequada pelo grupo. Por outro lado, os desafiantes atribuem ao formato atual do sistema fiscal tributário a estrutura de oportunidades para corrompê-lo. Para esse grupo, a estratégia a ser desenvolvida deve agregar à dimensão informativa dados sobre as características fortemente regressivas do sistema fiscal brasileiro e uma dimensão formativa que estimule o cidadão a posicionar-se pela transformação das iniquidades do sistema e pelo combate à corrupção. A ideia do tributo como instrumento de coesão social para esse grupo está na justiça fiscal como substrato necessário para a justiça social.

A transferência de ideias entre os campos foi investigada tendo como lentes analíticas os referenciais teóricos sobre o papel das ideias em políticas públicas (KINGDOM, 1995;

BÉLAND E COX, 2011; FAFARD, 2012; JONH, 2003) e a Teoria dos Campos Estratégicos (FLIGSTEIN, 2007; FLIGSTEIN E MACADAM, 2012), complementados pelos estudos da sociologia da moral (PHARO, 1992). Os procedimentos metodológicos incluíram pesquisa em documentos oficiais produzidos pelo governo federal e suas agências, tais como atas, relatórios, anais de seminários, notícias e pronunciamentos oficiais; legislação federal e estaduais e documentos produzidos por organizações societárias e divulgações em seus endereços eletrônicos. Houve acompanhamento de etapas da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social no Rio Grande do Sul e da etapa nacional em Brasília. As entrevistas com atores estratégicos foram realizadas como recurso metodológico de complementação de lacunas da documentação pesquisada e de investigação das ideias e estratégias dos envolvidos em episódios de disputa em ambos os campos.

A investigação sustentou-se em quatro hipóteses de trabalho. A primeira estava relacionada à existência de um enquadramento, tanto do problema da corrupção quanto do problema do não cumprimento voluntário das obrigações fiscais, que resultava na escolha da educação como medida de enfrentamento, cuja base era um núcleo comum de argumentos no que se refere ao papel da educação para fomentar a cidadania ativa, utilizado pelos grupos e atores estratégicos tanto da educação fiscal como do combate à corrupção. Os grupos que defendem a educação para efetivar a cidadania fiscal ou combater a corrupção consideram que na raiz dessas questões existe um desvio do padrão moral definido por eles como adequado. No campo da política fiscal, a educação tem um papel informativo e seu principal objetivo é demonstrar socialmente que os serviços prestados pelo Estado não são benesses concedidas aos cidadãos, mas frutos da sua própria contribuição pelo pagamento de impostos, e que os gestores públicos devem prestar contas da aplicação desses recursos. No campo das políticas de combate à corrupção, o papel da educação está relacionado a desenvolver um padrão de moralidade, pela internalização de valores que tornará o problema da corrupção responsabilidade de todos, fomentando uma cidadania ativa referida nos meios de comunicação e estudos acadêmicos como controle social do Estado ou participação social qualificada.

A inclusão da educação para cidadania busca, em alguma medida, mover pessoas em direção ao ideal de participação qualificada nos espaços políticos, ou sob o rótulo de educação política, que recuperem o sentido de cidadania ativa transformando-se em novos sujeitos políticos (BENEVIDES, 1994). Como a construção de uma ideia e de um comportamento para a cidadania ativa é social, varia significativamente de um espaço social para outro. O que permitiu o consenso entre os grupos dominantes e desafiantes, tanto do campo da educação

fiscal quanto do campo das políticas de combate à corrupção, foi a ideia do consenso moral (PHARO, 1992) sobre a importância da educação. Tal consenso foi construído por atores habilidosos de ambos os campos investigados, que aproveitaram a ideia fundamental e compartilhada sobre o papel da educação para fomento da cidadania ativa a fim de construir uma base comum de significados e identidades. Na operacionalização da ideia no campo da educação fiscal ou no de combate à corrupção, identificou-se variações nos esquemas de interpretação do papel da educação. Em cada campo, os grupos desafiantes a interpretaram como uma oportunidade para a transformação social e os grupos dominantes como reforço da manutenção ou expansão da política pública atual.

A segunda hipótese de trabalho afirmava que a transferência de conteúdos e práticas do campo de ação estratégica de combate à corrupção para o campo da educação fiscal foi resultado da ação de atores habilidosos com origem no campo de combate à corrupção que ingressaram no campo da educação fiscal. A investigação demonstrou que o desfecho da disputa interna na Receita Federal sobre o papel da política fiscal na sua relação com as políticas de combate à corrupção deslocou atores deste campo para o campo da educação fiscal. Esse evento, associado à alteração do equilíbrio no campo da educação fiscal pelos episódios de disputa que afetaram as relações dentro do grupo dominante, abriu a “janela de oportunidade” (KINGDON, 1995), aproveitada por atores habilidosos para deslocar ideias e estratégias sobre a política de combate à corrupção para o campo da educação fiscal. Tal estratégia foi efetivada com base na utilização de seus conhecimentos técnicos e identidades profissionais como fonte de legitimação do seu discurso, bem como nas pontes construídas em arenas formais e na rede fiscal das políticas investigadas. Esses atores agiram a fim de construir identidades e significados para outros atores e grupos estratégicos, no campo da educação fiscal, que legitimaram suas propostas.

A criação de significados e identidades é ação intencional que tem o propósito de construir adesões através de uma conexão significativa entre os interesses dos diferentes grupos de ação estratégica. Essa construção é feita através de uma história causal (STONE, 1989) contada sobre o episódio: o que ocorreu, de quem é a culpa, que efeitos serão sentidos e como é possível resolvê-lo de maneira que todos os que aceitarem a história como legítima tenham algum ganho. A história causal, para o grupo a que se dirige, responderá à função existencial do social, dará um sentido que justifique a adesão e, portanto, deve incorporar um significado compartilhado que sirva de substrato ao ponto específico que está em disputa. A educação como um valor de cidadania cumpriu essa função existencial do social.

O compartilhamento de significados, agregado à possibilidade de melhorar a posição no campo, criou as condições para que os atores hábeis desafiantes do campo das políticas de combate à corrupção adentrassem no campo da educação fiscal, compartilhassem a ideia de educação fiscal e inovassem ao incluir seus próprios conteúdos, apresentados em espaços de debates em que antes eram vetados. Se antes a abordagem dominante na educação fiscal estava na dimensão de uma formação educativa sobre o sistema tributário e cumprimento das obrigações fiscais, ideias que nesta tese foram resumidas como alfabetização fiscal, com a entrada dos atores desafiantes do campo das políticas de combate à corrupção, reforçando o grupo dos desafiantes no campo da educação fiscal, a situação é outra. A relação entre a política fiscal, e conseqüentemente a educação fiscal, e as políticas de combate à corrupção foi estabelecida em um outro patamar. Assim, o tema do combate à corrupção, que estava numa posição marginal, está assumindo um protagonismo na política de educação fiscal.

A terceira hipótese referia que a transposição de conteúdos e estratégias do campo da política de combate à corrupção para a educação fiscal estava relacionada à disputa presente no campo político mais amplo, sobre a concepção de Estado e o papel da sociedade no controle social do Estado. As eleições presidenciais no Brasil têm constituído-se após a democratização em espaços de disputas sobre a concepção de Estado, oscilando entre os que defendem o modelo de Estado liberal e os que se alinham ao modelo de Estado social. A implementação da política pública depende necessariamente da interpretação sobre qual modelo é legítimo e quais grupos detêm a capacidade de validá-lo, ainda que outros permaneçam no campo disputando e tentando legitimar sua interpretação. Isso significa que, mesmo após os resultados da eleição e especialmente no campo da política fiscal, a burocracia estatal especializada fará essa disputa em cada espaço e momento de definição e implementação da política pública. Com relação às políticas analisadas nesta tese, o alinhamento com um modelo de Estado determina a posição dos grupos e atores com relação à política institucional. Em cada campo específico, há atores estratégicos dominantes e desafiantes, disputando suas visões da política. A transposição de conteúdos e estratégias da política pública de combate à corrupção para o campo da educação fiscal está relacionada à disputa entre dominantes e desafiantes sobre a concepção de Estado. Essa disputa foi travada em cada instituição estatal ou societal envolvida no processo e repercutiu no contexto ampliado da política.

A administração tributária federal, tendo em vista sua importância para viabilizar qualquer ação governamental, tende a ser muito influente e dispor de muitos recursos no âmbito da gestão pública. Seu espectro de atuação envolve várias áreas de políticas públicas,

por exemplo, as políticas fiscais e tributárias na sua relação com as de combate à corrupção ou as medidas tributárias na sua relação com a política econômica e fiscal. Apesar de sua influência, ela não se constitui como um bloco homogêneo, e os desafiantes no campo da política fiscal deslocaram esse poder de influenciar em favor dos seus objetivos para outros espaços de decisão sobre a política pública. Aproveitaram o fato de que no campo de combate à corrupção há a presença relevante e mobilizadora da sociedade civil organizada, realizaram processos de negociação em que atores habilitados reinterpretaram conteúdos e práticas da educação fiscal, no sentido de incorporarem temas do combate à corrupção, bem como efetivaram a adesão dos outros atores. Engajaram-se como um ato político que visa à transformação social.

A agência é importante quando se tenta demonstrar o acontecimento da transferência de ideias, mas é a estrutura que responde sobre as oportunidades ou restrições. Os desafiantes do campo de combate à corrupção, ligados à Receita Federal, perceberam no subcampo da educação fiscal uma estrutura de oportunidades. A política de educação fiscal é majoritariamente dominada pela administração tributária, o que representou o seu passaporte para a entrada no campo, proporcionando as condições para apresentar suas ideias ligando a política de educação fiscal à política de combate à corrupção. O objetivo inicial desses atores habilitados foi apresentar sua concepção de Estado e o papel da política fiscal no combate à corrupção em espaços de debates em que pudessem influenciar com suas ideias. No campo da política de educação fiscal, ressignificaram seu papel ao agregar uma nova interpretação sobre sua contribuição no combate à corrupção.

A quarta e última hipótese trabalhou com o papel das unidades de governança, que na Teoria dos Campos tem originalmente a função de manter a ordem no campo e conter o poder dos dominantes, além de efetivar as relações externas. Porém, essa hipótese considerou que, em contextos históricos nos quais a construção do campo ocorre em processos democráticos, as unidades de governança podem constituir-se em um campo de ação estratégica protagonista. Na investigação realizada nesta tese, a CGU exerce o papel de unidade de governança do campo das políticas de combate à corrupção, enquanto a Esaf desempenha o mesmo papel no campo da educação fiscal. As unidades de governança podem assumir um papel relevante na construção dos significados e identidades pelos métodos de gerenciamento do equilíbrio do campo, e foi exatamente nesse sentido a atuação da Controladoria.

A CGU é a unidade de governança do campo das políticas de combate à corrupção, mas participa como membro do campo da educação fiscal e aproveitou as condições geradas durante a Consocial para fomentar a participação de atores estratégicos do campo da educação

fiscal no processo conferencial. Seu objetivo não estava diretamente relacionado ao alinhamento da política de educação fiscal em direção aos objetivos do campo de combate à corrupção, mas buscava garantir ampla difusão e participação na conferência pelo uso da rede da política de educação fiscal. O processo conferencial abriu a participação no campo a novos grupos e atores estratégicos, ampliou a rede de interações e as possibilidades de criação de significados e identidades. A estratégia de fomentar a participação da rede de educação fiscal foi executada pela CGU com sucesso, parte pela habilidade dos atores sociais com quem se aliou, parte porque a Esaf enfrentava internamente uma crise no campo e não atuou na preservação do equilíbrio. A colocação importante da política de educação fiscal como a segunda diretriz mais votada da conferência, com relação à CGU, foi um efeito colateral da mobilização promovida, e não o seu objetivo.

O campo das políticas de combate à corrupção ainda se encontra indefinido no que diz respeito à hegemonia de uma visão sobre a política. As convenções internacionais indicam as diretrizes, mas a profundidade e a extensão em que serão implementadas dependem da disputa no contexto ampliado pelo modelo de Estado. A vitória em segundo turno da Presidente Dilma, em tese mais alinhada com o modelo de Estado social pela implementação de políticas sociais focalizadas, com margem pouco significativa (51,64% dos votos válidos) demonstra que essa disputa está longe de uma resolução. Os grupos desafiantes na política de combate à corrupção, que pretendem uma interpretação do problema relacionada à ausência de controle estatal sobre o poder econômico, permanecem no campo em franca atuação. A estratégia inovadora de transferir suas ideias para outros campos pelo acionamento de múltiplas identidades e do seu conhecimento especializado demonstram sua intencionalidade de alteração do equilíbrio do campo em favor das suas ideias. Nesse sentido e com relação ao contexto histórico, social e político brasileiro, o que se pode afirmar é que os dominantes do campo das políticas de combate à corrupção que a interpretam como um problema moral permanecem como dominantes, mas há um processo em andamento que pode afetar sua influência hegemônica no campo. Os desafiantes do campo da educação fiscal, apoiados por novos atores provenientes do campo das políticas de combate à corrupção, por uma comunidade epistêmica e por uma conjuntura política no contexto ampliado que coloca em debate visões sobre o Estado, estão habilmente explorando as brechas no campo. Investigações que acompanhem essa dinâmica processual dos campos de ação estratégica das políticas de combate à corrupção e da educação fiscal podem apontar uma tendência futura.

REFERÊNCIAS

ABRACCI – Articulação Brasileira contra a Corrupção e a Impunidade. 2014. Disponível em: <www.abracci.org.br>. Acesso em: 4 fev. 2014.

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Luciana Lima Costa. (Org.). **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008, v. 1, p. 1-270.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. In: **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>. Acesso em: 24 abr. 2013.

ADES, Alberto; TELLA, Rafael Di. National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic*. **The Economic Journal**, v. 107, n. 443, p. 1023-1042, 1997.

AGÊNCIA ESTADO – ESTADÃO. **Chefe da Receita loteia cargos entre sindicalistas**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 29 out. 2008. Disponível em: <www.politica.estadao.com.br/noticias/geral,chefe-da-receita-loteia-cargos-entre-sindicalistas,268730>. Acesso em: 21 jul. 2014.

AHMAD, Eatzaz; ULLAH, Muhammad Aman; ARFEEN, Muhammad Irfanullah. Does corruption affect economic growth?. **Latin american journal of economics**, v. 49, n. 2, p. 277-305, 2012.

ALBUQUERQUE CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991. Disponível em: <www.books.google.com.br/books?id=4y8PAAAAYAAJ>. Acesso em: 23 mar. 2015.

ALENCAR, C. H. R. D.; GICO JR., I. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista Direito GV**, v. 7, p. 75-98, 2011. ISSN 1808-2432. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&id=S1808-24322011000100005&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. O controle social como contraponto/complemento ao controle jurisdicional de políticas públicas: combate à corrupção enquanto empecilho à efetivação dos direitos fundamentais sociais. In: **Unesc International Legal Seminar**, 2014, p. 493-504.

AMARAL, Daniela Patti do. Ética, moral e civismo: difícil consenso. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, v. 37, n. 131, ago. 2007. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0100-15742007000200007>. Acesso em: 20 mar. 2013.

ANDERSON, Perry et al. Balanço do neoliberalismo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANGÉLICO, Fabiano; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Acesso à informação e ação comunicativa: novo trunfo para a gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 10, n. 21, p. 7-27, 2012. Disponível em: <www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimento_emquestao/article/view/342>. Acesso em: 10 out. 2014.

ARAÚJO, Fábio de Almeida Lopes; SOUZA, Marcos Aguerri Pimenta. **Educação financeira para um Brasil sustentável** – Evidências da necessidade de atuação do Banco Central do Brasil em educação financeira para o cumprimento de sua missão. Trabalho para Discussão nº 280. Depep/Banco Central, junho, 2012.

ARAUJO, Rommel Cavalcanti. Entraves à inovação em políticas públicas: o caso do Programa de Educação Tributária do estado da Bahia. In: **Revista NAU Social** – v. 3, n. 4, p. 71-94, mai./out. 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS ENGENHEIROS DA PETROBRÁS (AEPET). **Programa Faixa Livre de 15 ago. 2014**. Disponível em: <www.aepet.org.br/site/faixalivre/pagina/200/Programa-Faixa-Livre-15082014>. Acesso em: 3 nov. 2014.

ASSUNO, Marianne. Burocracia e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: **Soc. estado**, Brasília, v. 21, n. 3, dez. 2006. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0102-69922006000300017>. Acesso em: 25 out. 2011.

ATA, A.; Yilmaz; ARVAS, M. Akif. **Determinants of economic corruption**: a cross-country data analysis. *International Journal of Business and Social Science*, v. 2, n. 13, p. 161-169, 2011.

AUGUSTINIS, Viviane Franco; COSTA, Alessandra de Sá Mello da; BARROS, Denise Franca. Uma análise crítica do discurso de educação financeira: por uma educação para além do capital. In: **Revista ADM. MADE**, v. 16, n. 3, p. 79-102, 2013.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: **Opin. Pública**. 2008, v.14, n.1, p. 43-64. ISSN 0104-6276. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 2 fev. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. In: **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 12, n. 35, out. 1997. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 mar. 2014.

BAIOCCHI, Gianpaolo et al. Transformation institutionalized? Making sense of Participatory Democracy in the Lula Era. In: **Democratization in the Global South**: the importance of transformative politics, p. 217, Palgrave Macmillan, New York, 2013.

BALBINOTTO NETO, Giácomo. **“Rent-seeking” e crescimento econômico**: teoria e evidências. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Economia, USP. São Paulo, 2000.

BARBOSA, Thiago de Azevedo. **Da influência dos valores culturais na percepção e prática da corrupção**: de perspectivas teóricas a evidências empíricas. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília: Brasília, 2012. Disponível em: <www.repositorio.unb.br/handle/10482/11419>. Acesso em: 3 dez. 2014.

BARRERAS, Sandra Bittencourt de. **O agendamento do aborto na campanha presidencial brasileira de 2010**: reverberação e silenciamento estratégicos entre imprensa, mídias sociais e candidatos. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Comunicação Social, UFRGS. Porto Alegre, 2013.

BARROCAL, André. **O politburo ortodoxo**. Carta Capital, São Paulo, 31 jul. 2013. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/revista/772/o-politburo-ortodoxo-4079.html>. Acesso em: 5 fev. 2015.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Tradução de Pedrinho Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BAUMAN, Zygmund. **Vida em fragmentos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

BAUMGARTNER, Frank R. Ideas, paradigms and confusions. **Journal of European Public Policy**, v. 21, n. 3, p. 475-480, 2014.

BAUTISTA, Oscar Diego. Institucionalización de instrumentos éticos: un dique a la corrupción política en América Latina. In: **200 años de Iberoamérica (1810-2010)**, p. 2.073-2.093, 2010. Disponível em: <www.halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531528>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (Ed.). **Ideas and politics in social science research**. Oxford University Press, 2010. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=BriVILD1dcQC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, ago. 1994. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 mar. 2014.

BENSON, David; JORDAN, Andrew. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. In: **Political Studies Review**, v. 9, n. 3, p. 366-378, 2011.

BENTZEN, Jeanet Sinding. How Bad is Corruption? Cross country Evidence of the Impact of Corruption on Economic Prosperity. *Review of development economics*, v. 16, n. 1, p. 167-184, 2012.

BEZERRA, M. O. **Bases sociais da prática da corrupção no Brasil**. Departamento de Antropologia, Universidade de Brasília, 1994. Disponível em: <www.books.google.com.br/books?id=fi4PAAAAYAAJ>. Acesso em: 23 mar. 2015.

BIANCO, Mônica de Fátima; COLBARI, Antonia de Lourdes; SILVA NETO, Augusto Oliveira da. A categoria dos auditores fiscais da Receita Federal do Brasil: a (des)construção da identidade profissional. In: **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, set. 2010.

Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 jul. 2014.

BOITO JR., Armando. A burguesia no governo Lula. In: **Crítica marxista**, n. 21, p. 52-77, 2006.

BONFIM, Washington Luís de Sousa e SILVA, Irismar Nascimento da. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? In: **Rev. Sociol. Polit.** 2003, n.21, p. 109-123. ISSN 0104-4478. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200008>. Acesso em: 2 nov. 2011.

BORGES, Erivan Ferreira. **Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela administração municipal**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília/Universidade da Paraíba/Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça fiscal. In: **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007. Disponível em <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. Câmara dos Deputados. **Audiência debaterá inclusão da educação fiscal nos ensinos fundamental e médio**. Câmara Notícias, 13 out. 2011. Disponível em: <www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/educacao-e-cultura/203903-audiencia-debatera-inclusao-da-educacao-fiscal-nos-ensinos-fundamental-e-medio.html>. Acesso em: 3 abr. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Discurso proferido pelo Deputado Sérgio Miranda, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB) no Plenário da Câmara Federal em 20 de março de 2002**. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/SitaqWeb/>. Acesso em: 4 fev. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Discursos e notas taquigráficas: busca por “justiça fiscal”**. Disponível em: <www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Legislação Informatizada – Resolução nº 1, de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para regulamentar a competência, prevista no inciso XV do art. 52 da Constituição Federal, de avaliar o Sistema Tributário Nacional e as administrações tributárias dos entes federados. Disponível em: <www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2013/resolucao-1-8-marco-2013-775483-publicacaooriginal-139196-pl.html>. Acesso em: 3 abr. 2014.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Atas da Comissão Organizadora da Consocial**. Disponível em: <www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/Consocial/Comissao/atas.asp>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. Diário da Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 46/1999**. Disponível em: <www.imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23OUT1999.pdf>. Acesso em: 7 out. 2014.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Produção do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea**. Disponível em: <www.ipea.gov.br/memoriatecnica>. Acesso em: 4 fev. 2015.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sofinha Web**. Disponível em: <www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/sofinha/sofinha_web>. Acesso em: 8 abr. 2014.

_____. Palácio do Planalto. **Anais dos Seminários**. Disponível em: <www.etica.planalto.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. Palácio do Planalto. **Comissão de Ética Pública – reunião extraordinária da Consocial**. 2015a. Disponível em: <www4.planalto.gov.br/cep_reunioes/atas>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BRASIL. Polícia Federal. **Histórico de operações da Polícia Federal**. 2015b. Disponível em: <www.dpf.gov.br/agencia/estatisticas>. Acesso em: 17 fev. 2015.

_____. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Educação fiscal**. Disponível em: <www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/educacao-fiscal>. 2015c. Acesso em: 17 ago. 2014.

_____. Programa de Educação Financeira nas Escolas. **Como implementar**. Disponível em: <www.edufinanceiranaescola.gov.br/como-implementar/>. 2015d. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. Receita Federal do Brasil. **Destinação de mercadorias** – mercadorias apreendidas. 2015e. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Publico/destinacaoMercadorias/MercadoriasApreendidas>. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Receita Federal. **Contribuinte do futuro**. 2015f. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/EducaFiscal/ContribFuturo.htm>. Acesso em: 3 abr. 2014.

_____. Senado Federal. **Discurso do senador Paulo Davim, do Partido Verde (PV), proferido na sessão plenária do dia 26 de junho de 2013**. 2013. Disponível em: <www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/>. Acesso em: 2 out. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Portal Atividade Legislativa:** Pronunciamentos – busca por “justiça fiscal”. Disponível em: <www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/default.asp>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. Código Penal Brasileiro. **Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 1 out. 2014.

_____. Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.** Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2012.

_____. **Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013a.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 1 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional, 2013:** 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. – Brasília: Presidência da República, 2013b. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5.363/2005** – Inclui o art. 312-A e altera o art. 327, no Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de setembro de 1940, Código Penal Brasileiro, incluindo o tipo penal do enriquecimento ilícito. Disponível em: <www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=288051>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BRASIL. (Anais) **I Seminário Internacional Ética como Instrumento de Gestão;** Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública, 1, 2001. Brasília:2002b.

_____. (Anais) **II Seminário Internacional Ética como Instrumento de Gestão;** Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública, 1, 2002. Brasília: 2002c.

_____. **Constituição da República Federativa brasileira de 1988.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. (Decreto Presidencial) **Decreto de 8 de dezembro de 2010.** Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL Brasília: Presidência da República: 2010c. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13078.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. (Decreto Presidencial) **Decreto de 8 de julho de 2011.** Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial e revoga o Decreto de 8 de dezembro de 2010. Brasília: Presidência da República, 201e. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13078.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. **Decreto de 26 de maio de 1999.** Cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Dnnconduta.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

BRASIL. **Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994**. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 2 out. 2014.

_____. **Decreto 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Decreto 4.923, de 18 de dezembro de 2003a**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4923.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Decreto 6.029, de 1º de fevereiro de 2007**. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6029.htm#art25>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Decreto 7.397, de 22 de dezembro de 2010b**. Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef), dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Deliberação 2 CVM**– Comissão de Valores Mobiliários (DOU 22/12/2006), 2006b. Disponível em: <www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-53-16-2006-12-01-2>. Acesso em: 1º out. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Lei 10.682 de 28 de maio de 2003c**. Cria cargos na Carreira Policial Federal e o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.682.htm>. Acesso em: 4 jan. 2015.

_____. **Lei 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Lei 12. 683, de 9 de julho de 2012d**. Altera a Lei 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112683.htm>. Acesso em: 8 out. 2014.

_____. **Lei 12. 741, de 8 de dezembro de 2012f**. Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do artigo 150 da Constituição Federal; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112741.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. **Lei 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias nºs 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12813.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014b**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

BRASIL. **Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm>. Acesso em: 2 out. 2014.

_____. **Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 2 out. 2014.

_____. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 2 out. 2014.

_____. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 2 out. 2014.

BRASIL. **Lei 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613compilado.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999a**. Altera dispositivos da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 7 out. 2014.

_____. **Lei 11.648, de 31 de março de 2008b**. Dispõe sobre o reconhecimento formal das centrais sindicais para os fins que especifica, altera a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11648.htm>. Acesso em: 18 dez. 2014.

_____. **Portaria da Esaf 104, de 28 de julho de 2010**. Dispõe sobre a criação, no âmbito da ESAF, de Comitê Executivo do Grupo de Educação Fiscal. ESAF: 2010d. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/legislacao/portarias/>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Portaria Interministerial MF 587, de 21 de dezembro de 2010**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB. Brasília: Ministério da Fazenda, 2010a. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/portarias/2010/interministeriais/>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Portaria Interministerial MF 596, de 05 de abril de 2012**. Disciplina as atividades relacionadas à Educação Fiscal no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Brasília: Ministério da Fazenda, 2012e. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/Portarias/2012/portrfb8962012.htm>. Acesso em: 1º out. 2014.

BRASIL. **Portaria Interministerial MF/MEC 413, de 31 de dezembro de 2002**. Define competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Brasília: Ministério da Fazenda, 2002a. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/portarias/2002/interministeriais/>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Portaria GB MF 35, de 27 de fevereiro de 1998**. Cria o Grupo de Trabalho Educação Tributária. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998a. Disponível em: <www.fazenda.mg.gov.br/cidadaos/educacao_fiscal/aspectos_legais/portaria_35.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. **Protocolo de Cooperação 5/2007 – IV Encontro Nacional de Administração Tributária**. Protocolo de Cooperação que entre si celebram a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, os Estados e o Distrito Federal, por intermédio de suas Secretarias de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação, e os Municípios, objetivando o fortalecimento do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. Brasília: Ministério da Fazenda, 2007b. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/RecomendacoesCGSN/Protocolos/2007/protocolo5.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

BRASIL. (Regulamento) **Código de Conduta da Alta Administração Federal**. Presidência da República:2000a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm>. Acesso em: 17 fev. 2015.

_____. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Controle Social e Transparência Pública**. Controladoria-Geral da União: 2012g. Disponível em: <www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. **Resultados**. Controladoria-Geral da União: 2014g. Disponível em: <www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/resultados>. Acesso em: 1º out. 2014.

_____. **Documento-Base do Programa Nacional de Educação Fiscal**. Brasília: 2014c. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/sobre-o-programa>. Acesso em: 18 fev. 2015.

_____. Ministério da Educação. Educação econômica. In: **Cadernos Pedagógicos Mais Educação**, v. 11. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=8214&Itemid=>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. **Planejamento Estratégico do Programa Nacional de Educação Fiscal 2004-2010**. Brasília: 2004a. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/sobre-o-programa/planejamento-estrategico>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Educação fiscal no contexto social**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2004b.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Relação Estado sociedade**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2004c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Sistema Tributário Nacional**. 5. ed. Brasília: Esaf, 2004d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Gestão democrática dos recursos públicos**. 5. ed. Brasília: Esaf, 2004e.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. **Planejamento Estratégico do Programa Nacional de Educação Fiscal 2008-2011**. Brasília: 2008a. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/sobre-o-programa/planejamento-estrategico>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. Presidente (1995: FHC). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51 Legislatura / Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2001a. 247 p. (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2014.

BRASIL. Presidente (1995-2002: FHC). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51 Legislatura / Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo, 2002. 584 p. (Documentos da Presidência da República). Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2003: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2003b. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2009: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Presidência da República, 2009. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. – Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República. 2007 a. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. -Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2004. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. -Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 2005. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura / Luiz Inácio Lula da Silva. – Brasília: Presidência da República, Secretária-Geral da Presidência da República, 2006a. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2008: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2008. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Discurso do Presidente Lula da Silva proferido na cerimônia alusiva ao Dia Internacional contra a Corrupção** – Brasília -DF, 09 de dezembro de 2009. Brasília: Presidência da República, 2009a. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2010: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010 c. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 9 out. 2014.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Discurso do Presidente Lula da Silva proferido na abertura do 4º Fórum Global de Combate à Corrupção**, 7/6/2005. Brasília: Presidência da República, 2005 a. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2003-2010: Lula da Silva). **Pronunciamento do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em cadeia de rádio e televisão sobre medidas do governo para o combate à corrupção**, 23 jun. 2005. Brasília – DF. Brasília: Presidência da República, 2005b. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2014: 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, 2014a. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br> Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff proferido na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas**. Nova York (EUA). Brasília: Presidência da República, 2013c. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff durante cerimônia de lançamento do marco Regulatório da Mineração**, 18 jun. 2013. Brasília-DF. Brasília: Presidência da República, 2013d. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**, 1 jan. 2011. Brasília-DF. Brasília: Presidência da República, 2011d. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

BRASIL. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff por ocasião da cerimônia de sanção da lei que institui o Estatuto da Juventude**, 6 ago. 2013. Brasília-DF. Brasília: Presidência da República, 2013f. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff proferido durante o encerramento do Seminário “Brasil-EUA: Parcerias para o Século XXI”**. Washington-EUA, 9 abr. 2012. Brasília: Presidência da República, 2012a. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff proferido na abertura da 15ª Conferência Internacional Anticorrupção – IACC**, 7 nov. 2012. Brasília: Presidência da República, 2012c. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff proferido na abertura da 1ª Conferência de Alto Nível Parceria para Governo Aberto (OGP)**, 17 abr. 2012. Brasília: Presidência da República, 2012b. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

BRASIL. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Pronunciamento da Presidente Dilma Rousseff à nação de final de ano**, 29 dez. 2013. Brasília-DF. Brasília: Presidência da República, 2013h. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Pronunciamento da Presidente Dilma Rousseff em cadeia de rádio e televisão por ocasião das manifestações de junho**, 21 jun. 2013. Brasília – DF. Brasília: Presidência da República, 2013e. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Pronunciamento da Presidente Dilma Rousseff em cadeia de rádio e televisão por ocasião do Sete de Setembro**, 6 set. 2013. Brasília – DF. Brasília: Presidência da República, 2013c. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2011: Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2011: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2011a. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2012: Dilma Rousseff). **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2011: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

_____. Presidente (2015: Dilma Rousseff). **Discurso da Presidente Dilma Rousseff durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**, 1º jan. 2015. Brasília-DF. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: <www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto>. Acesso em: 9 out. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan.-mar. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal. In: **Pesquisa Pano Econômico**. Rio de Janeiro, v. 21, 1991.

BRESSER PEREIRA, L. C. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. In: **Estud. av.**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142009000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 out. 2014.

CAI, Hongbin; FANG, Hanming; XU, Lixin Colin. Eat, drink, firms and government: an investigation of corruption from entertainment and travel costs of Chinese firms. National Bureau of Economic Research, 2005.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. In: **Dados**. 2003, v. 46, n. 1, p. 153-193. ISSN 0011-5258. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000100005>. Acesso em: 20 mar. 2015.

CAMPBELL, John L. Ideas, politics, and public policy. In: **Annual review of sociology**, p. 21-38, 2002. Disponível em: <www.link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1006871114987?LI=true#page-1>. Acesso em: 19 fev. 2015.

CARRARO, André; DAMÉ, Otávio Menezes. **Educação e corrupção**: a busca de uma evidência empírica. Pelotas: [s.n.], 2007. 21 p.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **SciELO**, Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/02.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2015.

_____. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social e Sociedade**, v. 1, n. 112, 2012.

CATTANI, Antonio David; OLIVEIRA, Marcelo Ramos (Orgs.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo, 2012.

CECCON, Ângela. **Relações de poder na burocracia pública brasileira**: os auditores-fiscais. 2011. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/handle/10183/30612>. Acesso em: 13 fev. 2015.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Una nueva gestión pública para América Latina. In: **Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD** [versión electrónica]; 1998. Disponível em: <www.old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>. Acesso em 31 mar. 2014.

CEPIK, Marco; JORNADA, Helena. SCHNEIDER, Luiza. Globalização e corrupção. In: **Meridiano 47**: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, 2009, v. 10(103).

CHAIA, Vera; TEIXEIRA, Marco Antonio. Democracia e escândalos políticos. In: **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400008>. Acesso em: 13 dez. 2012.

CHAVES, Anna Cecília Santos. A corrupção privada no Brasil. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 4, p. 231-259, 2014.

CONAF 2012 – Congresso Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. 2012. Disponível em: <www.conaf2012.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Convenção da OCDE sobre o combate da corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais**. 2014a. Disponível em: <www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>. Acesso em: 19 fev. 2015.

_____. **Convenção Interamericana Contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos**. 2014b. Disponível em: <www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencao-da-ocde>. Acesso em: 19 fev. 2015.

CONTROLE SOCIAL. **IX Encuentro Técnico Anual De Administradores Tributarios De La República Argentina**. Argentina: 1999. Disponível em: <www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/programas_campanhas/palestrajoagomesargentina.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014.

CORDEIRO, Rui Mesquita. Os projetos de desenvolvimento do Brasil contemporâneo. In: **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 34, n. 2, p. 230, 2014. Disponível em: <www.rep.org.br>. Acesso em: 12 dez. 2014.

CORTES, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. In: **Educar**, n. 25, p. 143-174, 2005. Curitiba: UFPR, 2005.

_____. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, July 2009. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009000700022&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____; LIMA, Luciana Leite. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas**. Lua Nova, São Paulo, n. 87, 2012. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0102-64452012000300003>. Acesso em: 11 abr. 2013.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. D. M.; RODRIGUES, J. F. D. C. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. In: **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 19, p. 419-438, 2009. ISSN 0103-7331. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312009000200010&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2015.

CUNHA, Rodrigo. Injustiça fiscal: paga mais tributo quem realmente pode pagar? In: **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 65, n. 2, jun. 2013. Disponível em: <www.cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252013000200026&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2015.

DAHLSTRÖM, Carl; LAPUENTE, Victor; TEORELL, Jan. The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. **Political Research Quarterly**, p. 1065912911408109, 2011.

DAMATTA, Roberto. **O que é o Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

_____. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

_____. (Org.). **Sumário executivo: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal brasileiro**. CGU, dez. 2011. Disponível em: <www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/pesquisadiagnostico.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.

DAMÉ, Luiza. **Sepúlveda Pertence renuncia à presidência da Comissão de Ética**. O Globo, Rio de Janeiro, 24 set. 2012. Disponível em: <www.oglobo.globo.com/brasil/sepulveda-pertence-renuncia-presidencia-da-comissao-de-etica-6179239>. Acesso em: 20 dez. 2014.

DI GIOVANNI, Geraldo. Estruturas elementares das políticas públicas. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 82, NEPP, Unicamp. 2009. Disponível em: <www.observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2014.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: **American Sociological Review**, v. 48, p. 147-160, 1983. Disponível em: <www.ics.uci.edu/~corps/phaseii/DiMaggioPowell-IronCageRevisited-ASR.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2013.

DOIN, Guilherme Augusto et al. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. In: **Pensamento & Realidade**. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. ISSN 2237-4418, v. 27, n. 2, 2012.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. In: **Governance** 13 (1): 5-24, 2000.

DOMBROWSKI, Osmir. Entre o poder local e a elite central: um ensaio sobre a participação política no Brasil. In: **Cuaderno urbano**, v. 11, n. 11, p. 177-190, 2011.

DONG, Bin; DULLECK, Uwe; TORGLER, Benno. Conditional corruption. **Journal of Economic Psychology**, v. 33, n. 3, p. 609-627, 2012.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, 2007.

DRYZEK, John S. Political inclusion and the dynamics of democratization. In: **American Political Science Review**, 90:475-87, 1996.

DURKHEIM, Émile. **A Educação Moral**. Tradução de Rachel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **Sociologia e filosofia**. Tradução de Fernando Dias Andrade. São Paulo: Martin Claret, 2009.

ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Ações de 2015. In: **XII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro**, Teresina, 18-21 nov. 2014. Disponível em: <www.enccla.camara.leg.br/acoes>. Acesso em: 25 ago. 2014.

EUROPEAN COMMISSION. International Cooperation and development Building Partnerships for Change in Developing Countries. In: **Relatório de Avaliação**. Disponível em: <www.ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/documents/final_report_evaluation_eurosocial_es.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2014.

EVANS, Peter. **State-society synergy: government and social capital in development**. Berkeley: University of California. 1996.

_____. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. In: **Sociologias**, Porto Alegre, n. 9, jan. 2003. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003>. Acesso em: 25 out. 2011.

FAFARD, Patrick. Public health understandings of policy and power: Lessons from INSITE. In: **Journal of Urban Health**, v. 89, n. 6, p. 905-914, 2012. Disponível em: <www.link.springer.com/article/10.1007/s11524-012-9698-2#page-1>. Acesso em: 15 fev. 2015.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Globo, 2001.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? In: **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, jun. 2010.

_____; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? In: **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 7, abr. 2012. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 fev. 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18, p. 21-29, nº 51, fev. 2003.

FARIAS, Fátima Gondim. A Receita do Brasil II – da análise do desmonte ao projeto de reformulação. In: **Unafisco Sindical**, Brasília, DF. [s.d.]. Disponível em: <www2.unafisco.org.br/institucional/conaf/conaf2000/index1.php?codigo=192>. Acesso em: 22 out. 2014.

FARIAS, Fátima Gondim et al. **A Receita do Brasil I** – os instrumentos fundamentais para uma administração tributária voltada para a justiça fiscal. Tese apresentada no VII Congresso Nacional de Auditores Fiscais, 2000. Disponível em: <www2.unafisco.org.br/institucional/conaf/conaf2000/index1.php?opt=1>. Acesso em: 22 out. 2014.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS DE SANTA CATARINA. **Educação fiscal**. Disponível em: <www.educacaofiscal.com.br>. Acesso em: 24 mar. 2015.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo, 2001.

FIIAP – Cooperación Española. **Carta de Intenciones sobre la Educación Tributaria y la Cultura Fiscal Eurosocia**. 2013. Disponível em: <www.fiiapp.org/pdf/noticias/a161a728f3d3c3643e611119160fee27.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. In: **Opin. Pública**, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>. Acesso em: 1º maio 2015.

_____. Sociedade Civil e Controle Social da Corrupção. **Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política**, ano III, número IV, dezembro de 2011., p. 14, 2011.

_____; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. In: **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 fev. 2014.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**, p. 179-206, 2006.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e a teoria dos campos. In: **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 47, n. 2, June 2007. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902007000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 de jun. 2014.

FORTES, Alexandre; FRENCH, John. A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. In: **Tempo soc.**, São Paulo, v. 24, n. 1, 2012. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702012000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2014.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta de princípios**. Disponível em: <www.forumsocialmundial.org.br>. Acesso em: 24 out. 2014.

FRIEDLANDER, David. **O fim dos anfíbios**. Revista Época, São Paulo, 23 maio 2008. Disponível em: <www.revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG83882-6009-523,00-O+FIM+DOS+ANFIBIOS.html>. Acesso em: 4 fev. 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. In: **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, abr. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 jul. 2014.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Combate à corrupção – compromisso com a ética**. In: **Resoluções de encontros e congressos & programas de governo – Partido dos Trabalhadores**. 2002. Disponível em: <www.construindounovobrasil.com.br/images/downloads/combateacorrupcao.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2014.

FURLAN, Fabiano Ferreira. **A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do estado democrático de direito**. Tese de Doutorado. PUC. Belo Horizonte, 2011. 271 p.

GALSTON, William A. Political knowledge, political engagement, and civic education. **Annual review of political science**, v. 4, n. 1, p. 217-234, 2001. Disponível em: <www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.4.1.217>. Acesso em: 19 fev. 2015.

GOENAGA, M. La educación fiscal como nuevo campo de investigación y cooperación institucional. In: F. DÍAZ YUBERO (Coord.). **La experiencia educativa de la Administración Tributaria española**, Documentos IEF 13/09, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, p. 73- 77.

_____. **Elementos principales de la cultura fiscal en América Latina em Fiscalidad en América Latina**. Documento de Trabalho nº 42. Instituto de Estudios Latinoamericanos: Universidad de Alcalá, 2012.

GOES, Airnton. **Conferência Livre aprova 10 propostas para etapa nacional da 1ª Consocial**. Nossa São Paulo, São Paulo, 20 mar. 2012. Disponível em: <www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/17617>. Acesso em: 12 fev. 2014.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert Owen (Ed.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, João Gomes; SOUZA, José Carlos Paulista de. A Educação Corporativa como Diferencial Competitivo para a Escola De Administração Fazendária ESAF. In: SANTOS, Raimundo dos; et al. **Gestão do conhecimento: uma experiência para o sucesso empresarial/organizadores**. Curitiba: Champagnat, 2001.

GONÇALVES, João Gomes. A tributação, a relação estado/cidadão e o controle social. In: **IX Encuentro Técnico Anual de Administradores Tributarios de la República Argentina**. Argentina: 1999. Disponível em:<www.sefaz.ce.gov.br/content/aplicacao/internet/programas_campanhas/palestrajoagomesargentina.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2014.

_____. VII Ética na gestão fiscal-cidadania: experiência do Programa Nacional de Educação Fiscal, Brasil. In: **Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002

GONG, Ting; WU, Alfred M. **Does increased civil service pay deter corruption?** Evidence from China. Review of Public Personnel Administration, p. 0734371X12438247, 2012.

GPOPAI – USP. **Relatório da I Consocial**. Disponível em: <www.gpopai.usp.br/wiki/index.php/RELAT%C3%93RIO_DA_I_CONSOCIAL_DA_USP>. Acesso em: 12 fev. 2014.

GRANOVETTER, Mark. A construção social da corrupção. **Política e Sociedade**, América do Sul, 5 1 08 2008. v. 5, n. 9, out. 2006. Disponível em: <www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1832/1606>. Acesso em: 10 fev. 2013.

GRECO. **Greco Evaluations**. 2000-2012. Disponível em: <www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations>. Acesso em: 23 mar. 2015.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: **International Organization**, 46 (1): 1-35, 1992.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, nº 58, 2003. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0102-6445200300100010>. Acesso em: 12 mar. 2013.

HEIDENHEIMER, Arnold; JOHNSTON, Michael; LEVINE, Victor. **Political corruption: a handbook**. New Brunswick: Transaction, 1989.

HERNANDES, P. P. **Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção**. CGU. Brasília: 6º Concurso de Monografias, 2011. 296 p.

HODGSON, Geoffrey M.; JIANG, Shuxia. The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. **Journal of Economic Issues**, p. 1043-1061, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de; DE ARAÚJO, Ricardo Benzaquen. **Raízes do Brasil**. Companhia das Letras, 1995.

HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. In: **Opin. Pública**. 2000, v. 6, n. 2, p. 167-186. ISSN 0104-6276. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0104-6276000000200001>. Acesso em: 20 mar. 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. Modernization and corruption. **Political corruption: A handbook**, p. 253-263, 1968.

INESC. Plano de Atividades de 2013. In: **INESC: 2013**. Disponível em: <www.inesc.org.br/quem-somos/documentos-constitutivos/planos-de-atividades/plano-de-atividade-2013/view>. Acesso em: 20 fev. 2015.

INGRAM, Helen; SCHNEIDER, Anne. Public Policy and Democratic Citizenship: What Kinds of Citizenship Does Policy Promote? In: **Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO – IBPT. Disponível em: <www.ibpt.org.br>. Acesso em: 24 mar. 2015.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. **Estatuto Social do Instituto Justiça Fiscal**. Disponível em: <www.ijf.org.br/?view=detalhe.publicacao&url_amigavel=estatuto>. Acesso em: 21 jul. 2014.

_____. **Evidências sobre o IJF**: consultas ao site do IJF. 2014. Disponível em: <www.ijf.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2015.

IUNG, MARGARETE LOPES. **Ações de educação fiscal promovidas e desenvolvidas pela Universidade Estadual de Maringá e seus parceiros**. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2011.

JOHN, Peter. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? In: **Policy Studies Journal**, v. 31, n. 4, p. 481-498, 2003.

JOVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, Martin. Entrevista Narrativa. In: BAUER, Martin W. & GASKELI, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho Guareschi. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Os programas de transferência de renda e o voto regional nas eleições presidenciais de 2010. In: **Opin. Publica**, Campinas, v. 17, n. 2, nov. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2014.

KINGDON, J.W. 1995. Agendas, Alternatives and Publics Policies, 2. ed. New York: Harper Collins. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**, v. 1, 2007.

KORNHAUSER, Marjorie E. Tax morale approach to compliance: recommendations for the IRS, A. In: **Fla. Tax Rev.**, v. 8, p. 599, 2006.

LABRA, Maria Eliana; FIGUEIREDO, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica: O potencial dos conselhos de saúde. In: **Ciênc. Saúde Coletiva**, São Paulo, v. 7, n. 3, 2002. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S1413-81232002000300011>. Acesso em: 21 out. 2012.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. In: **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, p. 13-23, 2011. ISSN 0102-6445. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300002&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2015.

LAVOIE, Richard L. Flying above the law and under the radar: instilling a taxpaying ethos in those playing by their own rules. In: **Pace L. Rev.**, v. 29, p. 637, 2009.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American behavioral scientist**, v. 8, n. 3, p. 8-14, 1964.

LIMA, Albertina Silva Santos de. **Uma contribuição ao marketing social e à educação fiscal no Brasil**: análise por meio de casos múltiplos. Tese de Doutorado. Departamento de Dirección de Empresas y Sociología. Universidad de Extremadura. Badajoz. Espanha: 2008, 358 p.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos estud. – CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1º out. 2014.

LOBO, M. L. D. et al. La Educacion Fiscal em España. In: **Documentos del Instituto de Estudios Fiscales**, 29/5. Madrid: 2005.

LOBO, M. L.D. **La educacion fiscal como instrumento de lucha contra el fraud y la evasión fiscal em Fiscalidade outros olhares**. Porto: Vida Económica, 2013.

LOPES, Delma. **Entidades sindicais publicam manifesto em defesa de Lina Vieira**. Nominuto.com, Natal, 14 jul. 2009. Disponível em: <www.nominuto.com/noticias/>

politica/entidades-sindicais-publicam-manifesto-em-defesa-de-lina-vieira/34774/>. Acesso em: 21 jul. 2014.

LOPREATO, F. L. C. **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. Texto para Discussão nº 131, agosto 2007. Campinas-SP: IE/Unicamp. Disponível em: <www.econ.uicamp.br/Downloads/Publicacoes/TextosDiscussao/texto131.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

_____; DOS SANTOS, Fabio Pereira; ÁVILA, Alexandre Gomide de. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 76, p. 63-76, 2011.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Aborto e ativismo religioso nas eleições de 2010. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 7, abr. 2012. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522012000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2014.

MACHADO, Maria das Dores Campos. Religião, cultura e política. In: **Relig. Soc.**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, 2012a. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-85872012000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jun. 2014.

MADUEÑO, Denise. **Marcelo Neri toma posse como presidente do Ipea**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 12 set. 2012. Disponível em: <www.economia.estadao.com.br/noticias/geral,marcelo-neri-toma-posse-como-presidente-do-ipea,126428e>. Acesso em: 5 fev. 2015.

MAMEDE, Artur. **Pobres pagam mais impostos no Amazonas**. Portal Amazônia, Manaus, 18 set. 2014. Disponível em: <www.portalamazonia.com/detalhe/noticia/pobres-pagam-mais-impostos-no-amazonas/?cHash=b32ea9b71716b46b9d7b3be7a4ac5c43>. Acesso em: 6 fev. 2015.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: **International Organization** 52, 4, 1998, p. 943-969. Foundation and the Massachusetts Institute of Technology. Disponível em: <www.courses.washington.edu/ppm504/MarchOlson_IO_98.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2013.

MARCH, James G; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. In: **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 16, n. 31, nov. 2008. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0104-44782008000200010>. Acesso em: 22 abr. 2013.

MARTINS, Ana Maria Quitéria. **A formação da estratégia nacional de educação financeira do governo brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública. Brasília: 2013. Disponível em: <bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/get.php?id=3746>. Acesso em: 24 jul. 2014.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: Hucitec, v. 2, 1994.

MBAKU, John Mukum. Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups. **Cato J.**, v. 16, p. 99, 1996.

MEHTA, Jal. The varied roles of ideas in politics. In: **Ideas and politics in social science research**. Oxford, 2010. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=BriV1LD1dcQC&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

MEIRELES, Andrei; RAMOS, Murilo. **A nova dona do cofre**. Revista Época, São Paulo, 31 jul. 2008. Disponível em: <www.revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI9511-15223,00-A+NOVA+DONA+DO+COFRE.html>. Acesso em: 5 fev. 2015.

MILLER, S. (2005), Corruption. In: E. N. Zalta (Ed.). **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**. Disponível em: <www.plato.stanford.edu/archives/fall2005/entries/corruption/>. Acesso em: 15 abr. 2013.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. Controlling corruption through collective action. **Journal of Democracy**, v. 24, n. 1, p. 101-115, 2013.

MYRDAL, Gunnar. Corruption as a hindrance to modernization in South Asia. In: HEIDENHEIMER, Arnold J.; JOHNSTON, Michael; LEVINE Victor T. Le. **Political corruption: a handbook**. New Brunswick, NJ: Transaction, 1989, p. 265-79.

MORAES, Marcelo de. **Dilma apresenta ao TSE programa de governo radical e depois recua**. O Estado de S. Paulo, São Paulo/Brasília, 5 jul. 2010. Disponível em: <www.politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-apresenta-ao-tse-programa-de-governo-radical-e-depois-recua,576839>. Acesso em: 23 set. 2014.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. In: **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 31, n. 4, Dec. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2014.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na Ciência Política contemporânea e o problema da integração teórica. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 1. Brasília, janeiro-junho de 2009, p. 95-121. Disponível em: <www.seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6593/5319>. Acesso em: 23 abr. 2013.

NEGRI, Ana Lucia Lemes. **Educação para o ensino médio da rede pública: uma proposta inovadora**. Dissertação (Mestrado). Centro Universitário Salesiano de São Paulo. UNISAL, 2010. Disponível em: <www.unisal.br/wp-content/uploads/2013/04/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Ana-Lucia-Lemes-Negri.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2014.

NETO, Heraclio Mendes de Camargo; OLIVEIRA, Filemon Rose. O presidente Lula e os Paraísos Fiscais. 1ª ed. In: **Revista Justiça Fiscal**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.sinprofaz.org.br/pagina/publicacoes>. Acesso em: 6 fev. 2015.

NEWMARK, Adam J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. In: **Review of policy research**, v. 19, n. 2, p. 151-178, 2002.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 227-240, 2010.

NYE, Joseph S. Corruption and political development: A cost-benefit analysis. **American political science review**, v. 61, n. 02, p. 417-427, 1967.

OCDE/INFE. Financial education for youth and in schools: OECD/INFE policy guidance, challenges and case studies. In: **OECD/INFE: Set of Criteria, Principles, Guidelines and Policy Guidance to Improve Financial Education**. Disponível em: <www.oecd.org/daf/fin/financial-education/TrustFund2013_OECD_INFE_Finl_Ed_for_Youth_and_in_Schools.pdf>. Acesso em: 24/07/2014>. Acesso em: 20 fev. 2015.

OXHORN, Philip. Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. In: **Sociologias**, Porto Alegre, v. 12, n. 24, ago. 2010. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S1517-45222010000200003>. Acesso em: 25 fev. 2013.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. In: **Revista Katálysis**, v. 13, p. 250-259, 2010. ISSN 1414-4980. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000200012&nrm=iso>. Acesso em: 23 mar. 2015.

PEIXOTO, Vitor; RENNO, Lucio. Mobilidade social ascendente e voto: as eleições presidenciais de 2010 no Brasil. **Opin. Publica**, Campinas, v. 17, n. 2, nov. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2014.

PAZ, Ezequiel Martins. **A corrupção no Brasil atual conforme a percepção de empresários brasileiros**. 2014. Disponível em <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/handle/1884/36539>> . Acesso em 05 de maio de 2015.

PHARO, Patrick. L'enquête en sociologie morale. In: **L'Année sociologique**. 54.2 (2004): 359-388. Disponível em: <www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2004-2-page-359.htm>. Acesso em: 18 nov. 2014.

PIERUCCI, Antônio Flávio. Eleição 2010: desmoralização eleitoral do moralismo religioso. In: **Novos estud.** – **CEBRAP**, São Paulo, n. 89, mar. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2014.

PISCITELLI, R.; SALVADOR, E. As aparências enganam. **Foco Economia e Negócios**, São Paulo, p. 16-17, 30 dez. 2005.

_____; _____. Reforma tributária muito aquém da justiça social. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, p. 16-17, 30 abr. 2008.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

POWER, Timothy J., GONZÁLEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. In: **Revista de Sociologia e Política**, 21:51-69, 2003.

PRUDENTE, Leonardo Martins. **Aprovação de políticas públicas por servidores do poder executivo e cidadãos**: influência das estratégias de branding e transferência. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/13827?mode=full>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

PSDB.ORG. **Programa do governo José Serra** – uma agenda para o desenvolvimento sustentável do Brasil. 2010. Disponível em: <www.psdb.org.br/wp-content/uploads/2010/10/Programa-de-Governo-Jose-Serra.pdf>. Acesso em: 24 set. 2014.

RAMINA, Larissa. A convenção interamericana contra a corrupção: uma breve análise. In: **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, n. 6, 2009.

RAVERT, Brian P. **Protecting America through better civic education**. 2013. Tese de Doutorado. Monterey California. Naval Postgraduate School. Disponível em: <www.calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/37698/13Sep_Ravert_Brian.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 ago. 2014.

RENNO, Lucio; AMES, Barry. PT no purgatório: ambivalência eleitoral no primeiro turno das eleições presidenciais de 2010. In: **Opin. Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, abr. 2014. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762014000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 set. 2014.

RIBEIRO, Ivan César. **Relações entre Judiciário, Corrupção e Desenvolvimento: o Balanceamento entre Desburocratização e Garantia do Controle da Atividade Pública**. Monografia vencedora do I Concurso de Monografias e Redações. Controladoria Geral da União, 2005.

RIVILLAS, Borja Díaz. **Avances y desafíos de la acción** – fortalecimiento de los programas de educación fiscal. 2014. Disponível em: <www.pt.slideshare.net/EUROsocial-II/avances-y-dEsafos-de-la-accin-fortalecimiento-de-los-programas-de-educacin-fiscal-borja-daz-rivillas-fiiapp-eurosocial>. Acesso em: 7 mar. 2014.

ROMERO, Vilson Antonio. **Os fiscos e a Consocial**. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, Brasília, 24 abr. 2012. Disponível em: <www.anfip.org.br/informacoes/artigos/Os-fiscos-e-a-Consocial-Vilson-Antonio-Romero_24-04-2012>. Acesso em: 19 fev. 2015.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption: a study in political economy**. NY: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The political economy of corruption. **Corruption and the global economy**, v. 31, 1997.

ROSE-ACKERMAN, Susan; HUNT, Sinéad. International Anti-Corruption Policies and the United States National Interest. In: **Debates of corruption and integrity: perspectives from Europe and the US**, p. 38, 2015.

SABATIER, Paul (Ed.). **Theories of the policy process**. Westview: Westview Press, 1999.

_____; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy change and learning: the advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SALVADOR, E. **Cidadania tributária, ainda que tardia**. Correio Braziliense, Brasília, p. 15, 14 dez. 2012.

SANTOS, Renato Almeida dos; GUEVARA, Arnoldo Jose de Hoyos; AMORIM, Maria Cristina Sanches. La corrupción en las organizaciones privadas: análisis de la percepción moral según el género, la edad y el grado de instrucción. **Rev. Adm.** (São Paulo), São Paulo, v. 48, n. 1, p. 53-66, mar. 2013. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072013000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 maio 2015.

_____. Os falsos mitos da desoneração da folha de pagamento. **Tributação & Cidadania**, Brasília, p. 1-2, 1º mar. 2011.

_____. **O verdadeiro dilema do orçamento público**. UnB Agência, Brasília, 27 jul. 2010.

_____. O regressivo financiamento das políticas sociais no Brasil. **Politizando**, Brasília, p. 4-5, 1º ago. 2009a.

_____. O financiamento da educação e a reforma tributária. **Revista Educação Municipal**, Brasília, p. 25, 1º mar. 2009b.

_____. A elite deve pagar a conta. **Le Monde Diplomatique (Brasil)**, São Paulo, p. 15, 2 jan. 2009c.

_____. Os bilhões que nos tomaram. **Le Monde Diplomatique (Brasil)**, São Paulo, 3 dez. 2007a.

_____. CPMF: muito além dos clichês. **Le Monde Diplomatique (Brasil)**, São Paulo, 16 nov. 2007b.

_____; PISCITELLI, R. A Dívida e a Vulnerabilidade do Brasil. **Jornal Economia em Perspectiva**, São Paulo, 2 fev. 2002.

SANTIAGO, Maria Inês Cochrane. **A influência do Programa de Educação Fiscal no comportamento dos alunos do ensino médio: os casos das Escolas Liceu de Acaraú e Maria Luiza Barros de Itarema – CE**. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas do Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, Ceará, 2010.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREIZ, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.2 v.

SARTORE, Marina de Souza. Da filantropia ao investimento socialmente responsável: novas distinções. In: **Caderno CRH**, 25 (66), 2012. Disponível em: <www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632239005>. Acesso em: 20 mar. 2015.

SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 3, p. 47-55, 1999.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. In: **The Annual Review of Political Science**, 2008, v. 11, p. 303-326.

SCHMIDT, Vivien A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. In: **European political science review**, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010.

SCHOMMER, P. C. et al. Pesquisa – Observatórios Sociais voltados à cidadania e à educação fiscal no Brasil: estrutura e atuação. In: **Relatório Técnico**. Florianópolis, Itajaí: UDESC/ESAG, OSI, 2011.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. Controle Social no Brasil – Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. In: **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 1, p. 35-47, 2013.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. GESTÃO. In: **ORG – Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 8, n. 3, 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. **Coesão social, democracia e corrupção**. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso – CEPLAN, 2007.

SCOTT, Ana Silvia. **Os portugueses**. São Paulo: Contexto, 2010.

SETTI, Ricardo. **Desprestigiado por Dilma, o ex-ministro do Supremo Sepúlveda Pertence renuncia à presidência da Comissão de Ética**. Veja, São Paulo, 24 set. 2012. Disponível em: <www.veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/desprestigiado-por-dilma-o-ex-ministro-do-supremo-sepulveda-pertence-renuncia-a-presidencia-da-comissao-de-etica/>. Acesso em: 20 dez. 2014.

SILVA, José Francisco. **A educação para a cidadania fiscal: ações do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF no ensino fundamental e médio**. Monografia (especialização) – Curso em Legislativo e Políticas Públicas, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – Cefor, 2011. Disponível em: <www.bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5866>. Acesso em: 13 out. 2014.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. In: **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200007>. Acesso em 25 out. 2012.

_____; RUSKOWSKI, Bianca de Oliveira. Levante juventude, juventude é pra lutar: redes inter-pessoais, esferas de vida e identidade na constituição do engajamento militante. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 3, p. 23-48, 2010.

SILVA, Marcos Fernandes. The political economy of corruption in Brazil. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 39, p. 26-41, 1999. ISSN 0034-7590. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901999000300004&nrm=iso>. Acesso em: 20 mar. 2015.

SILVA, Matheus Passos. **A cidadania ativa como mecanismo de combate à corrupção** (Active citizenship as a mechanism for fighting corruption). Portal de eBooks do IDP, 2015.

SILVA, Maurício. **Corrupção: uma definição funcional**. 21:85-92. Belo Horizonte: Síntese Nova Fase, 1994.

SINDIRECEITA – Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários do Brasil. **Sindireceita participa do 1º Congresso Internacional de Educação Fiscal**. Sindireceita, [S.l.], 29 nov. 2012. Disponível em: <www.sindireceita.org.br/blog/sindireceita-participa-do-1o-congresso-internacional-de-educacao-fiscal/>. Acesso em: 19 fev. 2015.

SINTAF CEARÁ. **Conferência Livre sobre Transparência e Controle Social é marcada por bons debates e grandes propostas**. Sintaf, Fortaleza, 26 mar. 2012. Disponível em: <www.sintafce.org.br/noticias_detalhes.php?cod_secao=1&cod_noticia=2772>. Acesso em: 12 fev. 2014.

SHLEIFER, Andrei & VISHNY, Robert. Corruption. **The Quaterly Jounal of Economics**, 108(3), 1993.

SOUSA, Luís de. **Corrupção**. Lisboa: FFMS, 2011.

_____. As agências anticorrupção como peças centrais de um sistema de integridade. In: **Revista da CGU/Presidência da República**, Controladoria-Geral da União – ano III, n. 4, jun. 2008. Brasília: CGU, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**. 2006, n. 16, p. 20-45. ISSN 1517-4522. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 10 jul. 2012.

SOUZA, Luiz Alberto Gómez de. As várias faces da Igreja Católica. In: **Estud. av.**, São Paulo, v. 18, n. 52, dez. 2004. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 jun. 2014.

SOUZA, Jessé. Max Weber e o “racismo científico” da sociologia moderna. Idéias – **Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v. 5, n. 8, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: **Cadernos Adenauer**, v. 10, p. 9-45, 2000.

STEIMBRUCH, Cesar. **Motivação para o trabalho dos analistas-tributários da Receita Federal do Brasil no Estado do Rio Grande do Sul**. 2012. TCC de Pós-Graduação em Gestão Pública. Disponível em: <www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71376/000871545.pdf?sequence=1>. Acesso em: 8 jul. 2014.

STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. In: **Political science quarterly**, p. 281-300, 1989. Disponível em: <www.jstor.org/discover/10.2307/2151585?sid=21105398075751&uid=4&uid=2>. Acesso em: 19 fev. 2015.

STONE, Diane. **Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas**. 2001. Disponível em: <www.wrap.warwick.ac.uk/2056/>. Acesso em: 13 fev. 2015.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>. Acesso em: 25 out. 2012.

THERET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <www.dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100011>. Acesso em: 22 abr. 2013.

THERET, Bruno. O neoliberalismo como retórica econômica e modo de ação política. In: **Rev. bras. Ci. Soc.** v. 9, n. 24, São Paulo, fev. 1994.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Barômetro Global da Corrupção**. 2013. Disponível em: <www.gcb.transparency.org/gcb201011/>. Acesso em: 23 abr. 2013.

UNAFISCO SINDICAL. Justiça fiscal e social versus endividamento e lavagem de dinheiro. In: **Boletim Informativo Unafisco Sindical**, Brasília, DF, 2004, IX, n. 1562. Disponível em: <www.solidairesfinancespubliques.fr/gen/audience/avt_2006/unafisco_FSM_0104.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

UNODC. **Comprehensive self-assessment checklist on the implementation of the United Nations Convention Against Corruption**. [s.d.]. Disponível em: <www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/self-assessment.html>. Acesso em: 22 mar. 2015.

VIEIRA, Fabiano Mourão. Cultura brasileira e corrupção. In: **Revista da CGU/Presidência da República**, Controladoria-Geral da União – ano III, n. 4, jun. 2008. Brasília: CGU, 2008.

VIEIRA, James Batista. (2008). **Os microfundamentos da transação corrupta: o referencial analítico da corrupção reconsiderado**. Tese de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2008a.

WAGNER, Wolfgang. Descrição, explicação e método na pesquisa das Representações Sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITH, Sandra (Orgs.). **Textos em representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Universidade de Brasília, v. 1 e 2, 2004.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. In: **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1. Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ZIGONI, Carmela. **Democracia em disputa:** como a Casa Grande se renovou nas Eleições 2014. Artigo. INESC: 2014. Disponível em: <www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/democracia-em-disputa-como-a-casa-grande-se-renovou-nas-eleicoes-2014>. Acesso em: 20 fev. 2015.