

**ALBERTINA SILVA SANTOS DE LIMA**

**UNA CONTRIBUCIÓN AL MARKETING SOCIAL Y A LA  
EDUCACIÓN FISCAL EN BRASIL:**

**ANÁLISIS A TRAVÉS DE CASOS MÚLTIPLES**

Tesis presentada en el Departamento de Dirección de Empresas y Sociología de la Universidad de Extremadura, como requisito para la obtención del título de Doctor.

Directora de la tesis:

Dra. Clementina Galera Casquet

**BADAJOS**

**2008**

LIMA, Albertina Silva Santos de.

Una contribución al marketing social y a la educación fiscal en Brasil: Análisis a través de casos múltiples / Albertina Silva Santos de Lima. – 2008, 358 p.

Directora de la tesis: Clementina Galera Casquet.

Tesis (doctorado): Departamento de Dirección de Empresas y Sociología.  
Universidad de Extremadura. Badajoz.

**Aos meus filhos e à minha mãe pelo carinho e  
compreensão pelo tempo que não pude lhes dedicar.  
Ao meu marido, pelo apoio e incentivo.**



## AGRADECIMENTOS

À Dra. Clementina, por quem tenho grande carinho e admiração, por sua direção, incentivo e apoio, fatores que me estimularam a concluir este estudo.

À Dra. Maria Luisa Delgado Lobo do *Instituto de Estudos Fiscales* da Espanha, pelo sempre pronto apoio e colaboração.

À Sra. Glácia Tavares, da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas e à Sra. Conceição Teodora Batista ex-funcionária da Escola de Administração Fazendária do Ministério da Fazenda, pelo apoio e colaboração.

Aos meus amigos pelo carinho, paciência, pelas sugestões e contribuições a este estudo.

Aos integrantes do Grupo de Educação Fiscal do Programa Nacional de Educação Fiscal pelo apoio e colaboração.



Que a pátria, portanto, mostre-se mãe comum aos cidadãos; que as vantagens que gozem em seu país tornem-no caro; que o governo os faça participar da administração pública intensamente para que sintam a casa como sendo comum e que as leis sejam a seus olhos, sobretudo, a garantia da liberdade comum.

**Rousseau**



## RESUMO

O objetivo da presente tese é analisar a aplicação de técnicas de marketing social, por organizações públicas da área tributária, a programas de educação fiscal que tenham a sociedade em geral como público objetivo.

Para alcançar esse objetivo elaboramos referencial teórico sobre: a relação do Estado com o cidadão, a educação fiscal como estratégia da administração tributária e o marketing público e social. Por ser um tema ainda pouco estudado, optou-se por realizar investigação exploratória pelo método do estudo de casos múltiplos, com unidades incorporadas.

Os três casos são: O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) brasileiro, o Programa de Educação Fiscal (PEF) do Estado de Alagoas, que é um dos programas que integra o programa nacional, e o caso espanhol, que abrange a experiência da Espanha com as campanhas de conscientização cidadã e com a percepção social da fiscalidade.

Várias convergências indicaram que as técnicas de marketing social podem ser aplicadas no âmbito do PNEF. Observou-se que as técnicas de marketing social devem ser aplicadas de acordo com um plano de gestão de marketing composto de várias etapas; entre elas, a de monitoramento e avaliação e a de obtenção de informações sobre necessidades, desejos e barreiras do público objetivo.

Também se concluiu que as estratégias de marketing social em programas de educação fiscal devem ter como enfoque as causas sociais relativas a proporcionar informação, realizar atos em determinado período e desenvolver campanhas para incentivar a mudança de conduta.

A administração tributária poderá servir-se também de técnicas de marketing público, uma vez que a oferta de serviços públicos de qualidade é condição básica para o êxito do programa brasileiro.

Ambas as técnicas podem ser utilizadas pela administração tributária como instrumento para orientar suas atuações e contribuir no aperfeiçoamento dos programas de educação fiscal. A essas duas extensões de marketing e a sua aplicação pela administração tributária se deu o nome de marketing fiscal.

Estas conclusões podem se estender a programas de natureza similar presentes em outro país, atendendo sempre a suas características diferenciais.

Palavras chave: educação fiscal, marketing social, marketing público e marketing fiscal.



## RESUMEN

El objetivo de la presente tesis es analizar la aplicación de técnicas de marketing social, por organizaciones públicas del área tributaria, a programas de educación fiscal que tengan a la sociedad en general como público objetivo.

Para alcanzar ese objetivo elaboramos un referencial teórico sobre: la relación del Estado con el ciudadano, la educación fiscal como estrategia de la administración tributaria y el marketing público y social. Por ser un tema aún poco estudiado, optamos por realizar una investigación exploratoria por el método de estudio de casos múltiples, con unidades incorporadas.

Los tres casos son: El *Programa Nacional de Educação Fiscal* (PNEF) brasileño, el *Programa de Educação Fiscal* (PEF) de la Provincia de Alagoas, que es uno de los programas que integra el programa nacional, y el caso español, que abarca la experiencia de España con las campañas de concienciación ciudadana y con la percepción social de la fiscalidad.

Varias convergencias indicaron que las técnicas de marketing social pueden ser aplicadas en el ámbito del PNEF. Se observó que las técnicas de marketing social deben ser aplicadas de acuerdo con un plan de gestión de marketing compuesto de varias etapas, entre ellas, la de control y evaluación y la de obtención de información sobre necesidades, deseos y barreras del público objetivo.

También se concluyó que las estrategias de marketing social en programas de educación fiscal deben tener como enfoque las causas sociales relativas a proporcionar información, realizar actos en determinado período y desarrollar campañas para incentivar el cambio de conducta.

La administración tributaria se podrá servir también de técnicas de marketing público, ya que la oferta de servicios públicos de calidad es condición básica para el éxito del programa brasileño.

Ambas técnicas pueden ser utilizadas por la administración tributaria como instrumento para orientar sus actuaciones y contribuir en el perfeccionamiento de los programas de educación fiscal. A esas dos extensiones de marketing y a su aplicación por la administración tributaria se le dio el nombre de marketing fiscal.

Estas conclusiones se pueden extender a programas de naturaleza similar presentes en otro país, atendiendo siempre a sus características diferenciales.

Palabras clave: educación fiscal, marketing social, marketing público y marketing fiscal.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1  | Estrutura da Tese   | 41  |
| 2  | Diferenças entre organização lucrativa e organização não lucrativa  | 100 |
| 3  | Vantagens das alianças sociais em programas de marketing  | 111 |
| 4  | Tipos de causas sociais   | 115 |
| 5  | Características específicas do campo de atuação do marketing social e a comparação com o marketing tradicional. | 117 |
| 6  | Diferenças entre as distintas extensões do marketing  | 120 |
| 7  | Plano estratégico   | 132 |
| 8  | Marco inicial dos três casos  | 183 |
| 9  | Abrangência do PNEF por módulo e público  | 189 |
| 10 | Visão de futuro e missão do PNEF, instituições gestoras e da educação fiscal                                    | 193 |
| 11 | Análise situacional do PNEF efetuada na elaboração do plano estratégico   | 194 |
| 12 | Análise situacional do PNEF: Problemas, causas e ações.   | 194 |
| 13 | Estratégias para implementar o PNEF em todos os Estados brasileiros   | 195 |
| 14 | Opinião dos coordenadores sobre a aplicação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal           | 199 |
| 15 | Intenção de propor à direção da Unidade, a elaboração de plano de marketing para disseminar a educação fiscal   | 200 |
| 16 | Pontos fracos dos programas implementados relacionados com questões ligadas ao marketing                        | 201 |
| 17 | Constatações sobre a adoção de plano de marketing   | 203 |
| 18 | Características dos objetivos específicos do PNEF   | 206 |
| 19 | Características das diretrizes do PNEF  | 207 |
| 20 | Objetivos estabelecidos no plano estratégico  | 210 |
| 21 | Aspectos relevantes do PNEF   | 212 |
| 22 | Características principais das informações internas e externas e das estratégias do PEF                         | 242 |
| 23 | Informações relevantes da campanha “cidadão nota 10”  | 243 |
| 24 | Variáveis fiscais por bloco na pesquisa de opinião fiscal   | 251 |
| 25 | Exemplos de decisões tomadas com base no resultado das pesquisas  | 254 |
| 26 | Situação da Espanha nos anos 80 e atualmente  | 259 |
| 27 | Características da educação fiscal espanhola dos anos 80, por público   | 260 |
| 28 | Informações relevantes dos resultados da pesquisa sobre a opinião fiscal  | 262 |
| 29 | Presença dos objetivos específicos do PNEF na campanha do PEF de Alagoas  | 268 |
| 30 | Presença das diretrizes do PNEF na campanha do PEF de Alagoas   | 268 |
| 31 | Características principais do PNEF  | 277 |
| 32 | Aspectos principais da primeira avaliação do PNEF   | 277 |

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 33 | Aspectos principais do plano estratégico formulado para 2004-2007              | 278 |
| 34 | Aspectos principais da planificação da campanha “cidadão nota 10”              | 281 |
| 35 | Implantação, controle e avaliação dos resultados da campanha “cidadão nota 10” | 282 |
| 36 | Composto de marketing na campanha “cidadão nota 10”                            | 285 |
| 37 | Características das campanhas de conscientização cidadã da Espanha             | 290 |
| 38 | Características da pesquisa de opinião fiscal dos espanhóis                    | 291 |
| 39 | Opinião dos espanhóis em relação à fraude fiscal                               | 292 |
| 40 | Exemplos de causas sociais na educação fiscal                                  | 298 |

## FIGURAS

|   |  |     |
|---|--|-----|
| 1 | Evolução da carga tributária no Brasil - 1950/2004           | 60  |
| 2 | Hierarquia das necessidades de Maslow                        | 126 |
| 3 | Modelo de comportamento do indivíduo para o marketing social | 130 |
| 4 | O cruzamento dos três casos                                  | 175 |
| 5 | Estrutura do PNEF  | 186 |
| 6 | O PNEF e sua abrangência em relação à modalidade de educação | 190 |
| 7 | Síntese do PEF de Alagoas                                    | 216 |
| 8 | Relações entre o marketing público e o social                | 303 |

## TABELAS

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1  | IDH do Brasil no período de 1975/2004  | 24  |
| 2  | IDH da Espanha no período de 1975/2004   | 31  |
| 3  | PIB, coeficiente de Gini e concentração de renda no Brasil e Espanha                             | 54  |
| 4  | PIB e população do Estado de Alagoas e do Brasil - 2004  | 214 |
| 5  | Indicadores Sociais do Estado de Alagoas e do Brasil - 2004                                      | 214 |
| 6  | Perguntas comuns das pesquisas realizadas - 2001-2003  | 231 |
| 7  | Algumas das perguntas realizadas nas pesquisas - 2003  | 232 |
| 8  | Evolução do hábito de pedir a nota ou cupom fiscal   | 233 |
| 9  | Evolução das respostas sobre o objetivo da campanha  | 233 |
| 10 | Evolução do uso do documento fiscal  | 234 |
| 11 | Evolução da razão de pedir o documento fiscal  | 234 |
| 12 | Despesas diretas com o PEF - 2001-2004   | 237 |
| 13 | Participação dos gastos com o PEF em relação à arrecadação total do ICMS – 2001-2004             | 237 |
| 14 | Participação do número de notas/cupons fiscais recolhidos na campanha por modalidade - 2001-2004 | 238 |
| 15 | Número de entidades premiadas por ano de campanha – 2001-2004                                    | 239 |

## LISTA DE ABREVIATURAS

|        |  |
|--------|--|
| AMA    | <i>American Marketing Association</i>  |
| BID    | Banco Interamericano de Desenvolvimento  |
| CIAT   | Centro Interamericano das Administrações Tributárias   |
| CONFAZ | Conselho Nacional de Política Fazendária   |
| CTB    | Carga Tributária Brasileira  |
| ESAF   | Escola de Administração Fazendária   |
| FHC    | Fernando Henrique Cardoso  |
| GEF    | Grupo de Educação Fiscal   |
| GEFE   | Grupo de Educação Fiscal nos Estados   |
| GEFF   | Grupo de Educação Fiscal da Secretaria da Receita Federal  |
| GEFM   | Grupo de Educação Fiscal dos Municípios  |
| IBGE   | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  |
| ICMS   | Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação |
| IDH    | Índice de Desenvolvimento Humano   |
| IEF    | <i>Instituto de Estudios Fiscales</i>  |
| IPH-1  | Índice de Pobreza Humana - 1   |
| IRS    | <i>Internal Revenue Service</i>  |
| KAP    | <i>Knowledge - Attitudes - Practices</i>   |
| OCDE   | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  |
| ONG    | Organização não Governamental  |
| ONL    | Organização não Lucrativa  |
| PEF    | Programa de Educação Fiscal  |
| PIB    | Produto Interno Bruto  |
| PNAFE  | Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros  |
| PNEF   | Programa Nacional de Educação Fiscal   |
| PNUD   | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  |
| SEFAZ  | Secretaria Executiva de Fazenda do Estado de Alagoas   |
| SRF    | Secretaria da Receita Federal  |
| STN    | Secretaria do Tesouro Nacional   |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância  |



## SUMÁRIO

|          |  |    |
|----------|--|----|
|          | <b>INTRODUÇÃO</b>  | 23 |
| 1        | Justificativa  | 23 |
| 2        | Problema da pesquisa   | 32 |
| 3        | Objetivo   | 35 |
| 3.1      | Delimitação da Pesquisa  | 37 |
| 3.1.1    | Delimitação no tempo   | 38 |
| 3.1.2    | Delimitação no espaço  | 39 |
| 4        | Estrutura da tese  | 40 |
|          |  |    |
| <b>1</b> | <b>A RELAÇÃO DO ESTADO COM O CIDADÃO</b>                               | 43 |
| 1.1      | Introdução   | 45 |
| 1.2      | A evolução dos direitos do homem                                       | 45 |
| 1.3      | Os direitos sociais no Brasil  | 50 |
| 1.3.1    | Distribuição de renda  | 53 |
| 1.4      | Os deveres   | 55 |
| 1.4.1    | Os deveres fiscais no Brasil   | 57 |
| 1.4.2    | A evolução da carga tributária no Brasil                               | 59 |
| 1.4.3    | A evasão fiscal  | 62 |
| 1.5      | A participação dos cidadãos na Administração Pública                   | 65 |
| 1.6      | Considerações finais   | 66 |
|          |  |    |
| <b>2</b> | <b>A EDUCAÇÃO FISCAL COMO ESTRATÉGIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA</b>   | 69 |
| 2.1      | Introdução   | 71 |
| 2.2      | A socialização do ser humano   | 74 |
| 2.3      | A evasão fiscal como efeito da socialização fiscal inadequada          | 75 |
| 2.4      | A educação fiscal como estratégia para mudança de comportamento fiscal | 76 |
| 2.4.1    | A mudança do comportamento fiscal dos jovens e adultos                 | 78 |
| 2.4.1.1  | A educação fiscal dos jovens   | 79 |
| 2.4.1.2  | A educação fiscal dos adultos  | 81 |
| 2.5      | A educação fiscal em alguns países                                     | 83 |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 2.6      | A educação fiscal no Brasil   | 88         |
| 2.7      | Considerações finais  | 90         |
| <b>3</b> | <b>DO MARKETING GERAL AO MARKETING NÃO LUCRATIVO: MARKETING PÚBLICO E SOCIAL</b>  | <b>91</b>  |
| 3.1      | Introdução  | 93         |
| 3.2      | Marketing não lucrativo   | 98         |
| 3.3      | Marketing político e eleitoral  | 101        |
| 3.4      | Marketing público   | 102        |
| 3.5      | Marketing social  | 109        |
| 3.5.1    | Orientação ao marketing social  | 109        |
| 3.5.2    | Marketing relacionado com causas sociais  | 110        |
| 3.5.3    | Definições de marketing social  | 112        |
| 3.5.4    | Tipos de causas sociais   | 115        |
| 3.5.5    | Campo de atuação do marketing social e sua comparação com o marketing tradicional | 116        |
| 3.6      | Diferenças entre as distintas extensões do marketing                              | 119        |
| 3.7      | Campanhas sociais para estimular a conscientização fiscal                         | 121        |
| 3.8      | Gestão de marketing social  | 124        |
| 3.8.1    | Comportamento do público objetivo   | 124        |
| 3.8.1.1  | Técnicas para estimular a mudança de comportamentos                               | 131        |
| 3.8.2    | Formulação de plano estratégico de campanhas sociais                              | 132        |
| 3.8.2.1  | Marketing externo   | 136        |
| 3.8.2.2  | Marketing interativo  | 138        |
| 3.8.2.3  | Marketing interno   | 138        |
| 3.8.2.4  | A implementação, controle e avaliação da campanha social                          | 139        |
| 3.8.3    | O <i>mix</i> do marketing social  | 141        |
| 3.8.3.1  | Produto   | 141        |
| 3.8.3.2  | Preço   | 142        |
| 3.8.3.3  | Ponto   | 142        |
| 3.8.3.4  | Promoção  | 143        |
| 3.8.3.5  | Público   | 144        |
| 3.8.3.6  | Parceria  | 144        |
| 3.8.3.7  | Política  | 144        |
| 3.8.3.8  | Pagamento   | 145        |
| 3.9      | Considerações finais  | 145        |
| <b>4</b> | <b>METODOLOGIA, PROTOCOLO DE ESTUDO DE CASO E TESTES DE QUALIDADE</b>             | <b>147</b> |
| 4.1      | Introdução  | 149        |
| 4.2      | Metodologia   | 149        |
| 4.2.1    | Justificativa da escolha do método de estudo de caso                              | 150        |
| 4.2.2    | Projeto de pesquisa   | 151        |
| 4.2.3    | Projeto de casos múltiplos  | 153        |
| 4.3      | O protocolo do estudo de caso   | 156        |
| 4.3.1    | Visão geral do estudo   | 158        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 4.3.1.1  | Hipóteses   | 162        |
| 4.3.2    | Procedimentos de campo  | 164        |
| 4.3.3    | Questões de estudo  | 166        |
| 4.3.3.1  | O caso PNEF   | 167        |
| 4.3.3.2  | O caso do programa de educação fiscal da Unidade identificada                             | 169        |
| 4.3.3.3  | O caso espanhol: A educação fiscal e a percepção social da fiscalidade                    | 172        |
| 4.3.3.4  | O cruzamento das informações dos três casos   | 173        |
| 4.3.4    | Roteiro para o relatório  | 175        |
| 4.3.5    | Análise das evidências do estudo de caso  | 176        |
| 4.3.6    | A lógica que une os dados às proposições e os critérios para se interpretar os resultados | 177        |
| 4.4      | Testes de qualidade   | 178        |
| <br>     |   |            |
| <b>5</b> | <b>OS CASOS: PNEF, PEF DE ALAGOAS E O ESPANHOL</b>  | <b>181</b> |
| <br>     |   |            |
| 5.1      | Introdução  | 183        |
| 5.2      | O caso PNEF   | 184        |
| 5.2.1    | Informações gerais sobre o PNEF   | 185        |
| 5.2.2    | Objetivos, diretrizes, abrangência e pressupostos do PNEF                                 | 188        |
| 5.2.3    | A primeira avaliação do PNEF  | 190        |
| 5.2.4    | O Plano estratégico do PNEF para 2004-2007  | 191        |
| 5.2.5    | Disseminação e divulgação do programa   | 196        |
| 5.2.6    | Pesquisa junto aos coordenadores dos programas de educação fiscal                         | 198        |
| 5.2.7    | Identificação das Unidades que implementaram planos de marketing                          | 202        |
| 5.2.8    | Considerações sobre o caso  | 205        |
| 5.3      | O caso do programa de educação fiscal do Estado de Alagoas                                | 213        |
| 5.3.1    | Descrição do programa   | 214        |
| 5.3.2    | Gincana “cidadão nota 10”   | 217        |
| 5.3.3    | Campanha “cidadão nota 10”  | 220        |
| 5.3.3.1  | Vertente social   | 221        |
| 5.3.3.2  | Vertente de eventos   | 223        |
| 5.3.4    | Estrutura administrativa e instrumentos de controle                                       | 223        |
| 5.3.5    | Divulgação do PEF   | 224        |
| 5.3.5.1  | Mensagens veiculadas nas peças publicitárias  | 225        |
| 5.3.6    | Resultados do programa apurados pela Unidade e metas                                      | 228        |
| 5.3.6.1  | Resultados e finalidade das pesquisas de opinião  | 229        |
| 5.3.6.2  | Arrecadação do ICMS e despesa direta com o PEF de Alagoas                                 | 236        |
| 5.3.6.3  | Outros resultados apurados pela Unidade   | 238        |
| 5.3.7    | <i>Mix</i> do marketing social na campanha “cidadão nota 10”                              | 239        |
| 5.3.8    | Elementos de um plano estratégico de gestão de marketing na formulação da campanha        | 241        |
| 5.3.9    | Considerações sobre o caso  | 244        |
| 5.4      | O caso espanhol: A educação fiscal e a percepção social da fiscalidade                    | 248        |
| 5.4.1    | Percepção social da fiscalidade   | 249        |
| 5.4.2    | Educação fiscal   | 254        |
| 5.4.3    | Considerações sobre o caso  | 260        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| <b>6</b> | <b>RELATÓRIO DO CRUZAMENTO DAS INFORMAÇÕES<br/>OBTIDAS NOS CASOS</b>  | <b>265</b> |
| 6.1      | Introdução  | 267        |
| 6.2      | Relações do caso PNEF, PEF de Alagoas e do caso espanhol  | 267        |
| 6.2.1    | Comparação das estratégias da campanha do PEF de Alagoas com os objetivos específicos e as diretrizes do PNEF   | 267        |
| 6.2.2    | Cruzamento das opiniões dos coordenadores sobre as técnicas de marketing com as características das técnicas adotadas no PEF de Alagoas               | 270        |
| 6.2.3    | Confrontação das campanhas de conscientização cidadã da Espanha com os objetivos do PNEF e com as estratégias de marketing adotadas no PEF de Alagoas | 272        |
| 6.2.4    | Identificação no PNEF e no PEF de Alagoas de eventual estudo semelhante à pesquisa sobre opinião fiscal dos espanhóis                                 | 273        |
| 6.2.5    | Pontos em comum entre os objetivos do PNEF, campanhas de conscientização cidadã, a pesquisa da Espanha sobre opinião fiscal e o marketing social      | 274        |
| 6.3      | Considerações sobre o estudo de casos múltiplos   | 276        |
| 6.3.1    | Fatores de êxito do PNEF  | 279        |
| 6.3.2    | Aplicação de técnicas de marketing no PNEF  | 280        |
| 6.3.3    | As técnicas de marketing do PEF de Alagoas  | 281        |
| 6.3.3.1  | As pesquisas de opinião e a mudança de comportamento do público   | 283        |
| 6.3.3.2  | O composto de marketing da campanha “cidadão nota 10”   | 285        |
| 6.3.3.3  | As técnicas de marketing do PEF de Alagoas e as opiniões dos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades                              | 286        |
| 6.3.4    | Os objetivos e as diretrizes do PNEF no PEF de Alagoas  | 288        |
| 6.3.5    | Evolução da percepção da fiscalidade dos espanhóis e as campanhas de conscientização cidadã   | 289        |
| 6.3.6    | As estratégias de marketing no PEF de Alagoas e campanhas de conscientização cidadã da Espanha  | 293        |
| 6.3.7    | Pontos em comum entre os casos  | 294        |
| 6.3.8    | Convergências favoráveis à adoção das estratégias de marketing a programas de educação fiscal   | 296        |
| 6.3.9    | Exemplo de causas sociais na educação fiscal  | 297        |
| 6.3.10   | O <i>mix</i> do marketing social em programas de educação fiscal  | 298        |
| 6.3.11   | O marketing público e o social na administração tributária  | 301        |
| <b>7</b> | <b>CONCLUSÕES E OUTRAS CONSIDERAÇÕES</b>  | <b>305</b> |
| 7.1      | Introdução  | 307        |
| 7.2      | Conclusões derivadas das hipóteses  | 308        |
| 7.3      | Conclusões não derivadas das hipóteses  | 312        |
| 7.4      | A generalização   | 313        |

|     |                                |     |
|-----|--------------------------------|-----|
| 7.5 | Limitações                     | 314 |
| 7.6 | Linhas de investigação futuras | 315 |

|                    |     |
|--------------------|-----|
| <b>REFERÊNCIAS</b> | 317 |
|--------------------|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <b>APÊNDICES</b>   | 333 |
| A - Filmes publicitários do PEF de Alagoas   | 335 |
| B - Questionário dirigido aos coordenadores de programas de educação fiscal sobre a utilização de planos de marketing      | 352 |
| C - Roteiro de entrevista com a coordenadora do PEF de Alagoas   | 353 |
| D - Roteiro de entrevista com a responsável pela empresa contratada para produzir as peças publicitárias do PEF de Alagoas | 355 |
| E - Questões dirigidas à responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF (ESPANHA).                                  | 356 |
| F – Endereços dos sítios na internet das Unidades  | 357 |



## INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa está centrado no estudo da aplicação de técnicas de marketing social voltadas para a disseminação de idéias sociais, por organizações públicas da área tributária, em seus programas de educação fiscal, no âmbito do Programa Nacional de Educação Fiscal.

Para a elaboração desta tese adotamos as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas<sup>1</sup>.

Apresentamos a seguir a justificativa da escolha do tema objeto de estudo, o problema, o objetivo e a estrutura da tese.

### 1. JUSTIFICATIVA

No Brasil, país de dimensões continentais, com 8,5 milhões de Km<sup>2</sup> e população que ultrapassa os 180 milhões de habitantes, há uma grande distância entre os direitos sociais previstos na Constituição Federal e os direitos sociais efetivamente disponibilizados à população. A distribuição de renda é altamente concentrada.

Citamos abaixo alguns indicadores econômicos, sociais e de criminalidade, importantes para evidenciar a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas que favoreçam a busca de melhor distribuição de renda, e conseqüente, melhoria do padrão de vida da população.

---

<sup>1</sup> NBR 14724, Ago. 2002: Informação e Documentação – Trabalhos Acadêmicos – Apresentação; NBR 6023: Informação e Documentação – Referências – Elaboração; NBR 10520: Informação e Documentação – Citações em documentos – Apresentação.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por incorporar o PIB *per capita*, dados de saúde e de educação é um dos indicadores que se pode utilizar, para medir o grau de desenvolvimento humano. A tabela 1 evidencia o IDH do período de 1975 a 2004.

Tabela 1 - IDH do Brasil no período de 1975/2004

| 1975  | 1980  | 1985  | 1990  | 1995  | 2000  | 2004  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0,647 | 0,684 | 0,699 | 0,720 | 0,749 | 0,785 | 0,792 |

Fonte: Elaboração própria a partir de: PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. New York: 2006, p. 289.

O Brasil está segundo o IDH entre os países de desenvolvimento médio. Ocupa a 69<sup>a</sup> colocação. Nos últimos 29 anos o IDH cresceu 22,41%.

O Índice de Pobreza Humana (IPH-1)<sup>2</sup>, que mede a pobreza dos países em desenvolvimento é de 10,1% da população, para o Brasil. Destaca-se que 7,5% da população brasileira está abaixo da linha de privação de rendimentos auferindo até 1 US\$/dia e 21,2% até 2 US\$/dia, considerando-se o período 1990-2004 (PNUD, 2006, p. 292).

Ainda que o PIB do ano de 2004 de US\$ 604 bilhões represente a 14<sup>a</sup> economia mundial, por habitante, o PIB de US\$ 3.284,00 *per capita*<sup>3</sup> é menor que o PIB de 71 países, entre os 174 citados no Relatório do Desenvolvimento Humano 2006 (PNUD, 2006, p. 331-333).

O coeficiente de Gini mede o grau de concentração da renda. Quanto mais esse índice se aproxima de “1”, maior é a concentração de renda. Para o Brasil, no ano de 2003, esse índice é de 0,58 (PNUD, 2006, p. 331-338). Somente é ultrapassado por mais 9 países<sup>4</sup>.

Levando em conta que os 10% mais ricos detinham 39,66% da renda em 1960, 46,47% em 1970, 47,89% em 1980 e 48,69% em 1990 (GONÇALVES, 2000, p. 66) e 45,83% em 2003 (PNUD, 2006, p. 336), verificamos que houve um aumento fortíssimo na concentração

<sup>2</sup> IPH 1 – Índice composto que mede a privação nas três dimensões básicas captadas no IDH: longevidade, conhecimento e nível de vida.

<sup>3</sup> O valor do PIB em paridade do poder aquisitivo *per capita* nesse mesmo ano é de US\$ 8.195,00.

<sup>4</sup> Namíbia (0,743), Botsuwana (0,630), Suazilândia (0,609), Republica Central Africana (0,613), Serra Leone (0,629), Colômbia (0,586), Bolívia (0,601), Lesotho (0,629) e Haiti (0,592).

de renda entre 1960 e 1970, crescendo essa participação até 1990. Já em 2003, comparando-se com o ano de 1990, houve uma pequena redução da concentração da renda nesse grupo.

Observa-se melhor essa concentração de renda, quando se compara o volume de rendimentos do grupo de um por cento dos mais ricos com o grupo de 50% mais pobres, no ano de 2003. O 1% mais rico concentrava 12,7% do rendimento total, próximo do grupo dos 50% mais pobres que apresentaram rendimento de 15,5% do valor total dos rendimentos (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais 2004, p. 120).

Ainda que o IDH tenha melhorado e que a concentração de renda tenha se reduzido um pouco, o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza continua alto e o grau de concentração de renda é elevadíssimo, havendo também grandes desigualdades regionais no país, com destaque negativo para a Região Nordeste<sup>5</sup>.

Há outro aspecto relacionado com a má distribuição de renda. Trata-se da criminalidade.

Com base em dados da Organização das Nações Unidas, Cerqueira e Lobão (2003) informam que a taxa de homicídios por 100 mil habitantes do Brasil ocupa a sétima pior colocação entre 120 países selecionados.

O estudo analisa os resultados referentes aos homicídios das duas últimas décadas dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo<sup>6</sup>, a partir das variáveis de desigualdade de renda, renda esperada no mercado de trabalho legal, densidade demográfica, poder de polícia e valor da punição. Os autores concluíram que a criminalidade só cai com melhor distribuição de renda e que nem mesmo investimentos crescentes na polícia seriam capazes de diminuir o número de homicídios nos próximos anos.

Portanto, a melhoria da distribuição de renda é considerada fator essencial para a redução da criminalidade.

---

<sup>5</sup> Fazem parte da Região Nordeste, os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

<sup>6</sup>Os dois Estados são considerados os mais representativos economicamente e segundo os autores, respondem juntos por quase metade dos homicídios no Brasil.

O padrão de vida da população é afetado entre outros fatores, por transferências governamentais diretas de renda, provisão gratuita de bens e serviços e mediante a cobrança de tributos.

Para que ocorram essas transferências e para que se provenha gratuitamente bens e serviços, é necessária a tributação. Para que se destinem mais recursos para uma parcela da população mais carente é necessário subtraí-los de outro grupo da população.

Portanto, a forma como os tributos incidem afeta a distribuição de renda. Por isso, precisam ser arrecadados corretamente, para que o modelo de distribuição de renda previsto na legislação não seja afetado. Por outro lado, a forma como são aplicados, também afeta a distribuição de renda<sup>7</sup>.

Para a manutenção do Estado os indivíduos pagam tributos previstos na legislação, quando um deixa de pagar o que lhe é devido não se arrecadará o valor suficiente para essa manutenção. No momento seguinte, se esse inadimplente ou sonegador não for identificado ou mesmo se identificado, se não cumprir com sua obrigação tributária, haverá necessidade de aumento da carga tributária teórica. Os demais indivíduos ficarão sujeitos a pagar mais tributos, em razão de um ter deixado de cumprir com sua obrigação.

Quando parte dos cidadãos não cumpre com suas obrigações tributárias, diminui a arrecadação tributária e conseqüentemente há a necessidade do aumento da base de cálculo dos tributos ou da elevação de alíquotas e criação de novos tributos. O comportamento inadequado dos indivíduos, seja como pessoas físicas, seja como responsáveis por pessoas jurídicas é provocado, entre outras razões, pelos seguintes fatores:

- Falta de percepção de que a tributação é uma contrapartida dos serviços públicos ofertados à população;
- Percepção da sociedade de que os recursos públicos são mal aplicados;
- Falta de participação dos indivíduos no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos;

---

<sup>7</sup> Não está em discussão se o modelo de tributação adotado é o mais adequado à realidade do país.

- Atos de corrupção de gestores públicos e de políticos levados ao conhecimento da sociedade pela mídia;
- Falta da exigência da nota/cupom fiscal e do recibo quando não fornecidos espontaneamente na comercialização de produtos ou prestação de serviços, criando condições para que outros pratiquem a evasão fiscal.

Quando se vive em sociedade, na busca do bem comum, o cumprimento dos deveres é essencial, pois quando um indivíduo deixa de cumprir sua obrigação, afeta o bem estar dos outros indivíduos.

Logo, para a manutenção do Estado e garantia dos direitos sociais há necessidade do cumprimento dos deveres fiscais por parte dos cidadãos.

No Brasil, a carga tributária efetiva passou de 20,28% do PIB em 1987 para 35,91% em 2004<sup>8</sup> e foi provocada, mais por aumento de alíquotas, ampliação da base de cálculo, criação de tributos/contribuições e medidas administrativas, do que por aumento da consciência fiscal dos contribuintes.

Ressalte-se que apesar da carga tributária efetiva ter se elevado muito, não se tem a percepção da contrapartida em serviços públicos de qualidade. Segundo Lesbaupin (1999, p. 12), os serviços públicos de saúde, de previdência e de assistência estão em decadência. Também Luque (2004), em artigo que discute as razões pelas quais coexistem no Brasil, uma carga tributária de primeiro mundo e serviços públicos de terceiro, critica o desempenho do setor público brasileiro, com os argumentos de baixa qualidade dos serviços públicos, contínuo crescimento da carga tributária, além de baixas taxas de crescimento do produto que a economia apresenta desde os anos 80.

A carga tributária crescente, bem como, a percepção dos cidadãos de que os recursos são mal aplicados são fatores que geram maior propensão à sonegação fiscal.

---

<sup>8</sup> Esse assunto será retomado no Capítulo 1.

Aumentos excessivos nas alíquotas tributárias geram maior propensão a empresas e indivíduos a se deslocarem para o mercado informal, ou seja, aumentos excessivos corroem a base de incidência, diminuindo a arrecadação que se pretendia com a nova alíquota.

Com base na Curva de Laffer<sup>9</sup>, pode-se afirmar que o estabelecimento de alíquotas tributárias, além do ponto ótimo de arrecadação, implica no crescimento do número de pessoas jurídicas e indivíduos que não pagam corretamente seus tributos, favorecendo um quadro de incentivo à informalidade.

Conseqüentemente, a administração tributária terá maiores dificuldades em identificar os sonegadores e cobrar o que lhes é devido. Em razão disso para manter o nível de arrecadação pretendido, em tese, aumenta ainda mais as alíquotas, ou cria novos tributos, o que provoca um círculo vicioso, prejudicando todos os demais indivíduos que vinham cumprindo corretamente suas obrigações.

A administração tributária deve coibir a sonegação fiscal, e para tanto, pode se valer da coerção ativa onde investimentos em recursos tecnológicos, contratação de funcionários, melhoria no processo de gestão de pessoas e maior disponibilidade de recursos para custeio são necessários. Complementarmente, investir na educação fiscal dos cidadãos, sensibilizando-os para a função sócio-econômica do tributo é outra forma que a administração tributária pode valer-se para cumprir sua missão.

Mas, o que se entende por educação fiscal? Localizamos a seguinte definição:

[...] abordagem didático-pedagógica capaz de interpretar as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos de modo a estimular o contribuinte a garantir a arrecadação e o acompanhamento de aplicação dos recursos arrecadados em benefício da sociedade, com justiça, transparência, honestidade e eficiência, minimizando o conflito de relação entre o cidadão contribuinte e o Estado arrecadador. (BRASIL, 2004, p.37).

A educação fiscal, voltada para a conscientização dos cidadãos incentivando-os ao exercício da cidadania, vai além do benefício aos órgãos da administração tributária, pois trata da origem dos recursos e também da sua correta aplicação e incentiva o controle social. Com

---

<sup>9</sup> Curva em forma de sino ou parábola. No eixo das ordenadas se representa a arrecadação e no eixo das abscissas, a alíquota do tributo.

maior consciência do exercício da cidadania vai se exigir até mesmo melhor atuação dos representantes do povo seja do âmbito federal, estadual ou municipal.

No Brasil, a partir de 1969, houve algumas iniciativas para explicar aos cidadãos a razão do pagamento de tributos. Também na Espanha na década de 80, foram promovidas campanhas sociais que visavam explicar a razão de se pagar tributos e sua aplicação. Outras iniciativas nesse sentido surgiram em vários países.

No fim dos anos 90, foi instituído no Brasil, o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, que tem como objetivo promover e institucionalizar a Educação Fiscal, para o pleno exercício da cidadania. Trata-se de um programa nacional do qual fazem parte o Ministério da Fazenda e o da Educação, bem como as Secretarias de Educação e da Fazenda dos Estados brasileiros e do Distrito Federal. O programa é voltado não só para a educação formal, mas também para servidores públicos e para a sociedade em geral.

A justificativa para a educação fiscal que constava no sítio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, na internet, pelo menos até 20 de março de 2008, representa bem o contexto da situação problema da realidade do país, que evidencia a necessidade da educação fiscal para os brasileiros. Transcrevo essa justificativa:

O país talvez esteja passando por períodos de descrença e desrespeito para com o patrimônio público, à medida que parece que a separação entre o bem comum e o bem privado deixa de existir ou pelo menos de ser respeitada. Essa descrença talvez seja resultado de um processo de décadas de injustiça social e de negação da identidade cidadã. Uma nação constituída por pessoas que defendem e honram os seus direitos e deveres, tem melhores condições de diminuir as injustiças sociais, dentre elas as causadas pela corrupção, e aumentar o nível de desenvolvimento e progresso [...]. (BRASIL, 2008).

Se a administração tributária tem com os programas de educação fiscal o propósito de mudar comportamentos inadequados por parte dos cidadãos relacionados com a temática fiscal, então, técnicas de marketing social, voltadas para a disseminação de idéias sociais podem, em tese, ser implementadas em seus programas, pois atuam em mudança de comportamentos, atitudes, crenças e valores.

Para definir Marketing Social, utilizamos as palavras de Kotler e Roberto (1992, p. 29):

Marketing Social é uma estratégia para mudança de conduta. Ele combina os melhores elementos das abordagens tradicionais da mudança social com uma planificação integrada e um marco de ação e utiliza os avanços na tecnologia das comunicações e na capacidade de marketing. (trad. nossa).

Segundo o mesmo autor (p. 30) o objetivo do marketing social é “a mudança de uma idéia ou conduta adversa ou a adoção de novas idéias e condutas”.

Assim, o marketing social está relacionado com a realização de campanhas para conseguir uma mudança social, tais como, planejamento familiar, direção de veículos com segurança, prevenção de doenças, combate a drogas etc.

Conseqüentemente, planos de marketing social podem, em tese, fazer parte da planificação estratégica dos governos, para ampliar a conscientização da função sócio-econômica do tributo por parte dos cidadãos e propiciar no longo prazo melhor nível de redistribuição de renda; seja de forma direta, quando cada cidadão e cada empresa pagam de tributos o que lhes corresponde, de acordo com as obrigações tributárias previstas na legislação, seja de forma indireta pela melhor aplicação dos recursos públicos, em benefício de toda a sociedade.

No âmbito do PNEF, no programa das Unidades que o integram, seja da esfera estadual, federal, distrital ou municipal, há conseqüentemente, a possibilidade dos programas de educação fiscal fazerem uso de técnicas de marketing social que são o ponto central deste estudo. Como contraponto, enriquece o estudo, conhecer a experiência espanhola.

Trata-se de um País, classificado como de desenvolvimento elevado, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Enquadra-se na 19ª posição em relação ao IDH dos demais países, no ano de 2004. A tabela 2 mostra o IDH desse país que passou de 0,844 em 1975 para 0,938 em 2004.

Tabela 2 - IDH da Espanha no período de 1975/2004

| 1975  | 1980  | 1985  | 1990  | 1995  | 2000  | 2004  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 0,844 | 0,861 | 0,875 | 0,893 | 0,910 | 0,927 | 0,938 |

Fonte: Elaboração própria a partir de: PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. New York: p. 288.

Seu PIB em 2004 é de US\$ 1,04 trilhões, o PIB por habitante é de US\$ 24,36 mil. Em termos de PIB representa a oitava economia mundial e a vigésima terceira em termos de PIB por habitante. Seu grau de concentração de renda medida pelo coeficiente de GINI de 0,347 é significativamente menor que o do Brasil, de 0,58 (PNUD, 2006, p. 331 e 335).

A inclusão no estudo da experiência espanhola deu-se em razão desse País ter adotado, nos anos 80, campanhas sociais voltadas para a conscientização fiscal. Também, pelo fato de o *Instituto de Estudos Fiscales* (IEF) desde meados dos anos 90, sob a responsabilidade da Área de Sociologia Tributária, realizar estudo sobre a opinião fiscal dos cidadãos espanhóis. Esses dois fatores permitem que se faça o contraponto com a experiência brasileira.

O conhecimento da opinião fiscal dos cidadãos é um dos fatores importantes para o estudo de estratégias voltadas para a conscientização fiscal dos cidadãos.

O fato de ambos os países estarem em faixas de desenvolvimento diferentes não prejudica em nada a validade do estudo.

Interessei-me pelo tema, em razão de minha atuação profissional em órgão da administração tributária brasileira que tem no seu programa de trabalho a disseminação do PNEF.

O acesso a informações foi facilitado em razão de minha participação nas reuniões do Grupo de Educação Fiscal – GEF, no período do final de 2001 até agosto de 2004, como representante da Superintendência Regional da Receita Federal da 8ª Região Fiscal. Participaram desses encontros representantes das áreas da fazenda e da educação das

Unidades da Federação e representantes do Ministério da Fazenda de diversos órgãos e do Ministério da Educação.

Escolhi esse tema por não ter localizado estudos da área de marketing, específicos para a disseminação da educação fiscal. O assunto é novo e adequado ao estágio atual da evolução científica, é exequível, pode levar a uma conclusão válida e atende ao interesse público.

O tema é relevante e pode trazer conhecimentos novos contribuindo para a teoria, com a ampliação do conceito de marketing social, aplicado às organizações públicas da administração tributária e para a prática, uma vez que essas organizações terão mais elementos para decidir sobre a adoção de campanhas sociais no âmbito do Programa Nacional de Educação Fiscal.

## **2. PROBLEMA DA PESQUISA**

A educação formal pode-se encarregar da construção do conhecimento sobre educação fiscal e nesse sentido, os efeitos desse conhecimento poderão ser sentidos em prazo muito longo. Mas não só a educação formal pode transmitir conhecimento sobre a educação fiscal. A administração tributária pode fazer uso de técnicas de marketing social, que visem transmitir o conhecimento sobre a temática fiscal e motivar a mudança de comportamento por parte dos indivíduos. O início de seus efeitos é esperado em menor prazo.

A educação fiscal dirigida à sociedade em geral, pode ser caracterizada como uma causa social em que são necessárias campanhas que visem proporcionar informação, mudança de conduta e alteração de crenças e valores fortemente sentidos. As razões para essa mudança de comportamento são a busca de melhor bem estar social, a diminuição de injustiças sociais e conseqüentemente o aumento do nível de desenvolvimento do país.

Com o uso de técnicas de marketing social para delineamento de campanhas sociais, a administração pública se beneficia, ao promover mudança de comportamentos que possibilitem:

- O aumento de arrecadação mediante a redução da evasão fiscal;

- Busca da otimização dos gastos públicos em decorrência do acompanhamento desses gastos por parte do cidadão.

Conseqüentemente essa mudança de comportamento proporciona maior bem estar à população, mediante a disponibilização de maior volume de recursos para aplicação na melhoria da prestação de serviços públicos. Ou então, poderiam ser reduzidas as alíquotas dos tributos e contribuições, possibilitando maior disponibilidade de renda para consumo e poupança por parte da população.

Sobre o problema, Marconi e Lakatos (2002, p. 26-27) recomendam sua formulação sob a forma de interrogação. Deve representar uma dificuldade prática ou teórica no conhecimento de algo importante, e cuja solução deva ser encontrada. Antes de ser considerado apropriado devem ser valorados os aspectos de viabilidade, relevância, novidade, exeqüibilidade e oportunidade.

Nesse contexto, queremos saber: Como as técnicas de marketing social são aplicadas a programas de educação fiscal que têm a sociedade em geral como público objetivo? De maneira geral, o conceito de marketing social é pouco utilizado no Brasil pelos órgãos da administração tributária. Temos a percepção de que estes quando aplicam técnicas de marketing a programas de educação fiscal não atendem plenamente ao que recomenda a teoria do marketing social.

Para responder à pergunta, além do referencial teórico sobre direitos e obrigações dos cidadãos e sobre a educação fiscal e o marketing social, escolhemos o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) como base de estudo, assim como, a experiência espanhola em relação à educação fiscal e à pesquisa de opinião fiscal que esse país aplica.

A pergunta está formulada de forma muito genérica. Assim a reformulamos: As técnicas de marketing social aplicadas no âmbito do PNEF seguiram as etapas previstas em um plano de gestão de marketing social? Há preconceitos em relação ao uso dessas técnicas? Quais os elementos das campanhas de conscientização cidadã e pesquisa sobre a opinião fiscal dos cidadãos são comuns aos objetivos do PNEF e ao conceito de marketing social?

Como do PNEF se derivam vários programas, as perguntas anteriormente formuladas ainda não especificam todo o problema e as limitações.

Assim, apresenta-se o seguinte problema: No âmbito do PNEF foram aplicadas técnicas de marketing dirigidas à sociedade em geral? Os coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades que o integram são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas que administram? Quais Unidades aplicaram técnicas de marketing a seus programas de educação fiscal, que em 31 de dezembro de 2002 tivessem mais de 18 meses de duração? Das Unidades selecionadas, qual delas oferece maior nível de informações à sociedade sobre o respectivo programa? Como essas técnicas foram aplicadas no programa de educação fiscal dessa Unidade? Como se dá o confronto das técnicas aplicadas pela Unidade com (i) os objetivos e as diretrizes do PNEF, (ii) as opiniões dos coordenadores das Unidades, (iii) as etapas previstas em um plano estratégico de gestão de marketing, (iv) as técnicas de marketing empregadas no programa de educação fiscal espanhol a partir dos anos 80? Em que se assemelham os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social?

Antes de formulá-lo, analisamos os seguintes aspectos de sua valoração:

- Pode ser resolvido com eficácia por meio da pesquisa;
- O problema é relevante e pode trazer conhecimentos novos contribuindo para a teoria, com a ampliação do conceito de marketing social e para prática, uma vez que esferas de governo terão mais elementos para planejar campanhas sociais;
- O assunto é novo e adequado ao estágio atual da evolução científica;
- Pode levar a uma conclusão válida sendo, portanto, exequível;
- Atende ao interesse público, refletindo em benefício da sociedade.

A resposta a esse conjunto de perguntas que integram o problema visa iniciar a discussão sobre a aplicação de técnicas de marketing social aos programas de educação fiscal no âmbito do PNEF.

### 3. OBJETIVO

Pretendemos neste estudo analisar a aplicação de técnicas de marketing social, por organizações públicas da área tributária, a programas de educação fiscal que tenham a sociedade em geral como público objetivo. Para essa finalidade elegemos o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), como base de estudo, que tem como um dos públicos objetivo, a sociedade em geral.

Dessa forma, é importante investigar se as técnicas de marketing foram aplicadas no âmbito do Programa Nacional de Educação Fiscal e nos programas das Unidades que o integram, como foram aplicadas e se foram seguidas as etapas previstas em um plano de gestão de marketing. Claro que não é possível pesquisar todos os programas, assim limites tiveram que ser estabelecidos.

Como contraponto, pretendemos comparar as técnicas de marketing social adotadas nos programas, com a experiência espanhola relacionada com as campanhas de conscientização cidadã e pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis, para que se amplie a visão sobre a aplicação das técnicas de marketing social.

Também queremos saber se os coordenadores dos programas de educação fiscal integrantes do PNEF são favoráveis ou não à aplicação de técnicas de marketing social aos programas que coordenam, ou seja, se há preconceitos em relação à aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal.

Do exposto, temos como objetivo identificar no PNEF a aplicação de técnicas de marketing dirigidas à sociedade em geral em âmbito nacional, e se os coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades que o integram são favoráveis à aplicação dessas técnicas aos programas de educação fiscal que administram. Identificar as Unidades que aplicaram técnicas de marketing a seus programas de educação fiscal que em 31 de dezembro de 2002 tivessem mais de 18 meses de duração, e dessas selecionar a que oferece maior nível de informações à sociedade sobre o respectivo programa. Descrever como as técnicas de marketing foram aplicadas ao programa da Unidade selecionada e confrontá-las com (i) os objetivos e diretrizes do PNEF, (ii) as opiniões dos coordenadores das Unidades, (iii) as

etapas previstas em um plano estratégico de gestão de marketing, (iv) as técnicas de marketing que foram empregadas no programa de educação fiscal espanhol a partir dos anos 80. Por fim, identificar as semelhanças entre os objetivos do PNEF, os objetivos das campanhas de conscientização cidadã da Espanha, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social.

Pretende-se alcançar os objetivos específicos a seguir relacionados:

- Descrever as principais características do PNEF, identificar os resultados apurados pela sua administração com ênfase no módulo dirigido à sociedade em geral, e identificar eventual existência de plano estratégico e plano de marketing em âmbito nacional, descrevendo-os;

- Conhecer a opinião dos coordenadores dos programas de educação fiscal quanto à possibilidade de aplicação de técnicas de marketing social aos programas que administram;

- Identificar entre as esferas de governo do âmbito estadual, federal e distrital que atuaram no módulo dirigido à sociedade em geral, aquelas que aplicaram técnicas de marketing a programas de educação fiscal, que em 31 de dezembro de 2002, já tivessem mais de 18 meses de duração;

- Dentre as que atenderem a esses requisitos, descrever o programa da Unidade que ofereça maior disponibilidade de informações sobre o mesmo à sociedade, que será a Unidade selecionada para aprofundamento do estudo;

- Identificar os resultados alcançados apurados pela Unidade selecionada e como foram controlados e avaliados pela administração do programa;

- Identificar no programa da Unidade selecionada, as etapas que geralmente integram um plano de marketing e identificar o composto de marketing;

- Confrontar as técnicas de marketing utilizadas pela Unidade com a adequação aos objetivos e as diretrizes do PNEF;

- Confrontar as opiniões dos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades que integram o PNEF, relativas à aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal, com as técnicas empregadas no programa da Unidade selecionada;

- Descrever a experiência espanhola com a educação fiscal, com ênfase nas estratégias voltadas à sociedade em geral, e sucintamente abordar as características da pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e principais resultados;

- Confrontar as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, com as estratégias de marketing adotadas pelo PEF da Unidade selecionada;
- Identificar no PNEF e no PEF da Unidade selecionada eventual estudo semelhante à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis;
- Identificar os pontos em comum entre os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social.

As informações a serem obtidas a partir desse conjunto de objetivos devem convergir para a conclusão de que as técnicas de marketing social podem ser empregadas em programas de educação fiscal que tenham a sociedade em geral como público objetivo, como é o caso do PNEF e dos programas das Unidades que o integram; e que na planificação de campanhas sociais devem ser seguidas todas as etapas previstas em um plano de gestão de marketing.

Ressalte-se que não faz parte do estudo encontrar a receita sobre como devem ser aplicadas técnicas de marketing aos programas de educação fiscal. Mas, pelo conhecimento do conjunto das informações obtidas e das várias confrontações assinaladas pretende-se explicitar estratégias adotadas que possam enriquecer programas dessa natureza, bem como contribuir para a teoria do marketing social, em relação à disseminação da idéia da educação fiscal.

### **3.1. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA**

Ainda que tenha havido no Brasil programas de educação tributária antes da instituição do PNEF, a experiência brasileira anterior a esse programa, quando citada, se refere apenas a aspectos históricos e não faz parte dos objetivos do presente estudo.

O PNEF é um programa voltado também para a educação formal, mas, esse foco não faz parte dos objetivos desta pesquisa. Assim, a ênfase da experiência brasileira e da espanhola se refere à educação fiscal dirigida à sociedade em geral, o que não impede de se tratar de eventual segmentação do mercado e alguma citação à educação formal para fins de compreensão do todo.

Quando nos referimos ao programa de educação fiscal espanhol, no “problema da pesquisa” e no “objetivo”, queremos dizer “o conjunto de medidas de educação fiscal relacionadas com técnicas de marketing que a Espanha implantou a partir dos anos 80” e não a um programa assim denominado formalmente.

A pesquisa sobre a opinião fiscal dos cidadãos espanhóis é a desenvolvida no âmbito da Área de Sociologia Tributária do IEF a partir dos anos 90 e a dos anos 70 desenvolvida por outro órgão.

Também há delimitações no tempo e no espaço que devem ser explicitadas.

### **3.1.1 Delimitação no tempo**

Estabelecemos a data limite de 31 de dezembro de 2002, como parâmetro para identificar a Unidade do PNEF que seria objeto de estudo e restringimos aos programas que nessa data já tivessem no mínimo 18 meses de duração. Isto porque pela natureza do comportamento que esses programas objetivam alterar, é necessário que haja determinado tempo de duração do programa para que seus efeitos, em tese, possam ser sentidos. Essa limitação teve como objetivo o de descartar o estudo de programas de Unidades que tivessem eventualmente realizado campanhas sociais de curto prazo de duração e também permitir nossa concentração no estudo das estratégias de marketing por essa Unidade.

A avaliação dos resultados do programa da Unidade selecionada, limitada a 31 de dezembro de 2004, foi necessária, porque três anos e meio seriam suficientes para que as ações desenvolvidas já começassem a produzir efeitos.

A experiência espanhola (educação fiscal e pesquisa sobre a opinião fiscal) e as informações sobre o PNEF também têm como termo final a data de 31 de dezembro de 2004, para guardar coerência com a data estabelecida para o programa da Unidade selecionada, objeto de estudo. Como termo inicial da experiência espanhola, teremos que retornar aos anos 80, pois foi nessa época que as campanhas sociais foram amplamente utilizadas, bem

como aos anos 70 para tratar da percepção fiscal dos espanhóis. Já o termo inicial da experiência brasileira, se dá a partir da instituição do Programa de Educação Tributária, em dezembro de 1998, que em março de 1999, teve seu nome alterado para Programa Nacional de Educação Fiscal.

### **3.1.2 Delimitação no espaço**

Integram o PNEF órgãos federais, Estados e Distrito Federal que denominamos de Unidades, em que cada Unidade estabelece seu programa derivado dos objetivos e das diretrizes estabelecidos no programa nacional.

Um dos objetivos específicos é conhecer a opinião dos coordenadores desses programas, quanto a serem ou não favoráveis à aplicação de técnicas de marketing social. Esses coordenadores representam todos os programas que integram o PNEF no âmbito federal (Secretaria da Receita Federal), estadual e distrital.

Seria impossível estudar detalhadamente todos os programas desenvolvidos por essas Unidades, neste trabalho. Por essa razão se fez necessário um mapeamento do uso de técnicas de marketing social por essas Unidades. Desse mapeamento resulta a identificação da Unidade que aplicou técnicas de marketing social a seu programa, com a restrição no tempo acima mencionada e que cumulativamente ofereceu maior nível de informações à sociedade, para facilitar o desenvolvimento dos trabalhos.

Portanto, a identificação dessa Unidade para estudo da aplicação de técnicas de marketing, não constitui uma amostra. Sua seleção utiliza critérios objetivos. Ressalte-se que quando nos referimos a programa de educação fiscal de Unidade que ofereça maior nível de informações à sociedade, significa que as informações referem-se ao próprio programa.

O PNEF também é aberto aos municípios, e alguns se interessaram pelo programa, mas, sua participação é ainda recente e não faz parte deste estudo.

Também há limitações em relação à experiência espanhola com a educação fiscal, pois, o estudo não inclui a eventual experiência com educação fiscal das Comunidades Autônomas e das entidades locais.

#### 4. ESTRUTURA DA TESE

Pretendemos neste estudo analisar como as técnicas de marketing social se aplicam a programas de educação fiscal que tenham a sociedade em geral como público objetivo. Para atingir essa finalidade é necessário:

- Elaborar referencial teórico sobre: direitos e obrigações dos cidadãos, educação fiscal e marketing;
- Realizar investigação empírica tendo como base o Programa Nacional de Educação Fiscal, aí incluído o Programa da Unidade selecionada, e como contraponto investigar a experiência espanhola relativa à educação fiscal e à pesquisa sobre a opinião fiscal dos cidadãos.

Os Capítulos 1, 2 e 3 abrangem o referencial teórico, de diversas áreas de interesse.

A primeira, de caráter mais geral, abrange a relação do Estado com o cidadão com enfoque nos direitos e deveres dos cidadãos e em informações sócio-econômicas e tributárias. Algumas obras de filosofia foram fonte de pesquisa, bem como informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria da Receita Federal (SRF), da Escola de Administração Fazendária (ESAF) etc. Constitui o capítulo 1.

A segunda área diz respeito ao conceito de educação fiscal e ao entendimento da educação fiscal como estratégia de administração tributária. Consciente da parca disponibilidade de literatura no Brasil buscou-se informações junto ao *Instituto de Estudios Fiscales* da Espanha, que já havia tido nos anos 80 experiência nessa área, e também se buscou informações de outros países por meio do Centro Interamericano das Administrações Tributárias (CIAT). Também foram importantes obras da área de educação e de filosofia. Constituiu o Capítulo 2.

A terceira área se refere à área de marketing. Parte-se da evolução do conceito de marketing aplicado inicialmente ao setor que tem o lucro como objetivo; passa-se pelo setor sem ânimo de lucro, marketing político, de causas sociais, marketing público e com maior ênfase pelo referencial teórico do marketing social. Constituiu o Capítulo 3. Obras de Kotler, conhecido autor da área de marketing e de outros autores, bem como, obras da área de psicologia foram necessárias neste capítulo.

O referencial teórico, tratado nos Capítulos mencionados, permitiu a preparação da pesquisa de campo com as questões que devem ser interligadas. O capítulo 4 refere-se, à explicitação da metodologia científica aplicada, ao protocolo do estudo de casos e testes de qualidade. O capítulo 5 refere-se ao relatório do estudo de casos e o Capítulo 6 constitui o relatório do cruzamento das informações obtidas nos casos. O capítulo 7 diz respeito às Conclusões e outras considerações e inclui as limitações e linhas de investigação futuras. As referências e os apêndices completam o estudo.

Pode-se representar a estrutura da tese em 4 partes, bem definidas: referencial teórico, aspectos metodológicos, relatório e conclusões, conforme quadro 1, a seguir.

| <b>Parte</b>                             | <b>Assunto</b>   |
|--|--|
| <b>Referencial teórico</b>               | <b>A RELAÇÃO DO ESTADO COM O CIDADÃO:<br/>Direitos e deveres dos cidadãos</b>              |
|  | <b>A EDUCAÇÃO FISCAL COMO ESTRATÉGIA<br/>DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA</b>                   |
|  | <b>DO MARKETING TRADICIONAL AO MARKETING NÃO LUCRATIVO:<br/>Marketing Público e Social</b> |
| <b>Aspectos metodológicos</b>            | <b>METODOLOGIA, PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO<br/>E TESTES DE QUALIDADE</b>                  |
| <b>Relatório</b>                         | <b>OS CASOS:<br/>PNEF, UNIDADE SELECIONADA E O ESPANHOL</b>                                |
|  | <b>CRUZAMENTO DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS NOS CASOS</b>  |
| <b>Conclusões e outras considerações</b> | <b>CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES,<br/>LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS</b>                          |

Quadro 1 - Estrutura da Tese  
Fonte: elaboração própria.



## **CAPÍTULO 1**

### **A RELAÇÃO DO ESTADO COM O CIDADÃO**



## 1.1 INTRODUÇÃO

Para melhor compreensão do conceito de educação fiscal e sua relação com o marketing social, temas centrais dos capítulos 2 e 3, entendemos ser necessária a abordagem da relação do Estado com o cidadão: Uma relação de direitos e deveres.

Parte-se da concepção filosófica da origem do Estado e evolução dos direitos do homem. Prossegue-se com a abordagem dos direitos sociais no Brasil, dos deveres e dos deveres fiscais, da evasão fiscal e da necessidade de participação dos cidadãos na administração pública.

## 1.2 A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM

A doutrina dos direitos do homem surgiu com a filosofia jusnaturalista, iniciada por Hobbes que partiu da ficção filosófica do estado de natureza, passando por Locke, Rousseau e Kant. Desses autores, vamos nos concentrar em Hobbes e Rousseau.

Segundo a concepção de Hobbes (2003), pensador do séc. XVII, os homens em estado de natureza vivem isolados, não confiam um no outro e vivem com constante medo. As principais causas da discórdia consideradas pelo autor são a competição, a desconfiança e a glória e as três causas levariam os homens a atacar uns aos outros.

Os homens para preservarem sua vida teriam liberdade para usar seu próprio poder como quisessem, de acordo com sua própria razão e julgamento. Chamou essa liberdade de direito de natureza ou *jus naturale*. Viveriam então, em estado de guerra, por não terem um poder comum que permitisse uma relação social harmoniosa.

Então, se por um lado há o direito de natureza, onde o homem para defender a si próprio prejudica os outros indivíduos, que também o atacarão se sentirem ameaçados, por outro lado, para que o homem possa viver o tempo que a natureza lhe permite, a própria razão indica a necessidade de uma lei. Hobbes preceitua como a lei primeira e fundamental de

natureza: “Que todo homem deve se esforçar pela paz, na medida em que tenha esperança de consegui-la” (Hobbes, 2003, p. 101). Não conseguindo essa paz, poderia fazer uso da guerra, ou seja, do direito de natureza.

Entretanto, como fazer com que os homens façam aos outros, o que querem para si? Para tanto é necessário um poder maior, mas como instituir esse poder que dará segurança aos indivíduos?

Esse filósofo considera a necessidade de conferir toda a força e poder dos indivíduos “a um homem ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade” (HOBBS, 2003, p. 130).

Para tanto, o homem precisa concordar em renunciar ao direito sobre tudo, na medida em que os outros indivíduos também o façam, prevalecendo idêntica liberdade para todos, mas limitada. Então, cada indivíduo faz um pacto com os demais indivíduos. Hobbes dá o nome de **Estado** à união dos homens numa só pessoa, pelo pacto, e ao seu portador dá o nome de **soberano**, com poder ilimitado, em nome da paz e do direito à vida dos indivíduos, os **súditos** (HOBBS, 2003, p. 130-131). Nascendo o Estado, nasce a sociedade.

Já Rousseau (1987), pensador do séc. XVIII parte da suposição de que os homens em estado de natureza vivem isolados e desconhecem lutas, até que surgem obstáculos que não conseguem superar para conservarem-se em estado de natureza, como por exemplo, a luta pela propriedade privada.

Percebem então, que sozinhos não têm força, mas que juntos podem gerar um conjunto de forças capaz de superar esses obstáculos. Como encontrar uma forma de associação para união dessas forças para defender o homem e seus bens e dos demais associados de forma que mesmo unidos, obedecessem a si próprios, preservando a liberdade?

O autor soluciona essa questão, com o **Contrato Social**. A essência do pacto social se resume a um ato de associação: “Cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sobre a suprema direção da vontade geral, e recebemos, enquanto corpo, cada membro como parte indivisível do todo”. A união dessas pessoas forma a pessoa pública ou corpo político, que vem a ser o **Estado**, quando passivo e **soberano** quando ativo. Os associados

recebem o nome de povo ou **cidadãos**, na situação de partícipes da autoridade soberana e, **súditos**, enquanto submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 1987, p.33-34).

Os indivíduos viveriam no Estado de Sociedade. A perda da liberdade natural e o ganho da liberdade civil e moral, com a criação do poder político e das leis, se daria pelo contrato social, formando em lugar do indivíduo, um corpo moral e coletivo.

Segundo Rousseau, o corpo político se compõe de força, que vem a ser o poder legislativo, pertencente ao povo, e de vontade que vem a ser o poder executivo, chamado de **governo**, cuja função é executar as leis e manter a liberdade civil e política. O homem encarregado de governar recebe o nome de **príncipe ou magistrado** (ROUSSEAU, 1987, p. 73-75).

Portanto, para Rousseau as sociedades foram estabelecidas para solucionar problemas quanto a interesses particulares divergentes, mediante o pacto social, em razão de haver interesses comuns.

Enquanto que a concepção de Hobbes considera o poder do soberano ilimitado desde que respeite o direito à vida e à paz, a sociedade de Rousseau somente pode ser governada com base no interesse público e somente se é obrigado a obedecer aos poderes legítimos. O soberano é o povo e quem governa é o representante desse povo e nesse aspecto são cidadãos, mas precisam se submeter às leis, na qualidade de súditos.

Portanto, pela ótica de Rousseau, precursor do pensamento democrático moderno, o Estado resulta de contrato social entre os cidadãos, pressupondo um cidadão já detentor de direitos naturais ou valores morais básicos que ele cede parcialmente ao Estado para garantir a ordem social.

O pensamento de Rousseau foi fonte de inspiração para a formulação dos direitos do homem, que a Revolução Francesa consagrou, resultando na aprovação da declaração dos direitos do homem e do cidadão, no mês de agosto de 1789, logo após a queda da Bastilha.

Formulada sob os princípios das idéias dos iluministas: liberdade, igualdade e fraternidade, essa declaração representa o ideal de universalidade dos direitos para todos os homens, independentemente do tempo e do espaço.

Entretanto, as promessas do ideário iluminista não resultaram em igualdade social. Os direitos de que trata a declaração dos direitos do homem e do cidadão não existem concretamente para todos.

A cidadania política, por exemplo, foi sendo alcançada em etapas. Homens brancos de classes sociais inferiores, negros e mulheres passaram a votar ao longo do tempo. Por exemplo, no Brasil, a mulher passou a ter reconhecido o direito a voto somente a partir do Código Eleitoral de 1932.

Após lutas ideológicas travadas entre blocos capitalistas e socialistas e com fundamento na liberdade, justiça e paz no mundo foi proclamada, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Resolução nº 217 da III Assembléia Geral das Nações Unidas. São abordados nessa Declaração, os direitos econômicos, sociais, culturais, civis, políticos, entre outros. Em seu art. XXV trata do direito a um padrão de vida capaz de assegurar saúde, bem-estar e segurança (SÃO PAULO, 1996, p. 49-54).

Com as lutas pela igualdade e liberdade, foram ampliados os direitos políticos e, em consequência, foram criados os direitos sociais, tais como: saúde, educação, moradia, lazer, etc. Entretanto, esses direitos sociais não são estáticos, pois podem ser ampliados e podem ser criados novos direitos, uma vez que na democracia há a convivência legítima de conflitos de necessidades e de interesses. (CHAUÍ, 2001, p. 433).

Com base no estudo da obra *On Liberty* (Sobre a Liberdade) de Stuart Mill, Balbachevsky (2001, p. 198) afirma que o conflito de opiniões e o confronto de idéias, inevitáveis em uma sociedade livre, favorecem o progresso e a auto-estima da sociedade.

Portanto, em uma democracia, os direitos são conquistados pelos indivíduos. Entretanto, não basta a criação dos direitos, é necessário também que eles sejam efetivos.

A partir da segunda guerra mundial, em função de problemas econômicos e sociais, países industrializados e capitalistas, passaram a intervir na economia, assumindo serviços públicos sociais, o que se denominou “Estado de Bem Estar Social”, passando a ser um Estado mais ativo.

Enquanto nos países capitalistas crescia o Estado de Bem Estar Social, nos países do Terceiro Mundo se implantavam ditaduras e regimes autoritários. De um lado, melhoria da igualdade e liberdade de trabalhadores e de outro piora nas condições de vida e de trabalho, caracterizando a divisão internacional do trabalho (CHAUÍ, 2001, p. 434).

Para tratar do Estado de Bem Estar Social no Brasil, nos valem de Medeiros (2001), que estudou a trajetória do *Welfare State*<sup>10</sup> brasileiro, no período compreendido entre meados da década de 1930 e fins da década de 1990. Segundo esse estudo, o caráter redistributivo do *Welfare State* foi comprometido. O autor concluiu que o universo de beneficiários foi limitado e os gastos sociais foram extremamente regressivos em razão das políticas sociais terem sido estruturadas em princípios de autofinanciamento e utilização de critérios particularistas de distribuição.

Posteriormente, devido à recessão mundial, a política do Bem-Estar Social, foi sendo substituída pelo Estado neoliberal, caracterizado pela menor ênfase em políticas sociais e menor interferência do Estado na economia.

Portanto, o Estado de Bem Estar Social não perdurou por muito tempo resultando em menor garantia dos direitos sociais.

Segundo Bobbio (1992, p. 63), “[...] à medida que as pretensões aumentam, a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. Os direitos sociais, como se sabe, são mais difíceis de proteger que os direitos de liberdade”.

Logo, ainda que os direitos sociais estejam previstos na legislação de um país, não há garantia de que se concretizem.

---

<sup>10</sup> Em seu estudo, o autor considera o *Welfare State*, como mobilização em larga escala do Estado, em sociedade capitalista para implementar medidas dirigidas ao bem estar da população.

O Título I da Constituição Brasileira de 1988 refere-se aos direitos e garantias fundamentais. O Capítulo I trata dos direitos e deveres individuais e coletivos; o Capítulo II, dos direitos sociais. (BRASIL, 2002).

### **1.3 OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL**

O Brasil é um Estado federado com regime presidencialista. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Sua estrutura organizacional está dividida, em três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, segundo a concepção de Locke e Montesquieu.

Em 1964 foi implantado regime militar, com a promessa de melhorias sociais. Entretanto, não foram cumpridas e em meados da década de 70, renasce a sociedade civil protestando contra o regime autoritário, em razão de “[...] imenso contraste entre a miséria e a pobreza de enormes contingentes da população [...]” (FERNANDES, 1996, p. 26).

Na busca da derrota da ditadura e substituição pelo regime democrático que atravessou os anos 80, a mobilização política de amplos setores populares foi fundamental para a criação de bases jurídico-institucionais que favoreceram esse processo (PAULO NETTO, 1999, p. 77).

O último presidente militar João Batista de Oliveira Figueiredo, assumiu a presidência, em março de 1979 comprometendo-se publicamente em realizar a "abertura" que conduziria o país ao estado de direito. Em março de 1985, por eleição indireta, assume a presidência o primeiro presidente civil após o regime militar de 1964. Restabelece-se a eleição direta para Presidência da República, aprova-se o voto dos analfabetos e é eleito o Congresso Nacional encarregado de escrever a nova Constituição.

Esse processo foi caracterizado pela participação de diferentes setores da sociedade civil, resultando na promulgação da Constituição em outubro de 1988. Por essa Constituição, a República Federativa do Brasil, constitui-se em estado democrático de direito, tendo como

fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Segundo o artigo 3º da Constituição constituem objetivos fundamentais do país:

- Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- Garantir o desenvolvimento nacional;
- Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Essa Constituição, segundo Telles (2001, p. 15) “[...] expressou a aspiração por uma sociedade democrática e mais igualitária”.

A Constituição Federal de 1988, cuja ordem social tem como base, o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social, criou direitos sociais, resultantes da conjuntura política da década de 1980 e da luta pela democracia no país, construindo-se uma situação próxima do Estado de Bem Estar Social.

São direitos sociais previstos na Constituição: a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

A nova Constituição consagrou profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos.

Configurou-se, pela ótica de Paulo Netto (1999, p. 77) preciso pacto social: “nos seus marcos, as forças sócio-políticas comprometeram-se com uma convivência social parametrada pela prioridade de mantendo as regras do jogo democrático, diminuir as fortíssimas assimetrias socioeconômicas geradas pelo padrão de desenvolvimento implementado pelo regime ditatorial”.

Ainda que a política social brasileira tenha sido bem acolhida na Constituição de 1988, poucos direitos sociais estariam sendo praticados, segundo Vieira (2001, p. 2), principalmente a partir de 1995, em razão da Reforma Administrativa, fazendo alusão à política social neoliberal.

A Reforma Administrativa foi iniciada, em 1995, quando o Presidente do Brasil, à época, Fernando Henrique Cardoso (FHC), assinou o documento "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", aprovado pela Câmara da Reforma do Estado (BRASIL, 1995). A tese central defendida nesse documento é a "crise do Estado", associando-a aos modelos de desenvolvimento adotados pelos governos passados.

Por essa tese o Estado deve estar fora do setor produtivo usando o argumento de excesso do Estado na esfera produtiva para justificar a deterioração dos serviços públicos. Por essa ótica, o Estado deveria cuidar da área social, do bem comum, desregulamentando a economia, visando o aumento da capacidade de gestão na área do desenvolvimento social.

Sob o ponto de vista de Costa (2000), o governo FHC evidenciou que esta tese não é verificada empiricamente no Brasil. O baixo nível de investimento do governo na área social e a perversidade das políticas liberalizantes e privatizantes sobre a geração de empregos, aliadas às altas taxas de juros vistas como atrativo para o capital financeiro externo, bem como, a incapacidade de melhorar as contas públicas, mostraram exatamente o contrário.

A seguir, citamos alguns índices sociais e veremos que os mesmos vêm melhorando gradativamente.

O IDH do Brasil que em 1975 era de 0,643 passou em 2004 a 0,792, como visto na introdução deste estudo e se enquadra entre os países de desenvolvimento médio, na 69<sup>a</sup> colocação (PNUD, 2006, p. 289).

A taxa de mortalidade infantil passou de 95 a cada mil nascidos vivos em 1970 (PNUD, 2006, p. 289) para 26,6 em 2004 (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais 2005).

A esperança de vida ao nascer passou de 53,5 anos em 1970, para 71,7 em 2004. A taxa de analfabetismo de indivíduos com 15 anos ou mais passou de 20% em 1986 para

11,4% em 2004; a taxa de analfabetismo funcional<sup>11</sup> em 2004 é de 24,4%. (Os dados de 2004 têm como fonte: IBGE, Síntese de Indicadores Sociais 2005; os dados anteriores a 2004 têm como fonte: IBGE, Indicadores Sociais Mínimos, 2008).

Embora esses dados indiquem significativa melhora nas condições sociais, ao longo do tempo, estão longe dos índices dos países desenvolvidos.

Por exemplo, comparando-se com a Espanha que tem relação direta com este estudo, o IDH desse país passou de 0,844 em 1975 para 0,938 em 2004; a esperança de vida ao nascer passou de 72,9 anos no período de 1970-1975 para 79,5 anos no período de 2000-2005; a taxa de mortalidade infantil a cada mil nascidos vivos passou de 27 em 1979 para 3 em 2004; e a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais é de 98% (PNUD, 2006, p. 283, 289, 315).

No Brasil há grande desnível desses índices entre as diversas regiões do País. Por exemplo, em 2004, na Região Nordeste a esperança de vida ao nascer é de 68,6 anos, enquanto que a média do Brasil é de 71,7. A mortalidade infantil, na Região Nordeste é de 39,5 a cada mil nascidos vivos, enquanto que a média do país é de 26,6. A taxa de analfabetismo das pessoas com 15 ou mais anos nessa região é de 22,4%, enquanto que a média do país é 11,4%; a taxa de analfabetismo funcional das pessoas com 15 anos ou mais na mesma região é de 37,6%, enquanto que a taxa do país é de 24,4% (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais 2005).

Portanto, na Região Nordeste os problemas sociais são maiores.

### **1.3.1 Distribuição de Renda**

Já abordamos na introdução deste estudo, que o Brasil, em 2004 representa a 14ª economia mundial, mas que, o PIB *per capita* (US\$ 3,28 mil) é menor que o PIB de 71 países, entre os 174 citados no Relatório do Desenvolvimento Humano 2006.

---

<sup>11</sup> São considerados analfabetos funcionais, pessoas com mais de 15 anos, com menos de quatro anos de estudo, segundo critérios da UNESCO.

Considerando que a Espanha está entre os países de grau de desenvolvimento alto, cujo PIB representa a oitava economia mundial e levando em conta que faz parte deste estudo a experiência espanhola com a educação fiscal e marketing social, apresentamos na tabela 3, o PIB absoluto, o PIB per capita e o coeficiente de Gini dos dois países.

Tabela 3 – PIB, coeficiente de Gini e concentração da renda no Brasil e Espanha

| Variável e ano   | Brasil             | Espanha              |
|--|--------------------|----------------------|
| Coeficiente de Gini<br>Brasil: 2003; Espanha: 2000                         | 0,580              | 0,347                |
| PIB em 2004  | US\$ 604,0 bilhões | US\$ 1.039,9 bilhões |
| PIB <i>per capita</i> em 2004  | US\$ 3.284,00      | US\$ 24.360,00       |
| PIB <i>per capita</i> em 2004 (paridade do poder de compra <sup>12</sup> ) | US\$ 8.195,00      | US\$ 25.047,00       |

Fonte: Elaboração própria a partir de: PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2006*. New York: 2006, p. 331-332, 335-336.

Essas informações evidenciam que embora o valor do PIB absoluto dos dois países não seja tão distante, há grande discrepância se compararmos o PIB por habitante de ambos os países. O PIB *per capita* espanhol somente é superado por 22 países.

O coeficiente de Gini brasileiro de 0,58, mais próximo de 1 do que de zero revela a forte concentração de renda existente no Brasil, somente superado por mais 9 países: Namíbia, Botswana, Suazilândia, República Central Africana, Serra Leone, Colômbia, Bolívia, Lesotho e Haiti, enquanto que o coeficiente de Gini espanhol está mais próximo de 0 do que de 1, evidenciando uma distribuição de renda menos concentrada.

Também já abordamos na introdução deste estudo que o Índice de Pobreza Humana (IPH-1)<sup>13</sup> que mede a pobreza dos países em desenvolvimento, no Brasil, é de 10,1% da população.

<sup>12</sup> A paridade do poder de compra elimina as diferenças entre o custo de vida dos países.

<sup>13</sup> IPH 1 – Índice composto que mede a privação nas três dimensões básicas captadas no IDH, longevidade, conhecimento e nível de vida.

Portanto, ainda que os índices sociais brasileiros tenham melhorado, o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza é grande e o grau de concentração de renda é elevadíssimo, estando entre os 10 piores do mundo.

#### **1.4 OS DEVERES**

Para viver em sociedade, além da garantia dos direitos há a necessidade de cumprimento de deveres.

Dos deveres dos homens fala-se há muito tempo. No último século a.C. Cícero (2002) escreveu a obra “Dos deveres”, que permanece atual. Essa obra baseada nos grandes pensadores da época trata de normas sobre os deveres e sintetiza as virtudes cívicas e morais.

Para Cícero, os deveres derivam da honestidade e da virtude. Para ele, quando se quer tomar uma decisão prática não deve ser examinado apenas se há ou não honestidade ou se há ou não utilidade, mas de duas coisas honestas, qual a mais honesta e de duas coisas úteis qual a mais útil, somente depois se comprovaria o honesto e o útil.

Para Rousseau, se o indivíduo tiver interesse particular diferente do interesse comum, pode considerar oneroso para si cumprir determinada obrigação e facilmente suportável pelos demais indivíduos, se ele deixar de cumprir essa obrigação.

Nessa situação “[...] desfrutará dos direitos de cidadão sem querer desempenhar os deveres de súdito [...]” Perdurando e se estendendo a outros indivíduos o não cumprimento de obrigações, essa situação poderia levar à ruína do corpo político. (ROUSSEAU, 1987, p. 35-36).

A filósofa Chauí (2001, p. 344) interpretando Rousseau diz que os homens nascem bons e o sentimento do dever seria natural. Se o dever for uma imposição, deixa de ser natural, em razão da perversão da sociedade que criou os interesses privados tornando os indivíduos egoístas. Considera o dever como lei divina inscrita no coração.

Interpreta também que ao contrário de Rousseau, para Kant, os homens por natureza, são egoístas, ambiciosos e são impelidos a agir por interesse. São insaciáveis. Essas características são mais fortes que a razão. Os indivíduos necessitam do dever para se transformarem em seres morais. O dever é um imperativo categórico, que deve valer para toda e qualquer ação moral, incondicionalmente.

Segundo Kant (2003, p. 55) “O dever há de ser uma necessidade prática-incondicionada da ação, há de valer, pois, para todos os seres racionais [...] e só por isso há de ser lei também para toda a vontade humana”.

De acordo com Kant (2003, p. 67) há uma fórmula geral do imperativo categórico (representação de uma ação objetivamente necessária por si mesma): “age sempre segundo a máxima cuja universalidade como lei possas querer ao mesmo tempo”. Com essa condição, uma vontade jamais poderá se contradizer, constituindo-se a fórmula de uma vontade boa.

Logo, para Kant o indivíduo deve agir de forma a querer que a ação de sua vontade seja possível para todos os seres racionais, isto é, universal e incondicionalmente.

Criticando Rousseau e Kant, Hegel, faz referência ao fator histórico-cultural que vai além da vontade individual, e é muito mais poderosa porque determina a vontade do homem. Trata-se da “vontade objetiva” fixada nas instituições sociais ou na cultura (CHAUÍ, 2001, p. 347).

Portanto, Hegel acrescenta a importância que têm o fator histórico e ambiente cultural nas ações dos homens.

Muitos filósofos se aprofundaram no estudo dos deveres, moral, razão, desejo, vontade, virtudes, ética e solidariedade.

Não pretendemos nos aprofundar nesses temas. Inserimos os deveres neste capítulo para destacar que quando se vive em sociedade, na busca do bem comum, o cumprimento dos deveres é essencial, pois quando um indivíduo deixa de cumprir sua obrigação, prejudica o bem estar dos outros indivíduos.

A obediência às leis viabiliza a vida em sociedade e reduz os custos com a coerção seja de prevenção, repressão e punição. Quanto mais elevados esses custos, menor a disponibilidade de recursos para os demais serviços prestados pelo Estado.

Inserir-se entre os deveres dos cidadãos, o dever de pagar os tributos previstos na legislação, essencial para a manutenção do Estado.

#### **1.4.1 Os deveres fiscais no Brasil**

O pagamento de tributos viabiliza os serviços e bens disponibilizados pelo Estado à sociedade. Quando esse dever não é cumprido, a quantidade e qualidade dos serviços oferecidos à população ficam prejudicadas.

No Brasil há uma multiplicidade de órgãos da administração tributária, por refletir a estrutura federativa do país. No nível federal, até abril de 2007, havia duas administrações tributárias principais: A SRF, subordinada ao Ministério da Fazenda, e o Instituto Nacional de Seguridade Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A partir de maio de 2007 as atividades de arrecadação federal passaram a constituir um só órgão: a Secretaria da Receita Federal do Brasil que passou a ser a responsável pela administração de todos os impostos federais brasileiros e da maioria das contribuições.

Cada nível de governo possui competência tributária própria, e a Constituição Federal de 1988 determinou a forma através da qual as receitas tributárias devem ser repartidas entre os entes da Federação. Nos 26 Estados, no Distrito Federal e em aproximadamente 5.500 municípios há órgãos da administração tributária.

O Código Tributário Nacional dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário que se aplicam à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2006). O Sistema Tributário Nacional também está disciplinado em Emendas Constitucionais, leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e leis estaduais e municipais.

Tributo, no Sistema Tributário Nacional, é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. São tributos:

- Impostos: definido como o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte;
- Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
- Contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas.

Para complementar o financiamento da seguridade social, a Constituição prevê a instituição das contribuições sociais:

- Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, a pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou o faturamento; o lucro;
- Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- Sobre a receita de concursos de prognósticos.

Há ainda as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, e as contribuições de intervenção no domínio econômico cuja instituição é privativa da União. Também é prevista a instituição de empréstimo compulsório em situações especiais, mediante lei complementar.

Para fins de simplificação, utilizaremos neste estudo o vocábulo “tributo” para nos referir a impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais, contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas e contribuições de intervenção no domínio econômico.

A composição da arrecadação tributária, por níveis de governo, em 2004, foi de 69,72% da União (inclui Orçamento da Seguridade Social, Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço e outros), 26,06% dos Estados e 4,22% dos municípios. A participação da arrecadação no PIB em 2004 alcançou 35,91% (BRASIL, 2005).

A partir destes números, se constata a pequena participação dos municípios brasileiros na arrecadação fiscal.

#### **1.4.2 A evolução da Carga Tributária no Brasil**

Considerando os três níveis de governo, a evolução da Carga Tributária Brasileira (CTB), tem sido influenciada pelas constantes modificações ocorridas no Sistema Tributário Nacional. A partir de uma análise mais ampla, desde 1950, verifica-se uma tendência crescente nos níveis da carga tributária.

Em 1958, alcançou 18,71% do PIB, em função da grande necessidade de financiamento para custear o emergente parque industrial brasileiro e obras que demandavam grande quantidade de recursos, por exemplo, a construção de Brasília. Nos anos seguintes esse percentual foi reduzido retornando ao nível de 15,76% em 1962.

Em 1964, o governo militar brasileiro realizou uma reforma tributária de emergência centrada no Imposto de Renda, elevando a carga tributária para 18,82% em 1965 e 20,64% em 1966.

A Reforma Tributária de 1966/67 elevou a CTB, atingindo 24,20% em 1968 e 25,99% em 1970. No período de 1970/85, a CTB oscilou entre 24 e 26%. Entre os anos de 1986 e 1989 variou de 20 a 22%. Em 1990, a carga fiscal foi atípica, pois alcançou 29,91% em razão do Plano Collor. A partir de 1991, o aumento da carga tributária foi significativo, passando de 25,21 para 35,91% em 2004.

O elevado crescimento da carga tributária, ocorrido nos últimos anos, superando a barreira dos 30% do PIB em 1999, resultou mais da postura ativa da administração tributária do que do real crescimento da economia ou da conscientização tributária dos administrados.

O gráfico a que se refere a figura 1 evidencia a evolução da carga tributária em percentual do PIB no período de 1950/2004.

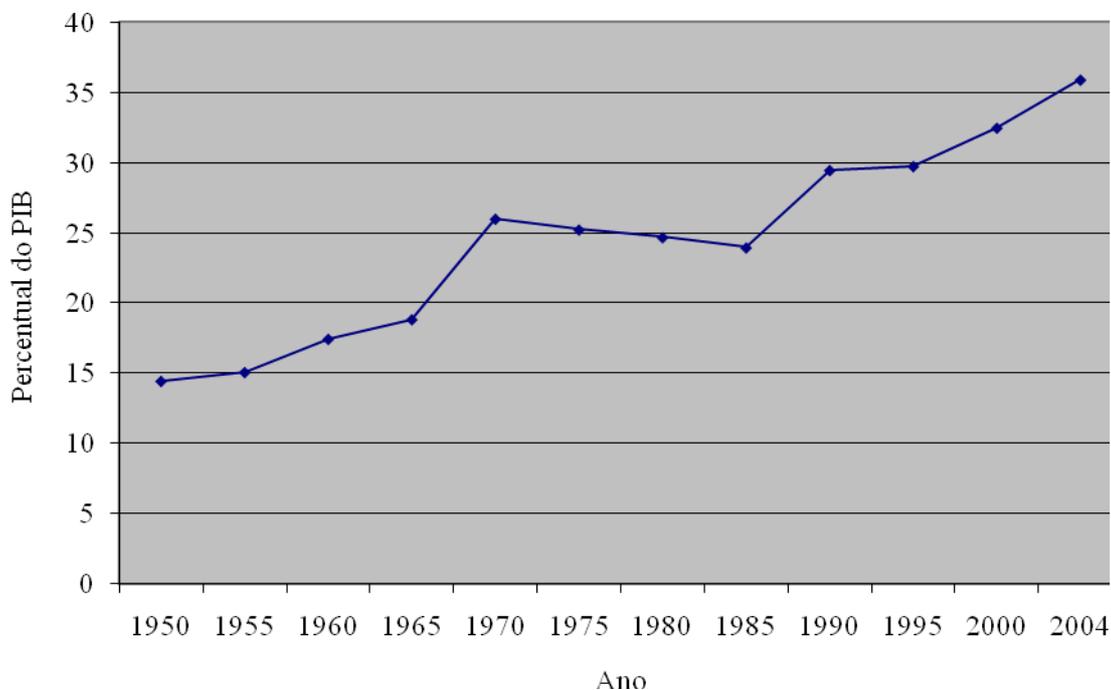


Figura 1 - Evolução da carga tributária no Brasil - 1950/2004

Fontes: **Anos de 1950/1990:** BRASIL. SRF. *Um perfil da Administração Tributária*. Brasília: ESAF, 1995.

**Ano de 1995:** RODRIGUES, Jefferson J; REIS, Selma S. *Carga Tributária no Brasil - 1998*. Brasília: BRASIL, SRF, 1999. (Texto para discussão 04).

**Anos de 2000/2004:** BRASIL. *Carga Tributária 2004*. Brasília: SRF, 2005. (Estudos Tributários 14).

O Secretário da Receita Federal (MACIEL, 2001, p. 6) ao analisar o aumento da carga tributária efetiva no início da década passada, em torno de 24% passando para aproximadamente 33% em 2000, o atribui à cobrança de tributos passados em decorrência de desistência de ações judiciais, a instrumentos mais eficazes na fiscalização com a detecção de tributos sonegados e até mesmo, eliminação de brechas fiscais.

Considera que não foram apenas esses fatores que concorreram na elevação da carga tributária. Outros fatores também a explicam: aumento de alíquotas e alargamento das bases de cálculo.

Justifica o aumento da carga tributária, em razão da expansão significativa do gasto público e atribui essa expansão à política monetária e cambial e às políticas sociais vinculadas ao modelo de Estado sancionado na Constituição.

Um exemplo de ampliação da base de cálculo e aumento de alíquota é o caso da Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, devida pelas pessoas jurídicas de direito privado. A alíquota foi elevada de 2% para 3%. Essas mudanças ocorreram a partir dos fatos geradores de fevereiro de 1999. A elevação da base de cálculo também foi estendida à contribuição social denominada Programa de Integração Social.

Além do aumento de alíquotas e ampliação da base de cálculo, também ocorreu a criação de novos tributos e contribuições. Podemos citar como exemplo de criação de uma nova contribuição, a instituição da Contribuição Provisória sobre movimentação financeira ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, criada em 24.10.96.

Portanto, em razão da ampliação de gastos públicos houve necessidade de criação de novos tributos, ampliação de bases de cálculo e aumento de alíquotas.

Na Espanha, a carga tributária no ano de 2004 representa 35,3% do PIB (LUPI, 2008), enquanto que a carga tributária brasileira no mesmo ano é de 35,91%.

Ainda que as cargas tributárias de ambos os países sejam muito próximas em termos de participação no PIB, os indicadores sociais do Brasil, embora tenham melhorado nos últimos anos são inferiores aos da Espanha, conforme já visto na subseção 1.3.1.

Na apresentação de um dos temas tratados na 35ª Assembléia Geral do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (2001), que congrega 28 países americanos e 5 europeus foi citada a seguinte frase: “[...] o desenvolvimento da democracia exige abordar com urgência os temas sociais, como a superação da pobreza, o acesso à educação e à saúde, única forma de dar sustentabilidade de longo prazo à convivência democrática” (trad. nossa).

Essa frase foi inserida em um contexto que caracteriza a necessidade do Estado se esforçar em arrecadar cada vez mais os tributos previstos na legislação, uma vez que a arrecadação tributária é a principal fonte para o financiamento dos gastos sociais.

O principal caminho para esse esforço é caracterizado pela redução da evasão tributária de forma que a distância entre a arrecadação efetiva e a arrecadação potencial seja pouco significativa.

### 1.4.3 A evasão fiscal

A carga tributária arrecadada no Brasil corresponde à carga potencial prevista na legislação? Nem mesmo nos países com economias mais desenvolvidas, a resposta a essa pergunta seria afirmativa.

Segundo Artana, López e Navajas (2004, p. 77-83), na América Latina e em outras economias emergentes, a parcela de impostos sobre a renda e propriedade é muito menor do que a existente nos países que pertencem à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Geralmente, em razão das altas taxas de evasão de impostos, os governos dos países emergentes tendem a obter receitas tributárias oriundas do consumo de alguns bens cuja oferta é concentrada e de fácil monitoração, bem como, tendem a tributar na fonte os salários em maior proporção do que nas economias industrializadas.

As economias emergentes, segundo os autores se caracterizam por alta concentração de renda, elevada informalidade no mercado de trabalho e administração tributária mais frágil.

Os autores Silvani e Brandolo<sup>14</sup> (1993, apud ARTANA, LÓPEZ, NAVAJAS, 2004, p. 78) evidenciaram a taxa de evasão do imposto de valor agregado em alguns países, no ano de 1992. Abaixo de 30% estão Nova Zelândia (5,1%), Suécia (5,4%), Portugal (14%), Canadá (23%) e Espanha (26%), entre outros países. Acima de 30% estão México (37,1%), Argentina (46,5%) e Peru (68,2%), entre outros países.

---

<sup>14</sup> SILVANI, C; BRONDOLO, J. *Medición del cumplimiento tributario en el IVA y análisis de sus determinantes*. FMI e Centro Internacional de Agricultura Tropical. Cali, Colombia, Nov. 1993.

A taxa de evasão citada para a Espanha é de 26%, alta se comparada com Nova Zelândia e com a Suécia, com taxa de 5%. O Brasil não é citado no estudo.

Com certeza, no Brasil, a carga tributária arrecadada é inferior à carga potencial. Mas, inferior em quanto? Tem sido noticiado na imprensa, que “para cada real arrecadado um é sonegado”. Entretanto, são meras conjecturas, sem nenhuma validade científica.

Atribuem essa frase ao então Secretário da SRF, Everardo Maciel. Ele nega ter dito tal frase e informa que com o cruzamento dos dados da Contribuição provisória sobre movimentação financeira, faturamento declarado das empresas, renda das pessoas físicas, transferências interfamiliares e interfinanceiras, e pagamento de tributos do ano de 1998, apurou-se que 34% dos pagamentos tinham origem desconhecida (informação fornecida em programa de televisão)<sup>15</sup>.

Entretanto, não atribui os 34% somente a atos de evasão fiscal. Inclui nesse percentual a elisão fiscal e renúncia tributária, além da sonegação fiscal.

A mesma metodologia foi aplicada para o ano de 2000 resultando no percentual de 29,5%. Considera que não é um número assustador porque em um seminário internacional com secretários de receita, foi divulgado que o grau de sonegação nos Estados Unidos estava chegando a 18%.

Considerando que eficácia tributária pode ser definida como o resultado da arrecadação efetiva dividida pela arrecadação teórica ou potencial e transformando essa frase, em fórmula temos:  $ET = AE/AT$ , onde, AE representa a arrecadação efetiva e AT significa a arrecadação teórica ou potencial. Quanto mais esse coeficiente se aproximar de “um” maior será a eficácia tributária. Entretanto, como a medir?

Não temos a pretensão de medir a evasão fiscal, mas apenas citar alguns exemplos de atos de evasão fiscal e de atos que evidenciam a falta de consciência fiscal dos indivíduos, ao contribuírem que outros a pratiquem.

---

<sup>15</sup> Programa Tribuna Independente da Rede Vida, São Paulo, 18 jul. 2002, 22 h.

O primeiro lote do programa de fiscalização com base em movimentação financeira, obtida através da arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira realizada pela SRF, abrangeu aproximadamente 6.600 contribuintes. Os dados referem-se ao ano de 1998 e foram apurados a partir das operações movimentadas nos 50 maiores bancos do Brasil.

A maioria foi selecionada por não apresentar declaração do Imposto de Renda, ou por apresentar declaração na condição de isento do imposto, no caso de pessoas físicas, ou declaração na condição de inatividade, no caso de pessoas jurídicas. São 4.200 pessoas físicas e 2.400 pessoas jurídicas. Juntos movimentaram nos bancos R\$ 146 bilhões (REVISTA VEJA, 2001, p. 113).

Em determinadas situações, os indivíduos ainda que não pratiquem atos de sonegação fiscal, contribuem para que outros a pratiquem. Por exemplo, quando um indivíduo adquire um produto e não recebe a nota fiscal ou cupom fiscal do vendedor de forma espontânea e não a exige, está colaborando para que os tributos decorrentes da comercialização do produto possam deixar de ser repassados aos cofres públicos.

Da mesma forma, quando um profissional liberal deixa de emitir um recibo pela prestação de serviços e não o fornece espontaneamente e seu cliente não exige o recibo, tal cliente também está colaborando para que os tributos decorrentes da prestação desse serviço deixem de ser arrecadados pela administração tributária.

Nesses casos mencionados foram criadas condições do empresário e do profissional liberal para que os tributos que seriam devidos sejam evadidos. Com a redução dos recursos públicos, provocada pela evasão, fica inviabilizado um grande número de benefícios, que retornariam à sociedade via gestão e aplicação do montante desviado.

Às vezes o indivíduo negocia com o empresário ou com profissional autônomo, uma redução no preço do produto ou serviço, por conta da não exigência do documento fiscal. Neste caso, o empresário ou o profissional autônomo e o consumidor estão juntos se beneficiando em prejuízo da população.

Outras vezes, os indivíduos, negociam recibos de despesas médicas, sem a contrapartida da prestação de serviço, mediante o pagamento de um percentual ao profissional, para deduzirem a despesa médica dos rendimentos tributáveis, obtendo desse modo, menor imposto de renda devido.

Como exemplo, pode ser citado, o trabalho desenvolvido pela Delegacia da Receita Federal em São José do Rio Preto (Estado de São Paulo) que detectou a emissão de R\$ 61 milhões em recibos de despesas fictícias por 63 profissionais liberais: fonoaudiólogos, dentistas e psicólogos. Esse trabalho resultou na prisão de uma dentista e seu cônjuge (SILVA, 2003).

A evasão fiscal gera uma redução equivalente nas disponibilidades financeiras do Estado, diminuindo suas possibilidades de prover adequadamente os bens e serviços públicos que deveria proporcionar à sociedade.

O pagamento de tributos deve ser encarado não como uma obrigação desprovida de sentido, mas a resposta à convivência civilizada, pois são os que permitem alcançar uma sociedade mais justa e um desenvolvimento sustentável. Quando os cidadãos evadem tributos, estão não só prejudicando os demais cidadãos, mas também desfavorecendo o alcance das metas coletivas de qualidade de vida do futuro.

Por outro lado, os recursos públicos são escassos e quando os gestores públicos aplicam mal os recursos arrecadados cria-se maior dificuldade para a garantia dos direitos sociais, e conseqüentemente serão necessários cada vez mais a criação de novos tributos, o aumento de alíquotas e o alargamento da base de cálculo de tributos.

## **1.5 A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, são necessárias ações eficazes e transparentes por parte dos governos somada à participação efetiva dos cidadãos, **exercendo plenamente a cidadania.**

Rousseau (1981, p. 167) no Discurso sobre Economia Política, já tratava da participação dos cidadãos na administração pública:

Que a pátria, portanto, mostre-se mãe comum aos cidadãos; que as vantagens que gozem em seu país tornem-no caro; **que o governo os faça participar da administração pública intensamente para que sintam a casa como sendo comum e que as leis sejam a seus olhos sobretudo a garantia da liberdade comum.** (grifo nosso).

Portanto, o cidadão deve deixar de ser mero espectador dos acontecimentos e ter maior compromisso com o bem público. Pode exercer esse dever/direito não só sobre o setor público como também com o setor privado.

Pode soar utópico o termo **exercício pleno da cidadania**, num país como o Brasil, em que a pobreza se faz presente.

Bodstein (1997, p. 11) em artigo sobre paradoxos da modernidade tendo a inclusão da questão social na agenda pública, como referência, afirma que: “cidadania, democracia e direitos, mesmo quando confrontados com desigualdade, miséria e exclusão social, revelam o caminho possível da luta política e da base de autonomia”.

Segundo Pinsky (2003, p. 11), os avanços da cidadania, estão relacionados não só com a riqueza do país e distribuição dessa riqueza como também são fruto da luta, reivindicações e ações concretas dos indivíduos.

Com base nas citações de Bodstein e Pinsky podemos afirmar que o pleno exercício da cidadania pode soar utópico, mas a busca do pleno exercício da cidadania é possível.

## 1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, podemos dizer que ser cidadão implica ter direitos civis, políticos e sociais, e, também ter deveres, inclusive os deveres fiscais, e exercê-los, na busca de uma relação harmoniosa com o Estado.

Neste capítulo abordamos os direitos e deveres. Ressaltamos os indicadores sociais, a forte concentração na distribuição da renda, o forte crescimento da carga tributária brasileira que passou de 14,42% em 1950 para 35,91% em 2004.

Vimos que no Brasil, ainda que os indicadores sociais tenham melhorado, o percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza continua grande, o grau de concentração de renda é elevadíssimo, havendo também grandes desigualdades regionais no país.

Evidenciou-se a importância do cumprimento dos deveres fiscais, os malefícios da evasão fiscal e a importância da participação do cidadão na administração pública, bem como a distância entre os direitos sociais previstos na Constituição e os efetivamente praticados.

Destacou-se a importância do Estado em se esforçar para arrecadar melhor os tributos vigentes, por meio, de ações que possibilitem a redução da evasão fiscal possibilitando maior justiça fiscal e conseqüentemente melhor distribuição de renda da sociedade.

Entre essas ações está a Educação Fiscal.



## **CAPÍTULO 2**

# **A EDUCAÇÃO FISCAL COMO ESTRATÉGIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA**



## 2.1 INTRODUÇÃO

A **Educação Fiscal** é um dos instrumentos que a Administração Tributária pode valer-se para o cumprimento de sua missão, visando à promoção do aumento da consciência fiscal dos cidadãos.

Para que o conceito de educação fiscal seja clarificado, buscamos o significado das palavras: educação, fiscal, consciência e cidadania.

O que se entende por **educação**?

Segundo a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, artigo 1º, “a educação abrange os **processos formativos** que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Encontramos em Rodrigues (2001, p.245-249) a explicação do que é **processo da formação humana**:

- Aquisição da linguagem;
- Disciplina da vontade e aquisição de conhecimentos e habilidades;
- Reconhecimento de que para traçar seu próprio destino necessita das relações instituídas no seu ambiente social e para tanto precisa ser formado por princípios da ética e da moral: solidariedade, cooperação, respeito à individualidade e diversidade, noção de limites e construção da noção de deveres.

Segundo Rodrigues (2001, p. 241) “educar compreende acionar os meios intelectuais de cada educando para que ele seja capaz de assumir o pleno uso de suas potencialidades físicas, intelectuais e morais para conduzir a continuidade de sua própria formação”.

Conforme o artigo 2º da Lei mencionada, a educação inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, dever da família e do Estado, tem por

finalidade “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O preparo para o exercício da cidadania é, portanto, uma das finalidades da educação.

O vocábulo **fiscal** se refere neste contexto, a questões de finanças públicas, seja pela ótica de entrada de recursos públicos, seja pela ótica de sua aplicação.

Então, “Educação Fiscal” é o processo de acionamento da capacidade intelectual do ser humano, para conhecer finanças públicas proporcionando-lhe condições de entender, analisar e refletir sobre captação e aplicação de recursos públicos, e conseqüentemente sobre o exercício de direitos e deveres advindos desse conhecimento.

Neste estudo, ao nos referirmos a questões de finanças públicas, utilizaremos o termo “fiscalidade”.

O que vem a ser **consciência**? Buscamos a ótica de Chauí (2001, 117-118) para conhecer o significado desse vocábulo.

Entende-se por consciência “A capacidade humana para conhecer, para saber que conhece e para saber o que sabe que conhece. A consciência é um conhecimento (das coisas e de si) e um conhecimento desse conhecimento (reflexão)”.

A consciência é definida pela filósofa, dos seguintes pontos de vista:

- Psicológico: consciência formada por vivências; “é o eu”
- Ético e moral: “é a pessoa dotada de vontade livre e de responsabilidade”
- Político: “a consciência é o cidadão [...] portador de direitos e deveres [...]”.

As consciências moral e política são influenciadas pelas vivências do **eu** e pelos valores e instituições de sua cultura/sociedade. As relações interpessoais ocorrem por comportamentos e práticas ditadas pelos códigos morais e políticos. Enquanto o eu é uma vivência que se materializa em um comportamento, a pessoa e o cidadão são a consciência como aquele que age.

Nesse aspecto, segundo a filósofa, são importantes como em determinada cultura e sociedade define o bem/mal, o legal/ilegal, o legítimo/ilegítimo, e o privado/público. Os códigos morais definem deveres, obrigações e virtudes. Os códigos políticos definem direitos, deveres e instituições coletivas públicas.

Da ótica de Chauí, concluímos: Consciência é a capacidade que o ser humano tem de conhecer os códigos morais e políticos adotados em sua cultura/sociedade, refletir e aplicá-los levando em conta também suas próprias experiências.

Consciência fiscal é então, a capacidade que o indivíduo tem de conhecer os códigos morais e políticos existentes em seu ambiente cultural, de questões que envolvem a fiscalidade, refletir sobre eles e aplicá-los considerando também sua própria vivência.

E o que vem a ser **cidadania**? Deriva da palavra cidadão.

O conceito de cidadania está atrelado a conceito histórico, pois varia ao longo do tempo e de acordo com o país ou região.

Por exemplo, ser cidadão no ano 2000, no Brasil é diferente de ser cidadão na Suécia. Ser cidadão, em 2000, no Brasil é diferente de ser cidadão no Brasil há 400 anos atrás.

São inúmeras as definições de cidadania. Para efeito deste estudo, se considera que ser cidadão é ter direitos civis, políticos e sociais e também deveres, para com o Estado e a sociedade. Ser cidadão pleno é exercer plenamente esses direitos e deveres.

Então, a Educação Fiscal, pode colaborar no desenvolvimento da consciência fiscal, seja para dar conhecimento de finanças públicas, pelas vertentes de entrada e aplicação de recursos, seja para desenvolver códigos morais e políticos, visando a reflexão sobre interesses privados e coletivos, e conseqüentemente sobre o exercício dos direitos e deveres, na qualidade de cidadão.

## 2.2 A SOCIALIZAÇÃO DO SER HUMANO

O homem enquanto ser social necessita do convívio em grupo, e sua força motivacional estará empregada na direção da conquista das relações grupais. Portanto, fora da sociedade, dificilmente o indivíduo desenvolveria todo seu potencial.

A família, organização celular básica da sociedade, tem uma grande influência na socialização dos indivíduos. Normas, valores e condutas sociais são aprendidos, inicialmente, por meio da família.

No processo de passagem da infância para a vida adulta, outros grupos e instituições passam a influir no processo da socialização, tais como: colegas de escola, de clube, da vizinhança, companheiros de esporte, de trabalho, de crença religiosa, etc. Essas relações interpessoais influenciam as atitudes dos indivíduos. Instituições também participam desse processo, como por exemplo, instituições de ensino, instituições religiosas, partidos políticos, sindicatos, associações, organizações não governamentais e meios de comunicação.

Depreende-se do exposto que educação é um processo que se inicia na família, mas, que não termina nas instituições de ensino, pois é resultante também da convivência social, do trabalho, da cultura, dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil. O educando precisa ser formado por princípios da ética e da moral por depender das relações instituídas em seu ambiente social e deve ser preparado para dar continuidade à sua própria formação.

A socialização adequada de um indivíduo, quanto à compreensão das normas fiscais, contidas nas normas sociais, necessita em menor grau da coação da administração tributária.

Entretanto, quando o indivíduo em sua passagem para a fase adulta, não encontra em seu grupo social o valor intrínseco à responsabilidade fiscal, fica desmotivado a cumprir seu papel como pessoa (consciência moral) e como cidadão (consciência política).

O termo responsabilidade fiscal no contexto acima está relacionado com aspectos relacionados com a fiscalidade.

Não deve ser confundido com “responsabilidade na gestão fiscal”, que significa responsabilidade dos gestores públicos na execução e gestão da receita e despesa realizadas por órgãos públicos, de que trata a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. (BRASIL, 2000).

### **2.3 A EVASÃO FISCAL COMO EFEITO DA SOCIALIZAÇÃO FISCAL INADEQUADA**

As relações sociais e as diversas instituições, cada uma com a sua peculiaridade, vão formando no indivíduo a percepção da responsabilidade fiscal. Nas sociedades em que essa percepção é fraca, a evasão fiscal surge como consequência e seus efeitos são maléficos à sociedade.

A evasão fiscal prejudica todos os indivíduos e é decorrente da socialização inadequada dos valores éticos de justiça e solidariedade.

Lopes Filho (1987, p. 228) aborda alguns dos obstáculos ao cumprimento da obrigação tributária, dos quais destaca aqueles originados em “aspectos psicológicos e culturais, derivados da socialização do indivíduo”. Ressalta que “é no período de formação que se geram disposições, orientações, crenças e valores que posteriormente se refletirão na conduta concreta dos indivíduos”.

Num ambiente em que a evasão fiscal é prática conhecida, aqueles que cumprem corretamente suas obrigações tributárias sentem-se injustiçados. Se tiverem oportunidade, tendem a iniciar um comportamento propício à evasão fiscal. Ou então, simplesmente, se sentem desmotivados a exercer seu papel de cidadão ao não exigirem documentos fiscais na aquisição de produtos e serviços, quando não fornecidos espontaneamente.

A evasão fiscal gera efeitos perversos sobre a economia de mercado em razão da competência desleal, pelo fato dos agentes econômicos não estarem orientados por seu grau

de eficiência, mas também pelo maior ou menor cumprimento das obrigações tributárias. Aqueles que evadem o pagamento dos tributos podem oferecer menores preços.

Essa concorrência desleal incentiva que outros empresários que vinham pagando regularmente seus tributos passem também a praticar a evasão fiscal. Assim, se a administração tributária não perceber a tempo, ficará criada uma corrente altamente negativa para os cofres públicos, em detrimento da população.

Portanto, os indivíduos convivendo em ambiente social com valores pouco compatíveis com a responsabilidade fiscal e considerando ainda que, pelos meios de comunicação têm acesso a informações de "grandes escândalos, cujos personagens são políticos e empresários, envolvidos em atos de corrupção, desvios de recursos públicos e atos de evasão fiscal", ficam em consequência, desmotivados a cumprirem sua parte como cidadãos.

Se a socialização fiscal dos indivíduos for inadequada, suas atitudes e comportamentos na área fiscal tenderão a ser semelhantes ao que os agentes socializadores esperam dele como contribuinte. Portanto, se a socialização fiscal é fraca e apresenta condutas e comportamentos irresponsáveis, o indivíduo não julgará seu comportamento fiscal como ilegal ou antiético.

## **2.4 A EDUCAÇÃO FISCAL COMO ESTRATÉGIA PARA MUDANÇA DE COMPORTAMENTO FISCAL**

A educação fiscal se apresenta como uma das estratégias da administração tributária para o cumprimento de sua missão.

Em países em que as necessidades básicas da população foram supridas, e que tenha um eficiente sistema de ensino, falar em educação fiscal parece mais fácil, mas em países em que as necessidades básicas não foram supridas e que possuem sistema de ensino deficiente, com grandes dificuldades orçamentárias, soa utópico. É um desafio muito grande. Entretanto, essa situação foi alcançada em grande parte devido à falta da construção de cidadãos plenos.

Segundo Delgado (1997), a Administração Tributária além de utilizar a coação jurídica ou administrativa, pode e deve utilizar a educação, que a autora também denomina de “coação simbólica”, para mudar a conduta fiscal dos indivíduos. A Fazenda Pública, exercendo seu “poder espiritual”, mediante o uso de estratégias educativas adequadas, contribui com a formação da consciência fiscal dos cidadãos, erigindo-se em agente socializador.

Quando a sociedade chega a patamar elevado de práticas de evasão fiscal, a administração tributária, ainda que atue melhorando sua estrutura de arrecadação e fiscalização e formulando legislação rigorosa para a punição de crimes contra a ordem tributária, ou seja, por meio da coação jurídica e administrativa, terá grandes dificuldades para mudar o comportamento fiscal dos indivíduos. Poderá também exercer a coação simbólica, visando à modificação da conduta dos indivíduos em um processo de formação de consciência fiscal.

Em relação aos países em que a conduta fiscal não é tão negativa como a que descrevemos acima, seja porque a legislação punitiva é rigorosa ou porque a estrutura da administração tributária é eficiente, ou até mesmo, porque existe a percepção de que a carga tributária é justa, entendemos que a educação fiscal também se mostra necessária. Ainda que os jovens convivam em um ambiente social em que os indivíduos são conscientes de suas obrigações fiscais, precisam ser estimulados para que quando adultos continuem incorporando seu papel de cidadão, detentor de direitos e obrigações.

O que se quer salientar é que a prática da evasão fiscal existe também em países desenvolvidos, ainda que em menor grau do que nos países em desenvolvimento. Portanto, programas de educação fiscal podem beneficiar a todos os países, independentemente de seu grau de desenvolvimento.

O correto cumprimento das obrigações tributárias possibilita a transferência de parcela do patrimônio dos que muito possuem, para indiretamente, aqueles menos privilegiados. Os primeiros receberiam, entre outros, importantes benefícios e a certeza de conviverem numa sociedade pautada pela segurança e paz social, grave problema enfrentado atualmente. À população, se destinaria a grande massa dos serviços públicos gratuitos, proporcionando a

realização das necessidades básicas e indispensáveis, e aplicação da renda disponível no lazer, poupança e outras necessidades alternativas.

Para tanto, a educação fiscal pode fazer parte da estratégia da administração tributária, visando a mudança de atitudes, valores e crenças para alcance de atitudes e comportamentos cidadãos, que visem a redução da evasão fiscal e adicionalmente, que visem melhor aplicação dos recursos públicos.

#### **2.4.1 A mudança do comportamento fiscal dos jovens e adultos**

Para possibilitar a mudança de comportamento dos cidadãos, é necessário que haja entendimento da função do tributo. Os cidadãos precisam também ter informações sobre como se elabora o Orçamento Público. A necessidade de gastos públicos por um lado, e as fontes de ingressos públicos, por outro lado.

Precisam ter conhecimento de que em função da limitação dos ingressos públicos, a sociedade, por meio de seus representantes, toma decisões de como serão gastos os recursos, identificando as prioridades, para manter o desenvolvimento do país.

Pela ótica da entrada de recursos, precisam saber quais são as fontes de ingressos públicos, tributárias, dívida pública e emissão de moeda, as vantagens e desvantagens dessas modalidades de ingressos.

Ou seja, os indivíduos que já administram seu orçamento pessoal, devem entender que a fiscalidade é um instrumento para financiar a vida em comum dentro do país e que certos comportamentos são importantes para a viabilização dos direitos sociais, e alcance de bem estar social da coletividade, tais como:

- Cumprimento de obrigações tributárias principais e acessórias;
- Exigência do documento fiscal na aquisição de produtos e serviços;
- Não adquirir produtos “piratas”, ou seja, falsificados, porque são produzidos no mercado informal e geralmente alimentam o crime organizado;

- Participar na elaboração do orçamento, quando o poder público disponibiliza parte dos recursos para que a população indique onde devem ser aplicados os recursos (orçamento participativo);
- Acompanhar a aplicação dos recursos públicos;
- Exigir cada vez mais transparência na aplicação dos recursos;
- Participar de forma consciente na escolha de seus representantes junto ao Poder Legislativo e Executivo e acompanhar sua atuação;
- Denunciar quando tem conhecimento de irregularidades fiscais; desvios de conduta de servidores públicos, gestores públicos e de representantes do Poder Legislativo.

Assim, o pagamento material de tributos não pode ser o enfoque principal da educação fiscal.

Segundo Lopes Filho (1987, p. 229), a educação do contribuinte “[...] deve iniciar-se na escola primária, deve envolver as famílias e a comunidade, deve estender-se ao seio da sociedade, transformando-se em um traço cultural, sancionado pelas normas sociais”.

Para a Educação Fiscal, os grupos populacionais podem ser diferenciados entre indivíduos adultos e jovens, que exigem atuações específicas.

#### **2.4.1.1 A educação fiscal dos jovens**

A formação da cultura fiscal pode dar-se pela educação formal, educação não formal e educação informal.

Geralmente, a educação formal participa na formação da cultura fiscal por meio de algumas disciplinas de determinados cursos universitários; a educação não formal participa por meio de cursos de especialização, na maioria das vezes, instrumentais, restando para a educação informal, a incumbência de formar a cultura fiscal dos cidadãos.

A socialização que se inicia no núcleo familiar, segue com a influência do círculo de amigos e de instituições, dentre as quais, o sistema educativo. Os jovens, quando não encontram na família, socialização adequada, em relação à consciência fiscal, podem formar sua consciência fiscal através do sistema educativo, em sua dupla função, formação e informação.

O impacto do sistema educativo na formação da consciência ética é maior que o dos demais agentes socializadores secundários (DELGADO, 1997).

Assim, a Administração Tributária, pode contar com o sistema de educação para participar da tarefa de formação da cultura fiscal dos jovens, independentemente do estágio de desenvolvimento do país, variando de grau em função da influência positiva dos demais agentes socializadores.

O sistema de educação pode, então, se encarregar da tarefa de explicar aos jovens o significado e a finalidade dos tributos e do Orçamento Público, interiorizando-se os conceitos de direitos e deveres, para a formação de adultos cidadãos. Seu objetivo principal é a transmissão de valores para geração de atitudes e comportamentos favoráveis à responsabilidade fiscal e inibidores das condutas e comportamentos ilegais.

Para tanto, as mudanças de atitudes e comportamentos dos professores são muito importantes, o que por si só não é tarefa fácil. Isto porque esses professores também foram socializados em termos de cultura fiscal de forma indevida e terão dificuldades de tratar de temas fiscais, se eles mesmos não assimilaram esses valores.

A participação consciente das autoridades da área de educação e dos professores encarregados das aulas, para o trabalho de educação cívico-fiscal no contexto da educação formal é imprescindível para que o programa tenha êxito.

A proposta de Delgado (1997) para a indução de atitudes favoráveis à responsabilidade fiscal é abordar a Educação Fiscal integrando-a na disciplina transversal chave de todo sistema educativo espanhol, Educação Moral e Cívica, cuja finalidade não deve ser tanto facilitar conhecimentos acadêmicos, mas conteúdos morais.

Essa proposta da consciência cívico-fiscal ser abordada de forma transversal na disciplina educação moral e cívica possibilita estudar o tema da fiscalidade por meio de todas as áreas e disciplinas, como por exemplo, história, português, matemática, educação artística, etc. Para tanto, os educadores, se conscientes da importância deste trabalho, conseguirão identificar as oportunidades de tratar dos temas junto aos alunos, de forma transversal.

A formação da consciência ética e cívica dos jovens possibilita que visualizem a fiscalidade, como instrumento de transformação das relações sociais e das condições de vida da população; e que os jovens consigam discernir interesses particulares e coletivos, orientando-os para assumir atitudes cidadãs.

#### **2.4.1.2 A educação fiscal dos adultos**

Se o indivíduo conviver em um ambiente adequado em relação à socialização fiscal, dentro do contexto, político, econômico e social, tenderá a ter grau de consciência fiscal, similar ao de seu grupo de convivência, e terá maior facilidade em absorver melhorias de seus valores éticos e de solidariedade. Entretanto, quando o ambiente é desfavorável à socialização fiscal, a administração tributária terá maiores dificuldades para implementar ações para gerar melhorias na ética fiscal.

Não será fácil, nas situações em que a socialização fiscal for inadequada, a mudança de atitudes e comportamentos. É difícil motivar as pessoas para que empreendam ações quando estas, juntamente com seu grupo familiar, não são beneficiárias diretas dessas ações. Os efeitos da participação cidadã são invisíveis a quem pratica a ação.

Para que os indivíduos mudem de um comportamento negativo para um positivo será necessário muito tempo até que estes possam assimilar as novas informações e propiciar a modificação de seus valores, crenças e atitudes. A simples disponibilização das informações pode não resultar em mudança de comportamento, embora seja um dos fatores que contribuem para essa mudança.

A disponibilização de informações atua no componente cognitivo que faz parte da estrutura atitudinal. Há também o componente afetivo, que são os sentimentos a favor ou contra e o componente conativo que é a tendência a atuar, que recebe influência dos fatores inibidores e incentivadores. Os três componentes determinam a preferência de conduta.

Segundo Delgado (1997), para mudanças nas atitudes fiscais dos indivíduos, serão necessárias mudanças relacionadas com opiniões e percepções da realidade fiscal.

Os adultos podem ser envolvidos de diversas maneiras, segundo a autora:

- **Campanhas de conscientização cidadã**, mais gerais, simples e dedicadas à sociedade, com utilização intensa de meios de comunicação de massa, tais como, rádio, televisão, mídia escrita, com mensagens que expliquem a finalidade, o sentido e alcance da fiscalidade, sem relação com impostos concretos e que também fomentem atitudes de responsabilidade social, fazendo referência a interesses individuais e coletivos;

- **Programas especiais de informação** com conteúdo complementar às campanhas gerais e que prendam a atenção da população, com utilização dos meios de comunicação de massa. A participação dos gestores públicos nesses programas é importante;

- **Encaminhamento de boletins informativos e de folhetos:** Trata-se de comunicação direta da Fazenda com os cidadãos, como clientes. Podem ser preparados *folders*, revistas ou boletins periódicos que visem a orientação do cumprimento das obrigações acessórias, como por exemplo, preenchimento de declarações, datas de vencimento dos diversos tributos; que visem como o dinheiro público foi gasto, possibilitando grande transparência quanto ao uso dos recursos que foram arrecadados, etc;

- **Participação de autoridades em Seminários, Congressos, Encontros, Debates, Programas de televisão, rádio, etc.** Esses participantes poderiam ser: autoridades tributárias, autoridades que estabelecem prioridades para a aplicação dos recursos públicos, gestores públicos etc.

Das diversas formas de envolvimento dos adultos, se percebe a importância da comunicação como estratégia para a mudança de comportamento, seja para descobrir por quais meios se dará o conhecimento da mensagem, seja para focar os objetivos da campanha de conscientização.

Além das diversas formas de envolvimento dos adultos tratadas acima, acrescentamos as estratégias voltadas para servidores públicos, especialmente, estratégias voltadas para os servidores dos órgãos fazendários, pois independentemente do cargo que o indivíduo ocupe na Administração Tributária, o mesmo precisa também ter consciência fiscal, pois certamente será um espelho para o público externo. Suas atitudes e comportamentos serão refletidos na sociedade.

Os servidores também podem ser conscientizados da importância de prestarem serviços de qualidade seja para os clientes internos como para os externos, e ainda podem ser estimulados a refletir sobre a ética no serviço público.

## **2.5 A EDUCAÇÃO FISCAL EM ALGUNS PAÍSES**

Como vimos a Educação Fiscal pode, em tese, ser utilizada tanto pelos países em desenvolvimento como pelos já desenvolvidos.

Apresentamos a seguir algumas informações básicas sobre a educação fiscal em certos países, sem nenhuma pretensão de abordar todos os países que desenvolvem ações de educação fiscal e sem pretensão de comparar as atividades de educação fiscal desses países.

Para abordar a educação fiscal na Europa, utilizamos a obra de Delgado et al (2005, p. 9-14):

- Os países nórdicos são os pioneiros, com Dinamarca e Suécia, e mais recentemente, a Noruega. Para os três países, foi desenvolvido material audiovisual para os jovens. A iniciativa partiu da administração tributária e se desenvolveu de forma autônoma no caso da Suécia (jovens de 16 a 20 anos), com a participação mista das áreas de administração tributária e de educação no caso da Noruega (jovens de 14 a 18 anos); no caso da Dinamarca (jovens de 14 a 16 anos), primeiro de maneira mista e mais recentemente com a participação exclusiva da área de educação com apoio de funcionários da administração tributária;
- Na Finlândia, a área de administração tributária participa com campanhas informativas para os alunos do curso secundário, a pedido das instituições. Nesse caso e em

colaboração com a Academia da Juventude, são organizadas oficinas, conferências e cursos, sob medida. A França teve uma experiência na década dos anos 80 à qual não deu continuidade e atualmente o Ministério das Finanças tem sítio na internet que oferece informações aos jovens e colabora com o Ministério de Educação em relação a desenho de materiais didáticos. Também a Itália de forma descentralizada atua com programas de educação fiscal com enfoque, público objetivo e materiais diversos, além de graus diferentes de colaboração com a área de educação, que variam entre as regiões;

- A Suíça também possui programa que objetiva dar informação aos futuros contribuintes. Pelo sítio da internet da Administração Tributária desse país, se pode obter o guia do futuro contribuinte e o sistema fiscal suíço, que tem como público-objetivo, os estudantes dos últimos níveis educacionais, bem como, os trabalhadores ou pequenos empresários jovens;

- No Reino Unido, o programa educativo se denomina “*The Red Box*” e é desenvolvido no âmbito do Ministério da Fazenda. O conteúdo do programa versa sobre o orçamento público, o gasto público, os impostos, a economia informal e a fraude. A administração tributária disponibiliza na internet página com material didático dirigido a professores, relacionado com o currículo para trabalhar com alunos de 7 a 11 anos e de 11 a 16 anos, bem como, disponibiliza página para jovens das faixas etárias mencionadas, onde por meio de um jogo, um garoto deve conseguir recursos para que todos os serviços de uma cidade funcionem;

- Na Ucrânia há um programa que se baseia na história dos impostos, sendo um museu e dois contos, além de um concurso (trabalho gráfico) com essa temática, dirigido a crianças e jovens de três faixas etárias (5 a 9, 10 a 13 e 14 a 17 anos), com divulgação dos vencedores por rádio e televisão;

- Também na Espanha houve algumas ações de educação fiscal, tanto para jovens quanto para adultos na década de 80. Paralelamente se realizaram de uma forma bastante informal, palestras a escolares e visitas a centros educativos. Em meados dos anos 90 houve outras iniciativas que tinham como objetivo inserir a educação fiscal no currículo escolar do ensino obrigatório. Foi criado um grupo misto com participação da Administração Tributária e Administração Educativa. Também foi formalizado Protocolo de colaboração entre essas duas áreas. O desenvolvimento do programa foi suspenso em meados de 1996. No final de 2002 foi criado outro grupo de trabalho e em 04 de fevereiro de 2005, o Plano de Prevenção de Fraude Fiscal apresentado pelo Ministério da Economia e Fazenda considerou necessário

consolidar e reforçar a consciência fiscal dos espanhóis, com atuações de educação tributária que já haviam sido iniciadas e adoção de medidas de comunicação institucional favorecedoras do correto cumprimento fiscal.

Além de países europeus, também os países da América do Norte, têm ações voltadas para a educação fiscal.

No Canadá, a *Canada Customs and Revenue Agency*, distribui para professores da escola ginasial e pós-secundária, desde 1970, o *teaching Taxes package*, para todo o país, para mais de 3.000 professores e 65.000 estudantes a cada ano. O manual do professor contém seis módulos. Entre eles: Visão geral do sistema de impostos, a história dos impostos no Canadá e como são administrados. A cada ano o material é atualizado. (CANADÁ, 2003).

Segundo CHÂTILLON (informação verbal<sup>16</sup>), a administração fiscal da área federal desse país considera a educação fiscal, como: clarificar as normas para os contribuintes, dar a eles um atendimento de excelência, enfim, facilitar o cumprimento das obrigações tributárias.

Inclusive, colocam à disposição dos cidadãos uma declaração e um guia dos direitos dos cidadãos, com a seguinte denominação: *Your Rights: In your dealings with the Canada Customs and Revenue Agency*, que trata dos direitos dos cidadãos em seu relacionamento com a Agência. (CANADÁ, 2000).

Na província de Quebec do Canadá, a *Revenue Québec*, como estratégia para combater a evasão fiscal e economia informal, disponibiliza Kit educacional sobre tributação em duas versões: uma para estudantes de 5ª e 6ª séries e outra para alunos e professores do Secundário (curso de economia). A intenção é ajudar os estudantes a entender porque se paga tributos, com vistas a promover justiça e respeito por valores sociais. (QUEBEC 'PROVÍNCIA DO CANADÁ', 2003).

No Canadá, a sociedade civil também participa da área fiscal. Alguns aspectos da experiência canadense merecem ser conhecidos (BRASIL, Projeto Brasil/Canadá), tais como:

---

<sup>16</sup> Notícia fornecida por Élisabeth Châtillon, Vice-Ministra da Agência Aduaneira e da Receita do Canadá da Região do Quebec, no Seminário Nacional sobre Participação da sociedade civil na área fiscal, promovido pela ESAF, em Brasília, em 19 nov. 2002.

- Existência de várias formas de consulta aos setores que encaminharão mudanças de legislação ao poder legislativo;
- Realização de sondagem por instituição externa de pesquisa de opinião sobre como o contribuinte vê a administração fiscal;
- Intensa publicação e disseminação de informações assegurando a transparência;
- Participação em fóruns para discussão prévia do orçamento.

Em relação aos Estados Unidos, uma das óticas sobre educação tributária do *Internal Revenue Service* (IRS) é a ajuda aos contribuintes no processo de pagamento de impostos (HEDGPETH, 2000, p. 12-19).

O IRS americano também desenvolveu página na Internet dirigida para estudantes e professores sobre impostos: *Tax Information for students*. Destina-se também para o público em geral. Há também uma parte dirigida para adolescentes denominada *TAX interactive* que oferece aos jovens oportunidades de aprender sobre impostos de forma divertida, incluindo sua responsabilidade de pagar impostos atual e futura. (ESTADOS UNIDOS, 2003)

No México, há programas específicos de educação tributária que se executam nas escolas e mediante a edição de material impresso: Programa Fiscalito, Programa de Educação Fiscal Escolar, Futuro contribuinte ante o Fisco (FORASTIERI, 2000). Também há uma página na Internet sobre Civismo Fiscal.

Consultando a página na internet do Centro Interamericano de Administrações Tributárias (CIAT), verificamos que além do México, que mencionamos acima, outros países associados também têm algum tipo de programa voltado a civismo fiscal: República Dominicana, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Chile, Peru e Equador. A maioria desses países possui em suas páginas na Internet, informações relacionadas com o tema.

A República Dominicana desenvolve programa denominado, *Proyecto Educación Tributaria*, com duas vertentes. Uma refere-se a programa de capacitação para a melhoria dos recursos humanos da administração tributária e a outra consiste em programas educativos dirigidos à educação básica e média, educação superior e público interessado, como base para a formação da consciência tributária nacional. (REPÚBLICA DOMINICANA, 2002)

O Panamá apresenta personagem infantil, com o nome de *Tributín*. (PANAMÁ, 2003). Também a Guatemala apresenta personagem infantil com idêntico nome (GUATEMALA, 2003). Costa Rica apresenta uma página para o público infantil: *TribuChicos*. (COSTA RICA, 2003). O Chile elaborou um Guia Educativo dirigido a professores da educação básica, para tratar assuntos relacionados com a tributação com os alunos, com o objetivo de criar consciência social sobre a importância do pagamento de impostos para o país. (CHILE, 2003).

O Peru desenvolveu um projeto *Tributación en la Escuela* dirigido para estudantes e a administração tributária daquele país está trabalhando para celebrar um convênio com o Ministério da Educação para ampliar a educação tributária. Também disponibiliza uma revista chamada *Tributemos* e tem um projeto dirigido a difusão de normas e procedimentos, por meio de palestras e seminários. (PERU, 2003).

Na América Latina, atividades de educação fiscal também são desenvolvidas pela Argentina, Colômbia, Bolívia, Venezuela e Equador.

Países da área do Pacífico (Austrália, Japão e Nova Zelândia) também adotam programas de educação fiscal, conforme Delgado Lobo et al (2005, p. 17-18) :

- A Austrália tem um programa com o objetivo de fornecer informação sobre seu sistema fiscal a jovens, entre 14 e 18 anos, que integra outro programa para jovens de até 25 anos. Uma unidade específica da administração tributária desenvolve o programa e o oferece aos centros educativos e apóia professores voluntários;
- O Japão também tem programa de educação fiscal dirigido a crianças e jovens, com o objetivo de informar sobre a situação do país e sobre os impostos, orçamento público, déficit fiscal, etc.;
- Na Nova Zelândia, a Administração Tributária tem programa para a faixa etária de 13 a 25 anos, para estudantes e jovens profissionais.

Portanto, vários países utilizam a educação tributária ou fiscal para explicar o sentido do pagamento de tributos. Há estratégias que dão ênfase ao pagamento de tributos, outras dão ênfase também ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, outras que enfatizam os valores relacionados com a responsabilidade fiscal, e outras que enfatizam o atendimento

de qualidade ao contribuinte, esclarecendo-lhe e facilitando-lhe o cumprimento das normas fiscais.

São estratégias voltadas principalmente para estudantes e também para jovens profissionais, sociedade civil, empresários e sociedade em geral.

## **2.6 A EDUCAÇÃO FISCAL NO BRASIL**

Apresentamos breve histórico da educação fiscal no Brasil.

No Brasil, como exemplo de educação informal Lopes Filho (1987, 229) citou a criação do símbolo da Secretaria da Receita Federal, o leão, para representar a eficácia e vigilância do órgão, que foi divulgado por inúmeros filmes publicitários. O autor também menciona que a estrutura do órgão e seu funcionamento foi objeto de filme publicitário com o objetivo de evidenciar que os serviços públicos são mantidos pelos tributos.

Para as demais experiências brasileiras na área de educação fiscal, nos fundamentamos no documento que instrumentou a orientação para implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal brasileiro, em sua versão 8 (BRASIL, PNEF, [1999?], p. 8-10):

- As primeiras ações educativas surgiram, em 1969, com a Operação Bandeirante;
- Em 1970, com a operação Brasil do Futuro foram distribuídas diversas publicações em escolas;
- Em 1977, a Secretaria da Receita Federal lançou o Programa Contribuinte do Futuro, com concursos de redação. Essas operações não tiveram continuidade em razão de se argumentar que essa era uma tarefa da área de educação, por falta de sua compreensão e por mudanças de governo;
- Alguns Estados realizaram campanhas de incentivo à emissão de notas fiscais na aquisição de produtos por troca de cupons, que visavam ao aumento de arrecadação tributária, embora algumas delas tivessem cunho educativo<sup>17</sup>;

---

<sup>17</sup> Essas campanhas previam a distribuição de prêmios.

- A partir do período 1992/1994, alguns Estados começaram a inserir nos estabelecimentos de ensino trabalhos mais consistentes de Educação Fiscal, mas ainda de forma isolada;

- Em dezembro de 1995, em Salvador, durante a realização do seminário promovido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), sobre Federalismo Fiscal, diversos expositores internacionais, falaram sobre a necessidade de ações educativas para fomentar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias pelo cidadão;

- Nas conclusões do seminário CONFAZ, sobre Administração Tributária, realizado em Fortaleza, em maio de 1996, foi destacada a importância do tratamento do tema “Educação Tributária” nas escolas;

- Em setembro de 1996, por ocasião da realização da 83ª reunião do CONFAZ, em Gramado, foi celebrado um Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal. A elaboração de um programa nacional de conscientização tributária e sua implementação permanente foi uma das atividades previstas no convênio.

À mesma época surgiu o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados brasileiros (PNAFE), com o objetivo de melhorar o aparelhamento da administração tributária e financeira, por meio de projetos específicos.

Consiste na concessão de empréstimo por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, aprovado em 11 de novembro de 1996, desde que os Estados também aplicassem recursos próprios na administração fiscal. Uma das recomendações desse Banco, em relação aos projetos financiados pelo programa na área de administração tributária, foi a adoção de medidas que visassem implantar programas de orientação ao contribuinte e de educação tributária. Na área de administração financeira, foi recomendada a disseminação de informações sobre finanças públicas para outras instituições e para o público em geral. (BID, 1996, p. 3-5, 31-33).

O documento que instrumentou a orientação para a implementação do PNEF também informa (BRASIL, PNEF, [1999?], p. 11-12):

- Em julho de 1997, o CONFAZ aprovou a criação do Grupo de Trabalho de Educação Tributária, constituído por representantes do Ministério da Fazenda (Gabinete do

Ministro, Secretaria da Receita Federal e Escola de Administração Fazendária - ESAF) e das Secretarias de Fazenda das Unidades da Federação;

- Em setembro de 1997, foi aprovado pelo CONFAZ, um programa de Educação Tributária, para os estabelecimentos de ensino do nível fundamental e do nível médio, como resultado do trabalho do grupo de trabalho;

- A Portaria nº. 35, de 27 de fevereiro de 1998 do Ministério da Fazenda oficializou o Grupo de Trabalho, atribuindo-lhe a missão de "promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implantação de um programa nacional permanente de educação tributária" e "acompanhar as atividades do Grupo de Educação Tributária nos Estados – GETE”;

- Em março de 1999, passou a integrar o Grupo de Educação Tributária, representantes da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Educação. Em julho de 1999, tendo em vista que a abrangência do Programa, também aborda questões da alocação dos recursos públicos e da sua gestão, o CONFAZ aprovou a alteração de sua denominação que passou a ser “Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF”.

Portanto, antes do PNEF, houve várias iniciativas relacionadas com a educação fiscal, seja em nível federal ou em nível de Estados. As estratégias tinham como foco os jovens estudantes, e também a sociedade em geral, por meio de campanhas de incentivo à emissão de notas fiscais com distribuição de prêmios. Também citamos o filme sobre o funcionamento da Secretaria da Receita Federal que teve como objetivo evidenciar que os serviços públicos são mantidos pelos tributos.

Na investigação empírica nos aprofundaremos no PNEF.

## **2.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Constata-se, portanto, que a educação fiscal visa à mudança de valores, crenças, atitudes e comportamento dos indivíduos no que tange a assuntos relacionados com a fiscalidade, a qual pode ser buscada por meio da educação formal, bem como, mediante a disseminação de idéias sociais à sociedade em geral, motivo pelo qual, necessitamos conhecer o conceito de marketing social.

## **CAPÍTULO 3**

**DO MARKETING GERAL AO MARKETING NÃO  
LUCRATIVO:**

**MARKETING PÚBLICO E SOCIAL**



### 3.1 INTRODUÇÃO

Apesar do estudo do Marketing como disciplina acadêmica, ser recente, sua prática é muito antiga.

Em 1704, surgiu a publicidade nos jornais dos Estados Unidos. Em 1870, ocorre o registro da primeira marca comercial. O primeiro curso universitário sobre comercialização se deu em 1898, na Alemanha. Em 1902, se utiliza pela primeira vez o termo “marketing” num folheto descritivo de um curso da Universidade de Michigan. Em 1910, na Universidade de Wisconsin, se realiza o Curso de “Métodos de Marketing”. A primeira investigação de mercado data de 1911. (MUNUERA, 1991, p. 373-375). Estes são apenas alguns acontecimentos relacionados com a origem do marketing.

No início do século XX, alguns autores, agruparam funções e práticas conhecidas, às vezes a milhares de anos, em uma palavra denominada “marketing”. Entretanto, somente a partir de 1960 é que surgiram as definições formais.

A palavra “marketing” é entendida de diversas formas. Lambin (1996, p. 1) trata de três dimensões populares envolvendo esse vocábulo:

- **Ação:** Trata de conquista de mercados, pois envolve o marketing como publicidade, promoção e venda a pressão. São meios de venda agressivos, para conquista de mercados de consumo massivos.
- **Análise:** Significa a compreensão dos mercados. O marketing é um conjunto de ferramentas de análise, de métodos de previsão e de estudos de mercado, visando o estudo prospectivo de necessidades e da demanda.
- **Ideologia:** O marketing é o arquiteto da sociedade de consumo. Os indivíduos seriam explorados comercialmente pelo vendedor.

Lambin considera que a tendência mais freqüente é a redução do marketing à dimensão **ação** que denomina de “marketing operativo” e a de dar menor importância à dimensão **análise** que denomina de “marketing estratégico”. Quanto à dimensão **ideologia**,

considera um mito, por acreditar que os indivíduos são capazes de decidir o que é bom e o que é mal para eles.

São muitas as definições de marketing encontradas na literatura.

A primeira definição do conceito de marketing da *American Marketing Association* (AMA) se deu em 1960. Definiu-o como: realização de certas atividades (nível empresarial) que dirigem o fluxo de produtos e serviços do fabricante ao consumidor ou usuário.

Já em 1985, a AMA propõe a seguinte definição: “Marketing é o processo de planejamento e execução da concepção, preço, promoção e distribuição de idéias, bens e serviços para criar trocas que satisfaçam objetivos individuais e organizacionais” (AMA, 2002, trad. nossa).

Nessa definição, destaca-se a inclusão do vocábulo “idéias”, reconhecendo a aplicação do marketing, além da área empresarial. Também, registra-se a “satisfação de objetivos individuais e organizacionais”, ampliando a abrangência de relações de troca para instituições públicas ou privadas e não somente para organizações empresariais.

Segundo Munuera (1991, p. 390-391), as possíveis limitações a essa definição poderia ser o fato de somente considerar a ação comercial do ofertante, por não levar em conta a ótica do consumidor e não indicar as conseqüências sobre a aplicação do marketing na sociedade.

Esse autor cita uma pesquisa efetuada entre professores, especialistas, executivos da área de marketing e estudantes, abordada por Ferrell e Lucas<sup>18</sup> (1987), em que se perguntou aos entrevistados a identificação das idéias mais importantes na definição de marketing. Para 44% dos professores e 59% dos especialistas, a idéia mais importante na definição de marketing é o “intercâmbio” e para 32% dos executivos a satisfação do consumidor deveria ser a idéia mais importante. Os estudantes que não tinham conhecimentos prévios de marketing consideraram como importantes na definição de marketing a compra e venda (16%) e promoção e distribuição (17%).

---

<sup>18</sup> FERREL, O. C; LUCAS, G. *An Evaluation of Progress in the Developmen of a Definition of Marketing*. Al of the Academy of Marketing Science, 1987, Vol. 15, nº 3 (Fall), p. 12-23.

A pesquisa demonstra que para os estudantes, naturalmente com menos conhecimentos de marketing, o conceito representado pela dimensão popular “ação” citada por Lambin, se destaca como a idéia mais importante para a definição de marketing.

Entretanto, segundo Chias (1995, p. 18), os enfoques atuais do marketing, descartam totalmente visões simplistas (marketing = promoção/publicidade/vendas) ou funcionais (marketing = comercial), nos quais se iniciou como ciência em situações de intercâmbio caracterizadas pelo esquecimento do cliente. E afirma: "Hoje em dia o marketing é o suporte técnico de uma autêntica e real orientação ao mercado" (trad.nossa).

Lambin (1996. p. 5) define o marketing como “processo social orientado para a satisfação das necessidades e desejos dos indivíduos e organizações, pela criação e o intercâmbio voluntário e competitivo de produtos e serviços geradores de utilidades” (trad. nossa).

Esteban (1997, p. 10) define marketing “como uma maneira de afrontar os negócios, consistente na criação, desenvolvimento e comercialização de relações de troca a longo prazo com distintos grupos e indivíduos de tal maneira que as partes implicadas obtenham a satisfação de seus desejos e necessidades” (tradução nossa).

São muitas as definições de marketing. Não faz parte deste estudo elaborar nova definição de marketing e nem a de buscar todas as definições existentes. Entretanto, observamos que falta às definições acima citadas, abordar a responsabilidade social, aí inserida a necessidade de preservação do meio ambiente.

Para melhor compreensão da evolução do marketing, podemos nos valer dos diversos enfoques da gestão de marketing: conceito de produção, produto, venda, de marketing e conceito de marketing societal de que trata Kotler (1998. p. 35-45).

O **Conceito de Produção** se define como aquele em que a preferência dos consumidores se dá em relação aos produtos que estejam amplamente disponíveis e tenham preço de valor baixo. Portanto, nesse caso o foco da empresa se dá na eficiência da produção e na ampla distribuição.

Por esse conceito quando a demanda por um produto supera a oferta, os consumidores querem o produto ainda que a qualidade seja mais baixa, em razão de ajuste na produção. Outra situação se dá quando o preço do produto é alto e precisa ser reduzido para ampliar o mercado. Nessa hipótese, custos mais baixos são utilizados para reduzir preços, aumentar a produção e conseqüentemente ampliar o mercado. As críticas a esse conceito estão relacionadas à baixa qualidade dos produtos ou serviços e à impessoabilidade.

Pelo **Conceito de Produto**, os consumidores preferirão os produtos de melhor qualidade. Por esse enfoque os responsáveis pelas organizações, se empenham em fazer produtos com melhor desempenho, inovadores e de melhor qualidade, cada vez mais, ao longo do tempo. Esse conceito não leva em consideração que o mercado pode estar menos interessado nesse produto. Isto é, há pouca ou nenhuma participação do consumidor no desenho do produto.

Já o **Conceito de Venda** se concentra na "venda e promoção" por considerar que os consumidores se não forem incentivados não comprarão o suficiente dos produtos da organização.

Por esse conceito, os consumidores seriam resistentes a comprar e precisariam ser persuadidos. Portanto, as empresas teriam que ter ferramentas eficazes de venda e promoção para estimular mais a compra. Nos casos de produção excessiva, as empresas utilizam o conceito de venda, para vender sua produção independentemente do que o consumidor deseja.

O **Conceito de Marketing**, de meados da década de 50 dá enfoque às necessidades e desejos dos consumidores e para tanto as organizações deveriam ser mais eficazes do que seus concorrentes.

Após o final da 2ª Guerra Mundial, depois que a demanda por produtos se equilibrou com a oferta, os vendedores perceberam que as vendas mais agressivas e promocionais não mais estimulavam o consumidor. O período pós-guerra, após milhares de homens e mulheres voltarem às suas casas, mais "sofisticados e universais", aliado ao fato das mulheres estarem no mercado de trabalho, por questão de sobrevivência, originada no período dos conflitos, e as novas tecnologias desenvolvidas durante o período de guerras, foram fatores fundamentais que originaram o conceito de marketing. Novos produtos surgiram. Os consumidores

tornaram-se “mais esclarecidos, menos ingênuos e menos influenciáveis”. (ETZEL, WALKER, STANTON, 2001, p. 8).

Pelo conceito de marketing deve-se conhecer o público-alvo (mercado), para identificar suas necessidades, integrando todas as atividades que o afetarão, de forma a satisfazer os consumidores e conseqüentemente atingindo o lucro. São importantes nesse conceito: “o mercado-alvo, as necessidades dos consumidores, o marketing integrado e a rentabilidade” (KOTLER, 1998, p. 40).

Além de conhecer as necessidades declaradas dos consumidores para que sejam atendidas, também é importante surpreendê-los com um produto que eles nem sabem que o desejam, porque ainda não existe, mas que se entusiasmam por ele, criando novos mercados.

Um dos pilares do conceito de orientação ao marketing é o “marketing integrado”, que significa que as atividades desenvolvidas em todos os setores da organização repercutem na satisfação do consumidor, portanto, os funcionários devem ser preparados e motivados para atender bem aos clientes.

O marketing integrado na ótica de Esteban (1997, p. 18-19), é o enfoque de gestão de marketing mais recente e foi por ele denominado de “orientação integral”. Segundo o autor, “contratar, treinar e motivar o pessoal para que sirvam bem aos clientes é requisito indispensável para conseguir manter relações satisfatórias com os clientes e o ambiente” (trad. nossa).

O **marketing societal** acrescenta ao conceito de marketing, a preservação ou a ampliação do bem-estar dos consumidores e da sociedade. Por essa ótica, ao praticarem o marketing, as organizações devem desenvolver “condições sociais e éticas” buscando o equilíbrio entre os “lucros da empresa, a satisfação dos desejos dos consumidores e o interesse público” (KOTLER, 1998, p. 44). Como exemplo de marketing societal, citamos as empresas que vendem produtos naturais, a colocação no mercado de detergentes biodegradáveis, a utilização de embalagens que não prejudiquem o meio ambiente, etc.

Outra versão do conceito de marketing societal é o marketing relacionado a causas sociais. Por exemplo, na aquisição de um produto, parte do valor cobrado é destinada a causas

sociais, para doação a alguma instituição beneficente. Nessa aliança se beneficiam a empresa por fortalecimento da marca, entre outras vantagens e a organização sem fins lucrativos. Há críticas no sentido de que esse tipo de marketing explora os organizadores da causa social.

Pelos conceitos de produção, produto e de venda, as decisões gerenciais das organizações são tomadas sem nenhuma ou pouca participação do consumidor. Já pelo conceito de marketing as organizações visam conhecer o público-alvo de forma a satisfazer suas necessidades e conseqüentemente obter lucro.

Do conceito de produção ao conceito de marketing societal, a evolução foi significativa, entretanto, o fato desses enfoques serem conhecidos, não significa que todas as organizações estejam atuando sob os enfoques mais recentes. Cada organização pode estar atuando segundo qualquer um destes enfoques, em razão de suas características ou por dificuldades de implementação dos novos conceitos.

### **3.2 MARKETING NÃO LUCRATIVO**

Com a evolução do conceito de marketing foi ampliada sua aplicação para além da área empresarial, alcançando também as organizações não lucrativas (ONL). Contribuiu para essa ampliação a publicação do artigo de Kotler e Levy (1969, p. 10-15), *Broadening the concept of marketing*, por meio do qual criticavam a visão do marketing como exclusiva das empresas com objetivo de lucro. Em 1971, com o artigo de Kotler e Zaltman (1971, p. 3-12), *Social Marketing: An Approach to Planned Social Change*, esse conceito se amplia para introduzir o conceito de marketing social, com a finalidade de influenciar na aceitação de idéias sociais. Em 1985, como vimos anteriormente, a definição de marketing adotada pela AMA, também abrange as instituições não empresariais, e reconhece que além de bens e serviços, as idéias também podem ser objeto de troca.

Atuam no setor não lucrativo as organizações públicas. São organizações sob controle público que buscam satisfazer o interesse coletivo, beneficiando a sociedade. Entre os diversos serviços, destaca-se, a segurança pública, educação, saúde, etc.

Também atuam no setor não lucrativo as organizações privadas. Segundo a convenção adotada pela *International Standard Industrial Classification (ISIC)*, podem ser classificadas em 12 grupos, a saber: cultura e recreação, educação e investigação, saúde, serviço social, meio ambiente, desenvolvimento e habitação, serviços jurídicos, defesa de direitos e política, intermediação filantrópica e promoção do voluntariado, atividades internacionais, atividades religiosas, associações profissionais e sindicatos e outras não classificadas (TICE, SALAMON, 2006. trad. nossa).

O termo ONL é utilizado para um grupo muito diferente de entidades cuja única semelhança é a busca de um objetivo não econômico. Dentro desse grupo, existem organizações com diferentes figuras jurídicas e diferentes objetivos, sejam eles sociais, políticos, culturais, educacionais etc., com diferentes fontes de financiamento e propriedades públicas ou privadas.

O marketing das organizações não lucrativas apresenta características específicas que o distinguem do marketing geral. Estudar essas características significa analisar mercados, recursos e objetivos, para obtenção de soluções a problemas diferentes das organizações que visam o lucro, formulando estratégias que visem à melhoria das relações entre uma ONL e os agentes com os quais se relaciona de forma diferenciada das estratégias empregadas pelo marketing comercial.

As principais diferenças existentes entre as Organizações não lucrativas das lucrativas podem ser resumidas no quadro 2. Entre as diferenças, destaca-se o objetivo das organizações. As que visam lucro objetivam alcançar um benefício econômico e o objetivo das que não visam lucro é satisfazer uma necessidade social, visando alcançar maior bem estar da comunidade onde realizam suas atividades.

Outra diferença significativa é que os produtos das ONL são bens e serviços e os produtos das não lucrativas são bens, serviços e **idéias**.

| CONCEITO                 | ORG. LUCRATIVA           | ORG. NÃO LUCRATIVA   |
|--------------------------|--------------------------|--|
| FORMA JURÍDICA           | Sociedade                | Associação, fundação e órgãos da adm. pública                      |
| OBJETIVOS                | Obtenção de um benefício | Satisfação de uma necessidade social                               |
| PRESSÃO DO MERCADO       | Suportam muita pressão   | Não suportam pressão   |
| PRODUTOS                 | Bens e Serviços          | Idéias, bens e serviços  |
| AVALIAÇÃO/<br>RESULTADOS | Avaliação Quantitativa   | Avaliação qualitativa  |
| RECURSOS                 | Venda do produto         | Subvenções e doações; tributação, emissão de moeda e endividamento |
| PROPRIEDADE              | Quase sempre privada     | Pública ou privada   |

Quadro 2 - Diferenças entre organização lucrativa e organização não lucrativa

Fonte: Adaptado de GALERA; VALERO; GALÁN, 1999.

Quanto aos clientes, enquanto as que visam lucro trabalham com aqueles que adquirem seus produtos e serviços, as ONL trabalham com um grupo para arrecadar fundos, o mercado de doadores e outro grupo que se beneficia desses fundos, o mercado de receptores ou beneficiários, através da realização de projetos. No caso da administração pública também há o mercado de financiadores do Estado e o mercado de receptores de benefícios, sejam de bens, serviços ou benefícios previdenciários.

Na administração pública as formas de financiamento dos gastos públicos são o endividamento, a emissão de moeda, que causa inflação e a tributação que é a forma mais usual de se obter recursos.

As diversas diferenças apontadas na tabela acima demonstram que os mercados são muito distintos, levando a necessidade de estratégias e instrumentos próprios para cada segmento, diferenciados das estratégias do marketing tradicional. O Marketing não lucrativo é, pois "o que aplicam as instituições não lucrativas, independentemente de seu caráter público ou privado, com a finalidade de melhorar suas atividades de intercâmbio. O produto objeto de transação pode ser um bem (alimentos ao terceiro mundo), um serviço (assistência médica) ou idéias (solidariedade, crença religiosa). É basicamente o modelo de marketing que mais desenvolvem as ONGs". (GALERA, VALERO, GALÁN, 1999, trad. nossa).

De acordo com Sina e Souza (1999, p. 187-188), segundo pesquisas da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no Brasil, há 250 mil organizações sem fins lucrativos, cadastrados no Ministério da Fazenda, que recebem doações equivalentes a 0,13% do PIB. Em 1997, o montante das doações alcançou a cifra de US\$ 1 bilhão. Em 1998, aproximadamente 15 milhões de pessoas, doaram recursos financeiros para obras sociais e 21 milhões doaram bens materiais.

Entretanto, os autores entendem haver necessidade crescente de maior profissionalismo por parte das pessoas que atuam em organizações não governamentais (ONGs), também chamadas de “terceiro setor”; e que o gerenciamento dessas organizações no Brasil ainda está marcado pelo amadorismo, haja vista que nos Estados Unidos o volume de recursos movimentados pelo terceiro setor alcançou em 1997, a cifra de US\$ 568 bilhões, correspondente a 10% do PIB, enquanto que no Brasil essa participação é de 0,13% do PIB.

Usualmente, a denominação “marketing das organizações não lucrativas” é utilizada para as atividades de intercâmbio das ONGs, entretanto o marketing não lucrativo abarca também a administração pública e as organizações políticas.

### **3.3 MARKETING POLÍTICO E ELEITORAL**

O marketing político é aquele desenvolvido por organizações políticas não lucrativas, para identificar estratégias que influam no comportamento dos cidadãos, para apoio às suas idéias que resultem em benefícios eleitorais. Para tanto é necessário que essas organizações conheçam os desejos e necessidades dos eleitores.

Segundo Amor (1995, p. 70), “o marketing político tem ensinado aos candidatos e partidos a adaptar seu discurso às preocupações dos cidadãos [...]” (trad. nossa).

Os Estados Unidos são citados como precursores da utilização das ferramentas do marketing na área política. O autor Esteban (1997, p. 718), cita a campanha política de Clinton em 1992, como exemplo de uso dessas ferramentas. Nessa campanha, primeiro se

conheceu as necessidades e desejos do eleitorado, e depois se desenvolveu um produto adaptado a elas.

De acordo com Santesmases (1998, p. 908) o marketing político pode ser definido “como parte do marketing não empresarial que inclui as atividades desenvolvidas para obter apoio e votos de um determinado grupo em favor de alguma proposição, programa ou candidato” (trad. nossa). Portanto, essa modalidade de marketing interessa não só a partidos políticos como também a sindicatos e candidatos a qualquer cargo que dependa de eleição.

Então, temos, de um lado, uma idéia ou um programa e por outro lado, um eleitor que exerce seu direito a voto. Segundo Santesmases (1998, p. 909), “o produto” de que trata o marketing político, pode ser de três tipos: “ideologias ou filosofias; proposições e programas de partidos políticos, sindicatos, associações, etc.; e personalidades e líderes políticos” (trad. nossa).

À primeira vista, o conceito de marketing político parece que se confunde com o de marketing eleitoral, mas há uma distinção entre os dois conceitos. O primeiro se desenvolve permanentemente pelos partidos políticos e demais organizações políticas, para conseguir seus objetivos tanto no curto como no longo prazo. Já o segundo faz parte do primeiro e diz respeito às atividades desenvolvidas em campanhas eleitorais, para conseguir o voto do eleitor em favor de um partido ou candidato, sendo, portanto uma atividade de duração limitada e de objetivos a curto prazo. Esse é o entendimento de Santesmases (1998, p. 909-910) e de Esteban (1997, p. 719).

### 3.4 MARKETING PÚBLICO

Autores da França introduziram as idéias da nova gestão pública. As idéias de orientação da administração pública para o mercado e a noção de “cidadão-usuário”, segundo Guerrero (2001) se originam de Gelinier<sup>19</sup>, autor do prefácio da obra de Meneset<sup>20</sup>: “A Nova

---

<sup>19</sup> GELINIER, Octave. Prefácio. *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un etat sans Burocratie*. Paris: Editions Hommes et Techiques. 1975, p. 9-11.

Gestão Pública: Por um Estado sem Burocracia” (trad. nossa). Meneset, nessa obra, adianta as noções de orientação ao cliente. E, explorando as relações entre gestão e o público, conclui que a adoção das técnicas de *management* privado é indispensável para a renovação da gestão pública.

Guerrero atribui à globalização, a configuração conceitual da gestão pública contemporânea, como resultado da standardização da administração pública singular de cada país. A necessidade de adaptação das administrações públicas passaria por submetê-las a um modelo com cinco características, denominado, de modelo da nova gestão contemporânea, cuja origem se deu em países da cultura anglo-saxã:

- “A semelhança de organização da empresa privada;
- A incorporação do mercado como processo de confecção dos assuntos públicos;
- O fomento à competitividade mercantil;
- A substituição do cidadão pelo consumidor;
- A reivindicação da dicotomia política-administração sublimada como a antinomia *policy-management*”. (trad. nossa).

Segundo Guerrero, o modelo, cuja primeira apresentação pública se deu em Madrid, em 1979, teve como origem o Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália e é conhecido como “modelo *Whitehall*”. Depois se estendeu para o Canadá, Estados Unidos da América e outros países e é conhecido como governo empresarial e modelo pós-burocrático. Como escala global constitui o modelo *Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico* que em 1987, completou o desenvolvimento integral do modelo, com destaque na orientação para o cliente, redução do papel do Estado e eficácia econômica.

O modelo foi fomentado pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a OCDE.

\*

---

<sup>20</sup> MENESSET, Michel. *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*. Paris: Editions Hommes et Techniques, 1975.

Na América Latina, o *CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO* (1998), com 25 países membros, reconhecendo erros de reformas implantadas de cunho mais neoliberal com ênfase na demissão de funcionários públicos, eficiência a qualquer custo e a identificação da administração pública com a administração de empresas, conforme documento de 13 de outubro de 1998, propôs a Reforma Gerencial do Estado, com as seguintes características:

- Profissionalização da alta burocracia e transparência da administração pública, com o aumento da responsabilização de seus administradores e funcionários públicos;
- Descentralização da execução dos serviços públicos para administrações locais e desconcentração organizacional nas atividades exclusivas de Estado que permaneçam a cargo do governo Central para agências descentralizadas;
- Transferência da prestação dos serviços públicos na área social a um setor público não estatal, permanecendo o Estado com a formulação geral, regulação e financiamento das políticas sociais e de desenvolvimento científico-tecnológico;
- Controle dos resultados em contraposição ao modelo burocrático, inclusive de agências e de seus gestores, em razão de sua autonomia gerencial;
- Orientação da prestação de serviços para o cidadão-usuário, com a participação dos cidadãos na avaliação e gestão das políticas públicas, especialmente na área social.

A proposta de Reforma Gerencial com as características acima, segundo consta nesse documento, não opta pelos princípios de mercado como o principal ordenador dos novos caminhos do setor público, mas pela redefinição das relações entre sociedade e o Estado, nas questões de gestão das políticas públicas, com envolvimento maior dos cidadãos, transformando o público no conceito orientador da reforma.

Não faz parte desta pesquisa, maior aprofundamento sobre os modelos de gestão pública mencionados, mas apenas evidenciar a origem das idéias da orientação pública para o mercado e orientação ao cliente e renovação da gestão pública.

O artigo de Kotler e Levy de 1969 que criticava a visão do marketing como exclusiva das empresas com objetivo de lucro, adicionado às primeiras aportações dos franceses Meneset e Gelinier de 1975, versando sobre a nova Gestão Pública, destacando-se as idéias de orientação ao cliente, orientação ao mercado, e a contribuição dos britânicos que

aperfeiçoaram as idéias semeadas pelos franceses, introduzindo o modelo de nova gestão pública, denominado “*Whitehall*”, contribuíram para as idéias de aplicação do marketing na administração pública.

Para tratar dessa aplicação, Chias (1995), autor de uma tese de doutorado, sobre a aplicação do marketing na administração pública, cujas conclusões e resultados deram origem à publicação de um livro, intitulado, *MARKETING PÚBLICO, por um gobierno y una administración a servicio del público*, utilizou as aportações de Fiorentini<sup>21</sup>, por considerar que esse autor fez interessantes contribuições a essa questão, a partir do estudo da evolução histórica do papel da administração pública.

No estudo mencionado, Fiorentini destaca a passagem na administração pública, de uma relação institucional, basicamente jurídica, com direitos e obrigações, a uma baseada na relação de mercado, de caráter empresarial, em que é possível o planejamento do equilíbrio entre oferta e demanda, com a otimização da relação custo/benefício, centrada no marketing como ciência. (CHIAS, 1995, p. 19).

A lógica institucional está muito clara como papel da administração pública. Em relação à lógica de mercado, há três argumentos a seu favor, **intercâmbios, concorrência e preço** citados por CHIAS (1995, p. 20), a partir da análise desenvolvida por Fiorentini, que constitui o tripé sobre o qual se solidifica a lógica de mercado que a seguir se justifica:

- "Porque há **intercâmbios** diretos ou indiretos, obrigados ou livres, o que no mínimo pode ser qualificado de interação" (trad. nossa). Os intercâmbios podem ser **obrigatórios**, quando o cidadão é obrigado a intercambiar com a administração, em razão de monopólio legal e **Voluntário**, nos casos de concorrência da administração pública com o setor privado ou quando o cidadão tiver a opção de escolha do mesmo serviço público entre os diferentes níveis de governo;

- "Porque há **concorrência** entre os diversos atores que participam da oferta, concessionários ou entre diferentes administrações" (trad. nossa) e se há **monopólio** é porque há fins políticos e sociais relacionados com a demanda de serviços de interesse geral;

---

<sup>21</sup> Fiorentini, G. *Amministrazione Pubblica e Cittadino: Le relazione di scambio*. Ed. Giuridiche Economiche, 1990, p.24.

- "Porque há um **preço**, entendido como o conjunto de custos de acessibilidade, de tipo monetário, espacial, temporal ou de participação no processo" (trad. nossa). Quando há o pagamento monetário, há dois tipos de situações:

Pagamento direto e simultâneo do serviço público que é prestado com caráter individual, ainda quando este não seja um preço ligado diretamente ao custo de prestação (preço político).

Pagamento indireto e diferido relativo à utilização do serviço público, em serviços de prestação coletiva e não exclusiva que se financiam através da arrecadação fiscal. (trad. nossa).

Temos de um lado o Estado responsável pela oferta de bens e serviços públicos e do outro lado os cidadãos que demandam esses bens e serviços. Nessa relação, estão presentes: o intercâmbio, a concorrência ou monopólio (quando há fins políticos ou sociais) e o preço representado pelo pagamento de tributos.

Portanto, ainda na situação de pagamento de tributos, que poderia parecer contraditório, dizer que é uma contrapartida para se conseguir a satisfação das necessidades e desejos do consumidor, segundo Santesmases (1998, p. 895), a contradição é aparente, pois a satisfação do consumidor se dá no longo prazo e se objetiva não somente o bem estar individual, mas também o bem estar de toda sociedade.

Do exposto, podemos concluir que a expressão "marketing público", pode ser entendida em sentido amplo, abarcando todas as instituições públicas, e nesse sentido seria melhor denominá-lo como marketing do setor público.

Outra forma de entender a expressão "marketing público" é considerá-la em termos mais estreitos, referindo-se às atividades de intercâmbio das instituições integrantes do poder público, quanto à prestação de serviços do Estado, tais como, saúde, educação, segurança etc. Assim entende Santesmases (1998. p. 886) e também Esteban (1997 p. 725), que assim o define: "O Marketing Público compreende o conjunto de atividades relativas às relações de intercâmbio que devem levar a cabo os serviços públicos de maneira a satisfazer as necessidades sociais" (trad. nossa).

O serviço público é caracterizado como de interesse geral da população e está previsto no ordenamento jurídico dos países. Segundo Chias (1995, p. 29), os serviços das administrações públicas podem classificar-se como:

**de regulamentação:** são aqueles que ordenam, condicionam e regulam de modo coativo a atividade do público para a administração e vice-versa;  
**comunitários:** com utilidades coletivas derivadas das infra-estruturas e dos serviços especiais (interior, exterior e militar), que cumprem fins essenciais do Estado;  
**de prestação:** final e direta ao público;  
**de fomento:** que referenciam e impulsionam a atividade social (trad. nossa).

Como exemplo de serviços de regulamentação, podemos citar os de arrecadação tributária. Serviços de segurança pública são exemplos de serviços comunitários. Serviços de prestação podem ser os de educação e saúde e serviços de fomento, entre outros, podem ser os serviços prestados por órgãos de financiamento e de estímulo a exportações (no Brasil: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e Agência de Promoção de Exportações).

Temos de um lado o Estado, ofertando bens e serviços e do outro lado, os demandantes desses serviços. Há muitas denominações para tratar das demandas dos cidadãos, tais como: cliente, usuário, contribuinte, administrado e até mesmo parceiro.

Chias (1995, p. 34) ao analisar o público demandante do serviço público, conclui que ao se reconhecer que os cidadãos e coletivos de cidadãos têm direitos, são usuários dos serviços públicos e em razão de suas obrigações são também contribuintes.

Portanto, há situações em que o cidadão é cliente e outra em que ele é contribuinte. Em órgão da administração tributária, pode ser visto como contribuinte, quando de sua relação com a fiscalização, mas pode ser visto como usuário ou cliente quando necessita dos serviços desse órgão, como por exemplo, a expedição de uma certidão negativa, só que numa situação de monopólio.

Se os cidadãos demandam serviços, o Estado contemporâneo, precisa estudar as demandas e necessidades de serviços. Para tanto, precisa, segundo Chias (1995, p. 34-48): analisar a realidade social, investigar os mercados, estudar o comportamento dos públicos pela ótica da cultura social e do comportamento individual e avaliar a atuação pública. Para

essa avaliação são importantes a imagem que os cidadãos têm do serviço público e a qualidade percebida desse serviço.

O autor, a partir do estudo dos intercâmbios públicos elabora o modelo de marketing mix público. Pelo lado da oferta, identifica o marketing mix de governo constituído pelo portfólio dos programas públicos necessários, a definição das obrigações contributivas, a distribuição das competências dos diferentes níveis de governo, o processo de comunicação pública e a possibilidade de participação dos cidadãos.

Pelo lado da demanda, identifica o marketing mix dos serviços públicos, constituído pelos serviços oferecidos, a forma de servir, onde servir, dar conhecimento dos serviços oferecidos ao público e a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas. A OCDE (2001), em nota sobre políticas de administração pública, utilizou a expressão: “cidadãos como parceiros”, e destacou a importância da participação ativa dos cidadãos, no processo de formulação de políticas públicas.

Chias (1995, p. 69-173) propõe uma metodologia instrumental adaptada ao marketing público resultando no processo de planificação estratégica, com dois níveis, um geral de Governo e o outro para cada serviço público. São importantes as seguintes etapas:

- Formulação de questões básicas sobre o que o governo pretende realizar, o que teria de fazer, o que gostaria de fazer e porque razão, para obter a agenda (conjunto de problemas que invoquem debates públicos e intervenção das autoridades públicas) institucional e conjuntural (não habitual), com base entre outros elementos, nas demandas e necessidades sociais. Além da agenda deve ser obtido o programa político de referência, de longo prazo;
- Definição das estratégias básicas de segmentação, estabelecendo o público a ser servido e como o governo quer ser percebido, pela gestão da imagem comparativa;
- Definição da estratégia de mercado, refletindo sobre o que pretende e o que não pretende fazer; debatendo o marco de atuação, decidindo o que será atribuição da administração pública e o que será apenas regulamentado e repassado ao setor privado;
- Estabelecimento da política geral do governo, sobre o que se pretende fazer e a maneira de fazer, resultando no *portfólio* de políticas públicas e na definição de atribuições e recursos sejam econômicos, humanos e tecnológicos. Também são importantes a

comunicação política e a participação do público no processo de formulação e de comunicação de políticas públicas;

- Definição da estratégia de marketing *mix* do governo;
- Desenvolvimento estratégico, definindo-se os programas e serviços;
- Implantação do plano;
- Controle e avaliação de resultados de gestão de serviços e avaliação geral do plano, a partir da avaliação do público e avaliação técnico política;
- São fundamentais, no processo de planificação: o Estado, técnicos e funcionários da administração, o público finalista, eleitores ou não e os grupos de pressão.

Levando em conta que o público é o ponto de referência do processo de planificação de marketing, a obra de Chias contribui para a promoção do enfoque da **administração a serviço do público** em contraposição ao enfoque da administração do serviço público, que utiliza o marketing apenas como uma ferramenta para o aumento de eficiência de sua gestão.

### 3.5 MARKETING SOCIAL

Como vimos o termo “Marketing Social” foi utilizado pela primeira vez, em 1971, com a publicação do artigo de Kotler e Zaltman, referindo-se ao uso de técnicas do marketing para aceitação de idéias sociais.

Na literatura e na mídia, algumas vezes, o termo “Marketing Social” é utilizado para conceitos diferentes. Uma das diferenças que merece destaque é entre o marketing social e a orientação ao marketing social e a outra se refere ao marketing para causas sociais.

#### 3.5.1 Orientação ao Marketing Social

Moliner (1998, 34) entende orientação ao marketing social, como a prevalência dos interesses gerais da sociedade sobre os interesses particulares de qualquer tipo de organização,

como se fosse uma norma de conduta a ser praticada pelos gestores de marketing de qualquer tipo de organização.

Nesse aspecto, Santesmases (1998. p. 901) também considera que “não deve ser confundido o marketing social com a responsabilidade social ou conseqüências éticas nas quais incorrem as empresas em seus intercâmbios com o mercado”. (trad. nossa).

### **3.5.2 Marketing relacionado com causas sociais**

Neste caso, as organizações praticam o marketing com fins de lucro, utilizando ações filantrópicas para melhorar sua imagem e elevar suas vendas, promovendo causas sociais.

O Marketing para Causas Sociais, segundo Pringle e Thompson (2000, p.3) pode ser definido “como uma ferramenta estratégica de marketing e de posicionamento que associa uma empresa ou marca a uma questão ou causa social relevante, em benefício mútuo”.

Também neste caso, Moliner entende que empresas que patrocinam atividades culturais, colaboram com ações filantrópicas, promovem o respeito à natureza, ainda que com fins de lucro, estão praticando o marketing social.

Por um lado há as ONGs, com recursos escassos e dificuldades de criar um plano de marketing para angariar fundos para suas causas. Por outro lado há empresas querendo fortalecer sua marca e conseqüentemente aumentar suas vendas e com *know-how* e recursos para investir em campanhas de marketing.

Assim, surgem as alianças sociais, entre uma organização sem fins lucrativos e uma ou mais com fins lucrativos, que consistem em um acordo formal ou informal entre essas organizações, buscando resultados que favoreçam a ambas as partes, ainda que a organização com fins lucrativos, não seja integralmente compensada por sua participação e desde que haja um benefício social a ser alcançado. (ANDREASEN, DRUMWRIGHT, 2002, p. 126-153). As principais vantagens, segundo os autores, são as constantes do quadro 3:

| ORG. COM FINS LUCRATIVOS                 | ORG. SEM FINS LUCRATIVOS                           |
|--|--|
| Realce da imagem corporativa             | Aumento de recursos e ajuda voluntária             |
| Funcionários mais envolvidos             | Exposição promocional                              |
| Fortalecimento dos laços com os clientes | Aumento do conhecimento inclusive de gerenciamento |
| Programas de doações mais eficientes     | Outros benefícios                                  |

Quadro 3 - Vantagens das alianças sociais em programas de marketing

Fonte: Elaboração própria, a partir de ANDREASEN; DRUMWRIGHT, 2002, p. 122-153.

O benefício social a ser alcançado pode resultar, no longo prazo, em aumento de mercado para as corporações.

Mas, não há somente vantagens, há também problemas a serem superados, em razão de suas diferenças. Existem críticas a esse tipo de alianças, por risco das organizações sem fins lucrativos de serem exploradas e, por risco das corporações, serem envolvidas com questões éticas.

Os riscos, segundo Valor (2002, p. 251-261), são decorrentes da possibilidade de conflitos, em razão da falta de entendimento e/ou respeito entre as missões dos parceiros e também da possibilidade de comprometimento devido a problemas decorrentes da falta de conhecimento prévio à formação da aliança social. Como por exemplo, prática de atos ilícitos e pouco éticos.

De acordo com Galán, Galera e Valero (2002, p. 333-345), em artigo que analisa a evolução do marketing com causa e sua situação na Espanha, a formação de alianças sociais é uma estratégia atual e com grandes perspectivas futuras, desde que se formem compromissos de longo prazo e não campanhas ocasionais. Os autores consideram que para o êxito de uma estratégia de marketing com causa é necessário o cumprimento de diversos critérios: “coerência, compromisso ou comunicação, sem esquecer de cumprir ao máximo o código de conduta no que se refere aos aspectos éticos e ao tom e conteúdo das imagens” (p. 344-345, trad. nossa).

### 3.5.3 Definições de Marketing Social

Uma vez conhecidos os conceitos de responsabilidade social ou orientação ao marketing social e marketing para causas sociais, abordamos as definições de marketing social de alguns autores:

Kotler e Roberto (1992, p. 29):

O marketing social é uma estratégia para mudar a conduta. Combina os melhores elementos das abordagens tradicionais de mudança social com uma planificação integrada e um marco de ação e utiliza os avanços na tecnologia das comunicações e as habilidades de marketing. (trad. nossa).

Santesmases (1998, p. 898):

O marketing social é uma parte ou aspecto particular do marketing não empresarial, que busca estimular e facilitar a aceitação de idéias ou comportamentos sociais, que se considerem como benéficos para a sociedade em geral, [...] ou, pelo contrário, trata de frear ou desincentivar, aquelas outras idéias e comportamentos que se julguem prejudiciais [...]. (trad. nossa).

Esteban (1997, p. 711):

O marketing social ou de causas sociais pode entender-se como o processo de intercâmbio entre uma instituição e determinados grupos da população, de uma idéia, valor, atitude ou conduta, por um determinado custo que se considera benéfico para a sociedade em geral. Esse intercâmbio leva implícito para uma das partes uma mudança cognitiva ou de conduta e uma melhora do bem estar social. (trad. nossa).

Moliner (1998, p. 30):

O marketing social é uma extensão do marketing que estuda a relação de intercâmbio que se origina quando o produto é uma idéia ou causa social. (trad. nossa).

Leal (2000, p. 36):

A aplicação de técnicas comerciais de marketing para beneficiar a sociedade. Seu objetivo é produzir mudanças voluntárias no comportamento através do conhecimento das necessidades, desejos e barreiras percebidas pelo público objetivo: a sociedade ou parte dela. (trad. nossa).

Sina e Souza (1999, p. 27):

Marketing social é o uso das técnicas e ferramentas do marketing tradicional, para promover a adoção de comportamento que desenvolverá a saúde e o bem-estar de um público-alvo específico ou da sociedade como um todo.

Das definições acima, podemos dizer que Marketing Social é entendido como uma extensão do marketing tradicional. Esteban, não explicita na definição, mas assim também o entende. O segundo aspecto é que somente a definição de Santesmases considera Marketing Social, como uma parte do marketing que realizam as organizações não empresariais quando estimulam o apoio de causas sociais, não incluindo, portanto, a totalidade de suas ações. As demais definições não fazem referência a esse aspecto.

Embora Leal (2000, 35) não tenha explicitado em sua definição, o autor considera que se utiliza o Marketing Social para beneficiar o indivíduo ou a sociedade e não a entidade que o aplica. Em sua opinião, isto o distingue do marketing comercial, mas o equipara ao marketing sem objetivo de lucro e se distingue deste por estar diretamente direcionado a melhorar o bem estar social.

Todas as definições, exceto as de Moliner e de Kotler e Roberto, explicitam que o marketing social está relacionado com **benefícios à sociedade**.

Moliner (1998, p. 35) explicita que o marketing social pode ser útil para uma empresa que promova o hábito de fumar e para o Ministério da Saúde que promove idéia contrária. Por esse entendimento, os produtores de cigarros, não estão orientados ao marketing social, pois continuam produzindo um produto, cujas pesquisas científicas demonstram os malefícios à saúde dos indivíduos que fumam de forma ativa ou passiva. Por essa linha de raciocínio, um

exemplo de marketing social lucrativo com responsabilidade social, seria a industrialização de detergentes biodegradáveis.

Os produtores de cigarro aplicariam as técnicas de marketing social, sem responsabilidade social, para que o indivíduo mantenha o hábito de fumar ou para que o indivíduo "não fumante" mude seu hábito para "fumante". Por essa ótica o marketing social pode ser aplicado por organizações lucrativas.

Entendemos que, no exemplo dos produtores de cigarro, estaria sendo praticado o marketing tradicional, uma vez que embora utilizem técnicas que estimulem mudança de comportamento, ao relacionar o ato de fumar a estilos de vida sofisticados, modernos, estão na prática, promovendo seu produto, sem nenhuma responsabilidade social. Igualmente, os fabricantes de detergente biodegradável estariam praticando o marketing tradicional, mas com responsabilidade social.

Entendemos que o conceito de Moliner, de marketing social, está mais voltado para o conceito de “marketing de idéias”, pois o autor entende que o marketing social pode ser útil também às organizações com fins lucrativos, conforme se depreende de sua obra (p.37): “Portanto se estudará um tipo de produto bastante especial, como é uma idéia ou causa social, mas será útil tanto para organizações que perseguem o benefício monetário, como para aquelas que não o perseguem”.

Na obra de Kotler e Roberto, que trata de estratégias para mudar a conduta pública, fica evidenciado, que as mudanças sociais objetivam elevar a qualidade de vida das pessoas.

Apenas a definição de Leal explicita produzir as mudanças de comportamento através do conhecimento das necessidades, desejos e barreiras percebidas pelo público objetivo: a sociedade ou parte dela.

Pelo que vimos das definições de Marketing Social, citadas, apresentamos a seguinte definição: **Define-se Marketing Social como o uso das técnicas e ferramentas do marketing tradicional, devidamente adaptadas, para promover a adoção de comportamentos que visem o bem-estar da sociedade ou parte dela, por meio do conhecimento de suas necessidades, desejos e barreiras.**

### 3.5.4 Tipos de causas sociais

As organizações que não visam lucro podem atuar em diversos tipos de causas sociais.

Para estimular comportamentos que visem melhor qualidade de vida para os indivíduos, o Marketing Social, necessita atuar na mudança de hábitos, crenças e valores e também pode ser muito útil para a área governamental.

Utilizamos a obra de Kotler e Roberto (1992, p. 20-22), para classificar os diversos tipos de causas sociais que podem ser sintetizados, conforme o quadro 4.

Esse quadro demonstra os tipos de causa social em ordem crescente de dificuldade para encontrar estratégias para sua implementação e obtenção de resultados favoráveis. Há campanhas sociais cujo objetivo é apenas prestar informações, como as do primeiro tipo. Outras são direcionadas para um determinado período de tempo, embora possam ter pretensões de mudança de comportamento permanente, como por exemplo, produzir hábitos de doação de sangue, independentemente de campanhas.

| CAUSA SOCIAL                                       | EXEMPLOS   |
|--|--|
| Proporcionar informação                            | Valor nutricional de alimentos, como evitar a AIDS.  |
| Praticar um ato em um determinado período          | Campanhas de vacinação, doação de sangue, participação de um plebiscito.                               |
| Campanhas para mudança de conduta                  | Abandono do hábito de fumar, redução do consumo de bebidas alcoólicas, mudança de hábitos alimentares. |
| Alteração de crenças ou valores altamente sentidos | Controle da natalidade, abandono de preconceitos.  |

Quadro 4 - Tipos de causas sociais.

Fonte: Elaboração própria, a partir de KOTLER; ROBERTO, 1992, p. 20-22.

As causas sociais cujas estratégias são mais difíceis de serem elaboradas são aquelas que objetivam mudança de conduta, pois envolvem mudança de valores e crenças e há aquelas em que tais mudanças são muito mais fortemente sentidas. Para tanto, podem ser utilizadas estratégias tais como: tecnológicas, econômicas, políticas/legais, educacionais que podem ser utilizadas em um programa de marketing social, além das estratégias coercitivas, que a

princípio estariam fora do campo de atuação do marketing social, uma vez que os objetivos do marketing social são produzir comportamentos voluntários.

Nos exemplos citados, percebemos que há características diferenciadas do marketing tradicional, pois os indivíduos podem não estar interessados em mudar seus comportamentos, por falta de motivação. O esforço do marketing social deve ser muito maior que o do marketing tradicional.

### **3.5.5 Campo de atuação do marketing social e sua comparação com o marketing tradicional.**

Os agentes de marketing social lidarão com características específicas, diferentemente das tratadas no marketing tradicional. Para tratar de algumas dessas características, utilizamos a obra de Leal (2000, p. 36-42) e elaboramos o quadro 5.

No mercado do marketing tradicional, dificilmente seria lançado um produto que o público-alvo tivesse aversão, mas no Marketing Social os indivíduos normalmente oferecem resistência ao produto social.

Os temas tratados podem oferecer alto grau de implicação de sentimentos, tais como, as drogas, o consumo de álcool e AIDS dificultando a investigação de mercados.

A heterogeneidade dos públicos é maior no marketing social. Por exemplo, no caso de ajuda a pessoas que consomem drogas, além de ações que visem estimular a desintoxicação do drogado, há necessidade de envolvimento dos familiares, amigos, organismos de saúde para viabilizar o tratamento, as empresas para que os contratem e a sociedade para que os não considerem delinquentes.

| CARACTERÍSTICA  | MARKETING TRADICIONAL                                      | MARKETING SOCIAL                                       |
|---|--|--|
| Mercado com demanda negativa                            | Pouco habitual   | Frequente  |
| Investigação de mercados                                | Facilidade   | Dificuldade  |
| Heterogeneidade dos públicos                            | Menor  | Maior  |
| Evidência dos benefícios                                | Evidentes  | Não evidentes  |
| Público favorecido                                      | Indivíduo ou terceiro que ele queira beneficiar - presente | Indivíduo ou terceiros que ele não pensa em beneficiar |
| Estratégias de comunicação                              | Facilidade   | Dificuldade  |
| Prazo   | Curto  | Longo  |
| Conflitos da organização com profissionais de marketing | Pouco frequente  | Muito frequente  |
| Recursos financeiros                                    | Altos  | Baixos   |
| Mentalidade de marketing                                | Maior  | Menor ou ausente                                       |
| Oportunidades para modificação dos produtos             | Grande   | Pequena  |
| Parceiros   | Menor número   | Maior número   |

Quadro 5 - Características específicas do campo de atuação do marketing social e a comparação com o marketing tradicional.

Fonte: Elaboração própria a partir de LEAL, 2000, p. 36-42.

Nos casos de combate a drogas, álcool e AIDS, os beneficiários da campanha social, são não somente o próprio indivíduo, mas também seus familiares, seus amigos e outras pessoas que podem, em tese, ser vítimas de seus atos inconseqüentes. Entretanto, o indivíduo pode não enxergar esse benefício para si ou para terceiros ou dar uma importância pequena que não é suficiente para motivá-lo. Para a administração pública, os benefícios são a redução de gastos em saúde, ou aplicação desses recursos para melhorar a prestação de serviços de saúde.

Os agentes de Marketing Social também podem atuar na educação do trânsito, visando à redução de acidentes. Segundo Souza (1996, p. 5), autora de uma tese de doutorado que tratou da educação no trânsito sob o enfoque do Marketing Social, a estratégia de ação das experiências estrangeiras bem sucedidas, envolveu a engenharia de tráfego e de veículos, a educação dos motoristas e pedestres, bem como policiamento eficiente e punição aos infratores, além de estratégias envolvendo vários setores organizados da sociedade.

No caso de campanhas sociais que visem a educação no trânsito, o beneficiado é o próprio condutor do veículo, os demais passageiros e outras pessoas tais como: pedestres, condutor e passageiros de outros veículos e ainda suas famílias e a administração pública.

As condutas que envolvem uso mais racional de água e energia e de proteção ambiental, entre outras, beneficiam não só a sociedade atual como também as próximas gerações, mas precisam ser permanentes.

Um exemplo de ação voltada para a proteção ambiental foi o Programa de Restrição à Circulação de Veículos Automotores na Região Metropolitana de São Paulo, denominada “Operação Rodízio”, desenvolvida de 1995 a 1998, da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, subordinado à Secretaria Estadual do Meio Ambiente. A operação rodízio consistia em proibir a circulação de veículos, conforme o número final de placa dos veículos em um dos dias de segunda a sexta-feira, nos meses de inverno, quando as condições climáticas favoreciam a piora na qualidade do ar.

Segundo Giacon (2000, p. 5), essa operação “tem como objetivo principal a melhoria da qualidade do ar, além de educar o cidadão para que ele possa se conscientizar sobre os efeitos da poluição na saúde humana e provocar mudanças de hábitos após o período de vigência”.

Os casos de campanhas de conscientização do valor do voto em eleições para presidente, governadores, prefeitos, deputados e senadores, entre outros, estimulam a participação cidadã e surgem em época de eleições, mas indiretamente têm o objetivo de mudança de valores, crenças e atitudes de forma permanente.

Geralmente as pessoas que atuam nas organizações não lucrativas, inclusive do corpo de direção não têm a cultura de visão do marketing. O entendem apenas como um caso especial de comunicação, para desenvolver a propaganda e publicidade, o que pode gerar conflitos com os profissionais do marketing social, geralmente de origem empresarial, limitando a possibilidade de criação de novos produtos.

Por sua vez, os profissionais de marketing social podem desconhecer as características dessas organizações. Também contam com orçamentos modestos, mas têm uma característica especial que é a possibilidade de conseguir muitos parceiros interessados em colaborar na causa social.

### 3.6 DIFERENÇAS ENTRE AS DISTINTAS EXTENSÕES DO MARKETING

Neste capítulo, tratamos de diferentes extensões do marketing abordadas e a seguir vamos sintetizar os respectivos conceitos de cada extensão.

O marketing não lucrativo abrange as organizações não lucrativas, sejam privadas ou públicas.

O **marketing das organizações não lucrativas** trata das relações de intercâmbio de idéias, produtos ou serviços, de uma organização que não busque benefícios monetários. As organizações do terceiro setor, com fins altruístas, estão inseridas nessas relações. São conhecidas como **ONG**.

O **marketing do setor público** abraça as atividades comerciais de bens, serviços e idéias das organizações públicas. Em termos mais estreitos, podemos definir as atividades de intercâmbio das instituições integrantes do poder público, quanto à prestação de serviços do Estado, tais como, saúde, educação, segurança, como **marketing público** ou **marketing dos serviços públicos**.

Já o **marketing político** e **marketing eleitoral** fazem parte do marketing de organizações não lucrativas, como partidos e organizações políticas para promover idéias e programas e influir no comportamento do eleitor, sendo que o marketing político é utilizado permanentemente, enquanto que o eleitoral é utilizado para uma determinada campanha eleitoral, portanto de curto prazo.

O termo **marketing social** é utilizado na literatura de diversas formas. Pode ser definido como o uso das técnicas e ferramentas do marketing tradicional adaptadas para a

promoção da adoção de comportamentos que visem o bem-estar da sociedade ou parte dela, através do conhecimento de suas necessidades, desejos e barreiras. Esta é a definição que surgiu da comparação das diversas definições mencionadas na subseção 3.5.3.

Também pode estar relacionado a **causas sociais**. Nesse caso as organizações que visam lucro também poderiam utilizar suas técnicas, com benefício mútuo para a empresa que objetiva firmar sua marca e para a causa social, por meio das **alianças sociais**.

O Marketing social não deve ser confundido com orientação ao marketing social, que trata da responsabilidade social que as organizações públicas ou privadas devem seguir.

O quadro 6 evidencia as diferenças entre as principais extensões do marketing, que previamente abordamos.

| <b>EXTENSÕES DO MARKETING</b>       | <b>Tipo de produto</b>  | <b>Setor</b>              | <b>Propriedade</b> |
|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|
| <b>Marketing de causas sociais</b>  | Bens, serviços e idéias | Lucrativo e não lucrativo | Privada            |
| <b>Marketing das ONG</b>            | Bens, serviços e Idéias | Não lucrativo             | Privada            |
| <b>Marketing Social (idéias)</b>    | Idéias                  | Não lucrativo             | Pública<br>Privada |
| <b>Marketing Público</b>            | Bens, serviços e idéias | Não lucrativo             | Pública            |
| <b>Marketing Político/eleitoral</b> | Idéias (políticas)      | Não lucrativo             | Privada<br>Pública |

Quadro 6 - Diferenças entre as distintas extensões do marketing  
Fonte: Adaptado de Moliner, 1998, p. 36.

Observando a tabela acima, podemos dizer que o produto do Marketing Social é uma idéia, mas não deve ser confundido com o **Marketing de Idéias**, que segundo Ikeda et al (1997. p. 40), “refere-se à utilização da teoria do marketing social para promover uma idéia específica”.

Enquanto que no marketing social, se objetiva benefícios à sociedade, no marketing de idéias, além desse enfoque, há também a perspectiva de disseminação de uma idéia para obtenção de lucros. Segundo Mendonça (1998, p. 47), “o marketing de idéias pode ser utilizado por qualquer tipo de organização que pretenda promover modificações no modo de pensar e agir de um público-alvo”. Como exemplo, o autor cita a disseminação da idéia por parte das empresas aéreas, de que seus clientes não façam reservas em várias empresas, para uma determinada viagem.

Ressaltamos a ótica de Chias (1995, p. 66), quanto às relações do marketing público e social:

O marketing social se configura através de prestações sociais, que são parte do marketing público, com as realizadas por outras instituições não lucrativas, não derivadas do marketing público. Por sua vez, no mercado se centra nos segmentos de **causas sociais**, que são parte do conjunto de públicos considerados no marketing público (tradução nossa).

Assim, na intersecção das extensões de marketing público e marketing social, organizações públicas e organizações privadas do setor não lucrativo podem promover idéias sociais, em benefício de toda a sociedade.

Destacamos que o marketing público e não lucrativo vem despertando o interesse de cientistas. Como exemplo, citamos a publicação da *Revista Internacional Marketing Público y no Lucrativo* (2004), editada pela *Asociación Internacional de Marketing Público y no Lucrativo* (AIMP), cuja primeira edição ocorreu em junho de 2004.

### **3.7 CAMPANHAS SOCIAIS PARA ESTIMULAR A CONSCIENTIZAÇÃO FISCAL**

A administração pública pode fazer uso de campanhas de comunicação de marketing que visem ampliar o conhecimento dos cidadãos das políticas públicas, dos serviços públicos ofertados, de mudanças promovidas na legislação etc.

Segundo Lambin (1996, p. 520), “Por comunicação de marketing se entende o conjunto de sinais emitidos pela empresa a seus diferentes públicos, é dizer, para clientes, distribuidores, fornecedores, acionistas, poderes públicos e também frente a seu próprio pessoal”. Portanto, comunicação de marketing não se limita a publicidade, pois é muito mais que isso.

Campanhas de comunicação pública, também podem promover a educação para a adoção de comportamentos que resultem melhor bem estar da população, como por exemplo, preservação do meio ambiente, luta contra as drogas, e outros exemplos citados quando tratamos de Marketing Social.

Com a promoção de comportamentos que resultem em melhor qualidade de vida para a sociedade, a administração pública visa reduzir a necessidade de prestar serviços finalistas, e em contrapartida reduzir os gastos públicos ou alocá-los em outras atividades para suprir outras necessidades dos cidadãos. Nos exemplos citados, a administração pública, os beneficiários diretos e a sociedade em geral seriam beneficiados pelas campanhas.

Quando tratamos de marketing público, vimos que há uma modalidade de pagamento indireto e diferido referente à utilização de serviços públicos coletivos que se financiam por meio da arrecadação fiscal do Estado. Também vimos que o marketing pode ser aplicado à administração pública, nas suas relações de intercâmbio de bens, serviços e idéias, com os cidadãos.

No Brasil, o dever de pagar tributos e contribuições normalmente é mal recebido. Não é entendido, como uma contrapartida dos serviços públicos ofertados à população. Para melhorar a compreensão da necessidade de cumprimento das obrigações tributárias, Chias (1995, p. 122), considera que a administração pública pode valer-se da comunicação: “educativo-informativa, etapa comunicacional que provavelmente está condenada a durar quase eternamente” (tradução nossa).

Portanto, a administração tributária pode utilizar programas de comunicação que visem educar, informar e que resultem na mudança de comportamentos daqueles contribuintes que não cumprem com suas obrigações tributárias; ou daqueles que embora não tenham a

intenção de fraudar o fisco, acabam tendo comportamentos que facilitam que outras pessoas o façam.

Para tanto, há também a necessidade da compreensão do funcionamento das finanças públicas e de como os recursos são aplicados, por parte do público objetivo.

Com esses programas de comunicação, a administração pública se beneficia, seja pela promoção da mudança de comportamentos que resultem no aumento de arrecadação, mediante a redução da evasão fiscal, seja pela busca da otimização dos gastos públicos em decorrência do acompanhamento desses gastos por parte do cidadão. Dessa forma, a sociedade é favorecida mediante a disponibilização de maior volume de recursos que poderiam ser aplicados na melhoria da prestação de serviços públicos, possibilitando maior bem-estar à população. Ou então, podem ser reduzidas as alíquotas dos tributos e contribuições, possibilitando maior disponibilidade de renda para consumo e poupança por parte da população.

A partir das decisões tomadas por um governo, em termos de prioridades e estratégias de marketing público, se alcança a etapa de atuação e para tanto é necessária a elaboração dos respectivos programas.

Uma vez identificado (pela percepção social, informações dos órgãos da administração tributária ou pela investigação de mercados) problema de falta de compreensão da temática fiscal por parte da população e que a solução desse problema pode estimular a otimização das receitas tributárias e dos gastos públicos, a administração pública pode formular programas específicos que visem melhorar a conscientização fiscal dos cidadãos.

No nosso entendimento, a decisão de formular esses programas, é resultante de uma estratégia de marketing público. Para tanto é necessário identificar os objetivos, os públicos a serem alcançados, as diretrizes dos programas etc.

Para a formulação e/ou concretização desses programas, a administração pública pode valer-se das estratégias de marketing social que serão as mais adequadas para incentivar a mudança de valores, crenças, atitudes e comportamentos.

Estamos tratando exatamente da área de intersecção entre marketing público e social. Nessa área, não só as organizações privadas sem fins lucrativos, mas também a administração pública atuam na promoção de idéias sociais, em benefício de toda a sociedade.

Tomemos o exemplo de Kotler (1988, p. 289) quando trata de uma campanha para motivar as pessoas a escovar seus dentes com mais regularidade. Se o patrocinador da campanha fosse o Departamento de Saúde dos Estados Unidos não restaria dúvida que seria uma campanha de marketing social, se, no entanto, o patrocinador fosse um fabricante de pasta de dentes, parecerá uma proposta de marketing de negócios. A administração pública estaria interessada no bem estar da população e visaria menor gasto futuro com serviços de odontologia. No exemplo, o autor não cogitou de proposta de “marketing público” ou de “marketing de serviços públicos”.

### **3.8 GESTÃO DE MARKETING SOCIAL**

Para tratar da Gestão do Marketing Social, abordamos o comportamento do público objetivo, as técnicas para estimular as mudanças de comportamento dos indivíduos, a formulação de plano estratégico para o desenvolvimento de campanhas sociais e o *mix* do marketing social.

#### **3.8.1 Comportamento do público objetivo**

Ao longo da história, muitas campanhas sociais foram desenvolvidas. Se fosse fácil mudar hábitos, valores, crenças, atitudes e comportamentos, não haveria fumantes, drogados, pessoas que dirigem irresponsavelmente, etc. porque campanhas sociais já foram veiculadas em alguma ocasião por veículos de comunicação de massa abordando esses temas, no entanto, continuam existindo pessoas com esses comportamentos inadequados, o que evidencia a grande dificuldade de se fazer essas mudanças.

Para o planejamento de uma campanha social deve-se conhecer o comportamento do público objetivo e suas atitudes.

Procuramos uma definição de atitude e selecionamos a de Rodrigues, Assmar e Jablonski (2002, p. 98). Os autores definem atitude social como sendo “uma organização duradoura de crenças e cognição em geral, dotada de carga afetiva pró ou contra um objeto social definido, que predispõe a uma ação coerente com as cognições e afetos relativos a esse objeto”. Portanto, não se deve confundir atitude com comportamento, pois nem sempre uma atitude leva ao comportamento esperado.

O modelo de comportamento proposto por Moliner (1998, p. 100-102), baseia-se no paradigma: atitude – comportamento. A coluna vertebral de sua proposta se baseia no modelo KAP, que considera que os conhecimentos que o indivíduo possui são a base sobre a qual se constrói suas futuras atuações. O modelo segue a seqüência: “conhecimentos - atitudes – hábitos”, e sua denominação corresponde à terminologia em inglês: *Knowledge - Attitudes - Practices*.

De acordo com estes conhecimentos, o indivíduo forma atitudes (contra ou a favor), que se levadas à prática, traduz-se em comportamentos. Por essa linha de raciocínio, qualquer ação de caráter social, necessitaria **dar conhecimentos aos indivíduos**, visando à mudança de atitudes, como primeiro passo para mudança de comportamentos.

Entretanto, segundo o autor, a crítica mais geral ao modelo *KAP* é que dar informação adequada ao indivíduo não é suficiente para mudanças de atitudes e comportamentos, por se estar unicamente atuando sobre o componente cognitivo das atitudes. O componente afetivo e o ativo que abordaremos adiante, também precisariam ser estimulados, uma vez que informar aos jovens sobre os perigos das drogas e do álcool não é suficiente para que não consumam drogas e bebidas alcoólicas. Portanto, a mudança de comportamento depende também de **motivação**.

O início de processo para a mudança de comportamento ocorre com a motivação do indivíduo que se dá pela força de ativação de uma necessidade. No nosso entendimento, a indignação pode ser a força propulsora da motivação.

Para falar sobre motivações, precisamos abordar como as necessidades motivam o comportamento. Para tanto, abordamos a Hierarquia de necessidades de Abraham Maslow, pioneiro no estudo da motivação humana (SEMENIK, BAMOSSY, 1995, p. 218). Inicialmente, vamos descrevê-las:

- **Fisiológicas:** necessidades biológicas - satisfação da fome, da sede e de outras funções físicas básicas;
- **De segurança:** a necessidade de abrigo e proteção para o corpo e de manutenção de uma existência confortável;
- **De amor e participação:** a necessidade de afeição e integração, com o esforço dos indivíduos em dar e receber amor;
- **De estima:** a necessidade de reconhecimento, status e prestígio. Envolve a busca do respeito dos outros e a necessidade e o desejo do auto-respeito;
- **De realização pessoal:** Está no topo da pirâmide de necessidades. O indivíduo busca usar ao máximo suas próprias capacidades, e a auto-realização.

A figura 2, em forma de pirâmide, representa a hierarquia das necessidades de Maslow:

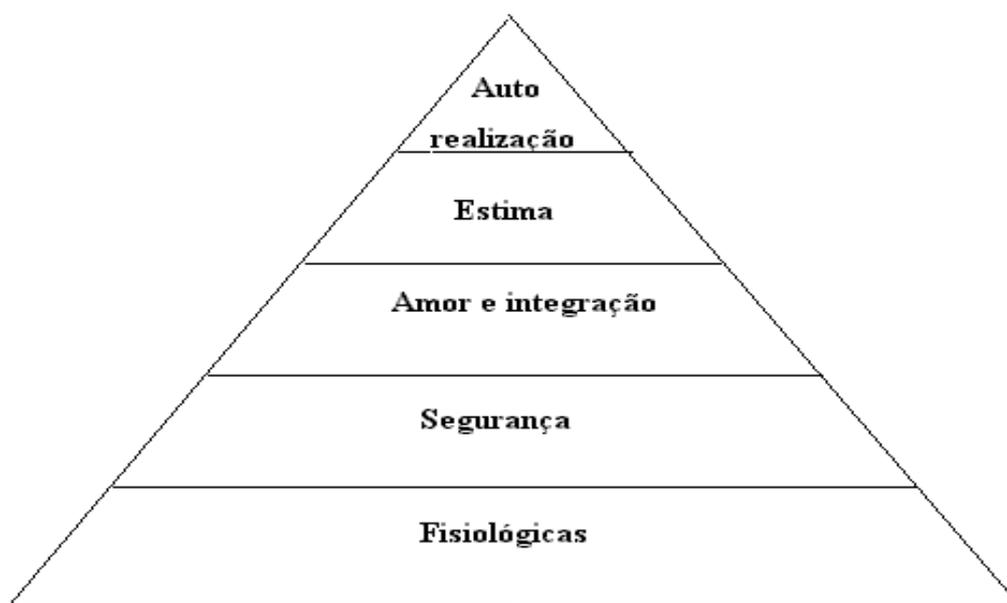


Figura 2 - Hierarquia das necessidades de Maslow.  
Fonte: SEMENIK e BAMOSSY (1995, p.218).

As necessidades fisiológicas estão na base da pirâmide e ocupam o degrau mais elevado na hierarquia, em razão de sua intensidade na urgência de satisfação. Trata-se das

necessidades básicas que, enquanto não satisfeitas no nível exigido para a operação adequada do corpo, fará com que a maioria das atividades de uma pessoa permaneça nesse nível e, provavelmente, as demais necessidades terão pouco significado motivacional.

Na medida em que uma necessidade é suprida dentro da escala, surge outra, por exemplo, à medida que as necessidades fisiológicas que ocupam o degrau mais elevado da hierarquia são supridas, surgem as de segurança e assim sucessivamente. Uma vez satisfeita uma determinada carência ou necessidade, ela perde seu potencial enquanto força motivadora do comportamento.

Satisfeita uma necessidade, outros níveis tornam-se importantes, passando a motivar e dominar o comportamento do indivíduo. Depois da satisfação destas, outras necessidades surgirão, na direção do topo da pirâmide, podendo alcançá-lo ou não, dentro da escala hierárquica. Por essa teoria, uma necessidade só se manifesta quando é atingido determinado nível de satisfação da anterior.

Os autores Pringle e Thompson (2000, p. 27) argumentam que atualmente, há evidências de que os consumidores realmente seguem a hierarquia de necessidades de Maslow, formulada na década de 40. Exemplificam, citando a diferença relativamente pequena entre os consumidores de alta e de baixa renda, em relação aos bens duráveis que possuem, tais como, aparelhos de televisão e videocassetes.

Hofstede<sup>22</sup> (1991), apud Rocha e Christensen (1999, 57-58), que desenvolveu trabalho pioneiro na área de impactos de cultura sobre a gerência das empresas, contestou a hierarquia de necessidades de Maslow, argumentando que a mesma não seria fixa, mas que a ordem e a importância de cada necessidade seriam distintas de uma cultura a outra.

Entretanto, a contestação de Hofstede não interfere na conclusão de que o estudo das motivações que guiam os comportamentos dos diversos públicos é importante para identificar grupos de indivíduos com motivações, e conseqüentemente, atitudes e comportamentos diferentes, devido à escala de necessidades em que se encontram e à cultura a que pertençam.

---

<sup>22</sup> HOFSTEDE, G. *Cultures and organizations: software of the mind*. London: Mac-Graw-Hill, 1991

Após abordarmos as motivações, já podemos falar sobre crenças. **Crença** é o juízo que uma pessoa tem em relação à outra ou em relação a alguma coisa. Esse juízo depende das motivações/necessidades do indivíduo. Nesse contexto, mudanças nas atitudes ficam dependentes da posição desta idéia ou crença na hierarquia de idéias que guiam os comportamentos. Portanto, dentro dessa linha de pensamento, as crenças são idéias que o ser humano forma sobre algo, podendo ser certas ou não. (MOLINER, 1998, p. 105-106).

Segundo Rokeach<sup>23</sup> (1981), apud Krüger (1986, p. 33), as crenças podem ser classificadas hierarquicamente em 5 níveis e quanto mais centrais, ou seja, mais importantes forem as crenças para o indivíduo, será muito mais difícil qualquer mudança e se esta vier a ocorrer, maior será a repercussão no sistema de crenças.

O conhecimento da hierarquia das crenças é importante para a formulação de estratégias para mudança de atitudes e comportamentos do público-alvo. Segundo Moliner (1998, p. 105), as crenças consideradas mais importantes, são denominadas de valores.

Segundo Krüger (1986, p. 34-36), que segue a orientação cognitivista, há três componentes que formam a estrutura atitudinal, o afetivo (favorável ou desfavorável), o cognitivo, e a tendência comportamental. Se em relação a um objeto social houver um sentimento, é porque já existe uma representação cognitiva, ou seja, conhecimento, em relação a esse objeto. Esses dois componentes contribuem para o estabelecimento de uma preferência de conduta, articulando-se dessa forma esses três elementos.

A formação de **valores** é decorrente das necessidades e motivações do indivíduo. Segundo o autor, os valores podem ser vistos como atitudes geradas a partir de objetos de grande importância e complexidade e pressupõem uma tendência afetiva positiva, como a justiça, a virtude, etc., enquanto que os **preconceitos** são atitudes que se formam a partir de uma orientação afetiva negativa e são dirigidos contra grupo de pessoas.

Para Rodrigues, Assmar e Jablonski (2002, p. 106), “Valores são categorias gerais dotadas também de componentes cognitivos, afetivos e predisponentes de comportamento,

---

<sup>23</sup> ROKEACH, M. *Atitudes, Crenças e Valores*. Rio de Janeiro: Interciência, 1981.

diferindo das atitudes por sua generalidade. Uns poucos valores podem encerrar uma infinidade de atitudes”.

Compreendendo os valores dos indivíduos, entenderemos suas motivações, e conseqüentemente estudando as mudanças nos valores, poderão ser desenvolvidas estratégias para mudanças de atitudes e comportamentos.

O “**comportamento** é a maneira de atuar do indivíduo na sociedade que é conseqüência de atitude que se tenha levado à prática”. Para que se chegue à conduta, não basta a atitude, é necessária também a **aprendizagem**, que é a valoração, ou valor percebido, dos benefícios alcançados, comparando-os com os sacrifícios, após a experimentação. (MOLINER, 1998, p. 108-109).

O processo central do modelo de comportamento do indivíduo para o marketing social, a que se refere a figura 3, se origina nas motivações ou necessidades do indivíduo, importantes para a formação de crenças e valores, que por sua vez podem levar a atitudes e gerar ou não comportamentos. A satisfação resultante faz o indivíduo refletir sobre alguns elementos do processo, originando nova aprendizagem que por sua vez gerará novas crenças.

Outros elementos, tais como: fatores econômicos, políticos e legais; fatores pessoais (personalidade, experiência, ciclo de vida biológico e percepção); fatores sociais (influências pessoais, familiares, grupo social ou de referência, estilo de vida, classe social, cultura e subcultura) e o marketing social também fazem parte do processo de adoção de uma idéia, conforme evidenciado na figura mencionada.

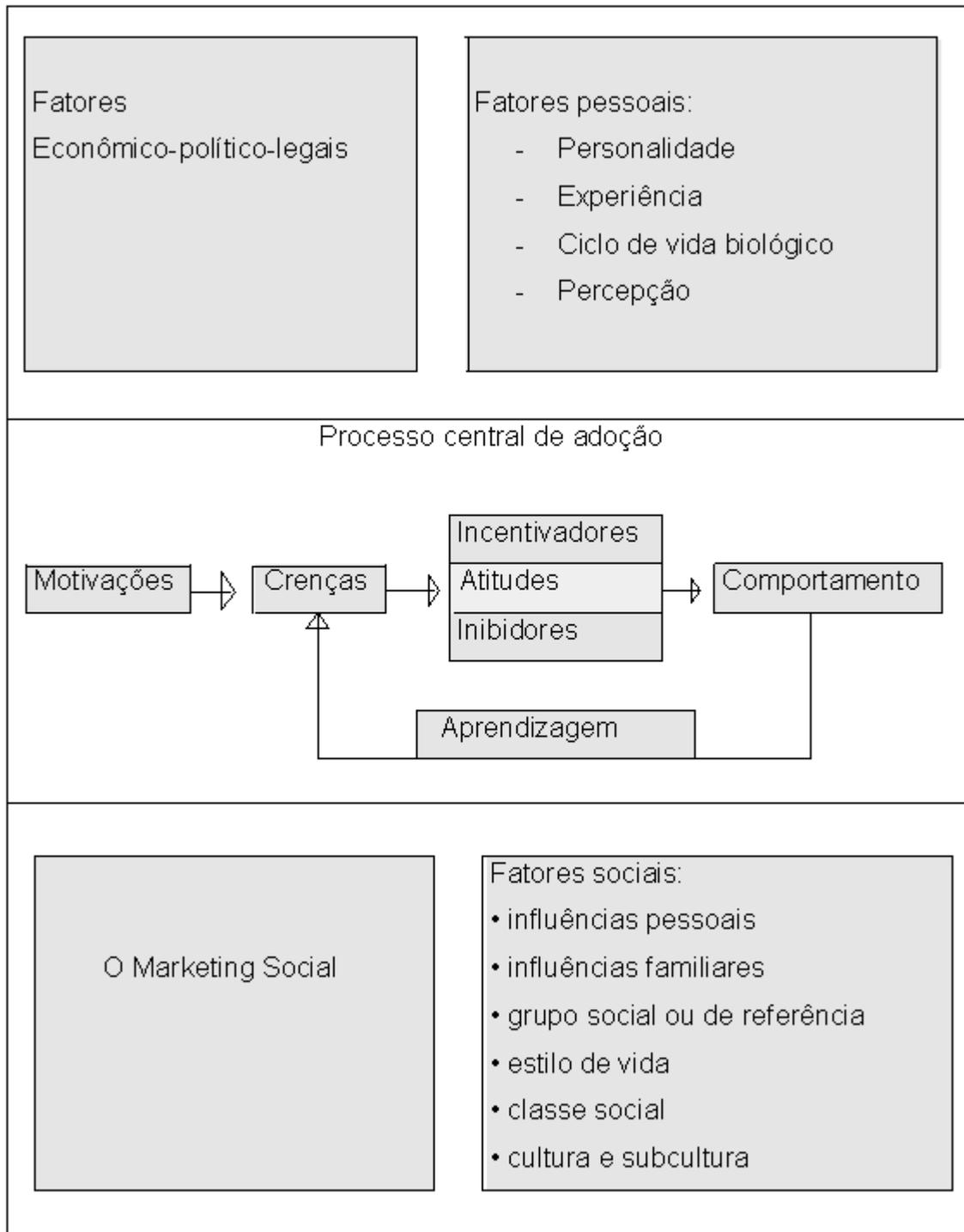


Figura 3 - Modelo de comportamento do indivíduo para o marketing social  
 Fonte: MOLINER (1998, p. 101).

### 3.8.1.1 Técnicas para estimular a mudança de comportamentos

São quatro os enfoques para estimular mudanças de comportamento, abordados por Leal (2000, p. 55-58):

- **Educativo:** Se os indivíduos entendem porque precisam fazer algo que lhes está sendo proposto, o farão. Portanto, por esse enfoque o educador deve fazer chegar a mensagem ao público objetivo, selecionando os meios de comunicação adequados e que as mensagens sejam inteligíveis e próprios para o público-alvo. As críticas a esse enfoque são: não se centra no comportamento, não leva em consideração os efeitos da pressão social e ao se dirigir a determinado grupo de risco pode ensejar que quem está fora do grupo não é objeto do programa;

- **Persuasivo:** Acrescenta ao enfoque educativo, a motivação do público-alvo e para tanto, precisa saber as razões e motivações que podem fazê-lo abandonar suas crenças, adaptando as mensagens e os outros elementos do programa de marketing às percepções, desejos e necessidades do público objetivo;

- **Mudança de comportamento:** Realiza-se no nível individual, sendo, portanto de alto custo. Parte do pressuposto que as pessoas praticam seus atos porque aprendem as técnicas e gostam dos resultados. Considerando custos e benefícios, o mais adequado é a seleção de grupos de interesse;

- **Influência social:** por esse enfoque é importante conscientizar o indivíduo de que se não adotar um determinado comportamento, pode ficar isolado socialmente. O nível cultural da sociedade facilita a adoção de determinados comportamentos que depois podem se estender para outras sociedades.

O Marketing Social faz uso dos êxitos e fracassos desses enfoques. Segundo Leal (2000, p. 58), "o Marketing Social, a miúdo, tenta educar, motivar ou incitar os indivíduos à ação; quando considera apropriado, introduz a pressão de um grupo e emprega a instrução e gratificação para assegurar o êxito em seus objetivos" (trad. nossa).

### 3.8.2 Formulação de plano estratégico de campanhas sociais

Antes de iniciar uma campanha social é necessário planificar o que será feito, isto é, como ela será desenvolvida, prevendo todos os passos.

A planificação de campanhas sociais segue as mesmas etapas que a gestão de marketing, pois envolve investigação de mercados, estudo das estratégias para a elaboração do plano, desenvolvimento de uma estrutura organizativa e o conjunto de sistemas de controle, realização de provas prévias com as estratégias selecionadas, estudo de alternativas que possam ser utilizadas em emergência, implementação, controle e avaliação.

A Gestão de Marketing Social pode ser sintetizada no quadro 7.

|  |
|--|
| <p><b>PLANIFICAÇÃO</b><br/>         Reflexão sobre o problema<br/>         Busca de informações internas e externas<br/>         Definição de objetivos e dos públicos envolvidos internos e externos<br/>         Estudo das estratégias de mudança e da segmentação de mercado<br/>         Estudo de canais de comunicação e distribuição<br/>         Desenvolvimento da estrutura administrativa e de sistema de controle<br/>         Formulação dos programas de ação<br/>         Realização de provas prévias<br/>         Desenvolvimento de plano de emergência</p> |
| <b>IMPLEMENTAÇÃO</b>   |
| <b>CONTROLE</b>  |
| <b>AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS</b>  |

Quadro 7 - Plano estratégico

Fonte: Elaboração própria.

A primeira etapa para a formulação de um plano de marketing social é a reflexão sobre o problema, sobre suas possíveis causas e soluções e sobre as consequências se nenhuma campanha for implementada.

A segunda etapa é a busca de informações internas, tais como, disponibilidade de recursos humanos, financeiros, estrutura administrativa etc. e externas à organização, que melhor embasem as decisões e formulação de estratégias, para identificação de oportunidades e obstáculos.

Para se efetuar mudanças no comportamento seja em determinados grupos objetivo seja na sociedade em geral, é necessária a realização de investigação de mercados, analisando-se o comportamento atual do público objetivo, visando aumentar as informações já existentes sobre determinado problema social, desde que seu custo seja possível, possibilitando informações para elaboração de estratégias. Essas informações englobam o estudo dos pontos fortes e fracos para a mudança de comportamento.

As informações podem ser obtidas, a partir de **fontes primárias**, por meio do mercado ou do ambiente, implicando em maior esforço para sua obtenção. Podem ser qualitativas, visando estudos exploratórios sobre um problema, com base em amostras pequenas e não representativas e quantitativas que trabalham com amostras representativas do público-alvo, com o objetivo de inferir sobre um universo, fazendo uso de questionários (MOLINER, 1998 p. 79-81).

Segundo Leal (2000, p. 63), a investigação primária, não tem que ser de alto custo, pois pode ser realizada com ajuda de voluntários, em escala pequena e em locais representativos. O principal objetivo é falar com os diferentes grupos de públicos potenciais e escutar o que têm a dizer.

As **fontes secundárias**, cuja informação é obtida através de investigações anteriores, apesar de rápida e de envolver menores custos financeiros, pode estar desatualizada e se referir a problema parecido, mas não igual ao que se está investigando. Apesar da cautela que se deve ter em sua análise, podem ser importantes para o estudo do problema objeto da investigação. Também podem estar disponíveis na organização (internas) ou fora da organização. (MOLINER, 1998, 81).

A terceira etapa se dá com a definição dos objetivos gerais que devem ser possíveis de serem alcançados e objetivos específicos com maior detalhamento para os diversos públicos que atuarão no desenvolvimento da campanha.

Lambin (1996, p. 590) classificou as características dos objetivos. Devem ser claros e concisos, evitando-se frases longas; devem ser apresentados por escrito, para facilitar a comunicação, devem ser definidos no tempo e no espaço, devem ser expressos em termos

quantitativos e ser passíveis de medição; devem criar motivação e para tanto devem ser estimulantes e por último devem ser coerentes com os objetivos da organização.

Na impossibilidade de quantificação dos objetivos deve-se recorrer a objetivos, em termos de atitudes, isto é, predisposição a alguma coisa, que pode ser medida por pesquisas de opinião (MOLINER, 1998, 53-55).

Leal (2000, p. 69) argumenta que para cada objetivo deveriam ser especificados, um resultado de conduta, uma população, e um marco no tempo para alcance do objetivo.

Segundo Esteban (1997, p. 714) os objetivos determinam em grande medida os meios estratégicos que serão empregados, levando em conta as limitações da estrutura da organização. Exemplifica, citando o caso da ONG *Greenpeace*. Em função do tipo de causa social que essa ONG atua, os objetivos podem, em síntese, ser classificados em: informar e educar, beneficiar a sociedade, modificar comportamentos nocivos e favorecer a um determinado grupo social, como por exemplo, as baleias.

O agente de marketing social deverá ainda, identificar o público alvo da mudança de crenças, atitudes e comportamentos, uma vez que poderão ser necessárias estratégias diferentes para cada segmento de público.

A segmentação é um enfoque que considera que os grupos que se identificam estejam formados por unidades sociais as mais parecidas entre si, mas, cada grupo, com elementos os mais diferenciados de outros grupos.

A segmentação é necessária para identificar grupos mais necessitados do produto social e para conhecimento da gravidade do problema, seja para fins de verificar os recursos a serem utilizados, seja para o desenvolvimento de estratégias específicas.

Como cada grupo de adotantes objetivo pode ter um conjunto diferenciado de valores, crenças e atitudes, o agente de marketing social deve conhecer suas características sócio-demográficas, perfil psicológico e características de conduta. Ao diferenciar e selecionar os grupos de adotantes objetivo, também deve identificar os grupos de influência que se opõem

ao novo comportamento, para que se estudem estratégias para neutralizar a oposição (KOTLER & ROBERTO, 1992, p. 32-33).

Não somente precisam ser identificados os adotantes objetivo, mas também outros públicos, que farão parte do desenvolvimento da campanha social, como por exemplo, o público interno à organização diretamente ou indiretamente ligado à campanha social.

Segundo Leal (2000, p. 177) os segmentos de mercados para serem úteis, devem ser mensuráveis e acessíveis. O problema social no segmento deve ter grau de incidência significativo e deve existir real possibilidade de planejamento dos programas.

A etapa seguinte deve ser a definição das estratégias possíveis, elegendo as que melhor despertem interesse, que resultem no estabelecimento de um compromisso visando consolidar a relação (MOLINER, 1998, p. 56-57).

Pode-se definir estratégia de marketing social, como a combinação de métodos e ferramentas com os quais a campanha busca alcançar seus objetivos (KOTLER & ROBERTO, 1992, p. 344).

Para a escolha de uma estratégia deve-se conhecer a natureza dos comportamentos sociais, sobre os que se quer atuar, que podem ser classificados segundo sua intensidade e frequência do comportamento. Nos comportamentos únicos e superficiais, as crenças não serão muito afetadas; nos comportamentos únicos e profundos, apesar de se manifestarem em um único ato, afetarão mais profundamente as convicções do indivíduo; nos comportamentos repetitivos e superficiais, afetarão o cotidiano do indivíduo, mas de forma superficial; e comportamentos repetitivos e profundos estão fortemente relacionados com valores e convicções dos indivíduos. (ESTEBAN, 1997, p. 715).

Também se deve estudar os meios de comunicação possíveis estabelecendo um programa de comunicação, bem como, estudar os canais de distribuição.

Quando o público é interno à organização que desenvolve o plano de marketing social, utiliza-se o marketing interno. Nas atividades que envolvem o público externo à organização, conta-se com o marketing externo, e são as atividades tradicionais de marketing. Ao enfoque

relacional do marketing externo e interno, somamos o marketing interativo, que abarca as atividades em que há contato personalizado entre o público externo e interno (MOLINER, 1998, p. 32-33).

Faz parte do plano de marketing, a elaboração dos programas de ação específicos, necessários para colocar em prática as amplas estratégias de marketing estabelecidas (KOTLER & ROBERTO, 1992, 345).

A estrutura da organização deve ser preparada para a implementação do plano e devem ser estabelecidos sistemas de controle visando o acompanhamento e avaliação do plano. O controle e a avaliação são também etapas essenciais. São importantes porque podem subsidiar alterações no plano que resultem na ampliação dos benefícios.

Formulado o plano, a etapa seguinte abrange a elaboração de provas prévias, com as respectivas revisões, para maior segurança no desenvolvimento da campanha social.

Também deve ser desenvolvido plano alternativo, caso o plano principal não funcione ou mudem as circunstâncias e seja impossível mantê-lo (LEAL, 2000, p. 205).

A seguir, vamos tratar do marketing externo, interno e interativo, que anteriormente abordamos e das etapas de implementação, controle e avaliação do plano.

### **3.8.2.1 Marketing Externo**

O marketing externo gere fluxos de informação massiva, entre o agente social e os públicos externos à organização, com a finalidade de criar interesse e ajudar a estabelecer um compromisso. Para maximização do valor do produto oferecido, deve-se maximizar os benefícios e reduzir os sacrifícios. Também, deve-se primar pela qualidade percebida pelo público e pela criação de uma boa imagem. Os benefícios e sacrifícios podem ser resumidos conforme abaixo:

- Benefícios: materiais, de tempo, físicos, sociais, psíquicos;

- **Sacrifícios:** materiais, de tempo, físicos, psíquicos, sociais e custos de oportunidade. (MOLINER, 1998, p. 157-163).

A seguir, trataremos de algumas das formas de comunicação com o público externo:

- **Publicidade (*advertising*):** Ação de comunicação unilateral, uma vez que não há possibilidade de resposta por parte do receptor da informação, que utiliza os meios de comunicação de massas (RABASSA, 2000, p. 19), como televisão, rádio, imprensa escrita diária, revistas, cinema, outdoor, internet, etc. A mensagem é impessoal e é paga. Conforme Lambin (1996, p. 531) trata-se de uma “estratégia de comunicação de aspiração”, que permite à empresa enviar uma mensagem a potenciais compradores que ela não tem contato direto. A publicidade é um instrumento de comunicação bastante adequado para criar interesse entre o público objetivo e pode ser utilizada para informar, persuadir, recordar ou criar imagem (MOLINER, 1998, p. 165);

- **Publicity:** Forma de comunicação impessoal de informações, que surge espontaneamente ou não nos meios de comunicação de massas, sem cobrança de tarifas (RABASSA, 2000, p. 19-20). A *publicity* supõe desenhar um plano específico de relações com os meios de comunicação para que a campanha receba uma atenção favorável e apareça gratuitamente em forma de notícia, o que também aumenta a credibilidade. Para chamar a atenção dos meios de comunicação podem ser utilizadas, rodas de imprensa, de notas à imprensa, participação em programas de televisão ou de rádio, artigos de opinião, ações espetaculares dos voluntários ou empregados, etc. (MOLINER, 1998, p. 168-169);

- **Patrocínio e mecenato:** Aumentar a notoriedade da organização e melhorar a sua imagem, associando-a a valores positivos são os objetivos do patrocínio e do mecenato. A diferença entre os dois é que o patrocínio envolve interesse lucrativo do patrocinador, em uma relação recíproca de direitos e obrigações, enquanto que no mecenato o apoio é dado sem interesse (LAMBIN, 1996, p. 533-534). A semelhança, é que os dois se valem dos meios de comunicação de massas, sem o desembolso de recursos financeiros na busca de melhoria da imagem;

- **Imagem corporativa:** É a imagem ou representação mental que os diversos públicos têm da organização ou da campanha social. Contar com uma boa imagem significa credibilidade e reputação, junto ao público objetivo. O agente social deve ser cuidadoso com as estratégias adotadas no marketing externo, pois qualquer detalhe pode ajudar, mas também pode piorar a imagem corporativa. No setor lucrativo, muitas empresas desenvolveram um

manual de identidade corporativa, através de marca, logotipo, fachadas, cores, nome, etc., o que significa que no setor não lucrativo também pode ser colocado em prática um manual dessa natureza, visando à melhoria de sua imagem (MOLINER, 1998, p. 172-174).

### **3.8.2.2 Marketing Interativo**

Através do marketing interativo, o compromisso e a consolidação da relação com o público-alvo se darão com a interatividade entre o público interno e externo, permitindo a troca de informações e a adaptação conforme o tipo de público.

O marketing interativo, no seu limite, tende ao marketing personalizado e tenta substituir o monólogo entre o marketing tradicional de massa pelo diálogo com o mercado, segundo Lambin (1996, p. 455).

Moliner (1998, p. 186-187) denomina, *momentos de la verdad*, aos encontros entre o agente social e o público objetivo. Cada encontro é uma oportunidade para comprovar a qualidade, para construir confiança e para incrementar a lealdade, isto é, edificar relações. Mas, cada encontro, também representa a possibilidade de reduzir a qualidade percebida, destruir a confiança e diminuir a lealdade. Portanto, segundo o autor, a habilidade dos empregados e voluntários para administrar os momentos da verdade está muito relacionada com ter os processos e sistemas apropriados e com recrutamento, treinamento e incentivos efetivos.

Os instrumentos do marketing interativo são a comunicação pessoal, o correio, telefone, fax, o correio eletrônico, que devem ser utilizados de acordo com suas características entre o público interno e externo de forma a maximizar os resultados da campanha.

### **3.8.2.3 Marketing Interno**

O público interno em uma campanha social precisa estar preparado e devidamente coordenado para que se consolidem as relações com o público objetivo, portanto, são importantes, no marketing interno, a coordenação e motivação de pessoal.

Moliner (1998, p. 225-226), aborda em sua obra três elementos fundamentais no marketing interno: a cultura organizacional, manter uma orientação ao público objetivo e a persuasão aos empregados e voluntários sobre as excelências das campanhas e outras atividades de marketing.

Segundo o autor, em relação à cultura organizacional, é importante a explicação da **missão** aos voluntários e empregados. Também é importante a criação de um fluxo contínuo de informações sobre as estratégias adotadas, desenvolvendo um estilo de liderança sensível ao mercado interno e ensinando ao pessoal as técnicas interativas e de comunicação relativas ao marketing interativo. Deve ser fomentado o espírito de trabalho em equipe.

Em relação a manter uma orientação ao público objetivo, se trata de incentivar o público interno a ter uma mentalidade, orientada a satisfazer as necessidades dos públicos objetivo, com o apoio total do corpo de direção da organização.

O terceiro objetivo do marketing interno é convencer os empregados e voluntários a aceitar as novas campanhas e as diferentes atividades de marketing externo que se desenvolverão, assim como as formas previstas de marketing interativo.

#### **3.8.2.4 A implementação, controle e avaliação da campanha social.**

Se a implementação não for eficaz, o plano pode não ter êxito, ainda que elaborado com o maior cuidado. Kotler e Roberto (1992, p. 365) consideram a estrutura organizativa e a instrumentação dos programas essenciais para por em prática programas de marketing social.

Seja qual for a estrutura da organização, o importante é que seja ágil e que o fluxo de informação flua. Quanto aos indivíduos que participarão da implementação do plano, devem

ser motivados seja através de sistema de incentivos ainda que não monetários, seja através de supervisão ou de controle externo (MOLINER, 1998, p. 59-60).

A especificação das tarefas, a responsabilidade de cada indivíduo que participa da implementação do plano, o prazo, ou seja, o que será feito, por quem e quando, devem estar claros (LEAL, 2000, p. 73).

O controle é necessário para o acompanhamento das ações e revisão de estratégias, em função dos objetivos, possibilitando tomada de decisões para estudo de novos rumos. A etapa de controle é importante para que os objetivos dos programas sejam alcançados.

Segundo Kotler e Roberto (1992, p. 400-402) há três etapas para o controle da execução dos programas de marketing social e de seus executores, que podem resultar na adoção de medidas de correção:

- Estabelecimento de padrões que possam ser quantificáveis e específicos;
- Medição e comparação dos resultados com os padrões ou metas definidos;
- Diagnosticar em que medida os resultados se afastam dos padrões ou metas estabelecidos;

Uma vez detectado qualquer desvio em relação aos objetivos e metas, devem ser avaliadas eventuais correções de rumo. No fim do programa ou campanha se fará uma avaliação final.

Para medir a eficácia da campanha social deve-se fazer um teste antes do começo da campanha para conhecer o nível das variáveis a verificar. No final da campanha deve ser realizado outro teste. Essa comparação pode ser uma medida da eficácia da campanha social em relação a cada um dos objetivos propostos. Deve-se levar em conta também a avaliação quanto ao impacto que teve a campanha e em relação à sua dimensão ética. (MOLINER, 1998, 60-62).

### 3.8.3 O *Mix* do Marketing Social

Passamos a identificar os instrumentos de marketing que poderão ser utilizados visando o relacionamento com o mercado alvo.

O modelo teórico mais antigo e tradicional utilizado para representar o conjunto de instrumentos e técnicas operacionais que integram o esforço de marketing é o composto mercadológico elaborado por E. JEROME McCARTHY, chamado de “4 P”: Produto, Preço, Promoção e Praça, Ponto ou Posto, com a função de definir a distribuição de verbas entre esses fatores (VAZ, 2000, p. 78-79).

Conforme Kotler (1988, p. 173) a ordem de colocação dos “4 P” no plano é arbitrária, porque deverão ajustar-se ao mesmo tempo para alcançar a eficácia do marketing.

Na ótica de Sina e Souza (1999, p. 32), o processo de planejamento e pesquisa destinada ao desenvolvimento do mix do marketing social, demanda inúmeras decisões, com base nos “4 P” do marketing tradicional. São o produto, o preço, a comunicação (*promotion*) e o Local (*place*), utilizados de forma um pouco diferente do marketing comercial, que passaremos a denominar por **produto, preço, promoção e ponto**, associados aos “4 P” do marketing social, **público, parceria, política e pagamento**. Veremos a seguir os “8 P”.

#### 3.8.3.1 Produto

Não é fácil motivar as pessoas para uma mudança de comportamento social. Muito mais fácil é tentar convencê-las a adquirir determinado produto ou mudar a marca de um produto já utilizado.

Kotler (1988, p. 172) usa o termo “produto” de forma ampla para designar, “objetos físicos, serviços, pessoas, lugares, organizações ou idéias” que possam ser oferecidos no mercado.

Para Sina e Souza (1999, p. 32) para o marketing social, “o produto é o comportamento ou oferta que o programa quer que a audiência adote”.

O produto é viável, quando as pessoas sentem que têm um problema e que 'aquele produto', representa uma solução para o mesmo. Se não houver essa conscientização, dificilmente o público alvo tomará alguma medida para alterar o comportamento.

Portanto, para ajudar o posicionamento do produto na mente do consumidor, deverão ser identificados os atributos e benefícios. “Um atributo é um fato objetivo que descreve o produto, enquanto um benefício descreve o valor que o consumidor obtém da característica referida. O produto deve então ser posicionado através da demonstração de seus benefícios em relação à concorrência” (SINA, SOUZA, 1999, p. 32-33).

### **3.8.3.2 Preço**

Preço refere-se ao que o público-alvo, tem que abrir mão para adotar o novo comportamento. No marketing social, destacam-se os valores intangíveis, como tempo, esforço e custo emocional. Em menor frequência há o preço monetário, por exemplo, aquisição de preservativos.

Os sacrifícios podem então ser materiais, de tempo, físicos, psíquicos, sociais. Também é importante o custo de oportunidade, que se refere aos possíveis usos alternativos que as diferentes partes fazem de seus recursos financeiros, esforços e tempo.

Portanto, o marketing *mix* deve ser desenhado para minimizar o custo, aumentando conseqüentemente o valor percebido.

### **3.8.3.3 Ponto**

O terceiro integrante do composto de marketing é o Ponto ou Local. Trata-se do que Kotler (1988, p. 200) denomina de ponte de distribuição ou canais de distribuição e mostra o planejamento da organização para que seus produtos e serviços estejam acessíveis aos seus clientes.

Como o marketing social visa fundamentalmente um comportamento mais que um item físico, "a questão passa a ser onde o comportamento está disponível para a audiência *target*". A partir daí, procura-se determinar os locais onde o programa ao ser exposto, facilitará a adoção do comportamento esperado por parte do público. Isto contribui para que o público seja impactado facilitando a realização do comportamento. "O impacto deve visar os locais onde o consumidor toma a decisão de consumo do respectivo produto" (SINA, SOUZA, 1999, p. 34).

#### **3.8.3.4 Promoção**

A promoção é uma das variáveis da comunicação e relaciona-se com a comunicação persuasiva, apresentando a mensagem ao público objetivo, "criando interesse ou desejo pelo produto. Os instrumentos da promoção podem ser classificados em cinco grupos: propaganda, publicidade, contato pessoal, incentivos e atmosfera (KOTLER, 1988, p. 210-211).

Em relação a propaganda, publicidade e contato pessoal, já tratamos quando abordamos o marketing externo e o interno.

Quanto a incentivos, Kotler (1988, p. 212) os define como "artigos de algum valor financeiro, acrescentado a uma oferta, para encorajar alguma reação manifesta de comportamento".

Precisam ser utilizados com muita cautela, pois podem estimular um determinado comportamento enquanto estiverem sendo ofertados e o comportamento pode ser abandonado tão logo os incentivos terminem de ser oferecidos.

Em relação a atmosferas, o autor as define como a busca de um ambiente favorável à criação de efeitos cognitivos e/ou emocionais específicos no público objetivo e destaca que nem sempre a atmosfera exige custos adicionais, mas apenas discernimento para a projeção do espaço, para o público que o utilizará. (KOTLER, 1988, p. 230-231).

### **3.8.3.5 Público**

O público são aqueles que os profissionais de marketing têm intenção de impactar. Não seriam apenas aqueles que devem mudar o comportamento, mas também, sua família, amigos, que podem exercer alguma influência sobre o público objetivo.

O público interno à organização também deverá ser envolvido e comprometido com a causa social, conforme abordamos quando tratamos de marketing interno.

Outros públicos, não menos importantes são os formadores de opinião, inclusive da mídia, porque produzem notícias e filtram as mensagens para seu público, portanto, a demonstração da importância da causa social a eles, pode ser muito produtiva (SINA, SOUZA, 1999, p. 36).

### **3.8.3.6 Parceria**

Para o marketing social é importante que as instituições participantes do programa, estabeleçam parcerias, preferencialmente com outras instituições que tenham público-alvo similar, para que possam trabalhar em conjunto, uma vez que geralmente os aspectos envolvidos e as dificuldades de alcance do público-alvo são complexos e custosos ao ponto de uma organização não poder realizar sozinha (SINA, SOUZA, 1999, p. 36).

### **3.8.3.7 Política (legislação)**

Tendo em vista que o marketing social visa, normalmente, mudança de comportamento, a adequação tanto do sistema jurídico (legislação) quanto da ação política, no que diz respeito, às propostas do programa e sua aplicabilidade, facilita de forma relevante o bom andamento do mesmo, já que certamente, promoverá um ambiente favorável (SINA, SOUZA, 1999, p. 36-37).

Os autores citam dois exemplos: desenvolvimento de vias especiais para bicicleta e vias especiais para cadeiras de rodas.

#### **3.8.3.8 Pagamento**

O marketing social, diferentemente do marketing tradicional, não angaria seus recursos dos lucros resultantes de atividade comercial, mas de recursos provenientes do governo, fundações, doações. No caso da administração pública, os recursos vêm do Tesouro Nacional e concorrem com os demais gastos inclusive sociais.

Isto faz com que a realização de um programa de marketing social tenha uma dimensão diferente do marketing tradicional para que seja realizado. Existe a dependência de busca de recursos, para que se torne viável, o que é a grande dificuldade das organizações não lucrativas, inclusive da administração pública.

### **3.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Abordamos neste capítulo os conceitos sobre as diversas extensões de marketing, os conceitos e atividades de marketing social e os passos necessários para a formulação de planos de marketing social, necessários para a análise empírica dos programas de educação fiscal sob a ótica do marketing social.



## **CAPÍTULO 4**

# **METODOLOGIA, PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO E TESTES DE QUALIDADE**



## **4.1 INTRODUÇÃO**

Uma vez findo o referencial teórico passamos à investigação empírica.

Neste capítulo trata-se das etapas relacionadas com o caminho que deve ser percorrido para solucionar o problema formulado, com segurança.

Optou-se por realizar uma pesquisa exploratória quanto à realidade objeto de estudo, com a utilização do método do estudo de caso, por se tratar de um tema ainda pouco estudado. O estudo de caso abrange unidades múltiplas para ampliar a visão sobre a utilização de técnicas de marketing social em programas de educação fiscal.

A seguir trata-se da explicitação da metodologia empregada, do protocolo do estudo de casos e dos testes de qualidade.

Nos capítulos seguintes relatamos o estudo de casos múltiplos: O caso PNEF, o caso da Unidade selecionada e o caso espanhol (capítulo 5). O capítulo 6 diz respeito ao cruzamento das informações obtidas nos casos. O capítulo 7 trata das conclusões e de outras considerações e inclui as limitações e linhas de investigação futuras.

## **4.2 METODOLOGIA**

Dos três grupos de pesquisa normalmente utilizados em pesquisas sociais, que são os estudos exploratórios, descritivos e os explicativos, concluímos que a pesquisa exploratória é a que melhor se adéqua ao objetivo deste estudo.

A razão para essa conclusão é a pretensão do aprofundamento do estudo na aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal e a pouca disponibilidade de dados, uma vez que os estudos sobre a teoria do marketing social e sua conexão com a educação fiscal serem escassos.

Esta pesquisa pode ser caracterizada, segundo a utilização dos resultados, como aplicada, por se concentrar no estudo da aplicação de estratégias de marketing social a programas de educação fiscal.

Entendemos que o delineamento de um estudo de caso é o método mais adequado para atingir o objetivo formulado. No item a seguir justifica-se a escolha desse método.

#### **4.2.1 Justificativa da escolha do método de estudo de caso**

A pesquisa científica com o uso da estratégia de estudo de caso vem crescendo nos últimos anos e vem sendo aprimorada ao longo do tempo, superando preconceitos e críticas.

Escolhemos esse método, por se tratar de uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro da realidade, uma vez que está centrado no estudo da aplicação de técnicas de marketing social voltadas para a disseminação de idéias sociais, em programas de educação fiscal no âmbito do Programa Nacional de Educação Fiscal, cuja origem é recente.

A presente investigação envolve muitas variáveis, o que resulta em várias fontes de evidências e se beneficia do prévio estabelecimento de hipóteses, para a condução da coleta de dados e respectiva análise, que por razões didáticas, estão mencionadas no protocolo do estudo de casos.

Essas características estão contidas na definição técnica de estudo de caso formulada por Yin (2001, p. 32-33).

Existem preconceitos e críticas quanto à utilização do método do estudo de caso. De acordo com Gil (2002, p. 54-55), as principais críticas são a falta de rigor metodológico, a dificuldade de generalização científica e a demora do estudo de caso.

Sobre a falta de rigor metodológico, procuramos superar essa crítica com a elaboração do projeto de pesquisa no qual está incluído o protocolo do estudo de caso, tratado na próxima subseção.

Em relação à dificuldade de generalização científica, acreditamos não ser problema neste estudo, uma vez que não se trabalha com amostras.

Sobre a demora do estudo de caso, segundo esse autor, essa queixa pode ser verdadeira em relação à maneira como os estudos de caso foram realizados no passado, mas, a experiência acumulada nas últimas décadas demonstra que é possível realizar estudo de caso em tempo menor.

Entendemos que há outra variável que implica em maior ou menor tempo de realização de estudo de caso. Trata-se do tempo dedicado à pesquisa. Se o pesquisador dedica-se exclusivamente à pesquisa implica, em tese, em tempo menor de sua realização.

Pelo contrário, se tem uma atividade principal que lhe demanda a maior parte de seu tempo laboral, a duração da pesquisa, em tese, será maior. Esta é a situação real da autora desta tese. Claro que essa característica é aplicável a qualquer pesquisa.

Assim, concluímos que não há óbice à utilização da estratégia do estudo de caso para a realização desta pesquisa. Neste estudo de caso também se utiliza da modalidade de levantamento de forma subsidiária.

#### **4.2.2 Projeto de pesquisa**

Em qualquer estudo científico é útil o planejamento da pesquisa que Gil (1999, p. 64) denominou de “delineamento da pesquisa”. Esse delineamento é o planejamento da pesquisa, de todas as suas fases, inclusive a que contrastará a teoria com a realidade e a redação do relatório final. Trata-se, portanto, da determinação dos métodos adequados para alcançar os objetivos da pesquisa. O delineamento evita a criação de situações em que os dados coletados possam estar em desacordo com os questionamentos da pesquisa.

Para estudos de caso, Yin (2001, p.89) chama esse planejamento de “protocolo”, por meio do qual se especifica os procedimentos e regras que devem ser seguidos pelo pesquisador.

Esse protocolo deve conter uma visão geral do projeto do estudo de caso, os procedimentos de campo, as questões do estudo e diretrizes para o relatório do estudo.

Para o desenvolvimento do projeto de pesquisa nos focamos em duas etapas: a coleta de dados e o que deve ser realizado após a coleta de dados de que trata Yin (2001, p. 42-49).

A primeira etapa é constituída de três componentes:

- As questões de estudo, que devem representar um conjunto de questões que reflitam a investigação; as inserimos no protocolo do estudo de caso;
- Suas proposições, que neste estudo correspondem às hipóteses; também as inserimos no protocolo de estudo de caso por questões didáticas;
- Sua(s) unidade(s) de análise, que conforme explicação contida na próxima subseção trata-se de estudo de casos múltiplos.

Os dois últimos componentes, menos desenvolvidos nos estudos de caso, referem-se ao que deve ser realizado após a coleta de dados, sendo que Yin reconhece que o estágio atual da ciência não fornece informação detalhada. Esses componentes são os seguintes:

- A lógica que une os dados às proposições;
- Os critérios para se interpretar as descobertas.

Sobre essas questões procuramos evidenciar no próprio protocolo do estudo de caso, os aspectos mais relevantes.

A última etapa da pesquisa é a preparação do relatório. Segundo, Richardson (1999, p. 298), o relatório é uma forma de prestar contas sobre as atividades realizadas pelo pesquisador. A preparação do relatório foi abordada no protocolo do estudo de casos.

Nos estudos de casos, precisa haver alguma forma de controle de qualidade da pesquisa, sob pena de se obter um amontoado de informações. Logo após a exposição do protocolo do estudo de caso, apresentamos os testes de qualidade.

#### **4.2.3 Projeto de casos múltiplos**

Ainda que o PNEF seja apenas um programa, sua forma de aplicação exige o desenvolvimento de programa específico em cada esfera de governo, federal, distrital, estadual, ou municipal.

O PNEF pode originar programas em 26 Estados, um Distrito Federal (capital do País) e no âmbito federal, pelo Ministério da Fazenda. Passaremos a chamar essas organizações de “Unidades”. Portanto, podemos ter 28 programas de educação fiscal no âmbito do PNEF<sup>24</sup>.

Inicialmente pensamos em caso único com unidades incorporadas, mas como, além do PNEF, haveria a concentração da investigação no programa de uma Unidade e a necessidade de comparação com a experiência espanhola, não vislumbramos que um único caso, ainda que com unidades incorporadas, pudesse ser o mais adequado.

A metodologia de casos múltiplos é a mais adequada à pesquisa. O cruzamento dos casos é que permitirá a busca da solução ao problema.

Para essa conclusão foram fundamentais os ensinamentos de Yin (2001, p. 61-77). O exemplo dado por esse autor é importante para essa conclusão:

Um exemplo comum é o estudo de inovações feitas em uma escola (com salas de aula abertas, assistência extraclasse por parte dos professores ou novas tecnologias) na qual ocorrem inovações independentes em áreas diferentes. Assim cada área pode ser objeto de um caso individual, e o estudo como um todo teria utilizado um projeto de casos múltiplos.

---

<sup>24</sup> Também, podem existir programas de educação fiscal no âmbito da esfera municipal. Entretanto, a adesão de algumas prefeituras ao PNEF é muito recente e pouco representativa. Por esse motivo, as informações sobre o PNEF das poucas prefeituras que o adotaram, não foram objeto desta pesquisa.

A explicação desse autor contida no exemplo deixa claro que projeto de casos múltiplos, não necessariamente deve ser de Unidades semelhantes.

O primeiro caso, que denominamos como “caso PNEF”, permite conhecer os objetivos, diretrizes, estrutura, pressupostos, públicos, avaliação do PNEF, planejamento estratégico, e ainda, identificar se houve algum projeto/plano de marketing no nível nacional e se houve estudos sobre opinião fiscal. Todos esses elementos constituem a primeira unidade incorporada. Conhecer a opinião dos coordenadores sobre a visão que têm em relação à aplicação de técnicas de marketing aos programas que coordenam integra a segunda unidade incorporada. A terceira constitui o mapeamento para identificação das Unidades cujos programas utilizem técnicas de marketing social, de forma a selecionar a Unidade, objeto de aprofundamento do estudo, que adote técnicas de marketing em seus programas, que em 31 de dezembro de 2002, tenha mais de 18 meses de duração e que ofereça maior nível de informações à sociedade.

Assim, o objetivo desse estudo de caso é levantar informações essenciais ao entendimento do programa e as relacionadas com o uso de técnicas de marketing no âmbito da administração do PNEF. Pretende-se ainda saber se os coordenadores dos programas derivados do PNEF são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing nos programas que administram, ou se há algum preconceito, e identificar a Unidade que adotou essas técnicas, com as limitações acima.

Para o segundo caso, “Programa de educação fiscal da Unidade selecionada”, são necessárias cinco unidades incorporadas: A primeira constitui a descrição do programa com ênfase no módulo dirigido à sociedade em geral, precedida da coleta de dados demográficos e econômico-sociais da Unidade. Inclui a estrutura administrativa e instrumentos de controle. A segunda diz respeito à divulgação do programa adotado e às mensagens contidas nos filmes publicitários se houver. A terceira constitui os resultados do programa apurados e avaliados pela Unidade, incluindo o resultado de pesquisas de opinião, se realizadas, e a despesa com o programa e sua relação com a arrecadação do “imposto sobre operações relativas à circulação de Mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação” (ICMS). A quarta diz respeito à identificação no programa, das etapas previstas em um plano estratégico de gestão de marketing e a quinta compõe a identificação do composto de marketing no programa.

O objetivo do caso é levantar informações essenciais ao entendimento do programa e seus resultados, além de identificar o composto de marketing e analisar como foram aplicadas as técnicas de marketing para confrontação com as etapas previstas em um plano de gestão de marketing, com a finalidade de identificar se as etapas previstas na teoria (capítulo 3) foram seguidas.

O terceiro caso “O caso espanhol” envolve a experiência espanhola com educação fiscal voltada para a sociedade em geral e com a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis. A primeira Unidade incorporada refere-se às campanhas sociais relacionadas com a educação fiscal e seus objetivos e estratégias que tiveram início nos anos 80, bem como sua motivação, e a experiência posterior com a educação fiscal até 2004 com foco na sociedade em geral. A segunda unidade incorporada é abordar a experiência espanhola da Área de Sociologia Tributária do IEF relacionada com a percepção social da fiscalidade de meados dos anos 90 até 2004, incluindo breve histórico sobre essa percepção nos anos 70.

Portanto, o caso espanhol abrange essas duas Unidades incorporadas que pretendemos agrupá-las em um caso único para evidenciar a mudança de percepção fiscal da sociedade espanhola entre os anos de 1970 a 2004 e descrever as campanhas de conscientização cidadã que ocorreram no meio desse período.

A partir dos três casos, se buscará a confrontação das técnicas de marketing utilizadas pela Unidade selecionada com os objetivos e as principais diretrizes do PNEF, para verificar se estas atuam ou não nos objetivos do PNEF e se ferem ou não as diretrizes do programa nacional. Também as comparamos com as adotadas pelo programa espanhol para verificar semelhanças e divergências entre as técnicas adotadas. Ainda as comparamos com as opiniões dos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades em relação à aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal, para verificar se há algum preconceito por parte dos coordenadores em relação às técnicas de marketing adotadas pela Unidade selecionada.

Também se objetiva a identificação dos pontos em comum entre os objetivos do PNEF, os objetivos das campanhas de conscientização cidadã, da pesquisa sobre a opinião fiscal espanhola e o marketing social.

Os diversos cruzamentos citados devem resultar na convergência de informações para possibilitar a conclusão de que as técnicas de marketing social, por meio de um plano de gestão de marketing podem ser empregadas no âmbito do PNEF, de forma a contribuir com os objetivos do programa nacional e com os programas das Unidades que o integram; e que conseqüentemente também podem ser empregadas em programas de educação fiscal de qualquer país que tenha a sociedade em geral como público objetivo.

As informações a serem obtidas a partir desse conjunto de objetivos devem convergir para a conclusão de que as técnicas de marketing social podem ser empregadas em programas de educação fiscal que tenham a sociedade em geral como público objetivo, como é o caso do PNEF e dos programas das Unidades que o integram; e que na planificação de campanhas sociais devem ser seguidas todas as etapas previstas em um plano de gestão de marketing.

### **4.3 O PROTOCOLO DO ESTUDO DE CASO**

O protocolo do estudo de caso é um instrumento essencial para orientar o pesquisador na sua condução, o que contribui para aumentar a confiabilidade da pesquisa.

O protocolo foi elaborado com base na obra de Yin (2001) denominado: Estudo de caso: Planejamento e Métodos. Essa obra foi originalmente publicada em 1994, sob o título: *Case study research: design and methods*.

Esse autor é Ph.D. em psicologia experimental e também é considerado líder da metodologia da ciência social não laboratorial.

Por essa razão, entendemos que seguir as etapas do protocolo formuladas por esse autor, possibilitará conferir maior credibilidade ao estudo, bem como, ajudará a autora da tese na sua condução, uma vez que contém as regras e os procedimentos gerais que devem ser seguidos.

Não se pretende abordar todos os detalhes das diversas etapas da pesquisa no protocolo, mas, apenas registrar as informações essenciais e necessárias para conferir credibilidade ao estudo.

Segundo Yin (2001, p. 87-100), o conteúdo do protocolo deve apresentar as seguintes etapas:

- Visão geral do projeto do estudo;
- Procedimentos de campo;
- Questões do estudo;
- Roteiro para o relatório

A visão geral do projeto do estudo de caso diz respeito aos objetivos, às questões de estudo, às proposições ou hipóteses formuladas e à relevância da investigação, e às leituras importantes.

Os procedimentos de campo dizem respeito às fontes de informações gerais, procedimentos especiais e acesso aos locais de estudo e se referem às principais tarefas na coleta de dados. São situações diferentes de pesquisa em laboratório, pois o pesquisador não controla o ambiente.

Essa etapa pode abranger a previsão da acessibilidade aos entrevistados ou a instituições, os diversos materiais necessários em campo, prever como pedir ajuda, preparar agenda para coleta de dados, preparar-se para situações não esperadas, entre outros procedimentos que podem variar de acordo com o tipo de caso.

O ponto central do relatório, segundo Yin (2001, p. 95), “é um conjunto de questões substantivas que refletem a investigação real”. São as questões de estudo dirigidas ao pesquisador, que constituem a terceira etapa do protocolo, cuja síntese justifica ser trazida a este Capítulo.

O roteiro para o relatório diz respeito à forma de narrar, especificação de documentação e resumo cuja síntese também justifica a inclusão neste Capítulo.

A seguir, apresentamos as informações mais relevantes das etapas mencionadas que merecem destaque.

#### 4.3.1 Visão geral do estudo

Entendemos que a visão geral do estudo está evidenciada na introdução deste trabalho de investigação. Assim, neste item, pretende-se apenas introduzir os aspectos essenciais para o entendimento dos demais itens do protocolo.

O presente estudo tem o seguinte **título**: Uma Contribuição ao Marketing Social e à Educação Fiscal no Brasil: Análise por meio de casos múltiplos.

O **tema** objeto da pesquisa é o seguinte: Estudo da aplicação de técnicas de marketing social voltadas para a disseminação de idéias sociais, por organizações públicas da área tributária, em seus programas de educação fiscal.

No Brasil no final da última década do século passado, foi criado o PNEF, que trata das bases referenciais para a formulação e implementação de programas de educação fiscal da esfera federal e estadual (que chamamos de Unidades) e tem a sociedade em geral entre os diversos públicos objetivo.

Assim, cada Unidade pode criar seu programa de educação fiscal. Na formulação do programa, as Unidades devem levar em conta os objetivos e as diretrizes do PNEF.

As técnicas de marketing, em tese, podem estar presentes no próprio PNEF, por meio do órgão que o administra, e nos programas das Unidades que o integram.

A Espanha, especialmente nos anos 80, adotou campanhas de conscientização cidadã para explicar aos cidadãos a razão de se pagar impostos. Esse país também desenvolve estudos sobre a opinião fiscal dos cidadãos.

O **problema** formulado é o seguinte: No âmbito do PNEF foram aplicadas técnicas de marketing dirigidas à sociedade em geral? Os coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades que o integram são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas que administram? Quais Unidades aplicaram técnicas de marketing a seus programas de educação fiscal, que em 31 de dezembro de 2002 tivessem mais de 18 meses de duração? Das Unidades selecionadas, qual delas oferece maior nível de informações à sociedade sobre o respectivo programa? Como essas técnicas foram aplicadas no programa de educação fiscal dessa Unidade? Como se dá o confronto das técnicas aplicadas pela Unidade com (i) os objetivos e as diretrizes do PNEF, (ii) as opiniões dos coordenadores das Unidades, (iii) as etapas previstas em um plano estratégico de gestão de marketing, (iv) as técnicas de marketing empregadas no programa de educação fiscal espanhol a partir dos anos 80? Em que se assemelham os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social?

O objetivo deste estudo é analisar a aplicação de técnicas de marketing social, por organizações públicas da área tributária, a programas de educação fiscal que tenham a sociedade em geral como público objetivo.

Assim, é importante investigar se as técnicas de marketing foram aplicadas no âmbito do Programa Nacional de Educação Fiscal e nos programas das Unidades que o integram, como foram aplicadas e se foram seguidas as etapas previstas em um plano de gestão de marketing. Claro que não é possível pesquisar todos os programas, assim limites tiveram que ser estabelecidos.

Como contraponto, pretendemos comparar as técnicas de marketing social adotadas nos programas, com a experiência espanhola relacionada com as campanhas de conscientização cidadã e pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis, para que se amplie a visão sobre a aplicação das técnicas de marketing social.

Também queremos saber se os coordenadores dos programas de educação fiscal integrantes do PNEF são favoráveis ou não à aplicação de técnicas de marketing social aos programas que coordenam, ou seja, se há preconceitos em relação à aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal.

Tem-se como **objetivo**, identificar no PNEF a aplicação de técnicas de marketing dirigidas à sociedade em geral em âmbito nacional, e se os coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades que o integram são favoráveis à aplicação dessas técnicas aos programas de educação fiscal que administram. Identificar as Unidades que aplicaram técnicas de marketing a seus programas de educação fiscal que em 31 de dezembro de 2002 tivessem mais de 18 meses de duração, e dessas selecionar a que oferece maior nível de informações à sociedade sobre o respectivo programa. Descrever como as técnicas de marketing foram aplicadas ao programa da Unidade selecionada, e confrontá-las com (i) os objetivos e diretrizes do PNEF, (ii) as opiniões dos coordenadores das Unidades, (iii) as etapas previstas em um plano estratégico de gestão de marketing, (iv) as técnicas de marketing que foram empregadas no programa de educação fiscal espanhol a partir dos anos 80. Por fim, identificar as semelhanças entre os objetivos do PNEF, os objetivos das campanhas de conscientização cidadã da Espanha, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social.

Pretende-se alcançar os **objetivos específicos** a seguir relacionados:

- Descrever as principais características do PNEF, identificar os resultados apurados pela sua administração com ênfase no módulo dirigido à sociedade em geral, e identificar eventual existência de plano estratégico e plano de marketing em âmbito nacional, descrevendo-os;
- Conhecer a opinião dos coordenadores dos programas de educação fiscal quanto à possibilidade de aplicação de técnicas de marketing social aos programas que administram;
- Identificar entre as esferas de governo do âmbito estadual, federal e distrital que atuaram no módulo dirigido à sociedade em geral, aquelas que aplicaram técnicas de marketing a programas de educação fiscal, que em 31 de dezembro de 2002, já tivessem mais de 18 meses de duração;
- Dentre as que atenderem a esses requisitos, descrever o programa da Unidade que ofereça maior disponibilidade de informações sobre o mesmo à sociedade, que será a Unidade selecionada para aprofundamento do estudo;
- Identificar os resultados alcançados apurados pela Unidade selecionada e como foram controlados e avaliados pela administração do programa;
- Identificar no programa da Unidade selecionada, as etapas que geralmente integram um plano de marketing e identificar o composto de marketing;

- Confrontar as técnicas de marketing utilizadas pela Unidade com a adequação aos objetivos e as diretrizes do PNEF;
- Confrontar as opiniões dos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades que integram o PNEF, relativas à aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal, com as técnicas empregadas no programa da Unidade selecionada;
- Descrever a experiência espanhola com a educação fiscal, com ênfase nas estratégias voltadas à sociedade em geral, e sucintamente abordar as características da pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e principais resultados;
- Confrontar as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, com as estratégias de marketing adotadas pelo PEF da Unidade selecionada;
- Identificar no PNEF e no PEF da Unidade selecionada, eventual estudo semelhante à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis;
- Identificar os pontos em comum entre os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social.

Utiliza-se a metodologia de estudo de casos múltiplos, conforme justificativa já apresentada. Cada caso é composto por diversas unidades incorporadas.

Para o primeiro caso, além das informações essenciais para entendimento do programa, pretende-se ter uma visão geral sobre a aceitação das técnicas de marketing no âmbito do PNEF e nos programas derivados e se há preconceitos quanto ao seu uso, e a partir das limitações estabelecidas, selecionar um dos programas para maior aprofundamento sobre a utilização de técnicas de marketing. Este é o que denominamos de caso PNEF.

Posteriormente nos concentramos na Unidade selecionada, cujo objetivo do caso é levantar informações essenciais ao entendimento do programa, inclusive sobre resultados alcançados, com ênfase nas relacionadas com o uso de técnicas de marketing, para fins de confrontação com as etapas previstas em um plano de gestão de marketing e identificação do composto de marketing. Com essas informações temos uma visão geral sobre o programa de educação fiscal da Unidade selecionada, com ênfase nas estratégias de marketing adotadas. Esse é o segundo caso.

Para o terceiro caso se pretende evidenciar a mudança da percepção fiscal dos espanhóis entre 1970 e 31 de dezembro de 2004, e descrever a experiência espanhola com educação fiscal, que ocorreu no meio desse período, para fazer o contraponto com as informações do PNEF e aplicação de técnicas de marketing da Unidade selecionada.

A partir dos três casos, se busca a confrontação das técnicas de marketing utilizadas pela Unidade selecionada com os objetivos e as diretrizes do PNEF, com a finalidade de verificar se ferem ou não as diretrizes do PNEF e se atuam ou não nos objetivos do programa nacional. Também as comparamos com as adotadas pelo programa espanhol para verificar semelhanças e divergências, de forma a enfatizar as diversas estratégias empregadas.

Além disso, as comparamos com as opiniões dos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades em relação à aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal, para verificar se há algum preconceito por parte dos coordenadores em relação às estratégias de marketing adotadas pela Unidade selecionada.

Também se identificará os pontos em comum entre os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã, a pesquisa sobre a opinião fiscal espanhola e o marketing social.

O conhecimento de todas essas variáveis e cruzamento das informações possibilitará uma visão geral sobre a possibilidade de aplicação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal que integram o PNEF, bem como a qualquer programa de educação fiscal que tenha como público objetivo, a sociedade em geral.

#### **4.3.1.1 Hipóteses**

Nem todas as pesquisas necessitam explicitar hipóteses, mas estão presentes em qualquer pesquisa ainda que implicitamente.

Para Marconi e Lakatos (2002, p. 28-29) a hipótese é uma formulação provisória que sempre conduz a uma verificação empírica e deve ser testada quanto à sua validade. Os resultados da pesquisa a comprovarão ou a rejeitarão.

Segundo os autores, nos estudos exploratórios ou descritivos pode ser dispensada a formalidade da explicitação da hipótese, sendo conhecida nesses casos, como hipótese de trabalho. Entretanto, entendem que é necessária sua utilização para que a pesquisa apresente resultados úteis.

O conjunto de hipóteses foi formulado a partir da visão que temos em razão de trabalho de investigação prévio e da observação participante no Grupo de Educação Fiscal do Programa Nacional de Educação Fiscal.

As hipóteses norteiam a discussão sobre a possibilidade de aplicação de técnicas de marketing social aos programas de educação fiscal no âmbito do PNEF, a partir do conhecimento das características do mesmo, do programa de educação de uma das Unidades que o integram e da experiência espanhola.

Seguindo essa recomendação explicitamos dez hipóteses de trabalho, não mutuamente exclusivas:

- 1. O Grupo de Educação Fiscal preparou proposta de projeto de marketing para implementação de campanha institucional no âmbito do PNEF, que não foi adiante por falta de recursos financeiros;
- 2. Os coordenadores dos programas de educação fiscal são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas que coordenam, mas poucas Unidades as implementaram;
- 3. As técnicas de marketing aplicadas pela Unidade selecionada foram centradas, em campanhas de incentivo ao cidadão para pedir o documento fiscal em suas compras de mercadorias, com utilização intensiva de estratégias de marketing externo, com uso de recompensas voltadas para a cultura e filantropia e menor presença na ótica de aplicação dos recursos públicos;
- 4. Houve mudança de comportamento do público-objetivo, medida pela administração do programa da Unidade selecionada;

- 5. As etapas de monitoramento e avaliação importantes em um plano de marketing tiveram uma importância menor dentro dos programas da Unidade;
- 6. As campanhas sociais focadas no incentivo à exigência da nota e cupom fiscal por parte do consumidor, com distribuição de prêmios, ferem as diretrizes do PNEF;
- 7. Os objetivos das campanhas sociais adotadas pela Espanha nos anos 80 se identificam com os objetivos do PNEF;
- 8. As técnicas adotadas pela Unidade e pelas campanhas de conscientização cidadã da Espanha se assemelham quanto ao uso intensivo de técnicas de comunicação de massa, mas divergem quanto à importância dada à conscientização da temática fiscal voltada para a aplicação dos recursos públicos, que no programa espanhol é mais presente;
- 9. Não há no PNEF e no PEF da Unidade selecionada, estudos semelhantes à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis realizada pelo IEF da Espanha.
- 10. As técnicas de marketing social podem ser aplicadas no âmbito do PNEF, uma vez que ambos atuam na mudança de comportamentos visando o bem-estar social.

Não formulamos hipótese para a confrontação das opiniões dos coordenadores sobre a aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal, em relação às técnicas adotadas pela Unidade selecionada, porque essa confrontação se dará de forma indireta e de difícil avaliação inicial.

Entre as Unidades a serem selecionadas vislumbrou-se no início do estudo que as Unidades que estavam adotando programas de educação fiscal com a aplicação de técnicas de marketing eram os Estados de Alagoas e da Bahia, mas havia informações de que outras Unidades também as adotavam e somente a pesquisa poderia esclarecer a questão.

#### **4.3.2 Procedimentos de campo**

A seguir destacamos as fontes de pesquisa de campo e as providências que devem ser tomadas, mas apenas, as principais, pois, por ser uma etapa de planejamento essencialmente operacional, entende-se como desnecessário seu detalhamento, exceto quando for importante

destacar algum procedimento. Nessa situação será tratada em conjunto com a etapa das questões de estudo.

Como fontes de pesquisa de campo, temos:

- A ESAF, por meio da Secretaria Executiva que atua na coordenação do PNEF. No âmbito dessa Secretaria, a Gerência Regional do Programa é responsável pela sua documentação, importante como fonte de pesquisa;
- Coordenadores dos programas da esfera estadual e federal: Na esfera estadual são os da área fazendária; no âmbito federal há um coordenador do programa na Secretaria da Receita Federal, órgão encarregado da arrecadação de tributos e da maioria das contribuições sociais da União Federal. São 26 os coordenadores dos programas estaduais, um do Distrito Federal (capital do país, que para efeito didático, será tratado como se fosse um Estado) e um coordenador no âmbito da Receita Federal<sup>25</sup>, totalizando 28 coordenadores;
- Reuniões da Secretaria Executiva com os coordenadores do programa, organizadas pela Gerência do Programa, a cada três ou quatro meses, cujos assuntos tratados são objeto de relatório a cada reunião; participam também representantes da área de educação de parte das Unidades e representantes de 10 Regiões Fiscais da Receita Federal<sup>26</sup>;
- Relatórios e legislação do programa da Unidade selecionada, bem como, entrevista com o coordenador do respectivo programa, e contatos com os responsáveis pelas áreas de arrecadação e publicidade;
- Publicações do IEF da Espanha relacionadas com educação fiscal e opinião fiscal dos espanhóis são importantes fontes de pesquisa, bem como contato com a representante da Área de Sociologia Tributária do IEF;
- Os órgãos fazendários citados e o IEF têm páginas na internet e a maioria apresenta entre seu conteúdo, temas relacionados com a educação fiscal, importantes como fontes de pesquisa.

A seguir se trata das providências a serem tomadas:

---

<sup>25</sup> No âmbito federal, o Ministério da Fazenda é representado no programa além da ESAF que atua como facilitadora do programa, pela Receita Federal e pela Secretaria do Tesouro Nacional. No caso, até 31 de dezembro de 2002, representante da Secretaria do Tesouro Nacional participava de reuniões do GEF, mas o órgão até então não tinha ações no âmbito do PNEF.

<sup>26</sup> A autora da tese representou a 8<sup>a</sup>. Região Fiscal, na área de educação fiscal, que abrange o Estado de São Paulo.

- Contatar a Gerência da ESAF para obtenção de informações, relatórios e avaliações relativos ao PNEF;
- Preparação de questionário a ser respondido pelos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades, por e-mail e os que não responderem entregar o questionário pessoalmente ou procurar fazer as questões pessoalmente;
- Prevendo que nem todos responderão ao questionário ou evitem a resposta pessoal, e para ampliar o conhecimento sobre seus programas, consulta às páginas na internet das Unidades e relatórios da Secretaria Executiva do Programa, para busca de informações sobre os programas de educação fiscal;
- Elaboração de roteiro para realização de entrevistas com o coordenador da Unidade selecionada e realização da entrevista pessoalmente, preferencialmente quando da realização de reuniões do Grupo de Educação Fiscal, obtenção de relatórios da Unidade, informações sobre pesquisas, resultados, consulta à página da Unidade na Internet; contato com o responsável pela área de arrecadação tributária da Unidade por correio eletrônico ou telefone; elaboração de roteiro para entrevista dos prestadores de serviço relacionados com a área de marketing do programa;
- Contato com a responsável da Área de Sociologia Tributária do IEF espanhol, sobre educação fiscal e sobre o estudo da opinião fiscal dos espanhóis, para complementar as informações obtidas em trabalho de investigação prévio e nas publicações, também via e-mail.

#### **4.3.3 Questões de estudo**

A terceira etapa é relativa às questões de estudo, que devem espelhar o conjunto de objetivos. Formam a estrutura da investigação, que são feitas não ao respondente, mas, ao pesquisador, para que se lembre das informações que precisam ser coletadas e sua razão e as prováveis fontes de evidência.

Entende-se por fontes de evidência, as fontes de coleta de dados que podem ser: entrevistas, observação participante, documentação, registro em arquivos, artefatos físicos etc.

Cada questão deve vir acompanhada de uma lista de fontes prováveis de evidência, por exemplo, nomes dos prováveis entrevistadores, documentos ou observações. É um caminho entre as questões de interesse e as prováveis fontes de evidência, útil para a coleta de dados.

As questões do estudo são as mencionadas a seguir com as respectivas fontes de evidência, em relação aos três casos e estão expressas sob a forma de interrogação ou não.

#### **4.3.3.1 O caso PNEF**

- Descrição do PNEF, com ênfase no módulo dirigido à sociedade em geral.

Serão considerados: a identificação de estrutura, objetivos, diretrizes, pressupostos, públicos, abrangência e características do planejamento estratégico principalmente as voltadas para a sociedade em geral. Também se levantará como o PNEF foi avaliado por sua coordenação, se houve aplicação de técnicas de marketing no nível nacional sob a gestão da ESAF e a descrição das mesmas, caso afirmativo, e ainda, se foram realizadas pesquisas de opinião fiscal. As fontes de evidência são a versão 8 do PNEF, relatórios de avaliação, que devem ser obtidos junto à ESAF, o sítio da ESAF na internet, e observação participante da autora da tese no Grupo de Educação Fiscal e contato pessoal com o gerente do Programa.

Parte desta questão de estudo está voltada à descrição do PNEF, sem vinculação com hipóteses, necessária para melhor entendimento do programa e que será útil no cruzamento dos casos. Outra parte vincula-se com a hipótese nº 1: “O Grupo de Educação Fiscal preparou proposta de projeto de marketing para implementação de campanha institucional no âmbito do PNEF, que não foi adiante por falta de recursos financeiros”.

- Como opinam os coordenadores dos programas estaduais/federal/distrital sobre a aplicação de técnicas de marketing social aos programas que administram?

Esta questão envolve a elaboração de um questionário com diversas perguntas inter-relacionadas, cujas respostas evidenciem se os coordenadores do programa de educação fiscal da área fazendária das 28 Unidades querem ou não que estratégias de marketing social sejam aplicadas aos programas de educação fiscal que administram e suas possíveis razões.

Para efeito de solucionar essa questão não é importante identificar o nome do respondente e sua vinculação à respectiva Unidade. Apenas, devemos identificar as Unidades que não responderam ao questionário.

Os procedimentos envolvem a elaboração de questionário, seu encaminhamento por e-mail, com texto explicando a finalidade do questionário. Em pesquisas do gênero, é sabido que o nível de resposta é muito baixo, entretanto, como a autora da tese participa do Grupo de Educação Fiscal do qual todos os coordenadores participam, considerou-se essa estratégia como a melhor, uma vez que facilitaria a resposta e seu encaminhamento à solicitante.

Aos que não formalizassem resposta, se previu fazer as questões pessoalmente ou a entrega pessoal do questionário, dependendo da preferência/disponibilidade do respondente.

Em decorrência dessa questão de estudo foi estabelecida a hipótese nº 2: “Os coordenadores dos programas de educação fiscal são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas que coordenam, mas poucas Unidades as implementaram”.

Também, as opiniões dos coordenadores serão úteis para comparação com as estratégias de marketing adotadas pelo programa de educação fiscal da “Unidade selecionada” que se constitui do segundo caso, para que se possa identificar se há algum preconceito em relação às técnicas adotadas nesse programa.

- Entre as Unidades que utilizam técnicas de marketing social, qual Unidade deve ser a selecionada para aprofundamento do estudo?

A questão de estudo é identificar aquelas Unidades que em 31 de dezembro de 2002 já aplicassem há mais de 18 meses, planos de marketing aos programas de educação fiscal. Os motivos dessa restrição já foram abordados na introdução deste estudo. Das Unidades que

atendessem a esse parâmetro, deveria ser selecionada aquela que oferecesse à sociedade maior volume de informações sobre o programa incluindo ações desenvolvidas e resultados.

As fontes de evidência são a inclusão no questionário mencionado no item anterior de perguntas para identificação da Unidade que já aplicava as técnicas de marketing social, sem preocupação, no primeiro momento em relação ao tempo de duração de aplicação dessas técnicas.

Aqueles que em suas respostas evidenciassem a utilização de técnicas de marketing social, novo contato foi previsto, por e-mail ou pessoal para completar as informações, com elaboração de perguntas específicas.

Entretanto, julgou-se insuficiente essa fonte de evidência, não só porque parte dos coordenadores poderia, em tese, não colaborar, mas também por ser necessário ampliar as fontes de evidência, para que não se ficasse restrito às respostas dos coordenadores.

A outra fonte de evidência é a consulta a todos os sítios na Internet das administrações tributárias dessas Unidades. Entendeu-se que se a administração tributária utilizasse em seu programa de educação fiscal estratégias de marketing, haveria indícios de sua aplicação em seus respectivos sítios.

Outra fonte de evidência é a consulta a relatórios das reuniões do Grupo de Educação Fiscal, elaborados pela Gerência do PNEF.

#### **4.3.3.2 O caso do programa de educação fiscal da Unidade identificada**

- Obter síntese de indicadores demográficos e econômico-sociais da Unidade

Julgou-se necessária uma breve descrição desses indicadores apenas para situar a Unidade em relação aos mesmos indicadores que representam a média do país.

As fontes de evidência podem ser obtidas a partir de publicações do IBGE e do IPEA.

- Descrição do programa selecionado, com ênfase ao módulo dirigido à sociedade em geral e às estratégias de marketing utilizadas.

Fazer breve descrição do programa de forma a identificar os objetivos, abrangência e públicos a que se destina, as estratégias de marketing empregadas, a estrutura administrativa e os instrumentos de controle.

As fontes de evidência podem ser obtidas no sítio da Unidade na Internet, na legislação publicada pela Unidade, nos Relatórios da Unidade, nos Relatórios da Gerência do PNEF relativos às reuniões do Grupo de Educação Fiscal. Também é conveniente entrevistar o coordenador do programa sendo necessária a elaboração de questionário como guia da entrevista.

Essa questão de estudo está vinculada à descrição do programa da Unidade selecionada, para melhor entendimento do programa e que será útil nos cruzamentos dos casos. Outra parte vincula-se com a hipótese nº 3, que abordamos nas duas questões seguintes.

- Quais as estratégias de comunicação utilizadas?

Engloba-se neste item, a reprodução de mensagens utilizadas nas peças publicitárias, sua síntese e os veículos de comunicação utilizados. As fontes de evidências são os filmes publicitários, os Relatórios da Unidade e a respectiva análise do conteúdo das mensagens.

Dos prestadores de serviço relacionados com a área de marketing do programa, procurar obter informações sobre o composto de marketing e sobre a facilidade ou dificuldade para trabalhar com a educação fiscal, por meio de contato telefônico, com uso de roteiro por pauta.

- Identificar o composto de marketing social na campanha social adotada.

Como fonte de evidência deve-se consultar o Capítulo 3 relativo ao referencial teórico do mix de marketing social, a descrição do programa e as estratégias de marketing adotadas e

entrevista com o responsável pela propaganda e publicidade da campanha da empresa contratada.

Essa questão de estudo e as duas questões anteriores estão vinculadas à terceira hipótese: “As técnicas de marketing aplicadas pela Unidade selecionada foram centradas, em campanhas de incentivo ao cidadão para pedir o documento fiscal em suas compras de mercadorias, com utilização intensiva de estratégias de marketing externo, com uso de recompensas voltadas para a cultura e filantropia e menor presença na ótica de aplicação dos recursos públicos”.

- Quais os resultados e metas do programa, apurados pela Unidade?

Levantar quais variáveis foram utilizadas para medir os resultados do programa e identificar como os mesmos foram controlados e avaliados pela administração do programa.

As fontes de evidência para essa questão de estudo são o sítio da Unidade na Internet, os Relatórios da Unidade, os Relatórios das reuniões do Grupo de Educação Fiscal elaborados pela Gerência do PNEF, e principalmente entrevista pessoal com o coordenador do programa.

Identificar a finalidade de pesquisas e se houve pesquisas sobre a opinião fiscal, a metodologia aplicada, a época em que foram realizadas, as perguntas, possíveis respostas e respectiva participação percentual, comparar o resultado inicial com o final, cujas fontes de evidência para essa questão de estudo são os Relatórios da Unidade.

Verificar se a Unidade realizou algum estudo sobre os efeitos do programa em relação à arrecadação do ICMS, que metodologia foi utilizada e quais foram as conclusões da Unidade. As fontes de evidência são os Relatórios da Unidade, a entrevista com o Coordenador do Programa além de contato com coordenador da área de arrecadação da Unidade.

Essa questão de estudo está vinculada à quarta hipótese: “Houve mudança de comportamento do público-objetivo, medida pela administração do programa da Unidade selecionada”, bem como contribuirá para a quinta hipótese que será tratada na questão de estudo seguinte.

- Identificação dos elementos integrantes do plano estratégico de campanha de comunicação pública e comparação com as etapas de gestão de marketing social constantes no referencial teórico.

Como fontes de evidência são úteis as informações obtidas de diversas questões de estudo já abordadas acima, bem como, se fará uso do referencial teórico de que trata o Capítulo 3, na subseção relativa ao plano de gestão de marketing.

Esta questão de estudo, está vinculada à quinta hipótese: “As etapas de monitoramento e avaliação importantes em um plano de marketing tiveram uma importância menor dentro do programas da Unidade”.

#### **4.3.3.3 O caso espanhol: A educação fiscal e a percepção social da fiscalidade**

- Descrição das campanhas sociais que tiveram início nos anos 80 com ênfase nos objetivos e técnicas de marketing adotadas, bem como sua motivação, e evolução da experiência espanhola com educação fiscal até 2004 com foco na sociedade em geral;

Como fontes de evidência serão úteis as informações obtidas em trabalho de investigação prévio, que compreende publicações relacionadas e entrevista com informante qualificado do IEF e atualização dessas informações mediante novo contato, por e-mail.

Essa questão de estudo permite uma visão geral da experiência espanhola com a educação fiscal e será útil no cruzamento dos casos.

- O que vem a ser o estudo da percepção social da fiscalidade inserido na área de Sociologia Tributária do IEF? Qual é a percepção fiscal da sociedade nos anos 70 e em 2004? Quais os aspectos principais que têm relação com a educação fiscal e quais os principais usos da pesquisa?

Como fontes de evidência há as publicações do IEF e entrevista com a responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF, por correio eletrônico.

Também essa questão de estudo permite uma visão geral da pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e sua utilidade.

As duas questões serão úteis para o cruzamento dos casos.

Também se pretende evidenciar a mudança da percepção fiscal dos espanhóis entre 1970 e 2004 e descrever a experiência espanhola com educação fiscal, que ocorreu no meio desse período, para fazer o contraponto com as informações do PNEF e aplicação de técnicas de marketing da Unidade selecionada. Entretanto, não se estabeleceu hipótese específica sobre o caso.

#### **4.3.3.4 O cruzamento das informações dos três casos**

Após a conclusão dos três casos, haverá informações suficientes para as seguintes questões de estudo:

- Confrontação das estratégias de marketing adotadas pela Unidade com os objetivos específicos e as diretrizes do PNEF (1).

A hipótese nº 6 está vinculada a essa questão de estudo: “As campanhas sociais focadas no incentivo à exigência da nota e cupom fiscal, por parte do consumidor, com distribuição de prêmios ferem as diretrizes do PNEF”.

- Confrontação das opiniões dos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades integrantes do PNEF quanto à aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal, com as características das técnicas adotadas pela Unidade selecionada (2).

Para essa questão não foi estabelecida hipótese, por ser de difícil determinação no início dos estudos.

- Confrontação das estratégias de marketing adotadas pela Espanha, com as estratégias adotadas pelo PEF da Unidade selecionada (3).

Esta questão de estudo está vinculada à hipótese nº 8: “As técnicas adotadas pela Unidade e pelas campanhas de conscientização cidadã da Espanha se assemelham quanto ao uso intensivo de técnicas de comunicação de massa, mas divergem quanto à importância dada à conscientização da temática fiscal voltada para a aplicação dos recursos públicos, que no programa espanhol é mais presente”.

- Identificação no PNEF e no PEF da Unidade selecionada eventual estudo semelhante à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis (4).

Esta questão de estudo está vinculada à hipótese nº 9: “Não há no PNEF e no PEF da Unidade selecionada, estudos semelhantes à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis realizada pelo IEF da Espanha”.

- Pontos em comum entre os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social (5).

Esta questão está vinculada com a hipótese nº 7: “Os objetivos das campanhas sociais adotadas pela Espanha nos anos 80 se identificam com os objetivos do PNEF”, e com a hipótese nº 10: “As técnicas de marketing social podem ser aplicadas no âmbito do PNEF, uma vez que ambos atuam na mudança de comportamentos visando o bem-estar social”

A figura 4 representa os três casos e respectivos cruzamentos.

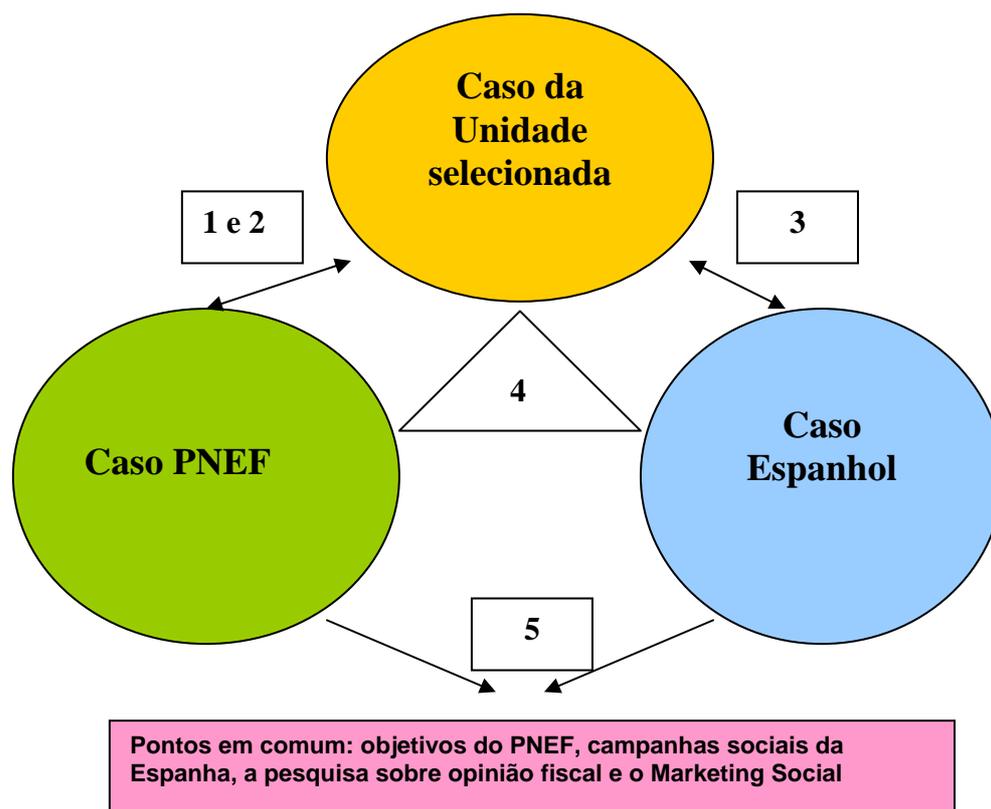


Figura 4 - O cruzamento dos três casos  
 Fonte: Elaboração própria.

#### 4.3.4 Roteiro para o relatório

A quarta etapa se refere ao roteiro para o relatório. Há quatro aspectos que devem ser projetados para composição do relatório: público, composição, estruturas ilustrativas e procedimentos. Valemo-nos da obra de Yin (2001, p.159-187), para identificar esses aspectos.

O **primeiro** diz respeito ao **público** que o relatório se destina. Na investigação são importantes as indicações dos cuidados tomados e as evidências obtidas nas fases do processo de pesquisa e por essa razão procurou-se no relatório evidenciar esse tipo de cuidado.

O **segundo** aspecto abrange a **composição do relatório**. Geralmente, a grande quantidade de informações exige muito texto e gasto de tempo para o processo de revisão, característica da modalidade de estudo de caso. Dentre os tipos de relatório escritos que o autor se refere, entende-se que para esta pesquisa, o adequado é o relatório de casos múltiplos,

que consiste no relatório de cada estudo de caso, com parte das informações constantes de apêndices e a seguir se apresenta o cruzamento das informações. A narrativa utilizada é simples para a descrição e análise e se utiliza de ilustrações, tais como figuras, quadros e tabelas.

O **terceiro** aspecto diz respeito às **estruturas ilustrativas** para constituir os estudos de caso e se referem a como os capítulos e outras partes integrantes do relatório devem estar organizados. Das estruturas sugeridas pelo autor, entendemos que a abordagem padrão denominada “estrutura analítica linear” é a adequada ao presente estudo. Deve conter o tema ou problema, revisão de literatura existente, a metodologia, a análise, conclusões e implicações a partir do que se descobriu com os dados obtidos.

O **quarto** aspecto envolve os **procedimentos** ao se fazer um relatório. Reescrever o relatório várias vezes, principalmente após comentários de outras pessoas, e a validação do estudo de caso. A minuta do estudo deve ser revisada não só pelos colegas do pesquisador, como também pelos participantes e informantes dos casos. Estes podem até discordar das conclusões e interpretações, mas não podem discordar dos fatos verdadeiros do caso. Esse processo de revisão pode trazer elementos adicionais uma vez que esses revisores podem se lembrar de fatos que tinham esquecido. Se houver divergências quanto aos fatos, o pesquisador pode realizar pesquisa para obter evidências adicionais. Em relação a esse aspecto, os comentários estão inseridos no relatório, quando necessário.

À medida que a coleta de dados foi sendo realizada, os organizamos de maneira a facilitar a elaboração do relatório. Este foi preparado de forma seqüencial e depois foi reescrito por algumas vezes até que se encontrasse a forma mais adequada para transmitir todo o trabalho realizado e justificar as conclusões.

#### **4.3.5 Análise das evidências do estudo de caso**

A solução para as questões de estudo está diretamente ligada às evidências, e não menos importante é a análise dessas evidências.

Segundo Yin (2001, p. 131), “a análise de dados consiste examinar, categorizar, classificar em tabelas ou, do contrário, combinar as evidências tendo em vista proposições iniciais de estudo”.

As estratégias gerais para análise são seguir as proposições teóricas ou desenvolver uma descrição do estudo de caso. Os métodos principais de análise são: adequação ao padrão, construção da explanação, análise de séries temporais e modelos lógicos de programa. Quanto aos métodos secundários de análise, pode-se fazer uso da análise de unidades incorporadas, de observações repetidas e a abordagem de levantamento de dados do caso, que devem ser usados em conjunto com os métodos principais (YIN, 2001, p. 133-155).

Como estratégia analítica geral, adotou-se seguir as proposições teóricas que levaram à pesquisa, que refletem as questões de estudo, posto que a partir das proposições, se dá forma ao planejamento de coleta de dados, sendo suficiente como método principal de análise, a lógica de adequação ao padrão. Como método secundário de análise destaca-se a análise das unidades incorporadas.

No processo de análise, as evidências e aspectos mais significativos, quando relevantes foram mencionadas no relatório.

#### **4.3.6 A lógica que une os dados às proposições e os critérios para se interpretar os resultados**

A literatura sobre a lógica que une os dados às proposições e os critérios para se interpretar os resultados em estudos de caso é escassa.

Para tornar mais transparente todo o processo de análise de dados e conclusões, procuramos evidenciar para cada questão de estudo as fontes de evidências e as hipóteses vinculadas, conforme foi exposto no item anterior.

No relatório ao tratar da confirmação ou não das hipóteses, planejou-se evidenciar a lógica utilizada, de forma a evitar possíveis juízos de valor ou pré-juízos da pesquisadora.

#### 4.4 TESTES DE QUALIDADE

De acordo com Yin (2001, p. 55-60) quatro testes vêm sendo utilizados em pesquisa social para se determinar a sua qualidade. São eles: a validade do constructo, a validade interna, validade externa e a confiabilidade.

A validade do constructo diz respeito à utilização de fontes múltiplas de evidência, ao estabelecimento de encadeamento de evidências, cujas táticas devem ser aplicadas ainda na fase de coleta de dados. Assim, procuramos enfatizar no protocolo do estudo de caso, as diversas fontes de evidência. No relatório procuramos destacar tais fatores quando necessário.

Faz parte ainda da validade do constructo a revisão do relatório do estudo de caso por informantes dos casos.

As informações utilizadas para a análise dos casos foram confirmadas com pessoas qualificadas.

Dessa forma, as informações sobre o caso espanhol foram confirmadas pela responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF espanhol. As informações relativas ao caso PNEF foram confirmadas com a gerente do Programa à época. As informações relativas ao caso do PEF de Alagoas foram confirmadas pela ex-coordenadora do programa<sup>27</sup>. Registra-se que o estudo completo não foi fornecido a esses informantes, em razão da diversidade dos casos e da extensão da pesquisa, o que tomaria muito tempo desses informantes.

A validade interna, segundo Yin (2001, p. 57) não é uma preocupação dos estudos exploratórios que utilizam a estratégia de estudo de caso, pois não estão preocupados em fazer proposições causais. Portanto, esse teste não será aplicado neste estudo.

---

<sup>27</sup> Deixou de ser coordenadora do PEF no início do ano de 2007.

A validade externa diz respeito à generalização em função das descobertas da pesquisa. Pretende-se chegar à generalização científica sem dificuldades.

Quanto à **confiabilidade**, na opinião de Richardson e Peres et al (col.), (1999, p. 87-88), esta diz respeito aos instrumentos utilizados que devem ser capazes de produzir as mesmas medições na aplicação a um mesmo fenômeno. A **confiabilidade interna** trata da possibilidade dos mesmos pesquisadores de fazerem relações idênticas entre conceitos e dados coletados, utilizando os mesmos instrumentos. A **confiabilidade externa** diz respeito à possibilidade de outros pesquisadores observarem os mesmos fatos utilizando os mesmos instrumentos.

Para Yin (2001, p. 60), a **confiabilidade** é útil para reduzir os erros e visões tendenciosas do estudo. As táticas para maximizar a confiabilidade são o uso do protocolo do estudo de caso por meio do qual se especifica todos os passos que devem ser seguidos e a formação de um banco de dados para documentar os procedimentos realizados.

O protocolo do estudo de caso tratado no item anterior é um instrumento que se utilizou para aumentar a confiabilidade da pesquisa e cujas questões de estudo ali dispostas conduziram a elaboração do relatório.

Em relação ao banco de dados, o mesmo foi criado via eletrônica. O mesmo contempla os questionários aplicados, os roteiros por pautas, as respectivas respostas, o agrupamento de respostas, etc.

Acreditamos que outros pesquisadores ao utilizarem os mesmos instrumentos, observem os mesmos fatos, o que é imprescindível para que a confiabilidade externa esteja assegurada.

Em relação à confiabilidade interna, tratando-se de apenas uma pesquisadora não é possível fazer os testes respectivos.

Os autores Cambra e Polo (2004, p. 14-20), que estudaram diversos autores e escreveram um artigo sobre “A análise de casos como ferramenta de investigação em

marketing” (tradução nossa), além dos testes de qualidade mencionados, acrescentaram o teste da objetividade.

A objetividade significa que resultados e conclusões do estudo devem estar de fato baseados em dados e não em juízos de valor ou pré-juízos do pesquisador. Comentários e avaliações externas são importantes, inclusive daquelas pessoas que foram entrevistadas e conhecedoras da realidade.

O relatório do estudo com resultados e conclusões foi lido por colegas da pesquisadora, que ajudaram a aprimorá-lo, com suas críticas e sugestões.

Acreditamos que houve a correta relação entre causa e efeito e que qualquer pesquisador, com os mesmos objetivos, que siga as questões de estudo chegaria a conclusões semelhantes.

## **CAPÍTULO 5**

### **OS CASOS: PNEF, PEF DE ALAGOAS E O ESPANHOL**



## 5.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo apresentam-se os resultados referentes às questões de estudo, que foram determinadas, a partir das proposições teóricas ou hipóteses formuladas.

O projeto de casos múltiplos é composto por três casos:

- O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF;
- O Programa de Educação Fiscal do Estado de Alagoas – PEF (Unidade selecionada);
- O Caso espanhol: a educação fiscal e a percepção social da fiscalidade.

Apresenta-se abaixo o marco inicial temporal em relação aos três casos.

| Modalidade                                 | Marco inicial   |
|--|---|
| PNEF                                       | O documento orientador do Programa de Educação Tributária <sup>28</sup> concluído no final de 1998.   |
| PEF de Alagoas                             | Instituído por Decreto estadual em outubro de 2000.   |
| Educação fiscal na Espanha                 | A partir dos anos 80 a Espanha promoveu ações voltadas à educação fiscal da sociedade em geral.   |
| Percepção social da fiscalidade na Espanha | Breve histórico da percepção da fiscalidade entre 1970 e 1980 e estudos do <i>Instituto de Estudios Fiscales</i> (IEF) sobre a opinião fiscal a partir de meados dos anos 90. |

Quadro 8 - Marco inicial dos três casos

Fonte: Elaboração própria.

O marco final objeto do estudo para os três casos é 31 de dezembro de 2004.

A escolha do estudo de caso do PEF de Alagoas se deu entre os programas das Unidades que integram o PNEF e que cumulativamente, em 31 de dezembro de 2002 já aplicavam técnicas de marketing em seus programas de educação fiscal há mais de 18 meses de duração, conforme justificativa citada na introdução.

Iniciamos com a exposição de cada caso. Após, as informações são cruzadas e constituem o capítulo 6. A ordem utilizada na apresentação das questões, por estudo de caso, em sua quase totalidade será utilizada neste Capítulo.

<sup>28</sup> Em julho de 1999 houve a mudança do nome do programa para a atual denominação.

## 5.2 O CASO PNEF

Este caso tem três Unidades incorporadas. A primeira apresenta de forma sucinta as características do PNEF, a primeira avaliação efetuada, o planejamento estratégico existente, com foco em suas características voltadas para a sociedade em geral, e ainda aborda a existência ou não de pesquisa sobre a opinião fiscal e sobre a aplicação de técnicas de marketing no nível nacional. Essa unidade incorporada é integrada em parte por elementos descritivos, mas, cujas informações serão úteis quando do cruzamento dos três casos.

A segunda diz respeito às opiniões dos coordenadores dos programas das Unidades sobre a aplicação das técnicas de marketing social aos programas de educação fiscal que coordenam. Objetiva-se saber se são ou não favoráveis, com que restrições, se já adotam essas técnicas ou se pretendem adotá-las e qual a razão. Suas observações são confrontadas quando do cruzamento das informações sobre os casos, com as características do Programa da Unidade selecionada. Utilizou-se de um levantamento de informações, por meio de questionário, que permitia respostas abertas e que constitui o Apêndice B.

A terceira unidade incorporada visa um mapeamento das Unidades que aplicam técnicas de marketing em seus programas de educação fiscal. Pretende-se identificar quais Unidades adotam programas que tenham incorporado técnicas de marketing e que em 31 de dezembro de 2002, tenham mais de 18 meses de duração, e destas, qual Unidade apresenta maior disponibilidade de informações à sociedade sobre o programa, suas ações e resultados e que será objeto de aprofundamento e constituirá o segundo caso.

Após a apresentação das três Unidades incorporadas visa-se obter uma visão geral do PNEF, com ênfase ao módulo relativo à sociedade em geral, bem como constatar se há aceitação ou preconceitos em relação à aplicação de técnicas de marketing social por parte dos coordenadores dos programas derivados; além de identificar no programa nacional e nos programas das Unidades que o integram se foram aplicadas técnicas de marketing e ainda, identificar a Unidade que constituirá o segundo caso.

### **5.2.1 Informações gerais sobre o PNEF**

Os recursos para o PNEF vieram, em parte, do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados brasileiros – PNAFE.

O PNAFE foi criado em função do empréstimo do BID, aprovado em 11 de novembro de 1996, da ordem de US\$ 500 milhões, que seria disponibilizado, desde que os Estados também aplicassem na modernização fiscal recursos próprios de igual valor (BRASIL, PNAFE, 2003).

O PNAFE foi encerrado em 2006. Todos os Estados e o Distrito Federal aderiram ao mesmo. Foram aplicados mais de um US\$ 1 bilhão. Desse valor, US\$ 440,0 milhões foram financiados pelo BID. (AMORIM, 2006).

A principal característica do PNAFE é ser um programa de fortalecimento institucional voltado para a melhora qualitativa e quantitativa da arrecadação tributária, com vistas, a maior justiça fiscal e para a otimização do gasto público.

Entre os diversos programas adotados pelos Estados para a modernização tributária e financeira está a instituição de programas de educação fiscal.

Em fevereiro de 1998, o Ministério da Fazenda oficializou grupo de trabalho que tinha como missão “promover e coordenar as ações necessárias à elaboração e à implantação de um programa nacional permanente de educação tributária” e que deveria buscar a integração das Secretarias de Fazenda com as Secretarias de Educação dos Estados, apoio do Ministério da Educação e de outras organizações. Em dezembro de 1998 esse grupo concluiu a formatação inicial do documento orientador do Programa de Educação Tributária. Em julho de 1999, em razão da abrangência do programa abordar questões de alocação dos recursos públicos e de sua gestão, o programa passou a ter a atual denominação.

A ESAF, órgão do Ministério da Fazenda atua como facilitadora do PNEF junto aos diversos órgãos que o integram, que por sua vez não têm vínculo hierárquico com esta, pelo

princípio da autonomia das esferas de governo. Na área federal também não há subordinação da ESAF com os órgãos federais que participam do programa.

A ESAF, por meio da Secretaria Executiva do Programa, coordena o Grupo de Educação Fiscal (GEF). Este é composto por um representante de cada um dos seguintes órgãos: ESAF, SRF e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que integram a estrutura do Ministério da Fazenda, Ministério da Educação e Secretarias da Fazenda e da Educação de cada Estado e do Distrito Federal.

A figura 5 espelha a estrutura mencionada.



Figura 5 - Estrutura do PNEF  
Fonte: Elaboração própria.

A Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002, dos Ministérios da Fazenda e da Educação, dá sustentação jurídica ao programa e define as competências dos órgãos responsáveis pela implementação do PNEF. Atribui a implementação do programa ao GEF. (BRASIL, 2003).

Compete à ESAF sediar o GEF e manter em sua estrutura, uma Gerência específica provendo os recursos necessários ao seu funcionamento. Compete também organizar e manter a memória do PNEF, atuar como integrador e articulador das experiências das diversas esferas de governo, elaborar e/ou produzir material de divulgação do programa, sediar as reuniões do grupo de trabalho e reuniões de subgrupos temáticos, e ainda estimular o desenvolvimento do PNEF junto às diversas esferas de governo, entre outras competências.

A Secretaria Executiva do Programa promove reuniões com os integrantes do GEF, onde são tratados os mais diversos assuntos relacionados com a educação fiscal, e principalmente troca de experiências.

Em cada Unidade da Federação há o Grupo de Educação Fiscal nos Estados (GEFE), órgão vinculado ao GEF, em que está prevista, a participação do representante da área fazendária que coordena o programa, e representante da área de educação, entre outros representantes de outros órgãos. Entre as competências do GEFE destaca-se a de planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações necessárias à implementação do programa no Estado/Distrito Federal.

No âmbito do Ministério da Fazenda, participam do GEF, a STN e a SRF. A Secretaria do Tesouro Nacional participa de reuniões do GEF, mas até 31 de dezembro de 2004 não desenvolvia atividades específicas voltadas à educação fiscal.

A SRF participa das reuniões do GEF com um coordenador. Em 2000 indicou representantes de 10 Regiões Fiscais do país para atuar no PNEF, que também participam das reuniões do GEF. Também foram indicados representantes das Unidades sub-regionais. Tal grupo passou a ser denominado de Grupo de Educação Fiscal da Secretaria da Receita Federal (GEFF), a partir de 2003.

A Portaria mencionada também previu o Grupo de Educação Fiscal dos Municípios (GEFM), composto com um representante de cada uma das Secretarias de Educação e da Fazenda e de outros órgãos. Entretanto, a adesão dos municípios é recente e não integra o objeto deste estudo.

As deliberações do GEF e dos órgãos vinculados são tomadas por meio da maioria de votos de seus representantes.

Compete ao GEF, conforme art. 17 da mencionada Portaria, definir missão, objetivos, valores, diretrizes e condução estratégica; planejar, executar, acompanhar e avaliar as ações do PNEF; manter sistemática de monitoramento e avaliação da implementação do PNEF; acompanhar e validar as ações do GEFE, GEFM, e do GEFF e suas projeções; realizar a divulgação do PNEF em âmbito nacional; definir alocação de recursos recebidos para o

PNEF; prestar as informações solicitadas pela Coordenação do programa; atuar como integrador e articulador de experiências; manter atualizado o documento do PNEF; desautorizar ações e material institucional incompatível com os objetivos e as diretrizes do PNEF; definir política de funcionamento do GEF.

O fato de o PNAFE ter-se encerrado em 2006, não implica no encerramento do PNEF, uma vez que este também recebe recursos do Tesouro.

### 5.2.2 Objetivos, diretrizes, abrangência e pressupostos do PNEF

Com base na versão “8” do documento orientador do programa, apresentam-se os objetivos, as diretrizes, a abrangência e seus pressupostos (BRASIL, PNEF, [1999?]).

O **objetivo geral** do PNEF é o de “Promover e institucionalizar a Educação Fiscal, para o pleno exercício da cidadania”.

Os **objetivos específicos** são:

- “Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo;
- Levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública;
- Incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos;
- Criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão”.

Foram fixadas **diretrizes**, entre as quais<sup>29</sup>:

- Ênfase no exercício pleno da cidadania,
- Tratamento das questões tributárias e de gastos públicos com abrangência dos três níveis de governo;

---

<sup>29</sup> As demais diretrizes são: Implementação do programa com recursos orçamentários internos e externos, inicialmente advindos do PNAFE; Apoio do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação; os programas estaduais devem ser desenvolvidos em parceria com as Secretarias de Fazenda dos estados e dos municípios, Secretarias de Educação dos estados e dos municípios e também, com a participação de outros órgãos e entidades representativos da sociedade.

- Evitar o uso de logomarcas e mensagens que identifiquem a gestão de governo, para uso permanente do material;
- Evitar campanhas de premiação com finalidade exclusiva de aumento de arrecadação;
- Realizar ações junto à sociedade, que promovam a participação do cidadão na gestão governamental;
- Inserção do conteúdo programático na grade curricular de forma transversal, conforme proposta dos Parâmetros Curriculares Nacionais (não faz parte do estudo).

Para tratar da abrangência do programa, se elaborou o quadro 9.

| <b>Módulo</b>  | <b>Público</b>                                    |
|--|---|
| I – Escolas Ensino fundamental                                       | Estudantes (e professores)                        |
| II – Escolas do Ensino Médio   | Estudantes (e professores)                        |
| III – Órgãos fazendários/educação e outros, dos Estados e Municípios | Funcionários                                      |
| IV - Universidades   | Estudantes (e professores e outros profissionais) |
| V - Sociedade em geral   | Toda a sociedade                                  |

Quadro 9 - Abrangência do PNEF por módulo e público.

Fonte: Elaboração própria a partir da versão 8 do documento orientador do programa. BRASIL, PNEF, [1999?].

Nota: Os módulos I e II estão relacionados com a inserção da educação fiscal nos Parâmetros Curriculares Nacionais.

Como se nota, o programa é voltado para a área da educação formal, nas escolas de ensino fundamental e médio e nas Universidades; educação não formal, voltada para funcionários públicos, principalmente para os das áreas, fazendária e de educação; e educação informal voltada para a sociedade em geral.

Podemos expressar a abrangência e públicos da educação fiscal, conforme a modalidade de educação, formal, informal e não formal, conforme figura 6.



Figura 6 - O PNEF e sua abrangência em relação à modalidade de educação.

Fonte: Elaboração própria.

Como pressupostos, o PNEF parte da condição de que a desburocratização, a simplificação da legislação, principalmente a tributária, o oferecimento ao cidadão de serviços públicos de qualidade são condições para o seu êxito. Mas, não atua diretamente nesses fatores.

Para o módulo V, que abrange a sociedade em geral, o programa prevê (em tese) o desenvolvimento de ações em todos os segmentos da sociedade brasileira, para desenvolver na sociedade uma consciência participativa e crítica das questões de cidadania e fiscalidade.

### 5.2.3 A primeira avaliação do PNEF

A ESAF promoveu a primeira avaliação do PNEF, relativa a 2001, a partir da implantação de Sistema de Monitoramento<sup>30</sup>. Foi elaborado o Relatório de avaliação do PNEF (BRASIL, ESAF, 2003) por comissão de avaliação constituída com cinco integrantes titulares e três suplentes, do GEF, do qual extraímos as informações, a seguir.

A definição do sistema considerou a exigência de dois tipos de avaliação: a formativa, com a finalidade de identificar informações necessárias à gestão local e úteis para a equipe de avaliação, e a somática, para obtenção de informações sobre o mérito do programa, útil para tomada de decisões.

<sup>30</sup> O sistema foi construído em 2000 e 2001, com a colaboração de consultoria do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Foram avaliadas 25 Unidades da Federação<sup>31</sup> por meio de grandes grupos de atividades: Proposta do programa, bases institucionais, capacidade organizacional, atividades do programa e resultados obtidos.

A avaliação identificou aspectos positivos, como a adequação dos projetos estaduais às diretrizes do programa nacional, mesmo assegurando as características regionais. As condições formais de implementação dos programas estaduais também foram avaliadas positivamente.

Foram encontradas algumas fragilidades, tais como, baixa integração da Educação Fiscal com as demais atividades desenvolvidas no Estado, insuficiência de recursos financeiros, incoerência e inconsistência de algumas propostas, processo de institucionalização dos princípios participativos e de sustentabilidade com falhas, estrutura organizacional não adequada; e ainda, ausência de financiamento, ausência ou precariedade de práticas de monitoramento e de avaliação, falta de práticas participativas na maioria dos Estados e ainda, falta de integração entre a área fazendária e da educação, no nível federal.

A conclusão da comissão de avaliação foi de que o sistema de gestão então vigente, não garantiria a continuidade do programa. Foram feitas recomendações para que tanto na área federal como na estadual o programa fosse fortalecido.

Considerou-se que para implementação do programa, deveriam ser criados indicadores para avaliação dessa implementação.

A partir das conclusões da comissão de avaliação, o GEF foi motivado a formular plano estratégico para o PNEF, que prevê objetivos, estratégias e metas.

#### **5.2.4 O Plano estratégico do PNEF para 2004-2007**

---

<sup>31</sup> Não foi avaliado o Estado de Alagoas, por não ter encaminhado as informações necessárias à equipe de avaliação, o Estado do Rio Grande do Sul que não estava no programa em 2001 e a Receita Federal que já participava do programa, mas, há pouco tempo.

O plano estratégico para 2004-2007 foi documentado e disponibilizado no sítio da ESAF na internet (BRASIL, 2004).

Esse documento contém uma visão geral do desenvolvimento do PNEF até 2003.

O processo de planejamento levou em conta três fases: coleta, análise e síntese, e revisão e conclusão. Contou com a participação dos participantes do GEF e GEFF, com a assessoria de consultoria especializada.

Foram realizadas em dias subseqüentes três oficinas temáticas correspondentes a cada uma dessas fases, e cada oficina foi composta por seis estações de trabalho. Os participantes foram divididos em grupos de formação interdisciplinar e deveriam cumprir cada tarefa com base em roteiro previamente estabelecido. Todos os grupos deveriam percorrer todas as estações de trabalho e ao final, na estação em que se iniciou a rota sintetizar todas as colaborações dos demais grupos. Posteriormente o material foi sistematizado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação que efetuou os ajustes necessários para a produção do documento final.

Entre os cenários desejados para o PNEF nos dez anos seguintes, cita-se o aumento do capital político do cidadão, por meio do desenvolvimento da democracia participativa, com a redução da exclusão social e da desigualdade na distribuição da renda e a redução da sonegação fiscal. Considera-se essencial que haja uma elevação da transparência quanto ao gasto público. Do ponto de vista educacional espera-se uma educação voltada para o desenvolvimento pleno do ser humano, com o estímulo de hábitos, valores e atitudes e desenvolvimento de competências mediante a incorporação da educação fiscal nas políticas educacionais nacionais e locais, no currículo e na política pedagógica das instituições de ensino.

Para a elaboração do plano estratégico foram estabelecidas a visão de futuro e a missão: para o PNEF, instituições gestoras e para a educação fiscal, conforme quadro 10.

| Modalidade                    | Visão de futuro   | Missão  |
|-------------------------------|---|---|
| PNEF                          | Ser conhecido e incorporado por toda a sociedade brasileira   | Contribuir permanentemente para a formação do indivíduo, visando ao desenvolvimento da conscientização de seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e ao controle social do Estado democrático. |
| Instituições gestoras do PNEF | Ter implantado e estruturado totalmente o PNEF junto às três esferas de governo e entidades da sociedade civil            | Desenvolver o PNEF, institucionalizadamente, de forma ética e responsável.  |
| Educação fiscal               | Contribuir para a construção de um novo modelo de Estado que tenha como essência a justiça fiscal e social e a democracia | Estimular a mudança de valores, crenças e culturas do indivíduo, na perspectiva da formação de um ser humano integral, como meio de possibilitar o pleno exercício de cidadania e propiciar a transformação social. |

Quadro 10 - Visão de futuro e missão do PNEF, instituições gestoras e da educação fiscal

Fonte: Elaboração própria, a partir da visão de futuro e missão transcritos do *Plano Estratégico 2004-2007*, BRASIL, 2004.

Segundo o mesmo documento, considerando-se o resultado até 2003, há cerca de 3.284.941 alunos atendidos e 15.491 escolas envolvidas, no ensino fundamental e médio em que participam todas as Unidades da Federação, além da adesão de diversos municípios.

O quadro 11 trata das oportunidades do programa, fraquezas, ameaças e dos problemas que compõem a análise situacional para a elaboração desse plano estratégico.

Ainda no âmbito da análise situacional, para cada problema levantado foram identificadas as causas prováveis e estabelecidas as principais ações. Desses problemas selecionamos dois, para descrever as causas e ações, que têm maior relação com este estudo e que são explicitados no quadro 12.

Finda a fase de análise situacional foram definidos os objetivos estratégicos, as estratégias, as metas, as ações, o responsável e o prazo. Os objetivos estratégicos são os seguintes:

- Fundamentar teórica e metodologicamente a educação fiscal e o PNEF que implica no estabelecimento das estratégias de definição do referencial teórico e metodológico (até junho de 2005) e de disseminação (divulgar o referencial até dezembro de 2006);
- Implementar o PNEF em todos os Estados brasileiros;
- Fortalecer as instituições gestoras no que tange ao PNEF

| ANÁLISE SITUACIONAL DO PROGRAMA   |
|---|
| <b>OPORTUNIDADES</b>  |
| Sociedade civil participativa, estabelecimentos de parcerias com organizações e movimentos sociais, sociedade mais informada e mais exigente, maior eficiência no controle da gestão pública, governos democráticos, cenário sócio-político e econômico propício à implementação do PNEF, etc.  |
| <b>FRAQUEZAS</b>  |
| Falta de: publicidade, catalogação do material do PNEF, atuação do PNEF com entidades e movimentos sociais, divulgação e sensibilização interna do PNEF nas instituições gestoras; ausência de indicadores de desempenho qualitativos para medir os resultados; recursos humanos, materiais e financeiros que não atendem às necessidades do programa, etc.   |
| <b>AMEAÇAS</b>  |
| Falta de: transparência na administração pública, informação da sociedade, compromisso político e social; desconhecimento do PNEF pela sociedade, oportunismo político, dificuldade de entendimento da linguagem da administração pública, desarticulação dos movimentos sociais, exclusão social e digital, etc.   |
| <b>PROBLEMAS LEVANTADOS</b>   |
| Participação insuficiente do Ministério da Educação e da Fazenda, dificuldade de sensibilização de autoridades, falta de sensibilização dos segmentos da sociedade civil organizada, reduzida implantação de sistemas de monitoramento e avaliação das Unidades, precária definição de resultados esperados e indicadores quantitativos e qualitativos, dificuldade para obtenção de financiamento, falta de divulgação do PNEF na mídia em nível nacional, entre outros. |

Quadro 11 - Análise situacional do PNEF efetuada na elaboração do plano estratégico

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise situacional do programa inserida no *Plano Estratégico 2004-2007*, BRASIL, 2004.

| PROBLEMAS   | CAUSAS PROVÁVEIS  | PRINCIPAIS AÇÕES   |
|---|---|--|
| Precária definição de resultados esperados do PNEF e indicadores quantitativos e qualitativos | Ausência de diagnóstico, quanto ao cenário real e desejado, heterogeneidade da formação e qualificação do grupo gestor, ausência da formação específica para a gestão do PNEF e tratamento da cidadania | Capacitação dos membros do GEF em planejamento, monitoramento e avaliação; execução do planejamento estratégico e acompanhamento, reformulação do sistema de monitoramento e avaliação com estabelecimento de indicadores. |
| Falta de divulgação do PNEF na mídia nacional   | Ausência de: interesse político na divulgação do PNEF, de sensibilização da alta gerência do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação e de recursos específicos para financiamento das ações   | Estabelecimento de um plano de marketing.  |

Quadro 12 - Análise situacional do PNEF: Problemas, causas e ações.

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise situacional do programa inserida no *Plano Estratégico 2004-2007*, BRASIL, 2004.

As estratégias para implementar o PNEF em todos os Estados brasileiros são as contidas no quadro 13.

| Estratégia                                | Descrição  |
|---|--|
| Sensibilização da sociedade               | Organizações não governamentais, Organizações da sociedade civil de interesse público, entidades de classe e clubes de serviço, por meio de fóruns, palestras, feiras e outras atividades em percentuais estabelecidos nos anos de 2004 a 2007, a cargo do GEFE e GEFF.  |
| Sensibilização das instituições de ensino | Metas para instituições de ensino superior, médio e fundamental, cuja ação é a apresentação do PNEF aos reitores, diretores, coordenadores pedagógicos, conselhos escolares, em percentuais que variam com a modalidade de ensino e prazos de 2004 a 2007, a cargo do GEFE e GEFF.   |
| Divulgação e disseminação                 | Elaboração de projeto de comunicação social e marketing para o PNEF, cuja ação é a apresentação do projeto ao GEF e validação até dezembro de 2007; implantação do projeto de comunicação social e marketing, cuja ação é a execução das ações definidas no projeto validado, com prazo de 2005 a 2007; execução dos sítios educativos e informativos na internet que envolve a ação de criação de novos sítios estaduais e atualização dos existentes; realização de seminário nacional sobre educação fiscal até dezembro de 2005. |
| Formação continuada                       | Tutores de curso de disseminadores, formação de disseminadores, formação de professores da rede pública estadual, em números e datas estabelecidos.  |
| Outras                                    | Ampliação da cobertura do PNEF nos municípios, implementação nas instituições de ensino e Fortalecimento que constitui a sensibilização dos dirigentes das instituições gestoras do PNEF, a aproximação das unidades gestoras e previsão orçamentária.   |

Quadro 13 - Estratégias para implementar o PNEF em todos os Estados brasileiros

Fonte: Elaboração própria, a partir da análise situacional do programa inserida no *Plano Estratégico 2004-2007*, BRASIL, 2004.

Em relação ao terceiro objetivo estratégico de fortalecer as instituições gestoras no que tange ao PNEF, foram estabelecidas as estratégias de fortalecimento e de sustentabilidade:

- **Sustentabilidade:** Foi previsto o lançamento e divulgação do plano estratégico, o estabelecimento de convênio de cooperação técnica entre 100% das instituições gestoras para o desenvolvimento do PNEF e a articulação política com 100% dos gestores das instituições que compõem o GEF;

- **Fortalecimento:** Foram estabelecidas três metas, das quais duas são as mais relevantes para este estudo. A primeira meta é aperfeiçoar, sistematizar e implementar 100% do monitoramento e avaliação do PNEF, com o estabelecimento de ações e prazo. A segunda

meta relacionada com a sustentabilidade é o alinhamento de 100% dos planos estratégicos de Educação Fiscal das instituições gestoras ao plano estratégico do PNEF, até dezembro de 2006. As duas ações relacionadas são: o acompanhamento do alinhamento entre o plano estratégico nacional e os locais, e o estabelecimento, a partir do sistema de monitoramento e avaliação, dos eixos comuns e obrigatórios entre o plano estratégico do PNEF e os planos estratégicos das instituições gestoras (União e Estados).

A maioria das ações previstas no plano estratégico se estende até 2007. As metas inseridas no Plano Plurianual, para 2004 a 2007, estão relacionadas apenas com os módulos I e II<sup>32</sup>.

Nas considerações finais do documento relativo ao Plano Estratégico, consta que no contexto da época, o maior desafio era o desenvolvimento de uma democracia participativa. Consta ainda que do ponto de vista político e de sustentabilidade institucional, era necessário que o programa fosse reconhecido e priorizado pela alta gestão dos três Poderes como uma política pública, com a sua inserção no planejamento estratégico das três esferas de governo. Também foi destacado que era essencial a divulgação do programa em toda a mídia nacional.

Os recursos necessários previstos para as ações do PNEF, com participação da União foram da ordem de R\$ 5,3 milhões, para o período de 2004 a 2007<sup>33</sup>.

### **5.2.5 Disseminação e divulgação do programa**

Antes da elaboração do plano estratégico, no âmbito do GEF, foi elaborada uma proposta para elaboração de um projeto de comunicação e marketing, no nível nacional, mas não foi levado adiante. O mesmo tinha como objetivo “dar visibilidade ao PNEF para promover e institucionalizar no País a Educação Fiscal, para o pleno exercício da cidadania”. (REUNIÃO DO GEF, 2002, p. 52).

---

<sup>32</sup> Refere-se ao número de alunos a serem instruídos em educação fiscal, número de professores a serem capacitados e número de municípios a serem alcançados.

<sup>33</sup> Não estão inseridos nesse valor os recursos da Secretaria da Receita Federal e os recursos dos Estados e Distrito Federal.

Entre as estratégias de ação previstas nessa proposta são as seguintes (REUNIÃO DO GEF, 2002, p. 53):

- Negociação com os Ministérios da Fazenda, Educação e do Planejamento para fins de financiamento do projeto;
- Contratação de empresa para elaboração e execução do projeto;
- Submeter o projeto elaborado pela empresa à aprovação do GEF e submeter as peças de comunicação e marketing à aprovação da ESAF e dos Ministérios;
- Contratar empresa de pesquisa para avaliação do impacto das campanhas publicitárias;
- Avaliação do resultado das campanhas apresentado nas pesquisas;
- Ampliação dos participantes da comissão de marketing.

As causas prováveis para o insucesso, conforme foi identificado na análise situacional realizada na elaboração do Plano estratégico são a ausência de recursos específicos para o financiamento das ações, a falta de interesse político na divulgação do PNEF e a ausência de sensibilização da alta gerência do Ministério da Fazenda e Ministério da Educação, para liberação de recursos para essa finalidade.

Posteriormente, a elaboração de um projeto de comunicação social e marketing para o PNEF bem como sua implantação foi incluída no plano estratégico acima mencionado.

Em 2004 foi criada uma Comissão para a elaboração da proposta. Foi elaborado documento em que foram esboçadas as ações relacionadas com as providências a tomar para se conseguir recursos para formulação e implementação de campanha institucional para divulgação do programa. A finalidade do projeto incluía a divulgação de experiências positivas das Unidades como resultado do programa, bem como, a disseminação da educação fiscal. Até 31 de dezembro de 2004, ainda não havia resultados concretos em relação à obtenção de recursos financeiros, para levar o projeto adiante.

No âmbito do PNEF não consta a existência de qualquer estudo sobre a opinião fiscal dos brasileiros e também não há notícia de que exista pesquisa dessa natureza na ESAF<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Informação confirmada com o gerente do PNEF.

Tampouco existe qualquer informação a esse respeito no sítio da SRF na internet, em diversas consultas efetuadas.

Também se esperava que o Ministério de Educação, cujo representante participa das reuniões de educação fiscal e que tem um representante na Comissão temática de marketing pudesse incluir entre suas peças publicitárias, um espaço para a educação fiscal, mas, até 31 de dezembro de 2004, não houve sucesso nessa estratégia.

No nível da esfera federal, a Receita Federal disponibilizou para a sociedade uma página na internet “Leãozinho”, que reúne informações sobre educação fiscal dirigida a jovens e também disponibiliza informações para professores, em sua biblioteca virtual. Essa é uma forma de divulgação e disseminação do programa (BRASIL, 2002)

#### **5.2.6 Pesquisa junto aos coordenadores dos programas de educação fiscal**

A pesquisa junto aos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades tem como objetivo conhecer sua opinião sobre a incorporação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal, em relação aos programas que coordenam. O questionário não previu respostas padronizadas. Essa etapa foi iniciada em agosto de 2003 e finalizada em março de 2004.

Responderam ao questionário, 22 coordenadores o que corresponde a 79% das 28 questionários enviados<sup>35</sup>. O quadro 14 contém a síntese das respostas:

Em relação à opinião sobre a inserção das técnicas de marketing aos programas de educação fiscal que coordenam, todos responderam que as técnicas de marketing deveriam ser inseridas nos programas de educação fiscal. A maioria se expressou com algumas palavras que foram reproduzidas, em forma de síntese na tabela mencionada.

---

<sup>35</sup> Não responderam as Unidades do Amapá, Amazonas, Paraná, Roraima, Sergipe e Receita Federal.

| Nº de respondentes | Opinião  |
|--------------------|--|
| 10                 | Concordam com a aplicação de técnicas de marketing.  |
| 1                  | Concorda, desde que acompanhadas de técnicas de monitoramento e avaliação – preocupação com promoção política.   |
| 1                  | Preferência pelo marketing a cargo do Ministério da Educação.  |
| 1                  | Dar conhecimento do programa e de seus resultados  |
| 1                  | Marketing como instrumento adicional de disseminação   |
| 1                  | Técnicas de marketing indispensáveis para comunicação de massa para exercício da cidadania, inclusive o fiscal.  |
| 1                  | Marketing para contribuir positivamente para a consciência fiscal, quando bem utilizado.   |
| 1                  | Marketing como instrumento de diagnóstico da melhor comunicação e alcance do público   |
| 1                  | Forte trabalho de comunicação social   |
| 1                  | Técnicas de marketing necessárias e urgentes   |
| 1                  | Técnicas voltadas para a conscientização fiscal com descarte do marketing voltado para campanhas passageiras e de curto prazo, como campanhas para pedir nota fiscal e outras. |
| 1                  | Foco voltado para a conscientização de cidadania   |
| 1                  | Campanhas institucionais   |

Quadro 14 - Opinião dos coordenadores sobre a aplicação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal

Fonte: Elaboração própria.

O conjunto dessas respostas nos dá um rico panorama de como os coordenadores vêem a possibilidade de as técnicas de marketing serem inseridas em programas de educação fiscal.

Entre as respostas, observa-se que uma refere-se à preferência pelo marketing formulado pelo Ministério da Educação, o que revela a preocupação com custos no âmbito de sua Unidade. Também há referência à divulgação do programa e dos seus resultados, no sentido de divulgação de experiências positivas.

Ainda se destacou que as técnicas de marketing devem ser aplicadas, desde que haja monitoramento e avaliação de seus resultados e sem objetivos de promoção política. Outra resposta deu ênfase ao marketing como instrumento de diagnóstico da melhor comunicação e alcance do público.

Também foi dito que campanhas de curto prazo com objetivo imediato de aumento de arrecadação devem ser descartadas, e que o foco deve estar voltado para a conscientização da cidadania e da consciência fiscal.

As técnicas de marketing também foram lembradas como importantes, urgentes e necessárias, como instrumento de comunicação de massa, de forte trabalho de comunicação social e como campanhas institucionais.

Também se perguntou sobre a intenção do coordenador propor à direção de sua Unidade, a elaboração de um plano de marketing para contribuir com a disseminação da educação fiscal. Não houve padronização de respostas. Estas foram livres.

O quadro 15 evidencia a resposta dos coordenadores sobre a intenção de propor à direção da Unidade, a elaboração de plano de marketing para disseminar a educação fiscal.

| Nº de respostas | Resposta dos coordenadores                                 |
|-----------------|--|
| 6               | Entendem que já utilizam planos de marketing               |
| 8               | Sim  |
| 5               | Não, porque sabem que não há recursos orçamentários        |
| 1               | Plano em fase de elaboração                                |
| 1               | Plano pronto, aguardando questões legais a serem definidas |
| 1               | Não respondeu  |

Quadro 15 - Intenção de propor à direção da Unidade, a elaboração de plano de marketing para disseminar a educação fiscal.

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se, que, entre os que não pretendem propor um plano de marketing social, somente não o fazem porque sabem que não há recursos orçamentários suficientes para essa finalidade.

Quando questionados sobre pontos fracos do programa que coordenam, cinco coordenadores responderam com fatos direta ou indiretamente relacionados com o marketing, conforme quadro 16<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Dos coordenadores que responderam ao questionário, 73% responderam sobre aspectos negativos não ligados ao marketing e 4,5% não responderam.

| Nº de respondentes | Pontos fracos  |
|--------------------|--|
| 1                  | Falta de marketing.  |
| 1                  | Falta de divulgação do programa nos meios de comunicação social.   |
| 1                  | Grande dificuldade em transmitir uma mensagem positiva acerca do tributo para uma sociedade que não acredita, com razão, nos políticos e na questão pública. |
| 1                  | Limitação de recursos financeiros que possam viabilizar a produção e distribuição de material publicitário.  |
| 1                  | Ações apenas pontuais em outros segmentos da sociedade (além da comunidade escolar)  |

Quadro 16 - Pontos fracos dos programas implementados relacionados com questões ligadas ao marketing.

Fonte: Elaboração própria.

Pela natureza das respostas, se observa que na verdade, é a falta de ações de marketing, a dificuldade para transmitir a mensagem, a dificuldade financeira para viabilizar a produção e distribuição de material, o trabalho em outros segmentos da sociedade é que são considerados pontos negativos.

As demais respostas envolvem pontos fracos de outra natureza relacionados com o programa, tais como falta de recursos financeiros, falta de apoio e de continuidade das ações por parte da área da educação, dificuldade de implementar instrumento de monitoramento e avaliação; insuficiência de pessoas para trabalhar no programa, falta de conscientização dos gestores públicos para com a educação fiscal, falta de institucionalização do programa, falta de ação integrada com as várias Secretarias de Estado, falta de integração dos diversos órgãos que participam do programa, implementação do programa dependente de apoio político; falta de introdução da educação fiscal como base mínima de qualidade no atendimento e falta da introdução da educação fiscal no planejamento estratégico de todas as Secretarias de Estado.

Das respostas dos coordenadores aos itens abordados, se observa que convergem para a aceitação da aplicação das técnicas de marketing aos programas de educação fiscal. Não foram aflorados preconceitos contra a aplicação de técnicas de marketing.

### 5.2.7 Identificação das Unidades que implementaram planos de marketing

Temos como objetivo identificar aquelas Unidades que em 31 de dezembro de 2002 já tinham programa de educação fiscal com utilização das técnicas de marketing há mais de 18 meses de duração, posto que o programa é permanente e os resultados são esperados no longo prazo. Consideramos como Unidades, os órgãos fazendários que coordenam o respectivo programa de educação fiscal no âmbito estadual e do Distrito Federal (capital do país) e no âmbito federal, a SRF.

Algumas Unidades responderam que não utilizam planos de marketing estruturados, mas, fazem uso de técnicas de marketing de forma pontual. São as Unidades do Pará, Pernambuco, Rondônia e Espírito Santo<sup>37</sup>.

Responderam que se incorporou ao programa de educação fiscal plano de marketing as Unidades de: Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Piauí e Rio Grande do Norte. O quadro 17 indica as nossas constatações sobre a adoção de plano de marketing por quatro dessas Unidades.

Os programas de educação fiscal dos Estados do Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Goiás e Piauí, não se enquadram nas características objeto de aprofundamento do presente estudo, conforme se depreende do quadro 17.

Para aumentar a segurança quanto à identificação de Unidades que utilizam planos de marketing (levando em conta que nem todos responderiam ao questionário), procuramos em todas as páginas das Secretarias de Fazenda das Unidades da Federação e da Receita Federal sobre a existência de programas de educação fiscal com uso de planos de marketing, para seleção dos programas objeto do estudo. As consultas foram feitas em 27 de janeiro de 2004.

---

<sup>37</sup> Pará: Estar em vários eventos (universitários, associações, comunidades, escolas, órgãos públicos) apresentando, peças, paródias, palestras; Pernambuco: Divulgação do trabalho; Rondônia: Utilizam o mínimo de marketing, como inserções gratuitas em jornais locais, rádio, televisão e site internet; Espírito Santo: Utilização da mídia espontânea para divulgação das ações realizadas pelo programa.

| Estado              | Plano de marketing: Respostas e constatações   |
|---------------------|--|
| Piauí               | Questionado o coordenador sobre o que seria esse plano não houve resposta. Na página da Secretaria da Fazenda na internet, se verificou que a temática de educação fiscal está inserida no sítio, mas, não consta nenhuma informação que pudesse levar à conclusão de que o programa tenha utilizado plano de marketing estruturado. Nos relatórios da ESAF nada foi localizado a respeito.  |
| Goiás               | O respectivo coordenador não respondeu ao questionamento sobre o que seria o plano de marketing. Consultando a página da Secretaria da Fazenda na internet, localizou-se uma campanha para troca de nota/cupom fiscal por cupons para concorrer a prêmios que se realizaria entre agosto de 2003 e agosto de 2004. Nos relatórios da ESAF nada foi localizado a esse respeito. Não há indicação de que essa campanha esteja vinculada ao programa de educação fiscal e seu período de vigência não se relaciona com este estudo.                   |
| Minas Gerais        | A Secretaria da Fazenda tem página na internet, na qual foi incluída a educação fiscal. Tem campanha atrelada à loteria estadual do tipo “raspadinha”, com início em novembro de 2003 e final em janeiro de 2004, denominada: “Minas nota 10”, quem quer mudanças exige a nota fiscal. Também utiliza logomarca, <i>banners</i> , <i>folders</i> , cartilhas, camisetas, bonés, régua e pastas para divulgação do programa. Em 2002, utilizou rádio e televisão para entrevistas, mas como ações pontuais. Não tem plano de marketing estruturado. |
| Rio Grande do Norte | O programa de educação fiscal tinha um plano de marketing, porém poucos recursos financeiros eram destinados para as ações. A divulgação do programa era realizada por meio de panfletagem nos shoppings e por meio de algumas ações isoladas na mídia. À época da pesquisa estava em fase de preparo uma campanha vinculada a nota/cupom fiscal.  |

Quadro 17 - Constatações sobre a adoção de plano de marketing

Fonte: elaboração própria.

Constatamos que há Unidades que têm campanhas de comunicação de massa, mas, não vinculadas ao programa de educação fiscal. Os Estados são os seguintes:

- Ceará: Tem a campanha “Nossa Nota” realizada de julho a dezembro de 2003;
- Rio Grande do Sul: Tem a campanha “a nota é minha” e “nota solidária”, conforme Decreto nº 42.791 de 30 de dezembro de 2003;
- Rio de Janeiro: Tem a campanha “Notinha na mão” de acordo com o Decreto nº 32.906 de 21 de março de 2003;
- Sergipe (não respondeu ao questionário): Há a campanha “Não é dinheiro, mas traz felicidade SUPERFAZ”, conforme Decreto nº 22.181 de 18 de setembro de 2003, válida até dezembro de 2003.

Estas campanhas citadas não atendem aos requisitos desta pesquisa (em 31 de dezembro de 2002, ter pelo menos 18 meses de duração). Acrescente-se que os coordenadores dos programas de educação fiscal que responderam ao questionário, não as reconheceram como vinculadas ao programa de educação fiscal.

Consultamos também os três relatórios do ano de 2002 relativos às Reuniões do GEF<sup>38</sup>.

Constatamos que os Estados de Alagoas e da Bahia utilizaram técnicas de marketing, em seus programas de educação fiscal, e em 31 de dezembro de 2002, já tinham mais de 18 meses de duração.

Para o Estado da Bahia, a mídia foi muito importante para o lançamento do Programa que iniciou com a campanha “Sua Nota é Um Show” (troca de notas ou cupons fiscais por ingresso em shows). Depois implementou o projeto “Sua nota é um show de solidariedade” que consiste na doação desses documentos a entidades que concorrem a prêmios para aplicação em suas atividades. Por fim implementou o “Faz-Universitário”, que diz respeito a doação de bolsas de estudo concedidas em escolas particulares e bolsa de auxílio, para os estudantes de universidades públicas<sup>39</sup>.

Além do lançamento inicial do programa, a mídia foi utilizada para anunciar shows e eventos ou em períodos que concentram maiores vendas aos consumidores. No intervalo de shows e eventos, são transmitidas para o público presente, mensagens sobre as campanhas. Essas informações foram prestadas pelo coordenador do programa desse Estado.

---

<sup>38</sup> As reuniões foram realizadas de 23 a 25 de abril (Belém), de 06 a 08 de agosto (Maceió) e de 02 a 05 de dezembro (Brasília).

<sup>39</sup> Por esse projeto há mobilização das instituições de ensino particulares que abdicam de 25% da mensalidade cobrada, as empresas contribuintes do ICMS, que pagam com recursos próprios no mínimo 50% do valor restante da mensalidade ou da bolsa auxílio e o governo que renuncia a parte do ICMS devido pelas empresas participantes (posteriormente a 31.12.2003 houve alteração desses percentuais). Em diversas fases desse concurso de bolsas há a exigência de reunir documentos fiscais seja para a escola participar do concurso, seja para troca por livros, seja como entrada para assistir aulas-show em que são tratadas disciplinas exigidas no vestibular para cursar o ensino superior.

Com base no sítio da Secretaria da Fazenda dos dois Estados, observa-se que o Estado de Alagoas, tem mais informações sobre as ações e resultados relacionados com o Programa. Também esse Estado produz relatórios anuais sobre o programa, que são divulgados à sociedade. Ainda que a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia apresente em seu sítio informações sobre o programa, que denomina de “Programa de Educação Tributária” constata-se que o Estado de Alagoas divulga informações sobre o programa de forma mais ampla.

Adicionalmente, em contato pessoal com os coordenadores dos programas dos dois Estados, a respeito do respectivo programa se percebeu maior disponibilidade para o fornecimento de informações por parte da Coordenação do Programa de Educação Fiscal do Estado de Alagoas.

Levando-se em conta as informações disponíveis na internet verifica-se que o programa de Alagoas oferece ampla variedade de informações à sociedade, mais do que o programa da Bahia; cumulativamente, levando em consideração a maior receptividade inicial do coordenador do Estado de Alagoas, para disponibilizar informações, chegou-se à conclusão que o programa de Alagoas atenderia às condições essenciais para a realização do estudo.

Assim foi selecionada a Unidade para aprofundamento do estudo sobre a aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal.

Uma vez abordadas as três unidades incorporadas do caso, passamos às considerações sobre o caso que pretende reunir essas unidades no caso único.

### **5.2.8 Considerações sobre o caso**

O PNEF é um programa coordenado pela ESAF (íntegra a estrutura do Ministério da Fazenda), que norteia 28 programas de educação fiscal de âmbito estadual, federal e

distrital<sup>40</sup>, aos quais atribuímos o nome de “Unidades”. Abrange a área fazendária e a de educação de cada Unidade, embora a coordenação dos programas esteja vinculada à área fazendária.

Seu objetivo é o de promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania. Portanto, o próprio objetivo indica que a educação fiscal é um meio para que se alcance o pleno exercício da cidadania.

Foram definidos quatro objetivos específicos. Um deles, de caráter abrangente se refere a “levar conhecimento ao cidadão sobre a administração pública”, isto é, o cidadão deve conhecer o funcionamento da administração pública em geral.

Dois dos objetivos dizem respeito a questões mais voltadas para a fiscalidade, como “sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo”, de caráter mais restrito, em que as vertentes de arrecadação e de aplicação dos recursos públicos estão presentes; e o objetivo de “incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos”, que por sua vez depende da transparência nos gastos públicos e a criação de mecanismos para que esse acompanhamento possa ser viabilizado.

O quarto objetivo tem grande carga de subjetividade, pois abrange “criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão”. Apresentamos no quadro 18 as características dos objetivos específicos do PNEF.

| Objetivos específicos   | Características   |
|---|---|
| Levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública                     | Visão ampla do funcionamento da administração pública em geral.   |
| Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo                | Visão restrita voltada ao conhecimento da fiscalidade, nas vertentes de arrecadação e aplicação dos recursos públicos.                  |
| Incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos | Envolve a criação de mecanismos para que esse acompanhamento se viabilize. Implica na necessidade da transparência dos gastos públicos. |
| Criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.       | Subjetividade: O termo “relação harmoniosa” tem carga bastante subjetiva.   |

Quadro 18 - Características dos objetivos específicos do PNEF

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL, PNEF, [1999?]

<sup>40</sup> Também norteia programas municipais que não fazem parte do estudo.

No quadro 19, apresentamos as características das principais diretrizes.

| Diretrizes  | Características  |
|---|--|
| Ênfase no pleno exercício da cidadania  | A busca do pleno exercício da cidadania está vinculada ao objetivo geral e deve permear todas as ações   |
| Realização de ações junto à sociedade que promovam a participação do cidadão na gestão governamental          | Em tese abrange diversas formas de participação do cidadão na gestão governamental, inclusive o incentivo ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos |
| Evitar campanhas de premiação com finalidade exclusiva de aumento de arrecadação                              | As campanhas com distribuição de prêmios não estão proibidas, mas não podem estar voltadas exclusivamente ao aumento de arrecadação                            |
| Evitar o uso de logomarcas e mensagens que identifiquem a gestão de governo, para uso permanente do material; | Revela-se a preocupação com a continuidade do programa, mesmo após a mudança de gestão governamental, e com a racionalidade nos gastos com material.           |
| Tratamento das questões tributárias e de gastos públicos com abrangência dos três níveis de governo           | Revela a preocupação com o aproveitamento de oportunidades para divulgação da temática fiscal  |
| Inserção do conteúdo programático na grade curricular de forma transversal                                    | Diretriz voltada para a educação formal  |

Quadro 19 – Características das diretrizes do PNEF

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL, PNEF, [1999?]

Das principais diretrizes do PNEF constata-se que as experiências anteriores com programas de educação tributária formaram a base sobre a qual as diretrizes foram determinadas. Por exemplo, no passado houve programas de educação tributária que foram interrompidos, inclusive com desperdício de material por vinculação a gestão de governo anterior, e não se quer que essa situação se repita em relação aos programas das Unidades que integram o PNEF. Também houve campanhas com distribuição de prêmios (sorteio), com finalidade exclusiva de aumento de arrecadação, para incentivo ao cidadão pedir nota fiscal quando adquiria um produto, situação que não se deseja para o PNEF, provavelmente porque uma vez cessada a distribuição de prêmios se perde o interesse pela temática fiscal.

Igualmente, campanhas voltadas exclusivamente à temática fiscal, podem gerar certa antipatia dos cidadãos. Certamente, por acreditarem que cabe apenas aos órgãos da administração tributária a obrigação de fiscalização, daí o foco do PNEF estar voltado para a

ênfase ao exercício da cidadania, o que torna os assuntos voltados para a fiscalidade, menos áridos e vistos como consequência do exercício da cidadania.

A diretriz vinculada à participação do cidadão na gestão governamental depende de instrumentos que facilitem essa participação, ou seja, a transparência das ações de governo e a disponibilidade de informações ao público são fatores importantes para que os cidadãos compreendam o que está ocorrendo na gestão de governo, mas, também são necessários instrumentos que permitam essa participação.

Para que tal diretriz seja seguida há necessidade de vontade política do governo para que facilite a divulgação de informações ao público bem como para que crie instrumentos para que essa participação dos cidadãos possa ocorrer. Para o cumprimento dessa diretriz, o GEF necessita convencer autoridades de instâncias superiores a adotar os mecanismos adequados para que realmente possa haver a possibilidade de participação dos cidadãos na gestão governamental. Vislumbramos uma grande dificuldade do GEF para seguir tal diretriz.

Quanto à diretriz do tratamento das questões tributárias nos níveis de governo federal, estadual e municipal, o tratamento dessas questões, por uma das esferas deve abranger não só as respectivas questões tributárias específicas, mas também deve ser amplo de forma que possibilite melhor compreensão do sistema tributário, para que sejam maximizados os recursos e oportunidades.

Os objetivos e as diretrizes serão úteis quando confrontados com as características do programa de educação fiscal de Alagoas, o que se dará no capítulo seguinte.

O documento norteador do programa registra que é condição para seu êxito, a simplificação da legislação, principalmente a tributária, e o oferecimento de serviços públicos de qualidade, embora não atue diretamente nesses fatores.

O PNEF é voltado para o ensino fundamental, médio e superior, para funcionários públicos com ênfase nos funcionários das áreas da fazenda e da educação, e para a sociedade em geral. Portanto, abrange a educação formal, não formal e a informal. Tem como público objetivo, os jovens e os adultos. Os resultados do programa em termos quantitativos

abrangeram apenas os módulos do ensino fundamental e médio, em termos qualitativos não houve avaliação.

Verifica-se que um dos grandes problemas do PNEF é a falta de indicadores para a avaliação do programa. Esse problema foi identificado na avaliação referente a 2001, realizada em 2002. Concluiu-se que o sistema de gestão então vigente, não garantiria a continuidade do programa. Foram feitas recomendações para que tanto na área federal como na estadual o programa fosse fortalecido.

Essa avaliação (abrangeu também outros fatores) e suas conclusões motivaram a elaboração do plano estratégico 2004-2007. Na elaboração do Plano, em que participaram os integrantes do GEF foi definido o cenário desejado para os dez anos seguintes. Também foram estabelecidas a visão de futuro e a missão do PNEF, bem como, das instituições gestoras e da educação fiscal. Para a elaboração desse plano não se utilizou nenhuma pesquisa sobre a opinião fiscal dos brasileiros, e não há notícia de que exista pesquisa dessa natureza no âmbito da ESAF ou da Receita Federal.

A visão de futuro da educação fiscal diz respeito a “contribuir para a construção de um novo modelo de Estado que tenha como essência a justiça fiscal e social e democracia”. A missão para a educação fiscal estabelecida é “estimular a mudança de valores, crenças e culturas do indivíduo, na perspectiva da formação de um ser humano integral, como meio de possibilitar o pleno exercício da cidadania e propiciar a transformação social”.

Tal missão denota que as questões tributárias não são a preocupação exclusiva do PNEF, pois estão inseridas em uma esfera mais ampla que visa formar um ser humano integral, seguindo a diretriz de ênfase no exercício da cidadania: por meio do estímulo à mudança de valores, crenças e culturas do indivíduo de forma a propiciar no futuro, a transformação social, com justiça não só fiscal como também social, no âmbito da democracia.

A primeira fase do plano diz respeito à análise situacional, onde foram levantados as forças, oportunidades, as ameaças, os problemas e suas principais causas e fatores críticos de sucesso alto. Após, foram definidos objetivos estratégicos, estratégias, metas, ações, o responsável e o prazo.

Entre os problemas levantados quando da elaboração do plano estratégico está a participação insuficiente dos Ministérios da Educação e da Fazenda, a dificuldade de sensibilização de autoridades, a falta de sensibilização dos segmentos da sociedade civil organizada, a reduzida implantação de sistemas de monitoramento e avaliação das Unidades, precária definição de resultados esperados e de indicadores, dificuldade para obtenção de financiamento, a falta de divulgação do PNEF na mídia em nível nacional, entre outros.

Os objetivos estratégicos estabelecidos integram o quadro 20.

| Objetivos estratégicos   | Estratégias ou metas – 2004 a 2007  |
|--|---|
| Fundamentar teórica e metodologicamente a educação fiscal e o PNEF | Implica nas estratégias de definição do referencial teórico e metodológico e de disseminação  |
| Fortalecer as Unidades gestoras dos programas de educação fiscal   | 1ª meta: aperfeiçoar sistematizar e implementar 100% do monitoramento e avaliação do PNEF – Ações: reformulação do modelo de monitoramento e avaliação do PNEF;<br>2ª meta: relacionada com a sustentabilidade do programa; prevê o alinhamento de 100% dos planos estratégicos das Unidades até dezembro de 2006 |
| Implementação do PNEF em todos os Estados brasileiros              | Entre as estratégias está a de divulgação e disseminação, que envolve as metas de elaboração de um projeto de comunicação social e marketing para o PNEF e a respectiva implantação do projeto.   |

Quadro 20 – Objetivos estabelecidos no plano estratégico.

Fonte: Elaboração própria a partir do *Plano estratégico 2004 a 2007*, Brasília, 2004.

Dos objetivos estratégicos, verifica-se que o de fortalecimento das Unidades gestoras dos programas de educação fiscal implica em ações voltadas para a reformulação do modelo de monitoramento e avaliação e o alinhamento dos planos das Unidades de acordo com o plano estratégico.

O objetivo estratégico de implementação do PNEF em todos os Estados brasileiros, não significa que os programas ainda não tenham se iniciado. Todos os Estados brasileiros já têm programas de educação fiscal, mas se pretende o aumento dessa atuação.

Nas considerações finais do documento relativo ao Plano Estratégico, consta que no contexto da época, o maior desafio era o desenvolvimento de uma democracia participativa e

que era necessário que o programa fosse reconhecido e priorizado pela alta gestão dos três Poderes como uma política pública, com a sua inserção no planejamento estratégico das três esferas de governo.

Assim, a partir do Plano Estratégico, as Unidades que o integram deveriam elaborar planos em consonância com o mesmo.

Em relação à aplicação de técnicas de marketing, por meio de campanha institucional, em nível nacional, até 31 de dezembro de 2003, não houve disponibilidade de recursos financeiros para tal tipo de campanha.

Entretanto, ao constar como meta no plano estratégico para o quadriênio 2004-2007, a elaboração de um projeto de comunicação social e marketing para o PNEF e a respectiva implantação do projeto, revelou-se que para o GEF é essencial a divulgação do programa em toda a mídia nacional.

Durante o ano de 2004 a “comissão de marketing” resgatou a proposta do projeto de marketing anterior e o aprimorou visando a obtenção de recursos para a formulação e implementação de campanha institucional voltada para a divulgação do PNEF e de experiências positivas do programa de educação fiscal das Unidades, bem como, para a disseminação da educação fiscal. Porém, considerando-se o período até 2004, não houve disponibilidade de recursos para essa finalidade.

A primeira hipótese pode ser confirmada, ou seja, o Grupo de Educação Fiscal elaborou proposta de projeto de marketing para divulgação e disseminação da educação fiscal que não foi adiante por falta de recursos financeiros, entretanto, ainda faz parte do Plano estratégico para 2004-2007.

Mediante pesquisa por questionário junto aos coordenadores do programa das Unidades, os respondentes se manifestaram favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal que coordenam, mas, poucas Unidades as implementaram. Esta é segunda hipótese confirmada. Tais respostas a que nos referimos na subseção 5.1.2, serão úteis quando do cruzamento de casos.

Da resposta dos coordenadores, do acesso aos sítios dessas Unidades na internet e de acordo com os relatórios do GEF do ano de 2002, constata-se que algumas técnicas de marketing são utilizadas pelas Unidades, de forma pontual. No entanto, programa que tenha adotado técnicas de marketing de forma contínua e dirigidas à sociedade em geral, no período assinalado, apenas os Estados da Bahia e o de Alagoas as adotaram. Entretanto, o Estado com maior nível de informações disponibilizadas à sociedade sobre o programa, ações implementadas e resultados alcançados é o Estado de Alagoas.

O quadro 21 evidencia aspectos relevantes do PNEF, em relação ao conteúdo que se tratou acima.

| PNEF  | Aspectos relevantes  |
|---|--|
| Missão da Educação Fiscal no plano estratégico                              | Estimular a mudança de valores, crenças e culturas do indivíduo, na perspectiva da formação de um ser humano integral, como meio de possibilitar o pleno exercício da cidadania e propiciar a transformação social |
| Condição de êxito do PNEF na versão 8                                       | Oferecimento de serviços públicos de qualidade, simplificação da legislação principalmente a tributária  |
| Público da educação fiscal  | Jovens e adultos   |
| Anseio dos integrantes do GEF manifestado no documento do plano estratégico | Que o PNEF seja reconhecido e priorizado pela alta gestão dos três Poderes como uma política pública, com a sua inserção no planejamento estratégico das três esferas de governo.                                  |
| Pesquisa de opinião fiscal  | A elaboração do plano estratégico não se fundamentou em pesquisa de opinião fiscal dos brasileiros.  |
| Objetivos estratégicos estabelecidos no plano estratégico                   | Fundamentar teórica e metodologicamente a educação fiscal e o PNEF; fortalecer as Unidades gestoras dos programas de educação fiscal; implementar o PNEF em todos os Estados brasileiros                           |
| Implementação do PNEF   | Pretende-se a divulgação do programa em toda a mídia nacional, entre outras ações.   |
| Projeto de marketing  | Foi elaborada proposta de projeto de marketing de âmbito nacional, mas que não foi adiante (até 31 dez.2004) por falta de recursos financeiros, entre outras causas.   |
| Coordenadores dos programas das Unidades                                    | Manifestaram-se favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal que coordenam   |
| Técnicas de marketing – Unidades  | São utilizadas pelas Unidades de forma pontual. Apenas os Estados da Bahia e de Alagoas utilizaram técnicas de marketing de forma contínua, massivas e dirigidas à sociedade em geral                              |
| Estado de Alagoas   | Disponibiliza informações à sociedade sobre o programa.  |

Quadro 21 - Aspectos relevantes do PNEF

Fonte: elaboração própria

O Programa de Educação Fiscal do Estado de Alagoas constitui o caso seguinte, por ter atendido aos requisitos estabelecidos<sup>41</sup> para a seleção da Unidade.

### **5.3 O CASO DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL DO ESTADO DE ALAGOAS - PEF**

Para este estudo de caso, cinco Unidades incorporadas foram estabelecidas. A primeira é a descrição do programa selecionado, em forma de síntese, com ênfase no módulo dirigido à sociedade em geral. A segunda diz respeito à divulgação do PEF e às mensagens contidas nos filmes publicitários. A terceira constitui os resultados do programa apurados e avaliados pela Unidade, incluindo o resultado de pesquisas de opinião realizadas, e a despesa com o programa e sua relação com a arrecadação do ICMS. A quarta refere-se à identificação das etapas de um plano estratégico de gestão de marketing no programa da Unidade e a quinta diz respeito à identificação do composto de marketing. Por último, nas considerações sobre o caso se agrupam todas as unidades no caso único.

Antes de abordarmos o programa de educação fiscal alagoano, situaremos esse Estado de forma breve, em relação a dados demográficos, indicadores econômicos e sociais.

Alagoas é o segundo menor Estado brasileiro em termos de área territorial, com 27.767 Km<sup>2</sup>. Conforme tabela 4, sua população no ano de 2004 representa 1,64% da população brasileira. Seu PIB corresponde a 0,65% do PIB do País, portanto não proporcional à população. O PIB per capita é 60% menor que o da média Brasil.

Em relação a índices sociais, selecionamos a taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos, a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais e o IDH, conforme tabela 5.

---

<sup>41</sup> Em 31.12.2002, as técnicas de marketing já vinham sendo aplicadas há mais de 18 meses de duração e a Unidade divulga informações sobre o programa à sociedade, principalmente pela internet.

Tabela 4 - PIB e população do Estado de Alagoas e do Brasil - 2004

| Alagoas<br>e<br>Brasil | PIB a preços correntes<br>R\$ milhão |                | População<br>1.000 |                | PIB per<br>capita<br>R\$ |
|------------------------|--------------------------------------|----------------|--------------------|----------------|--------------------------|
|                        | Valor                                | Participação % | Nº.                | Participação % |                          |
| Alagoas                | 11.556                               | 0,65           | 2.981              | 1,64           | 3.877                    |
| Brasil                 | 1.766.621                            | 100,00         | 181.581            | 100,00         | 9.729                    |

Fonte: Elaboração própria a partir de: IBGE. *Contas Regionais do Brasil 2004*. Rio de Janeiro: 2006, Tabelas 2, 4 e 5.

Tabela 5 - Indicadores Sociais do Estado de Alagoas e do Brasil - 2004

| Estados<br>e<br>Brasil | Índice de Desenvolvimento<br>Humano - IDH |     | Mortalidade infantil<br>por mil nascidos vivos | Taxa de analfabetismo<br>15 anos de idade ou mais |      |     |
|------------------------|---|-----|--|---|------|-----|
|                        | 2004                                      | (a) | 2004   | (b)   | 2004 | (c) |
| Alagoas                | 0,670                                     |     | 47,1   |   | 29,5 |     |
| Brasil                 | 0,787                                     |     | 22,5   |   | 11,4 |     |

Fonte: Elaboração própria a partir de:

a) CEPAL. PNUD. OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília: 2008.

b) IPEA. *Radar Social 2006*. Saúde.

c) IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2006*. Rio de Janeiro: 2006.

Em Alagoas, a mortalidade infantil é de 47,1 enquanto que no Brasil é de 22,5, a cada mil nascidos vivos. Em relação à taxa de analfabetismo, a de Alagoas corresponde a 29,5%, enquanto que a do Brasil é de 11,4%. Tais índices do Estado de Alagoas são os piores em relação às demais Unidades da Federação. Seu IDH, de 0,670 no ano 2004 é o mais baixo das Unidades da Federação.

Portanto trata-se de um Estado com grandes problemas sociais, em que o PIB *per capita* é muito inferior à da média do Brasil.

### 5.3.1 Descrição do programa

O Estado de Alagoas adotou programa de educação fiscal, com ênfase em campanhas sociais.

O Programa Permanente Estadual de Educação Fiscal (PEF) foi instituído por meio do Decreto nº 38.591, de 16.10.2000<sup>42</sup> (ALAGOAS, 2000). Seu objetivo é o de conscientizar a população acerca da importância do pagamento dos tributos e da eficiente aplicação do produto arrecadado para o desenvolvimento da sociedade. O programa visa também estimular o exercício pleno da cidadania e a melhoria contínua da receita pública.

O Decreto dispôs que o programa deveria ser desenvolvido com ações de mobilização social, de educação formal e institucional, de orientação ao contribuinte e de parceria com os municípios.

São gestores do PEF no Estado, as Secretarias da Fazenda e da Educação, por meio de uma Comissão Mista Permanente e do Grupo de Educação Fiscal Estadual constituído por servidores das duas Secretarias. Estão previstas parcerias com os Municípios e demais entidades estatais da sociedade civil, e comunitárias. Está previsto o apoio da Secretaria Comunicação Social na divulgação do programa.

No âmbito do programa, foi instituída a Campanha “CIDADÃO NOTA 10”, conforme Decreto nº 34 de 21 de fevereiro de 2001 (ALAGOAS, 2001). Também foi instituída a Gincana “Cidadão Nota 10”, conforme Decreto nº 221, de 05 de julho de 2001 (ALAGOAS, 2001a), editada anualmente.

Sinteticamente, podemos representar o PEF de Alagoas implementado, por meio da figura 7.

Conforme se verifica nessa figura, o Programa de Educação Fiscal do Estado de Alagoas se constitui, além de ações que envolvem a educação formal, em ações que utilizam estratégias de marketing, tais como a Gincana “cidadão nota 10” e a campanha “cidadão nota 10”.

---

<sup>42</sup> O PEF foi desenvolvido como parte do Projeto de Reestruturação e Modernização Fazendária – PROMOFAZ, inserido no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, mediante as fontes de recurso, operações de crédito internas e Tesouro do Estado. Quando extintos os recursos do PNAFE, passou a ser mantido com recursos do Tesouro.

A forma como o programa foi concebido, foi resultado de decisão do governo do Estado e foi inspirado no Programa de Educação Fiscal do Estado da Bahia e da Paraíba<sup>43</sup>



Figura 7 - Síntese do PEF de Alagoas  
Fonte: Elaboração própria.

Decidiu-se elaborar uma campanha com ampla divulgação à sociedade, no sentido de desenvolver a conscientização da população quanto à importância do ICMS, de competência estadual, no cumprimento das obrigações do Estado, com ênfase no incentivo da exigência da nota/cupom fiscal por parte do consumidor. Em relação à implementação da educação fiscal nas escolas, se instituiu gincanas anuais, como forma de motivar os professores e diretores a incluírem a educação fiscal no currículo escolar das escolas, o que alcança de forma indireta a família dos alunos e professores.

<sup>43</sup> Informação fornecida pela Coordenadora do PEF. Na Paraíba houve campanha relacionada com o incentivo ao consumidor exigir a nota ou cupom fiscal, mas, tratou-se de campanha temporária.

A estratégia utilizada pela campanha é a ênfase no incentivo ao cidadão pedir a nota/cupom fiscal, quando adquire um produto em um estabelecimento comercial. Esse documento fiscal, seja nota ou cupom fiscal<sup>44</sup>, é um instrumento do fisco para que o valor da receita pela venda do produto seja levado em conta na apuração do ICMS. Havendo aumento na emissão dos documentos fiscais e correspondendo as mesmas ao valor efetivo da transação, aumenta a probabilidade do contribuinte efetuar o pagamento desse imposto ao Estado, aumentando a receita tributária. Por outro lado, se o documento não for emitido é muito grande a possibilidade de o imposto vir a ser sonegado.

A seguir apresenta-se a gincana, a campanha, a estrutura administrativa e instrumentos de controle.

### **5.3.2 Gincana “cidadão nota 10”**

A Gincana “Cidadão Nota 10”, é editada anualmente desde 2001<sup>45</sup>, e em cada ano há uma legislação própria. A gincana é coordenada pelas Secretarias da Fazenda e da Educação e desenvolvida e organizada por uma empresa previamente contratada.

Os objetivos da gincana são:

- Desenvolver a conscientização dos alunos quanto à função sócio-econômica dos tributos;
- Apoiar a atuação das escolas, professores e alunos, no que concerne à implementação do Programa;
- Instituir premiação às escolas, professores e alunos a partir dos resultados de suas participações na gincana;

---

<sup>44</sup> Nota fiscal é o documento que comprova a existência de um ato comercial de compra e venda de mercadorias ou de prestação de serviços, para atender às exigências do fisco. O documento contém diversas informações do comprador, vendedor e do produto, entre outras. Já o cupom fiscal é emitido por equipamento Emissor de Cupom Fiscal. Contém informações resumidas e se destina a venda ao consumidor final, em que o comprador retira a mercadoria.

<sup>45</sup> Consultamos os regulamentos da gincana relativos aos anos de 2001 a 2004.

- Incentivar as atividades escolares no que concerne a aprendizagem do tema “tributo”.

Aparentemente a gincana está mais voltada à educação formal. Entretanto, foi utilizada para estimular as escolas a implementarem a educação fiscal no currículo escolar, e nesse sentido, entendemos como se o público escolar de alunos e professores, fosse um segmento da sociedade e conforme se verá adiante, há várias ações que envolvem o uso de ferramentas de marketing.

As quatro gincanas relativas aos anos de 2001 a 2004 tiveram duração aproximada de 3 meses. As três primeiras gincanas foram realizadas com alunos de escolas estaduais da cidade de Maceió e a quarta na cidade de Arapiraca. O material didático produzido pelo Programa foi previamente distribuído aos alunos.

Para a Gincana de 2001, participaram alunos das escolas públicas estaduais de Maceió, da 6ª à 8ª séries do ensino fundamental e 1ª série do ensino médio e um professor por escola que são os coordenadores da gincana junto às escolas. Os alunos e professores foram sorteados a partir de uma pré-inscrição voluntária, e somente então se inscreveram na gincana recebendo “uma camiseta padrão”. A Gincana consistiu na formulação de oito perguntas, por etapa, sobre educação fiscal, com base no material previamente distribuído. Não respondida a pergunta ou respondida errada, passa para o concorrente e se não for respondida corretamente passa para a platéia. Para cada resposta correta foi atribuído um ponto e, para cada incorreta ou não respondida um ponto negativo.

A gincana previu o sorteio de vários prêmios, aos alunos presentes na platéia, e aos alunos classificados nas diversas fases<sup>46</sup>. De cada resposta correta do aluno, a escola que ele

---

<sup>46</sup> A gincana previu o sorteio de até três abadás do evento Maceió *Fest* (carnaval fora de época) aos alunos presentes na platéia. A pergunta respondida corretamente por aluno da platéia premiou o aluno com uma camisa oficial de um clube de futebol alagoano. Os alunos classificados na primeira fase ganharam um abadá e um livro de autor alagoano. Na segunda fase ganharam um aparelho CD *Player* e três *Compact Discs* cada. Os três alunos finalistas ganharam um computador, com Kit multimídia, uma impressora e uma assinatura de acesso à internet durante um ano e um curso básico de computação. Os três primeiros colocados na gincana ganharam um curso de inglês em 2 semestres. Ao primeiro colocado foi previsto o prêmio de participação em um curso de inglês nos Estados Unidos (Flórida), por um mês, com direito a: passagem, hospedagem, alimentação e cinco ingressos a parques da *Disneyworld*.

representou ganhou um ponto e a escola vencedora da campanha e a do aluno vencedor também foram premiados<sup>47</sup>. Os professores coordenadores também ganharam prêmios<sup>48</sup>.

Entre os alunos concorrentes da Gincana foram distribuídos 3.000 cadernos personalizados, contendo em suas capas, foto da fachada da escola do aluno vencedor e nas contracapas, foto do aluno vencedor e matérias sobre o mesmo e do Programa de Educação Fiscal.

Na primeira gincana, participaram 69 escolas com 552 alunos; na segunda, participaram 64 escolas e 448 alunos (ALAGOAS, 2002, p. 9-11). As gincanas são desenvolvidas em diversas fases e etapas.

Na terceira edição da gincana, em 2003, foi inserida a tarefa dos estudantes arrecadarem notas ou cupons fiscais, como passaporte para a participação de sua escola, que contou com 10.000 estudantes. Para inscrição na gincana o aluno deveria apresentar cinco notas ou cupons fiscais. Das 74 escolas inscritas, foram classificadas 32 que arrecadaram 50 mil documentos fiscais que foram doados às entidades da campanha, “Cidadão Nota 10”, voltado aos idosos, em homenagem, ao ano do idoso. Foram incluídas entre as perguntas, temas sobre atualidades. (ALAGOAS, 2003, p. 13)

Para a gincana de 2004, realizada em Arapiraca participaram 15 escolas estaduais que já haviam incluído a temática de educação fiscal no currículo escolar. A tarefa dos estudantes de arrecadação de documentos fiscais foi repetida. Em relação a gincanas anteriores, foram incluídas perguntas relacionadas a acontecimentos atuais da realidade social e econômica do Brasil e do mundo. Participaram também alunos da 2ª série do ensino médio.

Pequenas variações das campanhas realizadas de 2002 a 2004, em relação à de 2001 não foram citadas porque não são importantes para o seu entendimento. Destaca-se que em todas houve a distribuição de prêmios.

---

<sup>47</sup> Os prêmios distribuídos foram: um computador com Kit multimídia, uma impressora e uma assinatura anual de acesso à internet.

<sup>48</sup> Os professores coordenadores que tenham comparecido a todas as etapas da competição, participaram de sorteio de 69 livros de autores alagoanos, CD e 1 computador com Kit multimídia.

As Gincanas foram desenvolvidas e organizadas por uma empresa contratada, as etapas foram filmadas e suas imagens divulgadas em redes de TV, previamente contratadas.

### 5.3.3 Campanha “Cidadão Nota 10”

Essa campanha, desenvolvida pela Secretaria da Fazenda em parceria com as Secretarias de Estado da Educação, Comunicação, Saúde e Ação Social, foi regulamentada e justificada conforme a seguir:

- Promover maior incremento à receita tributária estadual;
- Estimular no cidadão o hábito de exigir notas e cupons fiscais quando da aquisição de mercadorias;
- Apoiar a atuação das instituições vinculadas às áreas de saúde, assistência social e incentivar atividades artístico-culturais e desportivas.

A campanha possui duas vertentes, uma Social, que abrange as áreas de saúde e assistência social, e outra, de Eventos, que abrange as áreas: artística cultural e desportiva.

Como objetivos principais, além dos objetivos presentes na justificativa acima, constam:

- Desenvolver a conscientização da população quanto à importância do ICMS no cumprimento das obrigações sociais do Estado;
- Instituir premiação às instituições de saúde, assistência social e esporte amador<sup>49</sup>, a partir dos resultados da apresentação de notas e cupons fiscais emitidos por contribuintes do ICMS.

A campanha prevê a troca de notas ou cupons fiscais<sup>50</sup> emitidos por estabelecimentos do Estado de Alagoas, na venda ao consumidor. Os originais desses documentos fiscais são

---

<sup>49</sup> As instituições do esporte amador foram incluídas na campanha a partir do 2º trimestre de sua vigência.

<sup>50</sup> Nota fiscal modelo 1 e 1-A, cupom fiscal emitido por máquina registradora, por terminal ponto de venda PDV ou por equipamento emissor de cupom fiscal – ECF e nota fiscal de venda ao consumidor, modelo 2, série D, desde que não sejam emitidos em nome de pessoas jurídicas, não sejam emitidos por prestadores de serviço sujeitos ao ISS e que não se refiram a conta de energia elétrica, serviço de comunicação e de telecomunicações, de fornecimento de gás, de serviço de transporte, conhecimento de transporte e bilhete de passagem.

trocados por “Certificado de Pontuação” ou “Vale lazer”. Cada nota ou cupom fiscal vale determinado número de pontos<sup>51</sup>.

O primeiro período da campanha se deu de 01 de fevereiro de 2001 a 30 de abril de 2001 e foi prorrogada sucessivamente por igual período. O último período de três meses é de 01 de junho de 2004 a 31 de agosto de 2004. No fim do ano de 2004, a duração da campanha foi de 2 períodos bimestrais totalizando 16 períodos. Posteriormente, o período volta a ser trimestral coincidindo com o trimestre civil.

A seguir as duas vertentes são apresentadas, a partir dos Regulamentos da campanha em suas diversas edições.

#### **5.3.3.1 Vertente social**

Participam da campanha os consumidores finais, instituições da área de saúde (hospitais públicos e privados que possuam leitos cadastrados no Sistema Único de Saúde), de assistência social (reconhecidas como utilidade pública) e da área de esporte localizadas no Estado de Alagoas. As instituições recebem recursos para aplicação na melhoria da estrutura física ou compra de equipamentos para suas atividades, em troca do recolhimento de documentos fiscais.

As instituições participantes da Campanha cadastram-se junto às Secretarias de Estado às quais estão vinculadas. A cada período de apuração recolhem as notas e cupons fiscais que os cidadãos depositam em urnas padronizadas e distribuídas pelas instituições em locais de grande circulação pública, para troca por Certificados de Pontuação.

No início da campanha as instituições prestavam contas no prazo de até 90 dias do crédito do prêmio e o gasto deveria ser realizado em Alagoas (fora do Estado somente com autorização). A partir de 01 de dezembro de 2001, houve uma alteração que previu que no ato

---

<sup>51</sup> Foram distribuídos 5 pontos por cada nota e 1 por cupom fiscal. A partir de julho de 2001, foram distribuídos 5 pontos para cada nota fiscal e dois pontos, para cada cupom fiscal. A partir de 01.12.2001, cada nota ou cupom fiscal, passou a valer dois pontos cada.

do cadastramento as instituições deveriam apresentar à Secretaria da Fazenda, projeto para aplicação dos recursos referentes aos prêmios que seriam auferidos na Campanha, relativo a aquisição de bens para o ativo imobilizado e serviços vinculados, que se submete à aprovação da Coordenação da Campanha.

Inicialmente a campanha distribuiu R\$ 100 mil para entidades filantrópicas e R\$ 100 mil para hospitais. A partir de 01 de junho de 2001, segundo trimestre, passaram a participar também, com igual prêmio, as federações de esporte amador, desde que não possuíssem representatividade através de federações, e a Secretaria de Esporte e Turismo passa a ser parceira do Programa. A partir do 9º trimestre (março, abril e maio de 2003) da campanha o prêmio do viés social, distribuído totaliza R\$ 400 mil, sendo R\$ 100 mil para a parte fixa, R\$ 200 mil corresponde à parte variável e a importância de R\$ 100 mil se refere ao prêmio *plus*. A distribuição dos prêmios por área da instituição, em relação à parte fixa, permaneceu em 40% para a área de saúde, e às áreas de assistência social e esporte foram atribuídos 30% cada<sup>52</sup>.

Para cada área foram estabelecidos valores de prêmio fixo, de acordo com três faixas e definida a quantidade mínima de pontos para a classificação, sendo três premiados em cada faixa. Na área de saúde, as faixas variam por número de leitos, por hospital; na área de assistência social por número de habitantes por município e o prêmio esporte por qualificação da entidade (associação, federação com até três associações filiadas e federação com mais de três associações).

A parte variável é distribuída dentro de cada área para os que obtiverem a quantidade mínima de notas e cupons fiscais exigidos para sua faixa de premiação, cumulativamente com a parte fixa. O prêmio *Plus* é distribuído às entidades que atinjam as metas estabelecidas por quatro faixas de quantidade de documentos coletados, sendo dividido o prêmio se mais de uma entidade atingir a meta, proporcionalmente ao seu desempenho. Não havendo classificados, o prêmio passa para a parte variável.

---

<sup>52</sup> Para as entidades filantrópicas e de esporte amador, inicialmente a parte fixa correspondeu a 20% do valor total do prêmio.

### 5.3.3.2 Vertente de eventos

Consiste na troca das notas e cupons fiscais por vale lazer<sup>53</sup>. O vale dá direito à troca por um ingresso em eventos artístico-culturais e desportivos promovidos pela Campanha e definidos pelo Secretário da Fazenda. Pode ser trocado por ingressos para jogos de futebol, show musical, peças de teatro e troca por abadá para participação do bloco cidadão nota 10, no Maceió *Fest* (carnaval fora de época, que ocorre uma vez por ano, em dois dias) e na Miraraca (carnaval fora de época na cidade de Arapiraca). Também houve um período em que foi possível a troca por ingressos de cinema.

### 5.3.4 Estrutura administrativa e instrumentos de controle

A coordenação do programa está subordinada à Diretoria de Tributação e Fiscalização da Secretaria de Estado da Fazenda. A equipe conta com gerentes nas áreas de tecnologia de informação e financeira, dois funcionários de apoio administrativo e uma coordenadora do programa, totalizando 5 pessoas. Conta com ambiente físico adequado, segundo a Coordenadora do programa.

Também foram necessários os postos de troca dos documentos fiscais.

Para facilitar o controle da campanha, foram desenvolvidos os seguintes programas: Sistema de Controle de Pontuação da Campanha, Sistema Emissor de Declaração de Pontuação distribuído para as instituições cadastradas e Sistema de Gestão do Programa de Educação Fiscal, composto por controle de estoque, controle de eventos, controle de finanças, sistema de alimentação de notícias e a Intranet do PEF.

---

<sup>53</sup> No início da campanha a cada grupo de documentos que totalizasse 50 pontos poderia ser trocado por um vale lazer, em Postos de Troca. Depois houve uma mudança, cada grupo de 15 documentos fiscais totaliza 30 pontos que puderam ser trocados por um vale lazer.

### 5.3.5 Divulgação do PEF

O PEF apoiou diversos eventos e campanhas, seja pela colocação de estandes para apresentação de seus produtos ou patrocínio dos eventos/campanhas mediante a divulgação das atividades relacionadas com o programa.

O PEF fez uso intenso de logomarcas e jingle e se utilizou amplamente da mídia: TV, rádio, *outdoor*, *out-bus/Back-bus*, cartazes, *folders*, eventos musicais e outros.

Para fins de divulgação do PEF, no período de junho de 2001 a março de 2002, houve a manutenção de coluna de jornal, publicada quinzenalmente nos jornais Gazeta de Alagoas, O Jornal e Tribuna de Alagoas. A interpretação do resultado de pesquisas de opinião levou à conclusão que os artigos em jornal, geravam maior custo/benefício, motivo pelo qual foram suspensos.

Também houve em 2002 a publicação de depoimentos de presidentes de instituições, do Secretário da Fazenda, do Governador do Estado, denominados “Eu acredito” e depoimentos de pessoas da sociedade em que vestem uma camiseta preta onde ao fundo e em letra cinza, está escrita, a palavra “Chic”, e com tamanho menor, na cor branca, a frase “Eu Peço a Nota!”. Ao lado, há o depoimento dessa pessoa, seu nome e profissão. (ALAGOAS, 2002, p. 45-47). Essa estratégia pretendeu alcançar o público das classes sociais A e B.

Produziu-se uma peça teatral para ajudar na disseminação da educação fiscal para estudantes e população em geral.

Também se utilizou da Internet<sup>54</sup>. O sítio da Secretaria da Fazenda divulga regulamentos e ações do PEF. Pelo sítio os cidadãos podem contatar a coordenação do programa.

---

<sup>54</sup> Em 2003, os internautas decidiram que banda deveria animar o desfile do Bloco Cidadão Nota 10, na 11ª edição do Maceió Fest, junto com “Terra Samba”. Foi escolhida a banda Olodum, bem como o modelo das camisas do bloco.

Foi licitada a contratação de uma agência de publicidade para produção das peças publicitárias. A empresa vencedora foi a Artecetera Comunicação Integrada. (SEFAZ, 2002, p. 15, 39).

Foi criado um jingle, denominado “Cidadão Nota 10”, de autoria de Lula Queiroga (ALAGOAS, 2002, p. 39), que se apresenta a seguir:

“Toda população reunida  
É crescimento.  
Todo mundo pode garantir  
Mais desenvolvimento.  
Seja um cidadão nota dez  
Participante.  
Pedindo o cupom e a nota fiscal  
Você faz cidadania.

Quanto mais cedo melhor  
O futuro já começou.  
Saúde, educação,  
Segurança, participação,  
Além de muita diversão.

Seja um cidadão nota dez  
Faça o bem estar social.  
Seja um cidadão nota dez  
Pedindo a nota fiscal”.

No Edifício em que está instalada a Secretaria da Fazenda foi feita divulgação aos funcionários sobre a campanha mediante a realização de concursos de recolhimento de notas ou documentos fiscais, mediante distribuição de prêmios simbólicos.

### **5.3.5.1 Mensagens veiculadas nas peças publicitárias**

Foram produzidas 41 peças publicitárias entre março de 2001 a dezembro de 2004. No Apêndice A, encontra-se a transcrição (nossa) das peças publicitárias que foram veiculadas na mídia local e nos intervalos das sessões de cinemas<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> As transcrições dos filmes publicitários de n.ºs. 6, 15, 19, 21, 25 e 28 foram obtidas a partir de fita de videocassete fornecida pela Coordenadora do Programa. Os demais foram obtidos, a partir do site: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>>, disponível em 07 jun. 2005.

Ao final dos filmes publicitários quase todos terminam com a imagem das logomarcas do PEF, da AL-Fazenda e do governo de Alagoas e em algumas aparece também o símbolo do Disque-denúncia.

Participaram das peças publicitárias alguns nomes de projeção nacional: Zagallo, que foi técnico da seleção brasileira de futebol e Thereza Collor<sup>56</sup>. Regionalmente, fizeram parte das peças publicitárias, o governador de Alagoas, um cantor de música de estilo regional, um radialista de futebol, com projeção no Estado e a coordenadora do PEF. Também houve uso de depoimentos de presidentes de entidades das áreas de esporte, saúde e assistência social que foram premiados com recursos da campanha “cidadão nota 10”, que falam sobre a aplicação dos recursos nas entidades que administram.

Também foram aproveitadas, algumas datas especiais, tais como: Natal, dia do idoso, dia das crianças e festas juninas. Outras peças publicitárias serviram para divulgar o Maceió-*Fest*, eventos musicais, regime especial para microempresas com estímulo aos ambulantes saírem da informalidade, gincanas, etc.

Das 41 peças selecionamos cinco que expressam a essência da campanha e por isso são reproduzidas abaixo:

- VT – Bebês (2001):

Com fundo musical, surge a imagem de dois bebês em carrinhos unidos (gêmeos) acompanhados de sua mãe em uma loja de brinquedos.

O primeiro bebê: \_\_\_ A mamãe nem pediu a Nota Fiscal.

O segundo bebê: \_\_\_ Não acredito, não.

O primeiro bebê: \_\_\_ Será que ela não sabe que pedindo a nota ou cupom melhora a segurança, tem mais escola, mais médico. Chora para ver se ela se toca.

O segundo bebê chora.

A mãe ouvindo o choro: \_\_\_ Esqueci a nota. Por favor, a nota fiscal.

Aparece a imagem da vendedora preenchendo a nota fiscal e entregando-a à mãe.

---

<sup>56</sup> Thereza Collor é viúva de “Pedro Collor”. Ele denunciou o seu irmão e então Presidente do Brasil “Fernando Collor de Melo”, o qual também já havia sido governador do Estado de Alagoas. As denúncias versaram sobre atos de corrupção o que provocou o início de investigações que resultou no processo de impeachment de Fernando Collor. A viúva do autor das denúncias ficou conhecida nacionalmente.

Narrador: Seja um “cidadão nota 10”. Quando mais cedo melhor. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

- Cego 2 (2001):

Com fundo musical e diversas imagens, um narrador diz: Tem gente que não pede a nota ou cupom fiscal porque tem vergonha, se esquece, não quer esperar. Você pode dar mil desculpas, mas o que você precisa saber é que qualquer coisa que você compra, seja uma caixa de fósforos ou uma televisão, você está pagando 17% do valor em ICMS. É a sua contribuição para escolas, hospitais, segurança pública, lazer e todos os serviços públicos. Agora quando você não pede a nota fiscal, os seus 17% não são repassados para o Estado. Você pode pedir a nota para ver um jogo, um show, ou depositar nas urnas das instituições sociais ou hospitais. A sua nota é muito maior que isso. É sua participação para construir uma Alagoas melhor. É seu direito de cidadão. Para quem você quer dar a sua nota?

- Comerciante (2001):

Com fundo musical, um narrador diz: Comerciante, você dá a nota fiscal? Não? Esta é Julinha. Quando você não dá a nota fiscal ou cupom fiscal, Julinha fica sem escola, sem médico, sem alegria. Tudo o que o consumidor compra, ele está pagando 17% de imposto. Este dinheiro não é seu, é da Julinha e de todos nós. Comerciante, faça sua parte! Se você der a nota - aparece a imagem da Julinha dizendo: Todo mundo vai ser mais feliz.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

- VT – Disfunção Social – Emprego (2002):

Aparece a imagem em preto e branco de um homem e de uma criança chorando, panelas vazias, despensa vazia, aparece a imagem da carteira profissional e de uma chave de fenda em uma gaveta de um armário. O homem pega a chave de fenda, sai de casa parecendo estar desesperado, pula um muro, entra numa casa abrindo-a com a chave de fenda e ao pegar um aparelho de televisão, sai uma gota de lágrima de seus olhos e sai da casa carregando o aparelho. Enquanto isso o narrador diz: Cada nota fiscal que você não pede está involuntariamente contribuindo para uma corrente de desemprego e violência. Continue pedindo a nota. Em seguida aparece a imagem colorida do homem da imagem inicial carregando uma caixa de aparelhos de TV, e a coloca, sorrindo, dentro de um caminhão e enquanto isso o narrador diz: Cada nota fiscal que você pede contribui para uma corrente de

geração de empregos e cidadania. Seja um cidadão nota 10. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

- Testemunhais 6 (2002):

Narrador: Parabéns, cidadão nota 10. Seu simples gesto de pedir a nota fiscal e depositar nas urnas das instituições é uma ação de cidadania e solidariedade que beneficia Alagoas. Sua consciência melhorou a vida de muita gente. Veja, o que a sua nota fez por elas:

Adenise Ribeiro do HU – Hospital Universitário: Nós conseguimos substituir toda rede de abastecimento de água, adaptar as salas para aparelhos de (inaudível), raios-X, radiografia; recuperar cinco banheiros e mobiliar ambientes de espera; e atualmente estamos construindo mais cinco setores.

Josefa Wanderlei Lima Alves: Graças à aquisição dos tapetes oficiais de competição podemos realizar em nosso Estado o primeiro torneio nacional de ginástica rítmica, o que possibilitou um grande avanço no desenvolvimento da nossa história.

Narrador: Continue exigindo sua nota ou cupom fiscal. Ela é um direito seu.

Josefa: Seja um cidadão nota 10!

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

O foco das peças publicitárias se concentra no incentivo ao cidadão pedir o documento fiscal.

A responsável pela empresa encarregada da produção das peças publicitárias afirmou que por terem se preparado para a licitação, já sabiam um pouco do programa, de forma que não encontraram dificuldades em produzir as peças publicitárias para tratar de educação fiscal.

### **5.3.6 Resultados do programa apurados pela Unidade e metas**

Neste item abordamos os resultados e finalidade das pesquisas de opinião que a Unidade formulou e a despesa direta com o PEF com sua participação no ICMS arrecadado, bem como, os demais resultados mensurados e apurados pela Unidade.

Quanto às metas, as mesmas não foram estabelecidas.

### **5.3.6.1 Resultados e finalidade das pesquisas de opinião**

Não foi realizada nenhuma pesquisa de opinião antes do início da campanha. Depois de iniciada, até o ano de 2002, foram realizadas seis pesquisas de opinião em relação a hábitos de pedir nota fiscal e assuntos relacionados, sendo a primeira em junho de 2001, três meses após o início da campanha e a última em novembro de 2002<sup>57</sup>. Foi contratada uma empresa para realizar as pesquisas. Não houve divulgação sobre o perfil das pessoas entrevistadas e sobre a metodologia utilizada.

As pesquisas realizadas até 2002 tiveram como objetivo embasar decisões em relação aos meios de comunicação mais adequados para transmitir as informações e intensidade do uso desses meios, bem como para fornecer elementos para avaliação da campanha.

No ano de 2003, não houve pesquisas trimestrais, promovidas pela administração do PEF. Mas, foram realizadas duas pesquisas, de responsabilidade do Instituto de Estudos e Pesquisas da Câmara de Dirigentes Lojistas de Maceió, no período de 12 a 22 de maio, com o objetivo de avaliar a campanha.

Uma das pesquisas foi realizada junto a 645 usuários do vale-lazer, nos cinemas de dois shoppings. O perfil dos pesquisados indicou tratar-se de público jovem, 70,08% têm entre 16 e 25 anos, 68,69% com escolaridade igual ou superior a médio completo, 53,27% são estudantes, logo, trata-se de uma amostra que não representa a população do Estado de Alagoas e a maioria das perguntas refere-se ao uso do vale-lazer<sup>58</sup>. Há também quatro perguntas idênticas às realizadas nas pesquisas anteriores.

---

<sup>57</sup> Data das pesquisas: 1ª: 11.06.2001, 2ª: 10.09.2001, 3ª: 20.12.2001, 4ª: 19.03.2002, 5ª: 13.06.2002, 6ª: 05.11.2002.

<sup>58</sup> Foram realizadas perguntas, tais como: Já utilizou o vale-lazer anteriormente? Se sim, onde? Se não, quais os motivos? Quem executa a troca das NF e Cupons Fiscais? O que motiva a sua ida ao cinema? Normalmente quais os dias da semana que costuma ir ao cinema? E utilizando o vale lazer, quantas vezes no mês costuma ir ao cinema? E utilizando o vale lazer? Quando vai ao cinema, não utilizando o vale-lazer, qual a forma de adquirir o

A outra pesquisa foi realizada, junto a comerciantes da cidade de Maceió de 123 estabelecimentos do setor de comércio varejista de várias áreas de atividade, de diversos portes: microempresas (26,01%), pequenas (20,33%), médias (20,33%) e grandes empresas (33,33%). Duas das perguntas são comuns a todas as pesquisas, e algumas realizadas somente para esse público.

A tabela 6 refere-se às perguntas, respostas e resultados da primeira pesquisa realizada em 2001, da última realizada em 2002 e das realizadas em 2003 junto aos dois públicos mencionados (em relação a duas perguntas, em comum). Não foi divulgada nenhuma pesquisa em 2004.

Na tabela 7 estão as perguntas específicas dirigidas aos usuários do vale lazer e comerciantes em 2003.

Cabe destacar que não houve divulgação da metodologia da pesquisa realizada de 2001 a 2002, logo, comparar seu resultado com as pesquisas de 2003, junto aos diversos públicos não nos dará um quadro da real evolução dos resultados da campanha<sup>59</sup>.

Pelas pesquisas realizadas de 2001 a 2002, se constata que se procurou conhecer o hábito do consumidor em relação a pedir nota/cupom fiscal, a razão de pedir o documento fiscal, o que faz o consumidor com o documento fiscal, e sobre o objetivo da campanha.

Em relação ao hábito de pedir nota ou cupom fiscal, as pesquisas demonstram que houve mudança positiva dos consumidores, pois quem sempre pede o documento fiscal passou de 40,3% em 2001 para 45,8% em 2002.

\*

---

bilhete? Teve dificuldades na troca da NF pelo vale-lazer? Acha que o atendimento ao usuário do vale-lazer cinema é diferente do atendimento dado aos usuários das outras formas de aquisição do bilhete?

<sup>59</sup> Solicitamos à coordenação do programa, a metodologia aplicada à pesquisa, mas, não houve retorno.

Tabela 6 - Perguntas comuns das pesquisas realizadas - 2001 - 2003

| Pergunta   | Respostas                              | Resultado da pesquisa - % |         |                     |             |
|--|--|---------------------------|---------|---------------------|-------------|
|  |  | 06/2001                   | 11/2002 | 05/2003             |             |
|  |  |                           |         | Usuário<br>V. Lazer | Comerciante |
| O Sr. quando faz compras <sup>60</sup> , em relação à nota/cupom fiscal ...          | Sempre a solicita                      | 40,3                      | 45,8    | 81,9                |             |
|  | Às vezes a solicita                    | 27,0                      | 27,0    | 13,9                |             |
|  | Nunca a solicita                       | 12,0                      | 13,8    | 0,5                 |             |
|  | A recebe, se loja a dá                 | 20,3                      | 13,3    | 2,8                 |             |
|  | Não opinou                             | 0,5                       | 0,3     | 0,9                 |             |
| Por quê o sr. solicita NF ou cupom fiscal?   | Instrumento de defesa, como consumidor | 40,3                      | 39,5    | 43,3                |             |
|  | Dever do cidadão                       | 27,0                      | 45,7    | 35,4                |             |
|  | Por causa da campanha                  | 12,0                      | 36,4    | 18,9                |             |
|  | Não opinou                             | 20,3                      | 4,5     | 1,6                 |             |
|  | Não sabe                               | 0,5                       | 0,3     | 0,8                 |             |
| O que o Sr. faz com suas notas ou cupons fiscais (era possível mais de uma resposta) | Troco por vale lazer                   | 23,5                      | 16,0    | 56,7                | 23,0        |
|  | Urnas das instituições                 | 9,3                       | 31,5    | 29,7                | 42,4        |
|  | Guardo por um tempo                    | 53,8                      | 28,3    | 7,4                 | 15,8        |
|  | Dou a outras pessoas                   | 14,5                      | 12,0    | 4,2                 | 6,6         |
|  | Jogo fora                              | 27,8                      | 20,5    | 1,6                 | 12,2        |
|  | Nunca recebo/solicito                  | 2,5                       | 3,3     | 0,4                 |             |
|  | Não opinou                             | 2,5                       | 1,5     |                     |             |
| Principal objetivo da campanha (era possível mais de uma resposta)                   | Promover educação fiscal               | 35,5                      | 46,5    | 49,4                | 45,4        |
|  | Arrecadar mais dinheiro para o Estado  | 60,0                      | 63,4    | 46,4                | 51,3        |
|  | Desconhece a campanha                  | 7,8                       | -       |                     |             |
|  | Não sabe                               | 14,3                      | 11,0    | 2,1                 | 1,3         |
|  | Não opinou/outras                      | 1,3                       | 0,8     | 2,0                 | 2,0         |

Fonte: Elaboração própria a partir de:

ALAGOAS (Estado). SEFAZ. *Programa de Educação Fiscal*. Relatório 2002. Maceió: 2002, p. 40-47.

ALAGOAS (Estado). SEFAZ. *Programa de Educação Fiscal*. Relatório 2003. Maceió: 2003, p. 50-55, 64-68.

Nota: Não consta nas informações divulgadas que as duas primeiras perguntas tenham sido objeto da pesquisa junto aos comerciantes.

<sup>60</sup> Os resultados das respostas a esta pergunta e da seguinte coincidem na pesquisa de 06/2001, indagada a coordenação do programa se havia algum erro na publicação, houve a resposta que os números estavam corretos.

Tabela 7 - Algumas das perguntas realizadas nas pesquisas - 2003

| Pergunta   | Possíveis respostas       | Usuário do V. Lazer | Comerciante |
|--|---------------------------|---------------------|-------------|
| Conhece ou já ouviu falar da Campanha Cidadão nota 10?                         | Sim                       | 98,4                | 84,6        |
|  | Não                       | 1,1                 | 1,6         |
|  | Já ouviu falar            |                     | 13,8        |
|  | Não respondeu             | 0,47                |             |
| Através de qual (is) veículo (s) de informação tomou conhecimento da campanha? | TV                        | 52,9                | 50,0        |
|  | Rádio                     | 14,6                | 9,6         |
|  | Jornal                    | 12,8                | 20,2        |
|  | Amigos/familiares         | 8,8                 | 3,7         |
|  | Outdoor                   | 7,9                 | 10,1        |
|  | Entidades                 | 2,5                 | 5,0         |
|  | Não opinou/não sabe       | 0,5                 | 1,4         |
| A campanha cidadão nota 10 é uma campanha [...]                                | Temporária                |                     | 42,3        |
|  | Permanente                |                     | 52,8        |
|  | Não sabe/respondeu        |                     | 4,9         |
| A campanha deveria ser permanente? <sup>61</sup>                               | Sim                       |                     | 45,5        |
|  | Não                       |                     | 5,7         |
|  | Não sabe                  |                     | 4,1         |
|  | Não respondeu             |                     | 44,7        |
| O Sr. se considera um cidadão nota 10?   | Sim                       | 95,8                |             |
|  | Não                       | 3,4                 |             |
|  | Não respondeu             | 0,8                 |             |
| Qual destas áreas a campanha cidadão nota 10 deveria promover?                 | Instituições de caridade  |                     | 42,0        |
|  | Hospitais <sup>62</sup>   |                     | 39,5        |
|  | Shows e eventos culturais |                     | 11,0        |
|  | Futebol                   |                     | 4,0         |
|  | Esporte amador            |                     | 2,5         |
|  | Não sabe/não opinou       |                     | 1,0         |

Fonte: Elaboração própria a partir de ALAGOAS (Estado). SEFAZ. *Programa de Educação Fiscal*. Relatório 2003. Maceió: 2003, p. 50-55, 64-68.

As respostas, “nunca a solicita” e “a recebe se a loja dá” têm o mesmo significado, ou seja, os respondentes não tomam a iniciativa de solicitar o documento fiscal. A tabela 8 evidencia que aumentou a participação percentual dos que responderam que sempre pedem o documento fiscal, em 13,6%, e foi reduzida a participação dos que não têm o hábito de pedir o

<sup>61</sup> Para quem respondeu permanente à pergunta anterior.

<sup>62</sup> População carente e Sistema Único de Saúde.

documento fiscal em 16%. Foi mantida a participação percentual dos que responderam que solicitam a nota fiscal, às vezes, ou seja, 27% dos respondentes.

Tabela 8 – Evolução do hábito de pedir a nota ou cupom fiscal

| Resposta em relação ao hábito de pedir nota fiscal | 2001<br>% | 2002<br>% | Variação<br>% |
|--|-----------|-----------|---------------|
| Sempre solicita                                    | 40,3      | 45,8      | 13,6          |
| Às vezes a solicita                                | 27,0      | 27,0      | -             |
| Nunca a solicita/a recebe se a loja dá             | 32,3      | 27,10     | -16,0         |
| Não opinou   | 0,5       | 0,3       |               |

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 6.

A tabela 9 evidencia: Entenderam que a finalidade da campanha era “arrecadar mais para o Estado” 60% dos respondentes em 2001 e 63,4% em 2002, com modesta variação de 5,67%, enquanto que os que responderam que o objetivo da campanha é “promover a educação fiscal”, de 35,5% passou a 46,5% e expressa o crescimento de 31%. Também se observa que houve a redução da participação dos que responderam não saber a finalidade da campanha, de 14,3% para 11%.

Tais dados mostram que a campanha é percebida mais como um instrumento que o Estado usa para arrecadar mais, e é vista com menor intensidade como instrumento para promover a educação fiscal. Entretanto, houve expressivo aumento dos que responderam que a finalidade da campanha é “promover a educação fiscal”. Também houve expressiva redução dos que responderam não saber a finalidade da campanha.

Tabela 9 – Evolução das respostas sobre o objetivo da campanha

| Resposta em relação à finalidade da campanha | 2001<br>% | 2002<br>%    | Variação<br>% |
|--|-----------|--------------|---------------|
| Arrecadar mais para o Estado                 | 60,0      | 63,4         | 5,67          |
| Promover a educação fiscal                   | 35,5      | 46,5         | 31,0          |
| Não sabem a finalidade da campanha           | 14,3      | 11,0         | -23,1%        |
| Desconhecem a campanha                       | 7,8       | Não avaliada |               |
| Não opinou/outras                            | 1,3       | 0,8          |               |

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 6.

Quanto ao uso do documento fiscal, de que trata a tabela 10, se observa expressivo crescimento (de 9,3% em 2001 para 31,5% em 2002) dos que responderam que doam os documentos fiscais a instituições sociais e a redução da participação da troca por vale lazer

(de 23,5% para 16%), conseqüentemente houve redução da participação das respostas: “guardo o documento fiscal por um tempo” e “jogo fora e repasso para outras pessoas”.

Tabela 10 – Evolução do uso do documento fiscal

| Uso do documento fiscal                 | 2001<br>% | 2002<br>% | Variação<br>% |
|---|-----------|-----------|---------------|
| Troca por vale-lazer                    | 23,5      | 16,0      | -31,9         |
| Urnas das instituições                  | 9,3       | 31,5      | 238,7         |
| Guardar o documento fiscal por um tempo | 53,8      | 28,3      | -47,4         |
| Doação a outras pessoas                 | 14,5      | 12,0      | -17,2         |
| Jogar fora                              | 27,8      | 20,5      | -26,3         |
| Nunca rece`e/solicita                   | 2,5       | 3,3       | 32,0          |
| Não opinou                              | 2,5       | 1,5       |               |

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 6.

Em relação à razão para pedir a nota fiscal (tabela 11), na primeira pesquisa de 2001, 20,3% responderem não saber ou não opinaram quanto à razão de solicitar o documento fiscal, fato que mudou na última pesquisa de 2002, para 4,5%. A participação dos que responderam que a razão de pedir o documento fiscal é por ser um direito do consumidor foi reduzida de 40,3% em 2001 para 39,5% em 2002, enquanto que os que responderam “dever do cidadão” passou de 27% para 45,7% e os que responderam “por causa da campanha cidadão nota 10” aumentou de 12% para 36,4%. Era possível dar mais de uma resposta.

Tabela 11 – Evolução da razão de pedir o documento fiscal

| Razão de pedir o documento fiscal   | 2001 | 2002 | Variação % |
|-------------------------------------|------|------|------------|
| Instrumento de defesa do consumidor | 40,3 | 39,5 | -2,0       |
| Dever do cidadão                    | 27,0 | 45,7 | 69,3       |
| Por causa da campanha               | 12,0 | 36,4 | 203,3      |
| Não opinou                          | 20,3 | 4,5  | -77,8      |
| Não sabe                            | 0,5  | 0,3  |            |

Fonte: Elaboração própria a partir da tabela 6.

A resposta “dever do cidadão” mostra que os consumidores entenderam a mensagem transmitida com a campanha e a variação positiva de 69,3% é significativa. Entretanto, a resposta “por causa da campanha”, que apresenta crescimento de 203,33% pode indicar que os consumidores somente estão pedindo o documento fiscal em suas compras, pelo benefício direto (vale-lazer) ou pela possibilidade de doação desses documentos a instituições, e terminada a campanha podem não mais ter interesse na exigência do documento fiscal.

Quanto à pesquisa realizada em 2003, com usuários do vale lazer, 81,9% responderam que sempre solicitam o documento fiscal, e 13,9%, às vezes. Em relação à razão de pedir o documento fiscal, 18,9% responderam que é por causa da campanha, 43,3% responderam que o documento fiscal é um instrumento de defesa do consumidor e 35,4% consideram um dever do cidadão.

Quanto à pesquisa realizada em 2003 com os comerciantes, as duas primeiras perguntas sobre o hábito de pedir nota ou cupom fiscal e o motivo de solicitar o documento fiscal não foram objeto da pesquisa ou não foram divulgadas. Das duas outras perguntas selecionadas (o uso das notas/cupons fiscais e o principal objetivo da campanha) se verifica que 56,7% da pesquisa nos shoppings, contra 23% junto aos comerciantes trocam o documento fiscal por vale-lazer, enquanto que a doação a entidades representa 29,7% para o primeiro público e 42,4% para o segundo público.

Não se deve comparar os resultados das pesquisas de 2001 e 2002, com as de 2003, para as perguntas comuns às pesquisas, isto porque, ainda que não tenha havido a divulgação da metodologia da pesquisa para as pesquisas de 2002 e 2001, tudo leva a crer que os tipos de público são diferentes.

Das demais perguntas (pesquisa de 2003), comuns aos dois públicos, uma revela que 98,5% dos respondentes dos shoppings conhecem a campanha “cidadão nota 10”, resultado que deve ser visto com cautela dado o local de realização da pesquisa e horário de troca do vale lazer pelo ingresso. Em relação aos comerciantes, 84,5% a conhecem e 13,8% já ouviram falar da campanha. Quanto à finalidade da campanha, 49,4% dos usuários do vale-lazer e 45,4% dos comerciantes entendem que é para a promoção da educação fiscal, enquanto que esses percentuais se alteram para 46,4% e para 51,3%, respectivamente, para a resposta relativa a aumento da arrecadação.

A outra pergunta que trata dos veículos de comunicação revela que a TV é o veículo mais lembrado, com aproximadamente 53%, na pesquisa do shopping e 50% na pesquisa com os comerciantes. O segundo veículo mais citado foi o rádio para o primeiro grupo e o jornal para o segundo grupo e o terceiro veículo mais lembrado foi o jornal na pesquisa realizada no shopping e o rádio na pesquisa com os comerciantes.

Quanto à temporalidade da campanha, apenas aos comerciantes foram indagados e 52,8% crêem que a campanha é permanente e 42,3% responderam que é temporária. Quanto à pergunta sobre se a campanha deveria se tornar permanente ou não, 45,5% responderam que sim, 5,7% responderam que não e 44,7% responderam que não sabem. O alto índice de resposta “não sei”, pode indicar, que esses comerciantes não quiseram se expor dizendo “não” mas, também não quiseram responder “sim”, o que, na prática pode indicar que não têm interesse que a campanha continue.

Sobre a área que a campanha deveria promover somente os comerciantes, responderam sobre esse assunto. Instituições de caridade e hospitais são as áreas mais lembradas com 42% e 39,5%, respectivamente. As áreas de “shows e eventos culturais” foram lembradas por 11% dos respondentes, ficando o futebol e o esporte amador com 4% e 2,5%, respectivamente.

Sobre a pergunta “se o respondente se considera um cidadão nota 10”, respondida pelos usuários do vale lazer, 95,8% responderam que sim, e apenas 3,4% responderam que não. Há uma contradição entre essa resposta e a dada à pergunta “sempre solicita a nota/cupom fiscal?”, em que 81,9% dos respondentes responderam que sim. Ou seja, uma parte dos respondentes se considera “cidadão nota 10” mesmo sem exigir o documento fiscal em todas as suas compras.

Não consta nos relatórios da Unidade que outras pesquisas tenham sido efetuadas, considerando-se a data limite de 31 de dezembro de 2004.

### **5.3.6.2 Arrecadação do ICMS e despesa direta com o PEF**

Quanto à arrecadação do ICMS, os boletins de receita e despesa e os relatórios de desempenho do Tesouro Estadual nada comentam sobre efeitos do PEF em relação à variação da arrecadação. Segundo informaram o coordenador do PEF e o coordenador da área de arrecadação da SEFAZ, não foram realizados estudos sobre os efeitos das ações do PEF, ou da “campanha cidadão nota 10” na arrecadação do ICMS. Também não foram estabelecidas

metas de arrecadação vinculadas ao programa. As despesas com o programa, divulgadas são as constantes da tabela 12.

Tabela 12 - Despesas diretas com o PEF - 2001-2004

| Modalidade de despesa         | Despesas diretas do PEF por ano –R\$ 1,00 |                  |                  |                  |                   |              |
|-------------------------------|---|------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------|
|                               | 2001                                      | 2002             | 2003             | 2004             | Total             | Partic. %    |
| Mídia                         | 1.452.483                                 | 669.244          | 567.442          | 693.098          | 3.382.267         | 27,2         |
| Brindes/patroc. Mat. gráficos | 243.040                                   | 477.917          | 924.790          | 580.841          | 2.226.588         | 17,9         |
| Profissionais                 | 30.870                                    | 22.300           |                  |                  | 53.170            | 0,4          |
| Social                        | 717.592                                   | 1.006.460        | 1.027.973        | 1.379.737        | 4.131.762         | 33,3         |
| Gincana                       | 370.100                                   | 120.400          | 245.000          | 211.925          | 947.425           | 7,6          |
| Cultura                       | 339.484                                   | 278.249          | 678.897          | 388.643          | 1.685.273         | 13,6         |
| <b>Total</b>                  | <b>3.153.569</b>                          | <b>2.574.570</b> | <b>3.444.102</b> | <b>3.254.244</b> | <b>12.426.485</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Elaboração própria a partir de: ALAGOAS. SEFAZ. *Prestação de Contas das Despesas do Programa de Educação Fiscal*, 2005.

Nota: As despesas com cultura incluem também: cinema, Miraraca e Maceió-fest.

Observa-se que gastos com mídia, brindes, patrocínios, materiais gráficos e profissionais, representam ao longo dos quatro anos, 45,5% do total gasto. Os gastos com premiação a instituições sociais representaram 33,3%, a vertente cultural atingiu 13,6% dos gastos e a gincana demandou 7,6% dos recursos.

Verifica-se na tabela 13, a participação dos gastos diretos com o PEF em relação à arrecadação total do ICMS. Constata-se que não houve divulgação de todos os gastos incorridos com o programa, por exemplo, estrutura administrativa, salários dos funcionários que trabalham diretamente com o programa, etc.

Tabela 13 – Participação dos gastos com o PEF em relação à arrecadação total do ICMS – 2001-2004

| Arrecadação e gastos           | 2001    | 2002    | 2003    | 2004    | Total     |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| Arrecadação - R\$ mil          | 592.506 | 673.161 | 799.526 | 960.997 | 3.026.190 |
| Gastos diretos - R\$ mil       | 3.153   | 2.575   | 3.444   | 3.254   | 12.427    |
| Relação Gastos/arrecadação (%) | 0,53    | 0,38    | 0,43    | 0,34    | 0,41      |

Fonte: Elaboração própria a partir de:

Arrecadação: ALAGOAS. SEFAZ. *Boletim de Receita e Despesa*. 4º trimestre. 2004; \_\_\_\_\_, 2002.

Gastos: ALAGOAS. SEFAZ. *Prestação de Contas das Despesas do Programa de Educação Fiscal*, 2005.

A participação dos gastos diretos foi maior no início do programa, em razão da necessidade do preparo inicial da campanha e gincana. Em 2002, foi um ano de eleições para governadores, para Presidente da República, senadores, deputados estaduais e federais e por cautela, em razão da legislação eleitoral, houve menor exposição na mídia no período eleitoral, embora a campanha e gincana continuassem. O governador foi reeleito. Em 2003 e 2004, os gastos realizados dizem respeito à manutenção da campanha e gincana.

### 5.3.6.3 Outros resultados apurados pela Unidade

A coordenação do programa apurou resultados tais como, o número de notas fiscais recolhidas com a campanha e com a gincana, conforme tabela 14.

A troca de documentos fiscais na vertente social foi maior em 2004 e pelo vale-lazer foi mais significativa em 2003. Considerando-se a média mensal do total de documentos fiscais do ano de 2001 de 771.390 (9 meses) e de 2004 de 978.382<sup>63</sup> (13 meses), se conclui que houve um aumento de recolhimento de documentos fiscais de 26,83% na campanha.

Tabela 14 – Número de notas/cupons fiscais recolhidos na campanha por modalidade - 2001-2004

| Modalidade         | 2001      | 2002       | 2003       | 2004       |
|--------------------|-----------|------------|------------|------------|
| Assistência social | 2.815.593 | 6.843.462  | 6.034.236  | 9.264.164  |
| Saúde              | 537.041   | 2.334.865  | 1.637.182  | 2.464.020  |
| Esporte            | 734.084   | 1.796.791  | 683.914    | 792.746    |
| Subtotal Social    | 4.086.718 | 10.975.118 | 8.355.332  | 12.520.930 |
| Lazer              | 2.855.800 | 2.442.460  | 4.762.395  | 198.044    |
| Total              | 6.942.518 | 13.417.578 | 13.117.727 | 12.718.974 |

Fonte: Elaboração própria a partir de:

ALAGOAS. SEFAZ. *Campanha Cidadão Nota 10*. Documentos arrecadados, 2005.

Nota: O ano de 2001 refere-se aos meses de março a novembro; o de 2002 aos meses de dezembro de 2001 a novembro de 2002; o ano de 2003, aos meses de dezembro de 2002 a novembro de 2003; e o ano de 2004, aos meses de dezembro de 2003 a dezembro de 2004.

<sup>63</sup> De dezembro de 2003 a dezembro de 2004.

A gincana também arrecadou 50.000 documentos fiscais em 2003 e 69.000 em 2004.

Dos documentos fiscais arrecadados é retirada uma amostra para auditoria, e o restante é doado a entidades para fins de reciclagem.

Em relação às entidades premiadas, a tabela 15, evidencia o número de entidades das áreas social, saúde e esporte por trimestre. Como em cada ano há vários períodos de premiação, a mesma entidade pode ter recebido prêmios em mais de um período.

Tabela 15 - Número de entidades premiadas por ano de campanha – 2001-2004.

| Ano  | Entidades Premiadas |       |         | Total |
|------|---------------------|-------|---------|-------|
|      | Social              | Saúde | Esporte |       |
| 2001 | 101                 | 12    | 34      | 147   |
| 2002 | 204                 | 47    | 66      | 317   |
| 2003 | 220                 | 48    | 58      | 326   |
| 2004 | 303                 | 71    | 69      | 443   |

Fonte: elaboração própria a partir de:

Até out. 2004: ALAGOAS. SEFAZ. *Programa de Educação Fiscal*. Relatório 2004. Maceió: 2004, p. 64-66.

Nov. e dez. 2004: ALAGOAS. SEFAZ. *Campanha cidadão nota 10*. Entidades premiadas. 2005.

### 5.3.7 Mix do Marketing Social na campanha “cidadão nota 10”

Em relação ao Mix do Marketing Social, utilizaremos os “8 P” de que tratam Sina e Souza (1999) que foi comentado no referencial teórico.

Em relação aos “4 P” tradicionais do composto de marketing, pode-se dizer o seguinte:

- Produto: estímulo à exigência do documento fiscal quando o cidadão adquire um produto;
- Ponto: mercado como um todo;
- Promoção: Intenso uso de marketing externo; intenso uso de incentivos como o vale-lazer (troca de nota/cupom fiscal por vale-lazer) e os prêmios a entidades vinculadas às áreas de saúde, esporte e filantropia, por meio da doação dos documentos fiscais;

- Preço para o cidadão: gasto de tempo e custo emocional para pedir e aguardar a emissão do documento fiscal; gasto de tempo para obter a troca do documento fiscal pelo vale lazer e para o depósito nas urnas das Organizações não Governamentais citadas e custo de oportunidade do gasto do Estado com a campanha.

Em relação ao preço para o cidadão adotar o novo comportamento, um dos itens que consideramos como preço, e que à primeira vista não seria visto como tal é o custo de oportunidade do gasto com a campanha. Ou seja, para fazer essa despesa com a campanha, o Estado deixou de prestar um serviço ou de realizar um investimento, que interfere no bem estar dos cidadãos.

Registramos que a responsável pela empresa encarregada da publicidade da campanha<sup>64</sup>, manifestou-se que o Produto da campanha era a educação fiscal, entretanto, entendemos que esse termo é muito genérico para especificação do produto. Entendemos que o Produto da campanha é o estímulo à exigência por parte do consumidor quanto ao ato de exigir o documento fiscal. Em relação ao preço, a pessoa mencionada se refere a “benefício, retorno na aplicação nos serviços públicos”, enquanto que entendemos que o Preço é o gasto de tempo, custo emocional e custo de oportunidade conforme acima exposto.

Em relação ao Ponto “mercado como um todo”, embora a “campanha cidadão nota 10” não se utilize de documentos fiscais relacionados com prestação de serviços vinculados ao Imposto municipal que incide sobre serviços, de forma indireta pode atingir o mercado como um todo.

Em relação aos demais “4P” do Marketing Social<sup>65</sup>:

- Público: consumidores
- Política: Legislação sobre a campanha
- Parceria: diversas
- Pagamento: Até 2003, recursos do PNAFE e do Tesouro Estadual.

---

<sup>64</sup> Entrevista por telefone por pauta conforme Apêndice D.

<sup>65</sup> Estes não foram objeto de questionamento junto à responsável pela empresa que produziu as peças publicitárias.

Sobre as parcerias, citamos a criação do PEFolia, bloco específico para as prévias carnavalescas de Maceió, bloco aberto aos cidadãos alagoanos e servidores da SEFAZ, considerado pela administração do programa como forma de estimular a população a apoiar as ações de educação fiscal. Há ainda o apoio do PEF na comemoração do dia de emancipação política do Estado, participação na 14ª edição da Justiça Itinerante com estande, apoio à 1ª semana da Juventude, apoio à divulgação da campanha de arrecadação de alimentos, entre outras (ALAGOAS, 2003, p.40-43).

Os “8P” do composto de marketing estão presentes na campanha “cidadão nota 10”.

### **5.3.8 Elementos de um plano estratégico de gestão de marketing na formulação da campanha.**

Conforme visto no Capítulo 3, o plano estratégico de campanhas sociais segue as mesmas etapas que a gestão de marketing. Apresenta 4 grandes fases: Planificação, Implementação, Controle e Avaliação dos Resultados.

Pode-se dizer que para disseminar a educação fiscal com ferramentas de marketing, o programa utilizou dois pilares: a gincana e a campanha.

Desses dois pilares, é a campanha “cidadão nota 10” a que tem maior alcance à sociedade em geral. Por essa razão, para tratar das etapas de um plano de marketing, nos concentraremos na campanha “cidadão nota 10”.

Constata-se que o planejamento da campanha não foi realizado por profissionais da área de marketing e também não houve capacitação da equipe formuladora do programa, específica nessa área. Das pessoas que fizeram parte da equipe para planejar a campanha, ressalta-se que uma delas, a coordenadora do PEF, tem formação acadêmica na área de psicologia social. Para a realização da campanha publicitária foi licitada a contratação de uma agência de publicidade.

A seguir, se trata das etapas que foram seguidas para o planejamento da campanha e se compara com as etapas necessárias para um plano estratégico.

O quadro 22 traz informações sobre as informações internas e externas relevantes, bem como a estratégia do PEF e a estratégia da promoção.

A partir das informações internas e externas houve a decisão de governo de que a estratégia da campanha deveria ser a de incentivar o consumidor a pedir o documento fiscal. Não houve em relação à obtenção de informações externas, nenhuma pesquisa, seja qualitativa ou quantitativa, para identificar as razões que levam o consumidor a exigir ou não exigir o documento fiscal em suas compras. A primeira pesquisa foi realizada, após a campanha já ter se iniciado, com o objetivo de embasar decisões em relação aos meios de comunicação mais adequados para transmitir as informações e intensidade do uso desses meios, bem como para fornecer elementos para avaliação da campanha.

Entretanto, as perguntas que foram formuladas, dizem respeito a identificar os hábitos do cidadão em relação a pedir o documento fiscal, a razão de pedir o documento, o destino que dão ao documento, e se respondente entendeu o objetivo da campanha, perguntas necessárias, sem dúvida.

| Tipo                   | Características principais   |
|------------------------|--|
| Informações internas   | Partiu-se da percepção de que grande parte dos consumidores não tem o hábito de pedir o documento fiscal em suas compras, por desconhecimento de sua função<br>Partiu-se da percepção de que em muitas situações os comerciantes não expediam o documento fiscal, afetando a arrecadação do ICMS |
| Informações externas   | Programa de educação fiscal do Estado da Bahia que já estava em andamento e do Estado da Paraíba (este utilizou estratégias de incentivo ao consumidor pedir o documento fiscal em suas compras, mas por curto período de tempo).<br>Não houve pesquisas junto aos consumidores.                 |
| Estratégia escolhida   | Houve a decisão do governo de que a estratégia da campanha para promover a educação fiscal deveria ser o incentivo ao consumidor pedir a nota ou cupom fiscal  |
| Estratégia da promoção | Instituição de prêmios de pequeno valor, por meio de duas vertentes: a social e a cultural.  |

Quadro 22 – Características principais das informações internas e externas e das estratégias do PEF  
Fonte: Elaboração própria.

Porém, as razões que levam o consumidor a não pedir o documento fiscal quando compra algum produto, não foi explorado e tampouco houve pesquisa para conhecer a opinião fiscal dos cidadãos alagoanos

Um dos pilares de um plano estratégico é conhecer as necessidades, desejos e barreiras do público objetivo. A equipe partiu do pressuposto que conhecia o público que queria atingir e não utilizou pesquisas sejam qualitativas ou quantitativas, que pudessem ampliar a base de conhecimento sobre o comportamento do público, para que pudesse subsidiar o planejamento da campanha.

Para estimular os cidadãos a mudar seu comportamento e pedirem o documento fiscal se decidiu instituir um prêmio, ainda que de pequeno valor. Foram consideradas duas vertentes, uma **cultural**, em que se troca uma determinada quantidade de documentos fiscais por vale-lazer e outra **social**, em que o consumidor doa seus documentos fiscais a entidades sejam da área da saúde, assistencial ou de esporte, para aplicar em benefício de um determinado grupo da sociedade mais carente.

No quadro 23 abordamos as informações relevantes sobre o período da campanha “cidadão nota 10”, os objetivos da campanha publicitária e os canais de comunicação e distribuição.

| Tipo                               | Informações relevantes   |
|------------------------------------|--|
| Período da campanha                | A campanha iniciada em março de 2001, inicialmente por três meses foi renovada sucessivamente ultrapassando inclusive 31.12.2004 (período final deste estudo)  |
| Objetivos da campanha publicitária | Foi contratada uma empresa para promover a campanha publicitária. O objetivo da campanha “cidadão nota 10” é desenvolver a conscientização da população quanto à importância do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços no cumprimento das obrigações do Estado e quanto à função do documento fiscal na comercialização de mercadorias para fins de modificar crenças, atitudes e comportamentos quanto à exigência do documento fiscal na aquisição de produtos |
| Canais de comunicação/distribuição | TV, rádio, jornais e revistas, <i>outdoor</i> , <i>out-bus/Back-bus</i> , cartazes, <i>folders</i> , eventos musicais e outros.  |

Quadro 23 – Informações relevantes da campanha “cidadão nota 10”.

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao objetivo da campanha exposto na tabela acima e pelas mensagens publicitárias evidenciadas em item anterior, se deu relevância ao enfoque “educativo” de que trata Leal (2000, p. 55-58), conforme tratado no Capítulo 3.

Os canais de comunicação foram escolhidos com a colaboração da assessoria da empresa contratada. Percebe-se que houve alguma segmentação de mercado. Por exemplo, a publicação de depoimentos, referentes à campanha “Pedir a nota é *chic*” é um exemplo, pois, foi dirigida a médicos, professores e empresários de classes sociais mais favorecidas; os eventos musicais, que atraem principalmente as classes menos favorecidas etc.

Em relação aos fatores considerados na escolha dos canais de comunicação, inicialmente o objetivo foi fazer uso em horário nobre dos meios de comunicação de massa. Depois houve a redução paulatina do horário nobre e inserção em horários menos nobres, reduzindo-se o custo.

O plano estratégico da campanha teve como foco o público externo. As ações voltadas para o público interno referem-se a concursos de recolhimentos de documentos fiscais por andar do Edifício em que está localizada a Secretaria da Fazenda.

Também foi desenvolvida uma estrutura administrativa e de controle de que tratamos em item anterior.

Em relação à avaliação, segundo a coordenação do programa, a mesma é realizada analisando-se o resultado das pesquisas e a evolução do número de notas fiscais recolhidas pela campanha, no decorrer do tempo. Não houve o estabelecimento de metas. A coordenação do PEF avaliou os resultados da campanha “cidadão nota 10”, como, “um sucesso”.

### **5.3.9 Considerações sobre o caso**

O objetivo do PEF, conforme estabelecido em Decreto é o de conscientizar a população acerca da importância do pagamento dos tributos e da eficiente aplicação do produto arrecadado para o desenvolvimento da sociedade. O programa visa também estimular

o exercício pleno da cidadania e a melhoria contínua da receita pública. O Decreto dispôs que o programa deveria ser desenvolvido com ações de mobilização social, de educação formal e institucional, de orientação ao contribuinte e de parceria com os municípios.

O PEF no período analisado valeu-se além da educação formal, de gincanas e da campanha “cidadão nota 10”, para atingir seus objetivos.

Constata-se que as estratégias utilizadas no PEF de Alagoas estão voltadas para o convencimento de o cidadão exigir seu documento fiscal quando realiza suas compras, mostrando a ele, que assim procedendo haverá maior bem-estar social. A ótica de aplicação dos recursos é mostrada como consequência da arrecadação dos tributos, mas, não como foco principal. O conhecimento ao cidadão sobre a administração pública, inclusive sobre a aplicação dos recursos é pouco focado. Aspectos relacionados com a transparência, controle e fiscalização do gasto público, não são tratados. Verifica-se ausência de instrumentos no âmbito do programa que possam dar ao cidadão, meios para acompanhar a aplicação dos recursos públicos e meios para que o cidadão participe de alguma forma da administração pública.

A emissão do documento fiscal pelo comerciante, não beneficia apenas o Estado de Alagoas, mas, também beneficia a União, implicando, em tese, no aumento na arrecadação de tributos federais. Também não crescerá apenas a receita tributária do setor de comércio, mas, também dos demais setores da economia, pois se o setor de comércio direto ao consumidor emite documento fiscal na venda de seus produtos, aumentará a probabilidade dele comprar os produtos que comercializa também com documento fiscal, o que interfere, em consequência, na arrecadação do setor industrial, comércio atacadista e até mesmo do setor primário. Também os municípios são beneficiados, seja indiretamente, quando o produto comercializado foi beneficiado direta ou indiretamente por serviços sujeitos ao imposto municipal do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, seja pelo repasse dos Fundos de Participação da União e do Estado para os municípios.

As gincanas embora se destinem aos jovens da educação formal utilizaram estratégias de marketing para sensibilizar os professores e diretores das escolas a incluir a educação fiscal no currículo escolar.

A promoção da campanha “cidadão nota 10”, está centrada no vale-lazer e na doação de documentos fiscais para entidades sociais. Embora não se conheça a metodologia da pesquisa, o fato de em novembro de 2002, 36,4% dos entrevistados responderem que a razão de pedir o documento fiscal se deve à campanha “cidadão nota 10”, pode significar que se a campanha deixasse de existir não mais haveria o interesse desses respondentes em pedir o documento fiscal. Na pesquisa de 2003, 18,9% dos usuários do vale-lazer também responderem dessa forma.

As técnicas de marketing aplicadas pela Unidade foram centradas em campanhas de incentivo ao cidadão pedir o documento fiscal em suas compras de mercadorias, com utilização intensiva de estratégias de marketing externo com uso de recompensas voltadas para a cultura e filantropia. Pode-se afirmar que a terceira hipótese foi confirmada.

O programa implementado utiliza técnicas de marketing com uso intensivo dos meios de comunicação de massa, e foi idealizado sem o auxílio de pesquisa seja qualitativa ou quantitativa, para conhecimento do público objetivo, de suas necessidades desejos e barreiras, em relação às variáveis fiscais.

Mesmo em relação ao foco, da exigência da nota/cupom fiscal, constata-se que em relação às pesquisas efetuadas, por exemplo, não há perguntas sobre os motivos que levam o entrevistado a não pedir o documento fiscal e não há perguntas vinculadas à opinião fiscal em geral dos entrevistados. Também não há perguntas para identificar o que realmente entenderam da campanha em relação à temática fiscal o que também poderia subsidiar o aprimoramento do programa.

Os resultados apurados pela Unidade se focam em número de documentos arrecadados, número de vales-lazer distribuídos, número de eventos realizados, número de entidades premiadas. Também informam o valor gasto em parte das despesas com o programa.

Em termos de medição da mudança de comportamento do público objetivo relacionado com a temática fiscal, realizada pela administração do PEF se contou apenas com pesquisas de opinião, iniciadas após o início da campanha. Das perguntas efetuadas, nos focamos no entendimento dos entrevistados sobre o hábito de pedir o documento fiscal, que

revelou mudança positiva no comportamento, quando se compara o resultado da última pesquisa de 2002 com a primeira de 2001. Aumentou o percentual dos que sempre pedem o documento fiscal de 40,3%, para 45,8%, e foi reduzido o percentual dos que só recebem a nota/cupom fiscal se a loja toma a iniciativa de 20,3% para 13,3%. Da pesquisa de 2003, os que sempre pedem o documento atinge 81,9%. Entretanto, não é possível comparar o resultado da pesquisa de 2003 com as de 2002 e 2001, por falta de divulgação da metodologia das pesquisas realizadas em 2002 e 2001.

A evolução do número de documentos arrecadados tanto na vertente do vale-lazer quanto na vertente de doação dos documentos, também pode dar uma referência sobre mudança de comportamento dos cidadãos em relação a seu hábito de exigir o documento fiscal. Entretanto, também deve ser vista com cautela, pois não necessariamente, significa que os cidadãos não pediam o documento fiscal antes, mas sim que, na medida em que tomavam conhecimento da campanha passaram a utilizar os documentos fiscais em uma das vertentes. Esta é uma das medidas utilizadas pela Coordenação do programa para medir o comportamento do público objetivo.

Entretanto, olvidando-se as limitações comentadas, pode-se dizer: tanto a evolução do percentual dos que sempre pedem o documento fiscal (comparando-se o resultado de 2002 com o de 2001), quanto o crescimento da média mensal dos documentos arrecadados nas vertentes vale-lazer e social, de 26,83% em 2004 em relação a 2001, indicam que houve mudança positiva no comportamento do público objetivo, em relação ao hábito na exigência do documento fiscal. Tais resultados vinculam-se à quarta hipótese.

Do composto de marketing, em relação à “campanha cidadão nota 10”, o Produto é o estímulo à exigência do documento fiscal quando o consumidor adquire um produto; o Ponto é o mercado como um todo; a Promoção está presente com o intenso uso do marketing externo e com os incentivos relacionados com o vale-lazer e os prêmios a entidades ligadas à saúde, esporte e de filantropia; o Público é a sociedade consumidora; a Política é a legislação sobre a campanha, as Parcerias são diversas, e o Pagamento no início eram recursos do PNAFE e do Tesouro Estadual e posteriormente somente recursos do Tesouro Estadual.

Um dos “8P” do composto de marketing da “campanha cidadão nota 10” e não citado acima é o preço para o cidadão para a adoção do comportamento. O preço pode ser o gasto de

tempo, o custo emocional, mas, também há um preço indireto que é o custo de oportunidade do uso dos recursos despendidos com a campanha, e que afeta o bem estar dos cidadãos pelos serviços prestados pelo Estado.

Indagada a coordenação do programa e a coordenação da área de arrecadação do Estado, fomos informados que não foi realizado nenhum estudo sobre os efeitos do programa de educação fiscal na arrecadação do ICMS. Entretanto, faz parte dos objetivos do Programa o incremento da arrecadação estadual e há um gasto direto com o programa dos anos de 2001 a 2004, de 0,41% da arrecadação do ICMS. Na realidade, o gasto é maior do que esse percentual, pois não foram divulgados, os gastos com a estrutura administrativa, salários, com os postos de troca dos documentos fiscais e outras despesas, que com certeza elevam a participação das despesas com o programa.

Constata-se que falta ao programa o estabelecimento de indicadores e metas, sobre as variáveis que precisem ser monitoradas e avaliadas, presentes em um programa estratégico de gestão de marketing, o que o que revela a importância menor dada ao monitoramento e avaliação do programa. A quinta hipótese estabelecida foi confirmada.

Ressalta-se que o Coordenador do programa considerou que os resultados da campanha “campanha cidadão nota 10” são positivos, sendo em sua avaliação “um sucesso”. O questionário que serviu de roteiro para a entrevista pessoal integra o Apêndice C.

#### **5.4 O CASO ESPANHOL: A EDUCAÇÃO FISCAL E A PERCEPÇÃO SOCIAL DA FISCALIDADE**

Das unidades incorporadas para o estudo deste caso iniciamos pela percepção social dos espanhóis a respeito da fiscalidade e a seguir se aborda a educação fiscal. Posteriormente, no item “considerações sobre o caso”, o conteúdo dessas duas unidades formam o caso único.

### 5.4.1 Percepção social da fiscalidade

Para iniciar a abordagem nos valem de CORDON (1997), que traça breve histórico sobre os estudos de opinião fiscal na Espanha:

- Entre 1970 e 1980, o IEF realizou diversos trabalhos para estudar a opinião fiscal, tanto pública como corporativa, com metodologia quantitativa. Como resultado se constatou que na entrada dos anos 70, a grande maioria dos espanhóis vivia alheia ao fato fiscal, principalmente as classes mais modestas. Os mais esclarecidos sobre a realidade fiscal admitiam a existência de fraude fiscal generalizada, mas não consideravam imoral a conduta fraudadora, e tampouco consideravam que esse fosse um problema de justiça social. Ainda que percebessem ser injusta a repartição da carga fiscal, ao mesmo tempo consideravam a pressão fiscal baixa, mas temiam que um aumento alterasse a situação cômoda em que viviam. Já ao longo da década estudada se observou que direitos cívicos e obrigações tributárias eram idéias cada vez mais próximas e vinculadas, em razão do abandono da tradição de isolamento e incorporação aos parâmetros de vida europeus, etc.

- Durante a década de 80, a direção e realização das pesquisas de opinião foram encomendadas ao Centro de Investigações Sociológicas, instituição oficial que atende às necessidades de informação sociológica de todos os organismos da Administração Pública espanhola. Nos anos 90 a Administração Tributária decidiu contar com instrumentos informativos próprios específicos para a população afetada pela realidade fiscal, e incumbiu sua elaboração ao IEF. O Instituto reativou nos anos 90 uma linha de investigação que não havia abandonado de todo, que é a linha de Investigação de “Sociologia Tributária”.

- A partir de 1996 a linha de investigação de Sociologia Tributária se ampliou em razão das necessidades informativas da Secretaria de Estado da Fazenda. Além de continuar com seus trabalhos de estudo do comportamento humano “demoscopia fiscal”, deveria incorporar outros relativos à potencialização da cultura cívico-tributária dos contribuintes.

- Integra o objeto do estudo da Sociologia Fiscal a cultura cívico-tributária e a comunicação das atuações fiscais e ainda, as percepções dos cidadãos em relação com as múltiplas variáveis relacionadas com a realidade fiscal e o processo de formação das atitudes e as opiniões fiscais.

Um dos produtos da área de Sociologia Tributária é a realização de uma pesquisa anual “opiniões e atitudes fiscais dos espanhóis” que alimenta as edições do “Barômetro Fiscal” que mede a evolução de opiniões e atitudes em relação a variáveis fiscais, que constituem o núcleo básico das idéias fiscais da população espanhola. Considerando-se a data limite de 31 de dezembro de 2004, a última pesquisa foi realizada em 2004, e a edição do Barômetro desse ano contém informações anuais desde a pesquisa de 1995. O núcleo de idéias das variáveis, objeto do estudo se originou de pesquisa qualitativa realizada com “criadores de opinião fiscal” de que trata o estudo de Díaz e Delgado (1994). (ESPAÑA, ÁREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTARIA, 2005).

Dessas pesquisas anuais<sup>66</sup>, constata-se que há três blocos de estudo que se repetem todos os anos e um quarto bloco que é variável. O quadro 24 sintetiza as variáveis fiscais de cada bloco.

Para a investigação dessas variáveis se utiliza metodologia quantitativa mediante o procedimento de entrevista pessoal nos lares, com aplicação de questionário estruturado. Cidadãos maiores de 18 anos, residentes no País constituem a população objeto de estudo. A amostra contempla segmentos da população<sup>67</sup> segundo sua principal atividade econômica com o objetivo de captar as opiniões dos setores mais significativos dentro da dinâmica fiscal.

A amostra da população em 2004 foi constituída com 1.504 pessoas e seguiu critérios científicos<sup>68</sup>. A Agência Estatal de Administração Tributária co-financiou o estudo.

---

<sup>66</sup> Houve a interrupção da publicação do Barômetro Fiscal, nos anos de 2002 e 2003.

<sup>67</sup> São pequenos e médios empresários dos setores de indústria, serviços, comércio, transporte etc; pequenos agricultores e médios empresários agrários; profissionais liberais de diferentes especialidades e setores; trabalhadores do setor público e privado; inativos e não ocupados: desempregados, aposentados, pensionistas, donas de casa e estudantes universitários.

<sup>68</sup> Amostra por conglomerados em três etapas com estratificação e subestratificação das unidades de primeira etapa (seções de censo, com seleção aleatória em cada estrato). As unidades de segunda etapa são os lares com probabilidade igual mediante amostra sistemática com arranque aleatório em cada seção de censo. As unidades de terceira etapa são os indivíduos com amostra aleatória simples com pós-estratificação, por ocupação atividade. O critério básico de estratificação é a atividade econômica dos indivíduos e depois se realizou uma estratificação geográfica das unidades de primeira etapa a partir de 17 estratos (Comunidades Autônomas) e número de habitantes por município (5 estratos).

| Bloco  | Variáveis fiscais  |
|--|--|
| Relação entre os impostos e a oferta pública de serviços e os benefícios | Utilização de serviços e os benefícios   |
|  | Índice de satisfação dos usuários  |
|  | Avaliação geral da oferta pública de serviços e benefícios   |
|  | Avaliação de diferentes serviços públicos e benefícios sociais   |
| Comportamento dos contribuintes  | Percepção do grau de cumprimento fiscal  |
|  | Opiniões relativas à fraude fiscal   |
| Imagem corporativa da Fazenda Pública                                    | Grau de dificuldade para compreender as normas fiscais e para cumprir declarações tributárias  |
|  | Valoração dos serviços ao contribuinte da Agência Tributária   |
|  | Valoração da Fazenda Pública como instituição  |
| Bloco variável   | O de 2004 refere-se à “colaboração social na luta contra a fraude” e diz respeito ao grau de compromisso pessoal na luta contra a fraude e ao grau de confiança na escola como instituição colaboradora na prevenção da fraude <sup>69</sup> . |

Quadro 24 - Variáveis fiscais por bloco na pesquisa de opinião fiscal.

Fonte: ESPANHA. Área de Sociologia Tributária, 2005.

Nota: Traduzimos “*prestaciones*” por benefícios e “*prestaciones sociales*” por benefícios sociais.

Das conclusões do Barômetro Fiscal do ano de 2004<sup>70</sup>, selecionamos algumas que evidenciam as opiniões dos espanhóis sobre as variáveis estudadas, que são as mais diretamente relacionadas com este estudo.

O primeiro bloco diz respeito à relação dos impostos com a oferta pública de serviços e benefícios sociais, cujas conclusões selecionadas são:

- Não há problemas com acesso à oferta pública de serviços e benefícios, sendo esse um dos aspectos melhor avaliados, com destaque para a universalidade dos serviços sanitários; nos últimos cinco anos, os serviços públicos e os benefícios sociais melhoraram com destaque para a saúde e infra-estrutura, entretanto, consideram ainda haver ampla margem de melhora, com maior demanda de melhora na saúde, educação e infra-estrutura;
- Em termos globais, a oferta pública de serviços e benefícios é pouco adequada aos impostos que se pagam e não contribui de forma significativa à distribuição de riqueza na sociedade. Atribuem a responsabilidade à administração que não gere os serviços e benefícios corretamente. A saúde, a educação e infra-estrutura são os serviços considerados como os

<sup>69</sup> Para a pesquisa de 2000, foi inserido o bloco sobre “a participação das Comunidades Autônomas no sistema fiscal” e para a pesquisa de 2001, foi inserido o bloco sobre “a percepção dos tipos impositivos aplicados no imposto de renda das pessoas físicas e no imposto sobre o valor agregado.

<sup>70</sup> Traz informações anuais desde a pesquisa do ano de 1995.

melhor administrados. Os respondentes consideram que a saúde é o serviço mais adequado à pressão fiscal existente e também o mais redistributivo;

- Reconhecem abusos ou má utilização pelos usuários ou beneficiários, sendo a saúde o serviço considerado em que há mais abusos, seguido de forma bem distante, pelos transportes, serviços sociais e seguro de desemprego;

- O estereótipo de que a relação entre os impostos e os serviços e benefícios recebidos na Espanha é pior que a existente entre outros países da União Européia parece estar se dissipando. Enquanto diminui de forma significativa a proporção de cidadãos que dizem não saber o funcionamento da fiscalidade na Europa, aumenta a daqueles que pensam que a relação de intercâmbio fiscal é similar, ou melhor, que os demais europeus.

Sobre o comportamento dos contribuintes:

- A maioria opina que na última década o pagamento de impostos melhorou e a fraude fiscal diminuiu;

- Os cidadãos continuam a atribuir a melhora do cumprimento fiscal ao sistema de retenções e ao maior controle da Fazenda, com menor influência ao convencimento de que o pagamento dos impostos constitui um dever cívico;

- Para a persistência de comportamento fraudador as opiniões dos cidadãos indicam em 2004, fatores econômicos (29%), causas administrativas (37%), causas morais (21%), e em menor proporção a opinião pública leva menos em conta a inadequação entre os impostos pagos e os serviços públicos recebidos como causa da fraude fiscal (13%);

- Nos últimos dez anos estudados, a opinião dos cidadãos não variou em relação aos efeitos da fraude fiscal. A percepção é de que afeta a provisão pública de serviços e benefícios, bem como a pressão fiscal, o que causa as sensações de injustiça e desmotivação;

- Sobre a justificação da fraude fiscal 57% dos pesquisados responderam que não se pode justificar em nenhum caso, porque é uma questão de solidariedade e de princípios; 34% responderam que há circunstâncias na vida pessoal ou de uma empresa que é necessário fraudar para ir adiante e 9% responderam que a fraude é inerente aos impostos e que todos tendem a fazê-lo. Considerando os últimos 10 anos se constata que o percentual dos que justificam a fraude fiscal (43%) aumentou (em 1995 era de 33%) e os que não justificam (57%) diminuiu (em 1995 era de 67%).

Sobre a imagem corporativa da Fazenda Pública:

- 67% dos entrevistados conhecem os serviços da Agência Tributária, 37% conhecem os serviços e os usam e 31% conhecem os serviços, mas não os usam;

- Mesmo com os leves avanços observados na prática tributária, a opinião pública manifestou que encontra dificuldades para entender as normas fiscais e para cumprir as declarações tributárias;

- Talvez a percepção de dificuldade explique a pequena proporção de cidadãos que cumprem sozinhos suas declarações tributárias, pois a maioria recorre a ajuda externa;

- A imagem dos serviços da Agência Tributária nos últimos dez anos é positiva e parece consolidada como serviços eficazes, atendidos por funcionários bem preparados, corretos e imparciais no trato com os cidadãos;

- A ampla maioria dos pesquisados em 2004 reconhece que a Fazenda Pública desempenha uma função básica e necessária para a sociedade.

Quanto ao quarto bloco relativo à colaboração individual na luta contra a fraude, específico para o ano de 2004:

- A ampla maioria dos pesquisados se declara contrária a comunicar à Agência Tributária os casos de fraude fiscal que conhecessem, mesmo que existisse um prêmio como incentivo;

- Quando indagados se contratariam uma empresa ou um profissional que estivesse em uma lista de fraudadores fiscais, 49% responderam que com certeza não; 27% responderam que provavelmente não, o que foi interpretado como a existência de certo grau de comprometimento pessoal para atacar a conduta fraudadora, ainda que no âmbito de decisões individuais.

- A maioria dos pesquisados estima que, se houvesse algum tipo de educação cívico-fiscal nas escolas, quando os cidadãos chegassem à idade adulta, cumpririam melhor com suas obrigações tributárias.

A informação oferecida pelo Barômetro Fiscal é um instrumento para a tomada de decisões dos responsáveis pela Administração Fazendária. O quadro 25 contém exemplos de algumas das decisões tomadas com base no resultado das pesquisas.

| Área das decisões           | Exemplos das decisões  |
|-----------------------------|--|
| Comunicação com os cidadãos | Definição da política de comunicação institucional da Agência Tributária sobre a fraude fiscal (modo e frequência de dar notícias sobre a fraude descoberta) |
|                             | Definição de política de comunicação sobre o gasto público em Saúde (é o serviço melhor avaliado de todos)   |
| Serviços aos contribuintes  | Potencialização dos serviços de Informação e Assistência ao Contribuinte da Agência Tributária   |
| Competências arrecadatórias | Transferência de competências arrecadatórias às Comunidades Autônomas;   |
| Educação                    | Estabelecimento de um programa cívico-tributário para jovens.  |

Quadro 25 - Exemplos de decisões tomadas com base no resultado das pesquisas

Fonte: Elaboração própria a partir das respostas da responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF.

#### 5.4.2 Educação fiscal

Na década de 80 do século passado houve na Espanha uma série de atuações relacionadas com a educação fiscal, que coincidiram com a reforma fiscal espanhola e seu objetivo era explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos e porque deviam cumprir suas obrigações tributárias.

Convém destacar o momento histórico que os espanhóis vivenciavam. Para tanto fazemos uso de estudo de Delgado (1995) que descreve a transição do regime franquista para o regime democrático: A Espanha vivia um momento de crise econômica com uma queda brusca de atividade, baixa carga fiscal frente às necessidades sociais e alta evasão fiscal; era necessária uma reforma fiscal; os espanhóis desejavam ter os mesmos direitos cívicos e o mesmo grau de bem estar dos cidadãos dos demais países europeus, ainda que para isso fosse necessário aumentar a carga fiscal para fazer frente a novos investimentos; almejavam um Estado de bem estar social e aceitaram a reforma fiscal.

Foram realizadas campanhas<sup>71</sup> que vinculavam a reforma política, da ditadura à democracia, com a reforma fiscal, evidenciando a passagem da baixa fiscalidade e elevada fraude à necessidade da universalização das obrigações tributárias.

Foram utilizados meios de comunicação de massa (imprensa, rádio, televisão) e foram enviados folhetos explicativos por correio a todos os contribuintes. Organizaram-se foros de debate e de discussão com criadores de opinião (jornalistas, intelectuais, professores de Universidade, etc.).

Por exemplo, se programou em televisão um espaço semanal de 20 minutos de duração com grande audiência, chamado “peseta a peseta” onde se explicava o valor dos impostos arrecadados e as principais partidas de gasto público. O apresentador do programa começava mostrando uma moeda gigante de 100 pesetas, do qual se retirava o segmento correspondente à partida de gasto de que se tratasse no dia (sanidade, educação, obras públicas etc). Em volta dessa imagem girava a seqüência de argumentos da conversação, com a participação de vários gestores públicos, um representando a Administração Tributária e dois ou três representantes do Ministério a que se referia o gasto de que se falava nesse dia. Paralelamente se enviava pelo correio um folheto com o resumo desse conteúdo a todos os contribuintes.

Ao mesmo tempo se fazia campanhas de publicidade institucional (imprensa e rádio especialmente) com slogan do tipo: “Fazenda somos todos”, para prevenir a fraude e “Contribuir para exigir”, para vincular ingressos com gastos públicos e direitos políticos e sociais com obrigações tributárias.

Também se incluía nos envelopes das declarações tributárias um folheto em cuja página de rosto aparecia a moeda gigante de 100 pesetas (a do programa “peseta a peseta”) dividida em segmentos correspondentes às diversas percentagens das partidas de gasto e em cujo interior se ampliava esta informação com tabelas e gráficos. Ainda se incluía outro

---

<sup>71</sup> As informações sobre as campanhas dos anos 80 foram obtidas a partir de questionário com perguntas abertas, respondido pela Coordenadora do Grupo constituído com integrantes da Administração Tributária e Administração Educativa da Espanha, que nos anos de 1995/1996 trabalhou para reunir idéias e perspectivas técnicas sobre o tema da educação em valores cívicos tributários. As perguntas integram o Apêndice E.

folheto com o “Calendário do Contribuinte” e a lista de serviços prestados pela Administração Tributária para facilitar o pagamento dos impostos, com os endereços e telefones gratuitos.

Houve grande proliferação de “Foros de Debate”, Encontros e Seminários com distintos agentes sociais de dois ou mais setores, para explicar-lhes o sentido da reforma fiscal e do cumprimento das obrigações tributárias. Todos os funcionários do Ministério de Economia e Fazenda, desde seus mais altos responsáveis até os de nível médio, tiveram envolvimento pessoal bastante forte neste tipo de atuações públicas que tinham grande reflexo na imprensa.

Estas atuações muito fortes na primeira metade dos anos 80 foram ficando cada vez mais raras nos anos 90 até desaparecerem por completo nessa mesma década.

Também nos anos 80 do século passado o Ministério da Fazenda teve algumas iniciativas sobre a educação fiscal para crianças e adolescentes em idade escolar, mas que não estavam inseridas no sistema educativo formal e não tiveram continuidade por falta de suporte estrutural e institucional.

Por exemplo, cita-se a publicação “*El puente*”, em formato de estória em quadrinhos, para fins de distribuição gratuita em todos os centros escolares de níveis educativos obrigatórios e gratuitos, que alcançam a população espanhola até os 16 anos. Tal idéia partiu do Ministério de Economia e Fazenda.

Tal publicação apresenta a aventura de um explorador que sofre um acidente de avião que cai no meio da selva. Ali vivem duas tribos que necessitam trocar bens e serviços, mas, como estão separadas por um rio muito caudaloso, a comunicação é muito difícil. Inteirado do problema, o explorador propõe construir uma ponte. Propõe um sistema fiscal, onde pouco a pouco e à medida das necessidades concretas e dos problemas financeiros que surgem, vão aparecendo distintas figuras tributárias. Também aparecem esboçados os problemas da resistência e de evasão fiscal.

A iniciativa foi objeto de numerosas críticas por parte do professorado. Argumentaram que era intolerável que se pretendesse lecionar às crianças e intoxicar sua mente com mensagens de submissão e a obrigação de pagar impostos; que a estória era uma apologia ao

colonialismo (o explorador europeu seria “o inteligente” que pretende resolver os problemas dos indígenas com uma solução alheia ao seu estilo de vida) e desprezo ao papel feminino (as mulheres das tribos aparecem em papéis meramente domésticos e subordinados), além de outras críticas.

Já em agosto de 1993, por acordo do Conselho de Ministros foi criada a Unidade Especial para o Estudo da Fraude, que recebeu a incumbência de elaborar um Informe sobre a fraude na Espanha, em relação a ingressos e gastos públicos. O resultado dos trabalhos junto com outros realizados em diversos Departamentos ministeriais foram integrados por essa Unidade Especial, em seu “Informe sobre a Fraude Fiscal” e com base nas conclusões e recomendações foi elaborado, em 1995, o “Plano de Luta contra a fraude” do Departamento de Economia e Fazenda que teve continuidade por meio do “Plano Bianual de luta contra a fraude tributária 1996-97”. (ESPAÑA, ÁREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTÁRIA, 2000).

Dentro do marco dos planos de luta contra a fraude, em relação à educação moral e cívica dos contribuintes, formou-se um Grupo Misto com integrantes da Administração Tributária e da Administração Educativa com o objetivo de reunir idéias e perspectivas técnicas sobre o tema da educação em valores cívicos tributários.

Tal grupo, durante os anos de 1995 e 1996, trabalhou para acercar idéias e perspectivas técnicas em torno do tema da educação e valores cívico-tributários. Os trabalhos dizem respeito à integração da “Educação Fiscal” como tema transversal dentro da disciplina “Educação Moral e Cívica” no currículo do sistema educativo espanhol (ESPAÑA, ÁREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTÁRIA, 1996).

O grupo também produziu a pesquisa: Os educadores e a fiscalidade. (ESPAÑA, ÁREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTÁRIA, 2000).

Juridicamente o programa se instrumentou com a assinatura de um Protocolo de Colaboração Interministerial entre o Ministério de Educação e Ciência e o Ministério da Economia e Fazenda para a formação do professorado em diversos temas relacionados com a fiscalidade. Entretanto, não se deu continuidade ao desenvolvimento do programa.

Posteriormente, em dezembro de 1997, a Agência Tributária produziu o “Documento sobre a educação cívico-tributária” em que contemplava a educação cívico-tributária de crianças e adolescentes como um dos caminhos para fomentar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Em 27.12.2002, por Resolução do Diretor Geral da Agência Tributária foi criado um Grupo de Trabalho sobre educação tributária, composto por funcionários da Agência Tributária e por dois funcionários do IEF coordenado pela Inspectora de Finanças, funcionária da Agência Tributária, cujo produto de seu trabalho originou um informe de 30.06.2003. Em referido informe chega-se a três conclusões e se faz quinze recomendações relacionadas com a implantação de um programa cívico-tributário dirigido a crianças, jovens e professores. (DELGADO et al, 2005). Ou seja, não diz respeito à educação tributária dirigida à sociedade em geral.

Em 2005, houve a introdução do tema de responsabilidade fiscal no currículo escolar aproveitando-se uma reforma educativa em que surgiu uma nova disciplina “Educação para a Cidadania”, onde o tema fiscal se incorporou como um dos valores cívico-constitucionais, mas que por se referir à educação formal não será abordada neste estudo. Também outras medidas relacionadas com a educação fiscal foram introduzidas<sup>72</sup>, mas que não serão abordadas neste estudo, por terem ocorrido após 31 de dezembro de 2004.

Portanto, apenas na década de 80 foram realizadas as campanhas de comunicação de massa relacionadas com a educação fiscal, que foram desaparecendo aos poucos na década de 90. Levando-se em conta o período até o ano de 2004, somente se fez campanhas de conteúdo mais específico sobre o cumprimento fiscal e a fraude, sobre os serviços da Agência Tributária, sobre o custo dos serviços públicos, entre outras. Entretanto, são campanhas instrumentais, carentes de conteúdos éticos ou pedagógicos relacionados com a responsabilidade fiscal.

---

<sup>72</sup> Em 04.02.2005, o Ministro de Economia e Fazenda apresentou ao Conselho de Ministros um Plano de Prevenção da Fraude Fiscal, que inclui a prevenção e o desestímulo à conduta fraudadora mediante atuações, entre as quais se encontra a educação cidadã, reforçando a consciência fiscal dos espanhóis, adotando, além das atuações de educação tributária já iniciadas, diversas medidas de comunicação institucional indutoras do cumprimento fiscal correto. Tais medidas se materializam nos anos seguintes, desde 2005, no Plano anual de controle previsto em lei. No final de 2005, a Agência Tributária carregou na página da internet um “Portal Educativo” dedicado a crianças, adolescentes e a professores.

Por meio de contato efetuado em outubro de 2007 (por correio eletrônico) com a responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF, lhe foi perguntado se no momento atual da Espanha, é necessária a promoção de campanhas similares às dos anos 80.

Respondeu que sim, seriam necessárias novas campanhas de conscientização cidadã similares às que foram realizadas nos anos 80.

Justificou sua resposta. Uma das razões é de índole demográfica, pelo crescimento da população, uma vez que nos anos 80, muitos eram jovens ou ainda não haviam nascido. Assim, estas pessoas não estiveram expostas às mensagens dos anos 80 que receberam outras pessoas que tinham idade adequada para compreendê-las. A outra razão é de índole psicológica, pois em um período de 20 anos, a efetividade de qualquer mensagem se perde, ainda mais as questões em si mesmas aversivas, como o pagamento de impostos. Mesmo em relação às pessoas que estiveram expostas às ditas mensagens seria conveniente renovar o impacto daquelas.

O quadro 26 expressa as transformações pela qual passou a Espanha desde os anos 80, citadas por ela.

| Anos 80   | Atualmente   |
|---|--|
| Muito pobre   | Passou a ser quase rica  |
| Sociedade jovem   | Pirâmide populacional com predomínio de idades maduras e anciãs                        |
| Sociedade de emigrantes   | Sociedade de imigrantes  |
| Estrutura produtiva baseada no setor primário e terciário (turismo) | Estrutura baseada no setor secundário e terciário (mais diversificados e sofisticados) |
| Valores estáticos e particularistas                                 | Valores mais dinâmicos e universalistas  |

Quadro 26 – Situação da Espanha nos anos 80 e atualmente.

Fonte: Elaboração própria a partir da resposta dada pela responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF.

Pelo tempo decorrido, com todas as transformações pelas quais passou a Espanha, as campanhas não poderiam ser mera repetição das realizadas nos anos 80. Haveria de se estudar em profundidade as características da população espanhola atual para segmentá-la de novo, e a partir daí, desenhar uma política de comunicação institucional e o lançamento de novas campanhas, inclusive por meio de novos instrumentos e meios que nos anos 80 não existiam.

A importância da resposta reside no fato de que a respondente, além de responsável pela área de Sociologia Tributária do IEF, ter sido membro dos grupos de trabalho de Educação Fiscal de 1995 e de 2003, e participar na atualidade do desenvolvimento, avaliação e atualização do programa de Educação Cívico-Tributária espanhol, em colaboração com a Agência Tributária espanhola.

### 5.4.3 Considerações sobre o caso

Pretende-se neste item reunir as duas unidades incorporadas sobre a percepção social da fiscalidade dos espanhóis e a sobre a educação fiscal no estudo de caso único.

A Espanha, nos anos 80, desenvolveu algumas ações relacionadas com a educação fiscal dirigidas a jovens e a adultos, cujas características estão sintetizadas no quadro 27.

| Público | Características   |
|---------|---|
| Jovens  | A iniciativa para inserir a educação fiscal no sistema educativo partiu do Ministério da Economia e da Fazenda  |
|         | O Ministério da Educação não participou   |
|         | Não se contou com a opinião dos professores   |
| Adultos | Atuações educativas, em que se destacaram as campanhas de conscientização cidadã para explicar aos cidadãos a razão do pagamento de impostos e sobre a aplicação de recursos.   |
|         | As estratégias utilizadas envolveram a comunicação por meio da imprensa, rádio e televisão, comunicação direta com os contribuintes por meio de envio de folhetos explicativos sobre finanças públicas, além de envolvimento de jornalistas, intelectuais e professores de Universidades. Em programas semanais de televisão se discutia sobre gastos públicos. |
|         | Essas campanhas fortes nos anos 80 foram desaparecendo aos poucos na década de 90   |

Quadro 27 - Características da educação fiscal espanhola dos anos 80, por público

Fonte: Elaboração própria.

Embora a Administração Tributária tenha se esforçado para instituir a educação fiscal para os jovens no sistema educativo, não teve sucesso. Constata-se que a área de educação não participou no planejamento de tal iniciativa, o que explica que não a tenha apoiado.

Para adultos aproveitou-se o momento político adequado (reforma política e fiscal) com destaque para as campanhas de conscientização cidadã que tinham como objetivo explicar aos cidadãos a razão do pagamento de impostos, bem como sobre a aplicação dos recursos. As estratégias e os meios de comunicação constam no quadro 27.

A partir de meados dos anos 90, a linha de investigação de Sociologia Tributária, por meio do IEF e por demanda da Secretaria de Estado da Fazenda, foi ampliada. Além de continuar com trabalhos de estudo do comportamento humano passou a incorporar outros estudos relativos à potencialização da cultura cívico-tributária dos contribuintes.

Um dos produtos dessa área é a realização da pesquisa anual que estuda as opiniões fiscais dos espanhóis e atitudes em relação a variáveis fiscais que gera o “Barômetro Fiscal”, que mede a evolução de opiniões e atitudes em relação a variáveis fiscais e traz informações desde o ano de 1995, anualmente.

A pesquisa não se limita à imagem da Agência Tributária e serviços oferecidos à população pela Agência Tributária, cumprimento fiscal, fraude fiscal e efeitos da fraude. Também diz respeito à percepção dos pesquisados sobre os serviços e benefícios oferecidos, e sobre a percepção entre a adequação dos impostos aos serviços e benefícios ofertados, bem como, sobre a relação de intercâmbio fiscal quando comparada aos demais europeus.

Das informações citadas no item relativo à percepção social da fiscalidade, merecem destaque as contidas no quadro 28.

Verifica-se que há certa predisposição na colaboração com o combate contra a fraude, mas apenas de forma individual.

Constata-se que a melhora do cumprimento fiscal e diminuição da fraude não é atribuída à consciência de que o pagamento de impostos constitui um dever cívico dos cidadãos, mas sim à atuação da Fazenda Pública e ao sistema de retenções.

Merece destaque que a opinião pública leve pouco em conta, a inadequação entre os impostos pagos e os serviços públicos recebidos, como causa da fraude fiscal. A explicação pode residir no fato de que consideram que não há problemas com acesso à oferta pública de

serviços e benefícios, sendo esse um dos aspectos melhor avaliados. Inclusive aumenta a proporção de cidadãos que pensam que a relação de intercâmbio fiscal na Espanha é similar ou melhor que os demais europeus e, diminui de forma significativa a proporção dos cidadãos que dizem não saber o funcionamento da fiscalidade na Europa.

| Bloco - 2004   | Informações relevantes dos resultados da pesquisa  |
|--|--|
| Bloco variável: colaboração individual na luta contra a fraude | A maioria da opinião pública é contrária à comunicação à Agência Tributária dos casos de fraude fiscal, mesmo se existisse um prêmio como incentivo  |
|  | A maioria dos respondentes ou não contrataria ou provavelmente não contrataria uma empresa que estivesse em uma lista de fraudadores fiscais   |
|  | A maioria respondeu que se houvesse educação cívico-fiscal nas escolas, quando chegassem à idade adulta cumpririam melhor com suas obrigações tributárias  |
| Comportamento dos contribuintes                                | A maioria opina que nos últimos dez anos, o cumprimento fiscal melhorou e a fraude diminuiu. Atribuem a melhora mais ao sistema de retenções e controle da Fazenda Pública do que ao convencimento de que o pagamento de impostos constitui um dever cívico      |
|  | Sobre a causa das fraudes a opinião pública leva pouco em conta a inadequação entre os impostos pagos e os serviços públicos recebidos como causa da fraude fiscal.  |
|  | Sobre a justificação da fraude fiscal, os que não a justificam em nenhum caso porque é uma questão de solidariedade e de princípios, ainda que represente mais da metade dos pesquisados, diminuiu em relação a 1995, enquanto que os que a justificam aumentou. |
|  | Sobre a fraude fiscal há a percepção de que esta afeta a provisão pública de serviços e benefícios e a pressão fiscal, o que causa as sensações de injustiça e desmotivação  |

Quadro 28 - Informações relevantes dos resultados da pesquisa sobre a opinião fiscal

Fonte: Elaboração própria

Quanto aos efeitos da fraude fiscal há a percepção, de que afeta a provisão pública de serviços e benefícios, bem como a pressão fiscal.

O fato de nos últimos 10 anos ter aumentado o percentual dos cidadãos espanhóis que justificam a fraude fiscal por expressarem que há circunstâncias na vida pessoal ou de uma empresa que é preciso fraudar para ir adiante (passou de 33% em 1995 para 43% em 2004), e o fato dos que não a justificam ter diminuído, por considerarem que é uma questão de solidariedade (de 67% em 1995 passou a 57% em 2004) pode indicar, que seria importante para a Espanha nos dias atuais, a promoção de campanhas similares às dos anos 80.

Entretanto, comparando-se a situação espelhada na pesquisa sobre a justificação da fraude fiscal com a realidade da Espanha vivenciada na entrada dos anos 70<sup>73</sup> se nota profundo avanço dos espanhóis em sua relação com a fiscalidade. Entre esses dois marcos foram realizadas as campanhas de conscientização cidadã, fortes nos anos 80 e que foram desaparecendo aos poucos nos anos 90.

As informações de que tratam o Barômetro Fiscal são utilizadas para a tomada de decisões governamentais. Entre várias decisões tomadas, uma se refere ao estabelecimento de um programa de educação cívico-tributária para jovens, que foi instituído em 2005, após vários estudos e tentativas. O tema responsabilidade fiscal foi inserido no currículo escolar, aproveitando-se uma reforma educativa, em que surgiu a nova disciplina “Educação para a Cidadania”, onde o tema fiscal se incorporou como um dos valores cívico-constitucionais.

Os resultados das pesquisas influenciaram também a política de comunicação institucional da Agência Tributária sobre a fraude fiscal, a potencialização dos serviços de Informação e Assistência ao Contribuinte, a política de comunicação sobre o gasto público, entre outras.

Entretanto, programa específico voltado à conscientização fiscal dirigido à sociedade em geral, ou similar às campanhas de comunicação massivas dos anos 80, com objetivo de explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos e porque deveriam cumprir suas obrigações, não foi instituído, considerando-se a data limite de 31 de dezembro de 2004. As campanhas institucionais realizadas mais recentes são apenas instrumentais, carentes de conteúdos éticos ou pedagógicos relacionados com a responsabilidade fiscal.

Indagada a responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF, em relação a se no momento atual a Espanha deveria valer-se de campanhas similares à dos anos 80, a resposta foi afirmativa.

A resposta foi justificada com razões de índole demográfica e de índole psicológica. Em razão do tempo decorrido e das grandes transformações pelas quais passou a Espanha, as campanhas não poderiam ser mera repetição das realizadas nos anos 80. Haveria de se estudar

---

<sup>73</sup>A maioria dos espanhóis era alheia à realidade fiscal e os setores mais esclarecidos admitiam a existência de fraude fiscal generalizada, embora não considerassem imoral a conduta fraudadora

em profundidade as características da população atual para segmentá-la de novo, e a partir daí, desenhar uma política de comunicação institucional e o lançamento de novas campanhas, inclusive com utilização de novos instrumentos e meios que nos anos 80 não existiam.

Portanto, a responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF se manifestou favorável à realização de campanhas de conscientização cidadã, similares às dos anos 80, mas com as adaptações necessárias voltadas para a realidade atual. A pesquisa de 2004 corrobora tal necessidade, por revelar aumento na participação percentual dos que responderam que é preciso fraudar para ir adiante, o que indica que valores cívico-tributários precisam ser incorporados pela sociedade atual espanhola.

## **CAPÍTULO 6**

# **RELATÓRIO DO CRUZAMENTO DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS NOS CASOS**



## 6.1 INTRODUÇÃO

O cruzamento das informações obtidas nos casos envolve:

- A comparação das estratégias da campanha do PEF de Alagoas voltadas à sociedade em geral, com os objetivos específicos e com as diretrizes do PNEF;
- O cruzamento das opiniões dos coordenadores sobre as técnicas de marketing com as características do PEF de Alagoas;
- Confronto das campanhas de conscientização cidadã da Espanha, com os objetivos do PNEF e com as estratégias de marketing adotadas pelo PEF de Alagoas;
- Identificação no âmbito do PNEF e no PEF da Unidade selecionada, de eventuais estudos semelhantes à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis;
- Identificação de pontos em comum entre os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis e o marketing social.

## 6.2 RELAÇÕES DO CASO PNEF, PEF DE ALAGOAS E DO CASO ESPANHOL

A seguir tratamos dos diversos cruzamentos de informações e relações entre os casos comentadas acima.

### 6.2.1 Comparação das estratégias da campanha do PEF de Alagoas com os objetivos específicos e com as diretrizes do PNEF

O quadro 29 contém os objetivos do PNEF e coluna para identificar se a campanha “cidadão nota 10” do PEF de Alagoas atua ou se é superficial em relação a cada objetivo.

| Objetivos do PNEF   | Campanha “cidadão nota 10” do PEF de Alagoas |
|---|--|
| Sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo                | Atua   |
| Levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública                     | Superficial                                  |
| Incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos | Superficial                                  |
| Criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão        | Superficial                                  |

Quadro 29 – Presença dos objetivos específicos do PNEF na campanha do PEF de Alagoas

Fonte: Elaboração própria.

Dos objetivos do PNEF, sensibilizar o cidadão para a função sócio-econômica do tributo é o foco maior da campanha. Incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos é onde a campanha pouco atua. Levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública é ainda muito superficial. Criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão, seria consequência das ações realizadas em relação aos objetivos anteriores e ainda é pouco presente.

Em relação às diretrizes do PNEF, o quadro 30 contém as principais e sua presença na campanha do PEF de Alagoas.

| Diretrizes do PNEF  | Presença das diretrizes do PNEF na campanha do PEF   |
|---|--|
| Ênfase no exercício pleno da cidadania,   | Superficial  |
| Tratamento das questões tributárias e de gastos públicos com abrangência dos três níveis de governo;          | Foco no nível estadual   |
| Evitar o uso de logomarcas e mensagens que identifiquem a gestão de governo, para uso permanente do material; | Usa logomarcas de identificação da gestão de governo   |
| Evitar campanhas de premiação com finalidade exclusiva de aumento de arrecadação;                             | Distribuição de prêmios de pequeno valor e filantropia. Finalidade de aumento de arrecadação, mas não exclusiva. |
| Realizar ações junto à sociedade, que promovam a participação do cidadão na gestão governamental;             | Superficial  |

Quadro 30 – Presença das diretrizes do PNEF na campanha do PEF de Alagoas

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que na campanha do PEF, a ênfase no exercício pleno da cidadania é superficial. O foco se dá no estímulo ao cidadão adquirir o hábito de pedir o documento fiscal nas compras realizadas, e até mesmo ajudar instituições sociais com a doação do documento fiscal, entretanto, para o exercício pleno da cidadania, há muitos outros fatores, que vão além do hábito de pedir o documento fiscal e que não são explorados.

Em relação ao tratamento das questões tributárias e dos gastos públicos com abrangência dos três níveis de governo, se observa que o foco principal é o nível estadual<sup>74</sup>. Em relação aos gastos públicos não se observa na campanha de comunicação pública, informações sobre o orçamento público e sobre instrumentos para acompanhamento desses gastos, por parte da população.

Houve o uso de logomarcas que identificam a gestão governamental. A preocupação com o uso de logomarcas que identificam a gestão do governo é com a continuidade do programa, quando muda uma gestão governamental. Observa-se que o governador em cujo governo se iniciou o programa, o mesmo foi reeleito nas eleições de 2002, e não prejudicou a continuidade do programa, no período a que se refere o estudo.

Quanto a evitar campanhas de premiação com a finalidade exclusiva do aumento de arrecadação, destaca-se que embora haja premiação, esta é de pequeno valor, sendo que há inclusive a “premiação subjetiva” de ajudar o próximo mediante a doação dos documentos fiscais a instituições sociais. Embora entre os objetivos esteja o aumento de arrecadação, não se pode afirmar que a campanha tenha a finalidade exclusiva desse aumento. Assim, entendemos que a distribuição de prêmios no PEF não fere as diretrizes do PNEF. Os prêmios de maior valor são distribuídos às instituições sejam da área da saúde, assistencial ou esportivas, ou seja, não são distribuídos aos consumidores. Nesse aspecto, a sexta hipótese, que previa que a distribuição de prêmios no PEF feria as diretrizes do PNEF não foi confirmada.

Quanto a realizar ações junto à sociedade, que promovam a participação do cidadão na gestão governamental, se observa que a doação dos documentos fiscais a instituições escolhidas pelos doadores, que implica na distribuição dos prêmios por parte do governo aos

---

<sup>74</sup> Não nos referimos à educação fiscal formal.

vencedores, é uma forma indireta de participação na gestão governamental, porque o doador indica com a doação, uma determinada instituição. Não se observou a criação de outros instrumentos para a participação na gestão governamental, no âmbito do PEF.

### **6.2.2 Cruzamento das opiniões dos coordenadores sobre as técnicas de marketing com as características das técnicas adotadas no PEF de Alagoas**

Os coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal que administram. Parte deles externou algumas preocupações que a seguir são contrapostas às características do PEF de Alagoas e compõem os itens abaixo:

- Técnicas de marketing devem ser aplicadas, desde que haja monitoramento e avaliação dos resultados e sem objetivos de promoção política.

Verifica-se que é exatamente a fase de monitoramento e avaliação essencial em um plano de marketing que ficou prejudicada no PEF de Alagoas, por falta do estabelecimento de indicadores e metas.

- Técnicas de marketing como instrumento de diagnóstico da melhor comunicação e alcance do público.

Constata-se a falta de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o conhecimento das necessidades, desejos e barreiras do público-objetivo para subsidiar a definição das estratégias adotadas para a formulação e implementação do PEF. Algumas pesquisas foram realizadas após o início da campanha, mas não se pode afirmar que representem o conhecimento das necessidades desejos e barreiras do público-objetivo, e a falta de divulgação da metodologia nas pesquisas de 2001 e 2002, não oferece a transparência desejada.

- Descarte de campanhas de curto prazo com objetivo imediato de aumento de arrecadação, como campanhas para pedir nota fiscal.

Um dos objetivos do PEF é o de aumentar a arrecadação estadual. A falta de avaliação do impacto das campanhas na arrecadação do ICMS revela que esse objetivo não está sendo perseguido diretamente. Até o período objeto da pesquisa, a gincana foi realizada em todos os anos e a campanha “cidadão nota 10” foi prorrogada ininterruptamente desde seu início, logo não se pode afirmar que são realizadas apenas no curto prazo.

- O foco deve estar voltado para a conscientização da cidadania e da consciência fiscal.

O foco é voltado para o estímulo ao consumidor exigir o documento fiscal em suas compras e a conscientização da cidadania e consciência fiscal vão além da exigência de um documento fiscal em suas compras, o que denota ainda superficialidade no trato das questões de cidadania e consciência fiscal.

- As técnicas de marketing devem ser utilizadas como instrumento de comunicação de massa, de forte trabalho de comunicação social e como campanhas institucionais.

O PEF de Alagoas adota campanha institucional em que utiliza instrumentos de comunicação de massa e de comunicação social.

- Divulgação do que é o programa e os resultados, no sentido de experiências positivas.

A SEFAZ divulga muitas informações sobre o programa e resultados, estes em termos de número de documentos recolhidos, instituições premiadas, uso do vale-lazer, depoimentos dos representantes das instituições sobre o uso dos recursos etc. Entretanto, divulgação de ações no âmbito do programa que geraram experiências positivas, ou resultados, em termos de evidenciar a mudança de atitudes e comportamento do público-objetivo, não foram observados no período em análise.

- Preferência do marketing a cargo do Ministério da Educação

A preferência do marketing a cargo do Ministério da Educação ou de outro órgão da área federal, revelada por um dos coordenadores do programa de educação fiscal de outra Unidade, revela a preocupação com custos no âmbito estadual. O Ministério da Educação não promoveu nenhuma campanha de educação fiscal no período.

### **6.2.3 Confrontação das campanhas de conscientização cidadã da Espanha com os objetivos do PNEF e com as estratégias de marketing adotadas no PEF de Alagoas**

Por um lado temos o objetivo geral do PNEF de “promover e institucionalizar a Educação Fiscal, para o pleno exercício da cidadania”, e os objetivos específicos, entre eles, a sensibilização do cidadão para a função socioeconômica do tributo e levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública. Por outro lado temos as campanhas de conscientização cidadã da Espanha que visaram explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos, com foco na aplicação dos recursos públicos (além de visarem a explicação sobre a necessidade da reforma fiscal).

Dessa confrontação conclui-se que os objetivos das campanhas sociais adotadas pela Espanha nos anos 80 se identificam com os objetivos específicos do PNEF, o que significa que a sétima hipótese foi confirmada.

Assim, as campanhas de conscientização cidadã dos anos 80, podem, em tese, ser utilizadas no âmbito do PNEF com as adaptações necessárias, por serem compatíveis com os objetivos do programa brasileiro. Observa-se que as estratégias utilizadas pela Espanha, ao explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos, focaram a aplicação dos recursos públicos, como motivação para a mudança de comportamento e aceitação da reforma fiscal. Houve amplo uso de meios de comunicação de massa e envolvimento de autoridades de alto nível hierárquico e também médio nos foros de debate, encontros e seminários com reflexo na imprensa.

Em relação à comparação das estratégias de marketing adotadas no PEF de Alagoas com as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, se observa que: enquanto a Espanha focou o gasto público como elemento motivador do entendimento da razão de pagar

tributos, o PEF de Alagoas teve como foco o estímulo ao cidadão exigir o documento fiscal quando adquire um produto, e a ótica de aplicação dos recursos foi menos utilizada. Ambos utilizaram meios de comunicação de massa. Também se pode afirmar que a oitava hipótese foi confirmada.

#### **6.2.4 Identificação no PNEF e no PEF de Alagoas de eventual estudo semelhante à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis.**

A pesquisa sobre a percepção social da fiscalidade realizada pelo IEF da Espanha representa um avanço na relação da administração fazendária com a sociedade.

Para a tomada de decisões que envolvem a fiscalidade, precisam-se conhecer as características da população, seu comportamento em relação às variáveis fiscais, o que pensam sobre a relação dos impostos com a oferta pública de serviços e benefícios sociais, sobre a imagem do órgão responsável pela Administração Tributária e qualquer outro tema que seja importante investigar, para subsidiar tomada de decisões relacionadas com a fiscalidade de forma a melhorar a comunicação com a sociedade, prestar melhores serviços à sociedade, etc.

Já o PNEF foi formulado sem que tivesse havido pesquisa científica sobre a percepção social da fiscalidade dos cidadãos brasileiros. Significa que os integrantes do grupo que formulou o PNEF basearam-se na percepção que tinham sobre o comportamento dos cidadãos.

O Planejamento estratégico realizado para o período de 2004-2007, igualmente não se baseou em pesquisa similar à realizada pelo IEF da Espanha.

Portanto, não há no âmbito do PNEF estudo sobre a opinião fiscal dos brasileiros e igualmente não há notícias de que a ESAF tenha se valido em algum momento de estudo semelhante à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis.

O mesmo ocorreu com o PEF de Alagoas. As pesquisas de opinião efetuadas pela administração do programa que foram abordadas em item próprio são diferentes e com finalidade diversa e foram realizadas quando o programa já estava em andamento.

Do exposto, confirma-se a nona hipótese. Não há no PNEF e no PEF da Unidade selecionada, estudos semelhantes à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis realizada pelo IEF da Espanha.

### **6.2.5 Pontos em comum entre os objetivos do PNEF, campanhas de conscientização cidadã, a pesquisa da Espanha sobre a opinião fiscal e o marketing social**

Dos objetivos do PNEF, citados na subseção 5.1, há o objetivo geral que é promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania.

Logo, o que se busca é o pleno exercício da cidadania. Para tanto, os cidadãos devem entender a função dos tributos e o funcionamento da administração pública, para que seja incentivada ao cumprimento de seus deveres fiscais e ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. Por fim, pretende-se que seja alcançada uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão, em que a cidadania seja exercida plenamente.

O meio para alcançar o pleno exercício da cidadania é a promoção e institucionalização da educação fiscal. O programa é de longo prazo e permanente.

As campanhas de conscientização cidadã foram aplicadas pela Espanha, para explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos e porque deviam cumprir suas obrigações tributárias. As campanhas vinculavam a reforma política, da ditadura à democracia, com a reforma fiscal, evidenciando a passagem da baixa fiscalidade e elevada fraude, à necessidade da universalização das obrigações tributárias.

Então, com o programa brasileiro e com as campanhas de conscientização cidadã se objetiva uma mudança de comportamento da sociedade. Tal fato nos leva a concluir que se

avaliou que os cidadãos no momento anterior à implementação do programa no caso brasileiro e campanhas cidadãs, no caso espanhol, tinham comportamento inadequado em relação às situações que envolvem a fiscalidade, vista não só pela ótica de arrecadação de tributos, mas também pela ótica de sua aplicação.

Os objetivos do PNEF são voltados para uma mudança de comportamento dos cidadãos em relação à fiscalidade, que beneficie a sociedade, assim como foram as campanhas de conscientização cidadã da Espanha.

Essa mudança de comportamento se espera que ocorra por meio da educação fiscal.

Em relação aos pontos em comum entre o que se pretende com a educação fiscal e no que consiste o marketing social, convém lembrar a definição de marketing social obtida na subseção 3.5.3, a partir de diversos autores: “Define-se Marketing Social como o uso das técnicas e ferramentas do marketing tradicional, devidamente adaptadas, para promover a adoção de comportamentos que visem o bem-estar da sociedade ou parte dela, por meio do conhecimento de suas necessidades, desejos e barreiras”.

O objetivo do marketing social expresso na definição acima é a promoção da adoção de comportamentos que visem o bem-estar da sociedade ou parte dela. A educação fiscal visa que a sociedade adote comportamento relacionado com o exercício pleno da cidadania, no exercício de direitos e deveres e que participe das políticas públicas. Ou seja, a educação fiscal pode ser interpretada, como uma “idéia social” e com o marketing social se objetiva a adoção de comportamentos que visem o bem estar da sociedade, e para tanto é necessária a adesão do público objetivo a uma determinada idéia que beneficie a sociedade. Assim, constata-se que a educação fiscal e o marketing social têm a “idéia social” como ponto em comum.

Em relação à parte final da definição de marketing social: “por meio do conhecimento de suas necessidades, desejos e barreiras”, se salienta que não é suficiente dar publicidade do programa ou divulgar mensagens educativas, como geralmente o marketing é interpretado. Também é necessário se conhecer em profundidade, as características do público que se pretende atingir e a partir daí, preparar um plano adequado à mensagem que se quer transmitir.

Nesse sentido a pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis evidencia que esse pode ser um instrumento valioso para no âmbito da administração tributária e do PNEF se ter conhecimento da opinião fiscal dos cidadãos, suas necessidades, desejos e barreiras. Com as adaptações necessárias, a pesquisa sobre a opinião fiscal acrescida do estudo das demais características da população brasileira, poderia auxiliar no planejamento de campanhas institucionais e sociais e ainda poderia ser um instrumento da administração tributária se comunicar com a sociedade.

### 6.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS

Neste item trazemos, com base no exposto nos itens anteriores, os pontos fundamentais para o entendimento do estudo de casos múltiplos, envolvendo o PNEF, o programa de educação fiscal do Estado de Alagoas e a experiência espanhola com educação fiscal e com o estudo sobre a opinião fiscal dos cidadãos espanhóis. Todos relacionados com a educação fiscal e/ou marketing social.

Inicialmente abordamos as principais características do PNEF dispostas no quadro 31.

| Itens                                      | Características principais do PNEF  |
|--|---|
| Abrangência e públicos                     | Educação formal: escolas do ensino fundamental, médio e Universidades; públicos: estudantes e professores   |
|  | Educação não formal: funcionários públicos principalmente os das áreas da fazenda e da educação   |
|  | Educação informal: sociedade em geral   |
| Unidades participantes                     | Receita Federal, o Distrito Federal e todos os Estados da Federação, envolvendo 28 Unidades e municípios (a adesão ao programa dos municípios é mais recente e não faz parte deste estudo).   |
| Documento norteador e sustentação jurídica | Documento norteador: versão 8 do PNEF   |
|  | A Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002, dos Ministérios da Fazenda e da Educação, define as competências dos órgãos responsáveis pela implementação do PNEF. Atribui a implementação do programa ao Grupo de Educação Fiscal (GEF) |
| GEF  | Grupo integrado por representantes de órgãos do Ministério da Fazenda e da Educação, e por representantes das demais Unidades das áreas da fazenda e da educação  |

| Itens                         | Características principais do PNEF  |
|-------------------------------|---|
| Coordenação do Programa       | A ESAF por meio da Secretaria Executiva coordena o GEF e atua como facilitadora do programa junto às Unidades, mas não há subordinação destas, dada a autonomia das esferas de governo  |
| Objetivos                     | Geral: Promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania   |
|                               | Específicos: Sensibilizar a sociedade para a função socioeconômica do tributo, dar conhecimento à sociedade sobre a administração pública, incentivar a sociedade a acompanhar a aplicação dos recursos públicos, e criar uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão |
| Pressupostos de êxito do PNEF | Desburocratização   |
|                               | Simplificação da legislação   |
|                               | Oferecimento de serviços públicos de qualidade  |
| Programa de cada Unidade      | Deve se basear no documento norteador do PNEF e respeitar a Portaria que foi editada posteriormente.  |

Quadro 31 - Características principais do PNEF

Fonte: Elaboração própria a partir da versão 8 do PNEF.

Houve uma avaliação do PNEF em 2002, relativa ao ano de 2001, efetuada por Comissão integrada por alguns participantes do GEF, com a colaboração da consultoria da UNICEF. Destacamos no quadro 32 os principais aspectos do resultado dessa avaliação.

| Aspectos principais da avaliação efetuada em 2002, relativa a 2001 |   |
|--|---|
| Positivos  | Adequação dos projetos estaduais às diretrizes do programa nacional, mesmo assegurando as características regionais   |
|  | Condições formais de implementação dos programas estaduais  |
| Negativos  | Insuficiência de recursos financeiros e ausência de financiamento   |
|  | Inconsistência e incoerência de algumas propostas   |
|  | Processo de institucionalização dos princípios participativos e de sustentabilidade com falhas  |
|  | Estrutura organizacional não adequada   |
|  | Ausência ou precariedade de práticas de monitoramento e de avaliação  |
|  | Falta de práticas participativas na maioria dos Estados   |
|  | Falta de integração entre a área fazendária e da educação, no nível federal   |
| Conclusão  | O sistema de gestão então vigente, não garantiria a continuidade do programa. Recomendou-se que tanto na área federal como na estadual o programa fosse fortalecido |
| Indicadores/avaliação  | Considerou-se que deveriam ser criados indicadores para avaliação da implementação do programa  |
| Consequência da avaliação  | Formulação de plano estratégico para os anos de 2004-2007   |

Quadro 32 - Aspectos principais da primeira avaliação do PNEF

Fonte: Elaboração própria a partir do *Relatório de avaliação do PNEF*, 2003

A partir dessa avaliação foi formulado plano estratégico que contou com a participação dos integrantes do GEF e do GEFF (este representado por integrantes das 10

Regiões Fiscais que compõem o Brasil) e com assessoria especializada em planejamento contratada para essa finalidade. Sua coordenação e condução foram realizadas pela Comissão de Monitoramento e Avaliação de 2003. O processo de planejamento foi elaborado levando em conta três fases: coleta, análise e síntese; revisão e conclusão. Todos os integrantes participaram de todas as fases por meio de estações de trabalho. O quadro 33 evidencia os aspectos principais do plano estratégico.

| Aspecto                              | Características  |
|--------------------------------------|--|
| Fraquezas do programa levantadas     | Falta de: publicidade sobre o PNEF, atuação com entidades e movimentos sociais, de divulgação e sensibilização interna do PNEF nas instituições gestoras, atuação política da Coordenação dos Estados; ausência de indicadores de desempenho qualitativos para medir os resultados.  |
| Visão de futuro                      | PNEF: Ser conhecido e incorporado por toda a sociedade brasileira  |
|                                      | Instituições gestoras do PNEF: Ter implantado e estruturado totalmente o PNEF junto às três esferas de governo e entidades da sociedade civil.   |
|                                      | Educação fiscal: Contribuir para a construção de um novo modelo de Estado que tenha como essência a justiça fiscal e social e democracia   |
| Missão                               | PNEF: Contribuir permanentemente para a formação do indivíduo, visando ao desenvolvimento da conscientização de seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e ao controle social do Estado democrático   |
|                                      | Instituições gestoras: Desenvolver o PNEF, institucionalizadamente, de forma ética e responsável   |
|                                      | Educação fiscal: Estimular a mudança de valores, crenças e culturas do indivíduo, na perspectiva da formação de um ser humano integral, como meio de possibilitar o pleno exercício de cidadania e propiciar a transformação social.   |
| Objetivos estratégicos estabelecidos | Fundamentação teórica e metodológica da educação fiscal.   |
|                                      | Implantação do PNEF em todos os Estados brasileiros: Foram definidas as estratégias de sensibilização de ONGs, entidades de classe, clubes de serviços, das instituições de ensino e dos dirigentes das instituições gestoras, entre outros. Também foi definida a estratégia de disseminação e disseminação, entre cujas metas destacam-se a elaboração de projeto de comunicação social e marketing e sua implantação. |
|                                      | Fortalecimento das instituições gestoras participantes, entre cujas metas destacam-se o aperfeiçoamento, sistematização e implementação de 100% do monitoramento e avaliação do PNEF.  |
| Unidades                             | A partir do plano estratégico as Unidades deveriam elaborar planos em consonância com o mesmo.   |

Quadro 33 - Aspectos principais do plano estratégico formulado para 2004-2007

Fonte: Elaboração própria a partir do *Plano Estratégico 2004-2007*.

Nas considerações finais do documento relativo ao Plano Estratégico, consta como maior desafio, o desenvolvimento de uma democracia participativa, e que o programa deveria ser reconhecido e priorizado pela alta gestão dos três Poderes como uma política pública, com a sua inserção no planejamento estratégico das três esferas de governo. Realmente é um grande desafio. A princípio, soa utópico, que a educação fiscal possa vir a ser considerada como política pública com o envolvimento dos três Poderes (executivo, legislativo e judiciário) e nas três esferas de governo.

Quanto a informações sobre o resultado do PNEF envolvem resultados quantitativos que dizem respeito majoritariamente à educação formal.

Constata-se que a monitoração e a avaliação do PNEF é uma das preocupações do GEF e vem desde 2002 quando a primeira avaliação já revelou a precariedade das Unidades em relação a monitoramento e avaliação dos respectivos programas e da falta de indicadores, inclusive, consta no plano estratégico, a meta de aperfeiçoamento, sistematização e implementação de 100% do monitoramento e avaliação do PNEF

### **6.3.1 Fatores de êxito do PNEF**

Uma das características do PNEF diz respeito aos fatores de êxito do programa, que são a desburocratização, a simplificação da legislação, principalmente a tributária, e o oferecimento ao cidadão de serviços públicos de qualidade. Entretanto, não se percebe no documento norteador do PNEF e no plano estratégico formulado para 2004-2007 ações voltadas com esse foco.

Da pesquisa efetuada junto aos coordenadores dos programas das Unidades, destaca-se que um deles quando perguntado sobre os pontos negativos do programa que administra, respondeu sobre a falta de introdução da educação fiscal como base mínima de qualidade no atendimento e no planejamento estratégico de todas as Secretarias de Estado. Refere-se às Secretarias do Estado que representa.

O PNEF é um programa permanente e de longo prazo. Percebe-se pelo plano estratégico formulado que há estratégias que dizem respeito à sensibilização dos dirigentes das instituições gestoras do PNEF, o que evidencia que a educação fiscal ainda tem um longo caminho a percorrer, até mesmo, no âmbito das instituições gestoras. Assim, somente após essa sensibilização é que se pode esperar que os fatores de êxito também sejam incorporados ao PNEF, inclusive na forma observada por esse coordenador, ou seja, a introdução da educação fiscal como base mínima de qualidade no atendimento ao público.

### **6.3.2 Aplicação de técnicas de marketing no PNEF**

Em relação à aplicação de técnicas de marketing no âmbito do programa nacional, por meio de campanhas institucionais, ressalta-se: Embora, seja desejo dos integrantes do GEF, a divulgação do PNEF na mídia nacional, a divulgação de experiências positivas das Unidades como resultado de seus programas de educação fiscal e a disseminação da educação fiscal de forma similar às campanhas sobre trânsito, saúde, etc. não houve sucesso por parte do GEF, em obter recursos financeiros para esses tipos de campanhas. Entretanto, o objetivo de elaboração de um projeto de marketing e sua implementação continua, pois consta de seu plano estratégico.

Pelo revelado no plano estratégico do PNEF em todas as suas fases, e pelas ações do GEF desenvolvidas se constata que há um desejo de que o PNEF utilize estratégias de marketing para dar maior visibilidade ao programa e para que auxilie na disseminação da educação fiscal.

A pesquisa efetuada com os coordenadores dos programas das Unidades revelou que estes são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas que administram, e a grande maioria utiliza algumas técnicas de marketing de forma pontual.

Entretanto, técnicas de marketing dirigidas à sociedade em geral com mais de 18 meses de duração, em 31 de dezembro de 2002, apenas os Estados da Bahia e de Alagoas se enquadram nesse requisito. Desses, a Unidade que oferece maior nível de informações sobre o programa à sociedade é o Estado de Alagoas.

### 6.3.3 As técnicas de marketing do PEF de Alagoas

Para disseminar a educação fiscal com ferramentas de marketing, o PEF de Alagoas utilizou dois pilares: a gincana e a campanha. Desses dois pilares, nos concentramos na campanha “cidadão nota 10” que tem maior alcance à sociedade em geral, para tratar das 4 grandes fases da gestão de marketing: Planificação, Implementação, Controle e Avaliação dos Resultados. Iniciamos com a planificação da campanha a que se refere o quadro 34.

| Aspectos principais da planificação da campanha “cidadão nota 10”  |
|--|
| <b>Autoria do planejamento da campanha:</b> Não foi realizado por profissionais da área de marketing e não houve capacitação da equipe formuladora do programa, específica nessa área. Houve uma decisão de governo.   |
| <b>Informações internas relevantes:</b> Partiu-se da percepção de que grande parte dos consumidores não tinha o hábito de pedir o documento fiscal em suas compras, por desconhecimento de sua função. Também se considerou que em muitas situações os comerciantes não expediam o documento fiscal, afetando a arrecadação do ICMS.   |
| <b>Informações externas relevantes:</b> Programa de educação fiscal dos Estados da Bahia que já estava em andamento e do Estado da Paraíba, que utilizou estratégias de incentivo à emissão de documento fiscal, por curto período.  |
| <b>Estratégia adotada:</b> Criação de campanha com ênfase no incentivo ao consumidor pedir o documento fiscal.   |
| <b>Promoção:</b> Para estimular os cidadãos a mudar seu comportamento e pedirem o documento fiscal se decidiu instituir um prêmio, ainda que de pequeno valor. Decidiu-se então por duas vertentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultural: troca de uma determinada quantidade de documentos fiscais por vale-lazer;</li> <li>• Social: em que o consumidor doa seus documentos fiscais a entidades das áreas da saúde, assistencial ou de esporte, e estas pelo número de notas/cupons fiscais que obtêm, concorrem a prêmios em dinheiro.</li> </ul> |
| <b>Campanha publicitária:</b> Decidiu-se pela contratação de uma empresa para promover a campanha publicitária tendo como objetivo dar conhecimento sobre a campanha “cidadão nota 10” para fins de: desenvolver a conscientização da população quanto à importância do ICMS no cumprimento das obrigações do Estado e quanto à função do documento fiscal na comercialização de mercadorias para fins de modificar as crenças, atitudes e comportamentos quanto à solicitação do documento fiscal.  |
| <b>Canais de comunicação:</b> Com a assessoria da empresa contratada para a campanha publicitária foram escolhidos os canais de comunicação e distribuição: TV, rádio, jornais e revistas, <i>outdoor</i> , <i>out-bus/Back-bus</i> , cartazes, <i>folders</i> , eventos musicais e outros.  |

Quadro 34 - Aspectos principais da planificação da campanha “cidadão nota 10”

Fonte: Elaboração própria.

A decisão de governo de instrumentar o PEF por meio da campanha “cidadão nota 10”, com ênfase no incentivo ao consumidor pedir o documento fiscal, não foi precedida em relação à obtenção de informações externas, de nenhuma pesquisa, seja qualitativa ou quantitativa, para identificar as razões que levam o consumidor a exigir ou não o documento fiscal em suas compras.

Abaixo, temos o quadro 35 que trata da implantação, controle e avaliação dos resultados da campanha.

A campanha cuja primeira edição teve duração de três meses foi prorrogada sucessivamente, não tendo sido interrompida considerando-se a data limite de 31 de dezembro de 2004. Tais edições posteriores sofreram pequenas variações que não merecem destaque.

Em relação à campanha publicitária aplicada percebe-se certa segmentação de mercado. Por exemplo, a publicação de depoimentos, referentes à campanha “Pedir a nota é *chic*” é um exemplo, pois, foi dirigida a médicos, professores e empresários; e os eventos musicais, que atraem principalmente outro tipo de público, etc.

| Implantação, controle e avaliação dos resultados  |
|---|
| <b>Estrutura administrativa e de controle:</b> Além da estrutura do PEF, foram previstos postos de troca dos documentos fiscais por vale lazer e por declarações de pontuação para as instituições sociais, e foram desenvolvidos sistemas de controle de pontuação e de gestão.  |
| <b>Implementação:</b> A campanha foi instituída por Decreto. Iniciou-se em março de 2001, para um trimestre e até 31 de dezembro de 2004, foi renovada sucessivamente.  |
| <b>Método de avaliação dos resultados da campanha:</b> Os resultados apurados pela Unidade se focam em pesquisas de opinião, e comparação do número de documentos arrecadados, número de vales-lazer distribuídos, número de eventos realizados, número de entidades premiadas de um período em relação a períodos anteriores.  |
| <b>Avaliação por parte da coordenação:</b> “um sucesso”.  |
| <b>Mudança de comportamento do público objetivo:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança positiva quando se compara o resultado da última pesquisa de 2002 com a primeira de 2001, em relação à pergunta sobre o hábito de pedir o documento fiscal.</li> <li>• Mudança positiva quando se compara o crescimento da média mensal do total de documentos arrecadados nas vertentes de vale-lazer e a social, de 26,83% em 2004, em relação a 2001, o que indica crescimento no hábito em relação ao ato de exigir o documento fiscal.</li> <li>• Há limitações em relação a tais conclusões.</li> </ul> |

Quadro 35 - Implantação, controle e avaliação dos resultados da campanha “cidadão nota 10”  
Fonte: Elaboração própria.

Para a televisão e intervalos de sessão de cinema foram produzidos filmes, cujo conteúdo foi transcrito em parte na subseção 5.3.5.1 e a transcrição dos demais filmes consta no Apêndice A. Pelas mensagens publicitárias que foram transcritas, constata-se que se deu relevância ao enfoque “educativo”, de que trata Leal (2000, p. 55-58) que tratamos na subseção 3.8.1.1.

### **6.3.3.1 As pesquisas de opinião e a mudança de comportamento do público**

Em relação às pesquisas de opinião, a primeira foi realizada em 2001, após a campanha já ter se iniciado, com o objetivo de embasar decisões em relação aos meios de comunicação mais adequados para transmitir as informações e intensidade do uso desses meios, bem como para fornecer elementos para avaliação da campanha.

Entretanto, as perguntas que foram formuladas nas pesquisas de 2001 e 2002, dizem respeito a identificar os hábitos do cidadão em relação a pedir o documento fiscal, a razão de pedir o documento, o destino que dão ao documento, e se o respondente entendeu o objetivo da campanha, perguntas necessárias, sem dúvida. No entanto, as razões que levam o consumidor a não pedir o documento fiscal quando compra algum produto e quais são suas percepções sobre a fiscalidade não foi explorado. Ou seja, partiu-se do pressuposto que se conhecia o público que se queria atingir e não se utilizou de pesquisas qualitativas ou quantitativas, que pudessem ampliar a base de conhecimento sobre o comportamento do público em relação à fiscalidade, suas necessidades desejos e barreiras, de forma a auxiliar o planejamento da campanha.

Em relação aos fatores considerados na escolha dos canais de comunicação, inicialmente o objetivo foi fazer uso em horário nobre dos meios de comunicação de massa. Depois houve a redução paulatina do horário nobre e inserção em horários menos nobres, com o objetivo de redução de custo.

O plano estratégico da campanha teve como foco principal o público externo.

Em termos, de medição da mudança de comportamento do público objetivo, se contou com as pesquisas de opinião, que medem algumas variáveis em relação aos seus hábitos vinculados à exigência da nota/cupom fiscal e com o conhecimento da campanha. Das perguntas efetuadas, nos focamos no entendimento dos entrevistados sobre o hábito de pedir o documento fiscal, que revelou mudança positiva no comportamento, quando se compara o resultado da última pesquisa de 2002 com a primeira de 2001, pois o número de respondentes que sempre pedem o documento fiscal aumentou de 40,3%, para 45,8%; foi reduzido o percentual dos que nunca o pedem ou que só recebem a nota/cupom fiscal se a loja toma a iniciativa (o que na prática significa que nunca pedem) de 32,3% para 27,2%. Manteve-se em 27% os que responderam que pedem o documento fiscal, às vezes.

As pesquisas de 2003 não foram realizadas pela administração do PEF, mas sim pela Câmara de Dirigentes Lojistas de Maceió e destinou-se a públicos específicos: usuários de vale-lazer e comerciantes. A pergunta sobre o hábito de pedir o documento fiscal aos comerciantes não foi efetuada. Os usuários do vale-lazer responderam a essa pergunta. Os que sempre pedem o documento atingem 81,9%, entretanto, a comparação com o resultado das pesquisas promovidas pelo PEF não deve ser efetuada, pois com certeza, ambas as pesquisas se referem a amostra da população com características diferentes. Para 2004, não consta que a administração do PEF tenha divulgado pesquisas de opinião.

A evolução do número de documentos arrecadados tanto na vertente do vale-lazer quanto na vertente de doação dos documentos, utilizada pela Coordenação do programa para medir o comportamento do público objetivo, pode servir como referência sobre mudança de comportamento dos cidadãos em relação a seu hábito de exigir o documento fiscal. Entretanto, também deve ser visto com cautela, pois não necessariamente, significa que os cidadãos não pediam o documento fiscal antes, mas sim que, na medida em que tomavam conhecimento da campanha passaram a utilizar os documentos fiscais em uma das vertentes.

Olvidando-se as limitações comentadas, tanto o crescimento dos que sempre pedem o documento fiscal, comparando-se o resultado de 2002 com o de 2001, quanto o crescimento da média mensal do total de documentos arrecadados em ambas vertentes, de 26,83% em 2004 em relação a 2001, indicam mudança positiva no comportamento do público objetivo, em relação ao hábito de exigir o documento fiscal.

Portanto, em relação à avaliação, segundo a coordenação do programa, a mesma é realizada analisando-se o resultado das pesquisas e a evolução do número de notas fiscais recolhidas pela campanha, no decorrer do tempo. Não houve o estabelecimento de demais indicadores e não houve o estabelecimento de metas, sobre as variáveis que precisem ser monitoradas e avaliadas e que deveriam estar presentes em um plano estratégico de gestão de marketing. Nem mesmo, foi realizado estudo sobre os efeitos do programa de educação fiscal na arrecadação do ICMS, apesar de fazer parte dos objetivos do programa, o incremento da arrecadação estadual.

### 6.3.3.2 O composto de marketing da campanha “cidadão nota 10”

Trata-se a seguir do composto de marketing “8P” da campanha, cuja síntese apresenta-se no quadro 36.

O produto no PEF de Alagoas é o estímulo ao cidadão exigir o documento fiscal.

|           |  |
|-----------|--|
| “P”       | Composto de marketing  |
| Produto   | Estímulo ao cidadão exigir o documento fiscal  |
| Ponto     | Mercado como um todo   |
| Promoção  | Publicidade<br>Troca da nota/cupom fiscal por vale-lazer e os prêmios a instituições sociais por meio da doação desses documentos às instituições sociais  |
| Público   | Consumidores   |
| Política  | Legislação sobre a campanha  |
| Parcerias | Diversas   |
| Pagamento | Inicialmente os recursos foram obtidos do PNAFE e posteriormente apenas do Tesouro Estadual  |
| Preço     | Gasto de tempo para pedir o documento fiscal, custo emocional e o preço indireto que é o custo de oportunidade do uso dos recursos despendidos na campanha |

Quadro 36 - Composto de marketing na campanha “cidadão nota 10”

Fonte: Elaboração própria.

Outra modalidade de produto é o “acompanhamento de gastos públicos” ou ainda, a “crítica sobre a necessidade do gasto”, pelos meios que fossem colocados à disposição do público. Esses produtos não estão presentes no PEF de Alagoas dirigido à sociedade em geral.

O “produto” também pode ser a prestação de informações sobre fiscalidade ao público, mediante campanhas de informação, como foram as campanhas de conscientização cidadã da Espanha.

Do composto de marketing, merece destaque o Preço para o cidadão adotar o comportamento. O preço pode ser o gasto de tempo para o cidadão pedir e aguardar a emissão do documento fiscal e também pode ser o custo emocional ao se deparar com má vontade do comerciante ou seu empregado.

Mas, também há um preço indireto que é o custo de oportunidade do uso dos recursos despendidos com a campanha, e que afeta o bem estar dos cidadãos pelos serviços prestados pelo Estado. Há um gasto direto com o programa dos anos de 2001 a 2004, de 0,41% da arrecadação do ICMS. Na verdade, o gasto é maior do que esse percentual, pois não foram divulgados, os gastos com a estrutura administrativa, salários, com os postos de troca dos documentos fiscais e outras despesas, que com certeza elevam a participação das despesas com o programa. Para amenizar essa relação de gastos, destaca-se que uma parte dos recursos se dirigiu a instituições sociais. Ou seja, está computado como gastos com o programa de educação fiscal, valores que numa situação normal poderiam ser contabilizados como gastos vinculados a outras Secretarias de Estado.

### **6.3.3.3 As técnicas de marketing do PEF de Alagoas e as opiniões dos coordenadores dos programas de educação fiscal das Unidades**

Em relação ao confronto das técnicas de marketing adotadas no PEF com as opiniões de coordenadores de programas de outras Unidades sobre a aplicação dessas técnicas a programas de educação fiscal, destaca-se que são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas de educação fiscal que administram. Parte deles externou algumas preocupações que a seguir são contrapostas às características do PEF de Alagoas:

- As técnicas de marketing devem ser aplicadas, desde que haja monitoramento e avaliação dos resultados e sem objetivos de promoção política: Verifica-se que é exatamente a fase de monitoramento e de avaliação essenciais em um plano de marketing, que ficaram prejudicadas no PEF de Alagoas, principalmente por falta de estabelecimento de metas;

- As técnicas de marketing devem ser adotadas como instrumento de diagnóstico da melhor comunicação e alcance do público: Constata-se no PEF a falta de pesquisas quantitativas e qualitativas sobre o conhecimento das necessidades, desejos e barreiras do público-objetivo para subsidiar a definição das estratégias adotadas para a formulação e implementação do PEF; algumas pesquisas foram realizadas após o início da campanha, mas não se pode afirmar que representem o conhecimento das necessidades desejos e barreiras do público-objetivo, além das demais observações a respeito dessas pesquisas acima mencionadas;

- Descarte de campanhas de curto prazo com objetivo imediato de aumento de arrecadação, como campanhas para pedir nota fiscal: Um dos objetivos do PEF é o de aumentar a arrecadação estadual; a falta de avaliação do impacto das campanhas na arrecadação do ICMS revela que esse objetivo não está sendo perseguido diretamente; até o período objeto da pesquisa, a gincana foi realizada em todos os anos, e a campanha “cidadão nota 10” foi prorrogada ininterruptamente desde seu início. Logo não se pode afirmar que são realizadas apenas no curto prazo;

- O foco deve estar voltado para a conscientização da cidadania e da consciência fiscal: O foco é voltado para o estímulo ao consumidor exigir o documento fiscal em suas compras, entretanto, a conscientização da cidadania e consciência fiscal vão além da exigência de um documento fiscal em suas compras, o que denota superficialidade no trato das questões de cidadania e consciência fiscal;

- Técnicas de marketing devem ser adotadas como instrumento de comunicação de massa, de forte trabalho de comunicação social e como campanhas institucionais. O PEF de Alagoas adota campanha institucional em que utiliza instrumentos de comunicação de massa e de comunicação social;

- Divulgação do que é o programa e dos seus resultados, no sentido de divulgar experiências positivas: A SEFAZ divulga muitas informações sobre o programa e resultados, estes em termos de número de documentos recolhidos, instituições premiadas, uso do vale-lazer, depoimentos dos representantes das instituições sobre o uso dos recursos, etc., mas,

experiências no sentido de divulgar experiências positivas, não foram observadas no período em análise;

- Também foi ressaltada por um dos coordenadores a preferência pelo marketing a cargo do Ministério da Educação: O Ministério da Educação não providenciou nenhuma campanha de educação fiscal no período; a preferência do marketing a cargo do Ministério da Educação, revelada por um dos coordenadores, evidencia a preocupação em não aumentar os custos do programa das Unidades, e o alcance de maior público com abrangência nacional.

#### **6.3.4 Os objetivos e as diretrizes do PNEF no PEF de Alagoas**

Do confronto do PEF de Alagoas, do período de seu início até 31 de dezembro de 2004, com os objetivos e as diretrizes do PNEF, constatamos que em relação aos objetivos, sensibilizar o cidadão para a função sócio-econômica do tributo é o foco maior do PEF, principalmente em relação à ótica de arrecadação de tributos. Incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos é onde o programa pouco atua. Levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública é ainda muito superficial. Em relação a criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão, apesar deste objetivo ter alta carga de subjetividade, tem-se a percepção de que tal objetivo pode ser considerado ainda pouco presente no PEF de Alagoas.

Em relação à confrontação do programa com as diretrizes do PNEF, constatamos que a diretriz de “ênfase no exercício pleno da cidadania”, se concentra em estimular o cidadão a exigir o documento fiscal. Pode-se afirmar que essa é uma das estratégias que podem ser utilizadas para a busca do pleno exercício da cidadania, relacionada com o primeiro objetivo do PNEF, de que tratamos no parágrafo anterior, mas, teria que ser utilizada conjuntamente com a ênfase nos demais objetivos. Somente dessa forma, poder-se-ia dizer que a ênfase no pleno exercício da cidadania estaria presente.

Quanto a evitar campanhas de premiação com a finalidade exclusiva do aumento de arrecadação, embora haja premiação que envolve benefício direto (vale-lazer) este é de pequeno valor. Há também a premiação para instituições sociais, derivada do recebimento por essas instituições de documentos fiscais doados pelos consumidores. Para estes, trata-se de

benefício simbólico relacionado com a prática de filantropia. Não se pode afirmar que a premiação da campanha tenha a finalidade exclusiva de aumento de arrecadação e destaca-se que nem mesmo houve estudos específicos pela administração do programa para vinculação da campanha a resultados de arrecadação.

Em relação ao tratamento das “questões tributárias e dos gastos públicos” com abrangência dos três níveis de governo, se observa que o foco principal é o nível estadual<sup>75</sup>. Em relação aos gastos públicos, não se observam na campanha de comunicação pública, informações sobre o orçamento público e sobre instrumentos para acompanhamento dos gastos, por parte da população.

Houve o uso de logomarcas identificadoras da gestão governamental, o que significa que a diretriz de evitar seu uso não foi seguida. Constata-se que o governador em cujo governo se iniciou o programa, o mesmo foi reeleito o que não prejudicou a continuidade do programa. A preocupação com o uso de logomarcas que identificam a gestão do governo é com a continuidade do programa, quando muda uma gestão governamental.

Quanto a realizar ações junto à sociedade, que promovam a participação do cidadão na gestão governamental observa-se: a doação dos documentos fiscais a instituições escolhidas pelos doadores, que implica na distribuição dos prêmios por parte do governo aos vencedores, é uma forma indireta de participação na gestão governamental, porque o doador indica com a doação, uma determinada instituição, que poderá vir a receber prêmios para aplicação em suas atividades. Entretanto, não se observou “no âmbito do PEF”, a criação de outros instrumentos relevantes para a participação na gestão governamental.

### **6.3.5 Evolução da percepção da fiscalidade dos espanhóis e as campanhas de conscientização cidadã**

Inicialmente destaca-se a experiência espanhola relativa às campanhas de conscientização cidadã, conforme quadro 37.

---

<sup>75</sup> Não nos referimos à educação fiscal formal.

Para o cumprimento dos objetivos da campanha, chegou-se a criar em televisão, espaço semanal de 20 minutos de duração, chamado “peseta a peseta” onde se explicava o valor dos impostos arrecadados e as principais partidas de gasto público.

| Campanhas de conscientização cidadã da Espanha   |
|--|
| <b>Objetivo das campanhas:</b> explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos e porque deviam cumprir suas obrigações tributárias.  |
| <b>Estratégia das campanhas:</b> Vinculavam a reforma política, da ditadura à democracia, com a reforma fiscal evidenciando a passagem da baixa fiscalidade e elevada fraude à necessidade de universalização das obrigações tributárias – foco: arrecadação tributária e gastos públicos. |
| <b>Meios de comunicação:</b> massivos, tais como imprensa, rádio e televisão   |
| <b>Foros de debate, encontros e seminários:</b> Realizados com distintos agentes sociais de dois ou mais setores, envolvendo autoridades de alto e médio níveis hierárquicos   |
| <b>Contato direto:</b> Envio de folhetos explicativos por correio a todos os contribuintes   |
| <b>Período:</b> As campanhas fortes nos anos 80 foram abandonadas aos poucos até desaparecerem nos anos 90   |

Quadro 37 - Características das campanhas de conscientização cidadã da Espanha

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevista com a responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF.

O apresentador do programa começava mostrando uma moeda gigante de 100 pesetas, do qual se retirava o segmento correspondente à partida de gasto de que se tratasse no dia (saúde, educação, obras públicas etc.). Em volta dessa imagem girava a seqüência de argumentos da conversação da qual participava vários gestores públicos, um representando a Administração Tributária e dois ou três representantes do Ministério a que se referia o gasto de que se falava nesse dia. Paralelamente se enviava pelo correio um folheto com o resumo desse conteúdo a todos os contribuintes. Ao mesmo tempo se faziam campanhas de publicidade institucional.

As estratégias adotadas nessas campanhas podem, em tese, com as adaptações necessárias ser utilizadas no âmbito do PNEF, posto que apesar de terem visado também a explicação sobre a necessidade da reforma fiscal, são totalmente compatíveis com os objetivos do programa brasileiro. Observa-se que as estratégias utilizadas pela Espanha, ao explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos, focaram a aplicação dos recursos públicos, como motivação para a mudança de comportamento e aceitação da reforma fiscal. Houve amplo uso de meios de comunicação de massa e envolvimento de autoridades de alto e médio nível hierárquico nos foros de debate, encontros e seminários com reflexo na imprensa.

Quanto à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis, o IEF tem uma linha de investigação de Sociologia Tributária, que a partir de 1996 se ampliou. Inclui entre outros aspectos, a cultura cívico-tributária, a comunicação de atuações fiscais, o processo de formação das atitudes e opiniões fiscais e as percepções dos cidadãos em relação às diversas variáveis relacionadas com a fiscalidade.

Dentro de tal linha de investigação é produzida uma pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis de que se trata no quadro 38.

A pesquisa de 2004 revelou que a maioria dos respondentes estima, que se houvesse algum tipo de educação cívico-fiscal nas escolas, quando chegassem os cidadãos à idade adulta, cumpririam melhor com suas obrigações tributárias.

As informações de que tratam o Barômetro Fiscal são utilizadas para a tomada de decisões governamentais e a partir delas entre várias decisões tomadas, uma se refere ao estabelecimento de um programa de educação cívico-tributária para jovens, que veio a ocorrer em 2005. As informações influenciaram também a política de comunicação institucional da Agência Tributária sobre a fraude fiscal, a potencialização dos serviços de informação e assistência ao contribuinte, a política de comunicação sobre o gasto público, entre outras.

| <b>Características da pesquisa de opinião fiscal dos espanhóis</b>   |
|--|
| <b>Objetivo:</b> proporcionar informação contínua sobre a percepção social da fiscalidade  |
| <b>Produto:</b> pesquisa anual gera a publicação “Barômetro Fiscal”, que mede a evolução de opiniões e atitudes em relação a variáveis fiscais, que constituem o núcleo básico das idéias fiscais da população espanhola   |
| <b>Metodologia da pesquisa:</b> quantitativa, mediante o procedimento de entrevista pessoal nos lares, com aplicação de questionário estruturado. Cidadãos maiores de 18 anos, residentes no País constitui a população objeto de estudo. A amostra contempla segmentos da população segundo sua principal atividade econômica com o objetivo de captar as opiniões dos setores mais significativos dentro da dinâmica fiscal. |
| <b>Período da pesquisa:</b> a série histórica do Barômetro Fiscal de 2004 se inicia no ano de 1995 e tem periodicidade anual.  |
| <b>Blocos da pesquisa que se repetem:</b> relação entre os impostos e a oferta pública de serviços e os benefícios, comportamento dos contribuintes, imagem corporativa da Agência Tributária  |

Quadro 38 - Características da pesquisa de opinião fiscal dos espanhóis

Fonte: Elaboração própria.

Dos blocos que se repetem, merece destaque o relativo ao comportamento dos contribuintes, especialmente, as questões relativas à fraude fiscal. O quadro 39 evidencia a justificativa da percepção dos espanhóis sobre a diminuição da fraude fiscal nos últimos 10 anos, além da causa, efeitos e justificativa da fraude fiscal.

| Opinião dos espanhóis em questões relacionadas com à fraude fiscal  |
|---|
| <p><b>Justificativa da percepção de diminuição da fraude fiscal nos últimos 10 anos</b><br/>Atribuem a melhora mais ao sistema de retenções e controle da Fazenda Pública, do que ao convencimento de que o pagamento de impostos constitui dever cívico</p>  |
| <p><b>Causa da fraude fiscal</b><br/>Levam pouco em conta a inadequação entre os impostos pagos e os serviços públicos recebidos como causa da fraude</p>   |
| <p><b>Efeitos da fraude fiscal</b><br/>Há a percepção de que afeta a provisão pública de serviços e benefícios, bem como a pressão fiscal, o que causa as sensações de injustiça e desmotivação</p>   |
| <p><b>Justificação da fraude fiscal</b><br/>Expressaram que há circunstâncias na vida pessoal ou de uma empresa que é preciso fraudar para ir adiante, que passou de 33% em 1995 para 43% em 2004, e os que não a justificam, por considerarem que é uma questão de solidariedade diminuiu, era de 67% em 1995 e para 57% em 2004</p> |

Quadro 39 - Opinião dos espanhóis em relação à fraude fiscal

Fonte: Elaboração própria a partir de ESPANHA, Área de Sociologia Tributária, 2005.

Sobre a justificação da fraude fiscal, os que não a justificam em nenhum caso porque é uma questão de solidariedade e de princípios, ainda que represente mais da metade dos pesquisados, diminuiu em relação a 1995, enquanto que os que a justificam aumentou. Esse fato pode indicar que seria importante para a Espanha a promoção de campanhas similares às dos anos 80.

Sobre a evolução da percepção da fiscalidade dos espanhóis e as campanhas de conscientização cidadã, de um lado temos o resultado da pesquisa sobre a justificação da fraude fiscal, que em 2004, revelou que mais da metade dos pesquisados não justificam a fraude fiscal porque é uma questão de solidariedade e de princípios. De outro lado temos a realidade vivenciada pela Espanha na entrada dos anos 70, em que a maioria dos espanhóis era alheia à realidade fiscal e em que os setores mais esclarecidos admitiam a existência de fraude fiscal generalizada, mas não consideravam imoral a conduta fraudadora. Nota-se profundo avanço dos espanhóis em sua relação com a fiscalidade.

Entre os dois marcos mencionados houve as campanhas de conscientização cidadã, fortes nos anos 80, e que foram desaparecendo aos poucos nos anos 90.

Levando-se em conta o período até o ano de 2004, tais campanhas não se repetiram. Somente se fez campanhas de conteúdo mais específico sobre o cumprimento fiscal e a fraude, sobre os serviços da Agência Tributária, sobre o custo dos serviços públicos, entre outras. Entretanto, são campanhas instrumentais, carentes de conteúdos éticos ou pedagógicos relacionados com a responsabilidade fiscal.

Indagada a responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF, sobre a resposta dos espanhóis em relação à justificativa da fraude fiscal, revelada pela pesquisa, se indicaria que no momento atual a Espanha deveria valer-se de campanhas similares à dos anos 80, a resposta foi afirmativa.

A resposta foi justificada com razões de índole demográfica e de índole psicológica e foi ressaltado que pelo tempo decorrido, em função das grandes transformações pelas quais passou a Espanha, as campanhas, não poderiam ser mera repetição das realizadas nos anos 80. Haveria de se estudar em profundidade as características da população espanhola atual para segmentá-la de novo, e a partir daí, desenhar uma política de comunicação institucional e o lançamento de novas campanhas, inclusive por meio de novos instrumentos e meios que nos anos 80 não existiam.

### **6.3.6 As estratégias de marketing no PEF de Alagoas e campanhas de conscientização cidadã da Espanha**

Em relação à comparação das estratégias de marketing adotadas pela Espanha com as adotadas no PEF de Alagoas, se observa que enquanto a Espanha focou o gasto público como elemento motivador do entendimento da razão de pagar tributos, o PEF de Alagoas teve como foco o estímulo ao cidadão exigir o documento fiscal quando adquire um produto. A ótica de aplicação dos recursos foi menos utilizada no PEF de Alagoas.

Ambos utilizaram meios de comunicação massivos.

Nas campanhas da Espanha não houve distribuição de prêmios, enquanto que no PEF de Alagoas, foi prevista a distribuição de prêmios, tanto nas gincanas quanto na campanha.

Na gincana os prêmios distribuídos são de valor pouco expressivo. Na campanha a distribuição dos prêmios, individualmente, tem valor de pequena monta, caso do vale-lazer. Na campanha existe o prêmio altruísta na doação de documentos fiscais para as instituições. Estas recebem prêmios de maior expressão, para aplicação em suas atividades.

### **6.3.7 Pontos em comum entre os casos**

Os pontos em comum enfatizados são: os objetivos do PNEF, as campanhas de conscientização cidadã, as pesquisas sobre opinião fiscal da Espanha e o marketing social.

O objetivo geral do PNEF é promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania. Busca-se o pleno exercício da cidadania. Para tanto, os cidadãos devem entender a função dos tributos e o funcionamento da administração pública, para que seja incentivada ao cumprimento de seus deveres fiscais e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. Por fim, pretende-se que seja alcançada uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão, em que a cidadania seja exercida plenamente.

O meio para alcançar o pleno exercício da cidadania é a promoção e institucionalização da educação fiscal. O programa é de longo prazo e permanente.

As campanhas de conscientização cidadã foram aplicadas pela Espanha, para explicar aos cidadãos a razão do pagamento dos impostos e porque deviam cumprir suas obrigações tributárias. As campanhas vinculavam a reforma política, da ditadura à democracia, com a reforma fiscal, evidenciando a passagem da baixa fiscalidade e elevada fraude, à necessidade da universalização das obrigações tributárias.

Então, seja com o PNEF, seja com as campanhas de conscientização cidadã da Espanha, se objetiva uma mudança de comportamento da sociedade. Tal fato nos leva a

concluir que se avaliou que os cidadãos no momento anterior à implementação do programa no caso brasileiro e campanhas cidadãs, no caso espanhol, tinham comportamento inadequado em relação às situações que envolvem a fiscalidade, vista não só pela ótica de arrecadação de tributos, mas também pela ótica de sua aplicação.

Os objetivos do PNEF são voltados para uma mudança de comportamento relacionado com a temática fiscal, que beneficie a sociedade, assim como foram as campanhas da Espanha.

Para se identificar o que há em comum entre o que se pretende com a educação fiscal e no que consiste o marketing social, destacamos a definição de marketing social obtida a partir de vários autores no capítulo 3: “Define-se Marketing Social como o uso das técnicas e ferramentas do marketing tradicional, devidamente adaptadas, para promover a adoção de comportamentos que visem o bem-estar da sociedade ou parte dela, por meio do conhecimento de suas necessidades, desejos e barreiras”.

O objetivo do marketing social expresso nessa definição é a promoção da adoção de comportamentos que visem o bem-estar da sociedade ou parte dela. O PNEF visa que a sociedade adote comportamento relacionado com o exercício pleno da cidadania, no exercício de direitos e deveres e que participe das políticas públicas, principalmente as voltadas para a temática fiscal.

Em relação à parte final da definição de marketing social: “por meio do conhecimento de suas necessidades, desejos e barreiras”, se salienta que não é suficiente dar publicidade do programa ou divulgar mensagens educativas, como geralmente o marketing é interpretado. Também é necessário conhecer necessidades, desejos e barreira do público-objetivo. E a partir daí, preparar um plano adequado à mensagem que se quer transmitir.

Enfatiza-se que com a educação fiscal e com o marketing social, busca-se uma mudança de comportamento dos cidadãos, em benefício da sociedade. Para tanto, deve-se conhecer as necessidades, desejos e barreiras do público-objetivo. Nesse sentido, a pesquisa sobre a opinião fiscal adotada pela Espanha<sup>76</sup>, que alimenta as edições do Barômetro Fiscal e

---

<sup>76</sup> Não há estudo semelhante no âmbito do PNEF e do PEF de Alagoas sobre a percepção social da fiscalidade e tampouco a ESAF dispõe desse tipo de pesquisa.

mede a evolução de opiniões e atitudes em relação a variáveis fiscais, pode ser um ponto de partida para discussão sobre a inclusão de pesquisa similar sobre o comportamento fiscal dos cidadãos, no âmbito do programa brasileiro; com as devidas adaptações e de acordo com os objetivos que se queira alcançar. Ressalta-se que o conhecimento da opinião fiscal também seria útil para que o órgão da administração tributária pudesse aprimorar a sua comunicação com a sociedade, entre outras finalidades.

Assim, são várias as convergências que indicam que conhecer as necessidades, desejos e barreiras do público objetivo é essencial para a formulação e implementação de campanhas voltadas para a educação fiscal, bem como também há várias convergências que evidenciam, que é importante a monitoração e avaliação das campanhas.

Essas são etapas que integram um plano de gestão de marketing, que tiveram pouca expressão no PEF de Alagoas.

### **6.3.8 Convergências favoráveis à adoção das técnicas de marketing a programas de educação fiscal**

São várias as convergências que indicam que os programas de educação fiscal podem utilizar técnicas de marketing.

A primeira é o reconhecimento de que o plano estratégico de 2004-2007 do PNEF previu a elaboração e implementação de projeto de marketing voltado para disseminação e divulgação do programa.

A segunda é relativa aos coordenadores dos programas de educação fiscal que integram o PNEF que responderam ao questionário, que opinaram pela aceitação da aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal.

A terceira se refere à experiência espanhola dos anos 80 com as campanhas de conscientização cidadã e o avanço da percepção sobre a fiscalidade dos espanhóis entre 1970 e 2004.

A quarta refere-se à opinião da responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF espanhol, que respondeu que no momento atual a Espanha pode valer-se de campanhas similares às dos anos 80, com as adaptações necessárias dadas as grandes transformações pelas quais passou o país.

A quinta diz respeito à confrontação dos objetivos da educação fiscal com os do marketing social.

De todo o exposto, fica claramente evidenciado que programas de educação fiscal podem utilizar técnicas de marketing. Especialmente no âmbito do PNEF, as Unidades que o constituem podem utilizar técnicas de marketing social para fins de promover a educação fiscal, principalmente em seu módulo V, que é voltado para a sociedade em geral.

### **6.3.9 Exemplos de causas sociais na educação fiscal**

A partir da classificação de causas sociais de Kotler e Roberto (1992, p. 20-22) e com base no PEF de Alagoas, nas campanhas de conscientização cidadã da Espanha e nos objetivos do PNEF, e extrapolando para outras causas sociais possíveis, explicitamos no quadro 40, exemplos de causas sociais na educação fiscal.

As campanhas de conscientização da Espanha atuaram fortemente em proporcionar informação.

A campanha e gincana “cidadão nota 10” do PEF de Alagoas, são exemplos das causas sociais para proporcionar informação e para mudança de conduta, que focaram com mais intensidade a ótica de arrecadação de tributos do que a ótica da aplicação dos recursos.

O exemplo dado de campanhas para mudança de conduta, sobre estímulo ao mercado formal poderia ser o esclarecimento sobre o funcionamento da área tributária em determinados ramos de atividade e criação de facilidades que estimulem a saída da informalidade.

| CAUSA SOCIAL                                       | EXEMPLOS  |
|--|---|
| Proporcionar informação                            | Finalidade da tributação, valores arrecadados, esclarecimento sobre obrigações tributárias principais e acessórias, elaboração de orçamento público, gestão dos recursos públicos, etc.   |
| Praticar um ato em um determinado período          | Campanhas para cumprimento de obrigações principais e acessórias com os esclarecimentos adequados, etc.   |
| Campanhas para mudança de conduta                  | Exigência de nota fiscal ou recibo quando da aquisição de um produto ou serviço, evidenciar os prejuízos que comportamentos inadequados provocam (exemplo, a compra de produtos ‘piratas’), participação na elaboração do orçamento público pelos meios adequados, participação no acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, passagem da informalidade para a formalidade, denunciar atos de sonegação fiscal, mau uso do dinheiro público, etc. |
| Alteração de crenças ou valores altamente sentidos | Abandono de hábitos de evasão fiscal, etc.  |

Quadro 40 – Exemplos de causas sociais na educação fiscal

Fonte: Elaboração própria, a partir das causas sociais identificadas por KOTLER e ROBERTO, 2002.

As campanhas sobre alteração de crenças e valores altamente sentidos poderiam ser na educação fiscal, o abandono da prática de atos de evasão fiscal. Este é um grande desafio para o marketing social.

### 6.3.10 O *mix* do marketing social em programas de educação fiscal.

Consideramos como *mix* do marketing social, ou composto de marketing, os 8 “P” de que tratamos na subseção 3.8.3.

Em relação a ponto e público, não há muito a acrescentar, pois estes dependerão da estratégia utilizada.

Em relação a promoção entendemos que a distribuição de prêmios deve ser estudada com muita cautela, pois uma vez cessada a distribuição dos mesmos, os cidadãos que mudaram o comportamento, podem não se sentir motivados a manter o novo comportamento.

Entendemos que além do intenso uso do marketing externo deve-se também dar atenção especial para o marketing interno.

Em relação a produto, o mesmo é viável, quando as pessoas sentem que têm um problema e que “aquele produto”, representa uma solução para o mesmo. Se não houver essa conscientização, dificilmente o público alvo tomará alguma medida para alterar o comportamento. O “problema” seria a conscientização de que certos comportamentos podem favorecer atos de evasão fiscal ou atos de má gestão de recursos públicos.

No caso do marketing social relacionado com a educação fiscal, o produto pode ser a "solicitação de nota fiscal" quando da realização de compras de bens e serviços, conforme se exemplifica com o PEF de Alagoas.

Também poderia ser a "exigência do recibo", no pagamento de serviços prestados por profissionais liberais para fins de dificultar que esses profissionais soneguem tributos, que afetaria com mais intensidade a arrecadação municipal e a federal.

O “produto” também pode ser a prestação de informações sobre fiscalidade ao público, mediante campanhas de informação, como foram as campanhas de conscientização cidadã da Espanha.

Outra modalidade de produto poderia ser o estímulo à “participação na elaboração do orçamento público”, o “acompanhamento de gastos públicos” ou ainda, a “crítica sobre a necessidade do gasto”, pelos meios que fossem colocados à disposição do público.

Esses meios podem ser viabilizados por meio do “P” de **política** ou legislação, cujo conceito foi tratado na subseção 3.8.3.7.

Em relação ao **preço**, este se refere ao que o público-alvo, tem que abrir mão para adotar o novo comportamento. No marketing social, destacam-se os valores intangíveis, como tempo, esforço e custo emocional.

No PEF de Alagoas, a nota ou cupom fiscal, quando não fornecidos voluntariamente pelo empresário ou seu empregado, gera gasto de tempo adicional para quem a exige, bem como, custo emocional, quando o vendedor demonstra má vontade para emitir o documento.

O custo de oportunidade do uso dos recursos despendidos na campanha também pode ser considerado como preço. Assim, é imperioso que programas dessa natureza sejam objeto de controle, monitoramento e avaliação, com o estabelecimento de indicadores e metas.

No caso do contribuinte que deixa de pagar tributos ou reduz seu valor indevidamente, sua mudança de comportamento para o cumprimento correto de suas obrigações tributárias implica no desembolso de recursos financeiros no valor omitido acrescido das multas e juros que serão devidos se o pagamento chegar a ser efetuado fora do prazo. Também incidirão multas punitivas se a administração tributária tomar a iniciativa de lançar o valor omitido, se o mesmo não tiver sido declarado.

Portanto, para aquele que evade tributos, o preço pelo novo comportamento, implica em **efetivamente** desembolsar recursos financeiros. Nesse aspecto, o esforço do marketing social tem que ser muito grande. Em contrapartida, o contribuinte ficaria tranqüilo, pois não estaria sujeito à administração tributária lançar o valor omitido acrescido das multas punitivas.

Para acompanhar a aplicação de gastos públicos, igualmente, o cidadão vai gastar seu tempo e poderá ter desgaste emocional.

Assim, o **preço** para a mudança de comportamento, caso esse comportamento esteja vinculado a alteração de crenças e de valores altamente sentidos, como, por exemplo, no abandono de hábitos de evasão fiscal é um grande obstáculo.

Por essa razão é que as estratégias devem se focar principalmente nas causas sociais relativas a proporcionar informação, prática de atos em determinado período e campanhas para mudança de conduta, a que nos referimos na subseção anterior. Deixando-se que o abandono de hábitos de evasão fiscal seja também tratado pela coação coercitiva, ou seja, pelas demais estratégias à disposição da administração tributária.

Quanto ao “P” de pagamento, programas de educação fiscal geram gastos públicos. No PNEF, o GEF não conseguiu a liberação de recursos para a elaboração e implantação de plano de marketing voltado para a divulgação da “idéia de educação fiscal” e para a divulgação das experiências positivas em relação aos resultados do programa (considerando-se a data limite de 31 de dezembro de 2004). Para tanto, é necessário grande esforço do GEF para sensibilização das autoridades competentes para a respectiva liberação de recursos.

Deve-se empreender grande esforço para o convencimento de quem tem o poder de liberar os recursos, de que a promoção de campanhas voltadas para a educação fiscal pode gerar no longo prazo retornos positivos na arrecadação pública e na gestão de recursos públicos.

Não se pode descartar que sendo os recursos escassos, pode-se recorrer ainda à *publicity* que abordamos na subseção 3.8.2.1.

Também, a busca por parcerias pode ser útil para reduzir os custos de campanhas sociais. Em programas de educação fiscal, assim como, no marketing social, as parcerias são muito importantes para a divulgação da idéia “educação fiscal”. Assim a participação da sociedade civil, bem como de outros órgãos públicos, pode dar mais força a programas dessa natureza.

### **6.3.11 O marketing público e o social na administração tributária**

Ressalta-se que o PNEF parte da condição de que a desburocratização, a simplificação da legislação, principalmente a tributária, o oferecimento ao cidadão de serviços públicos de qualidade são condições para o seu êxito. Mas, não atua diretamente nesses fatores. Esse pressuposto é óbvio, pois, se o cidadão recebe serviços públicos de má qualidade, ficará menos disposto a cumprir com suas obrigações tributárias e menos convencido de que a contrapartida do pagamento de tributos seja justa.

Assim, a administração tributária poderá valer-se além de programas de educação fiscal que utilizem de técnicas de marketing social, complementarmente, também pode se

valer de técnicas de marketing público<sup>77</sup>, posto que o oferecimento de serviços públicos de qualidade é condição para o êxito do programa brasileiro, conforme sua versão nº 8. Nesse aspecto se pode ter uma visão restrita relacionada com os serviços da administração tributária ou uma visão ampla voltada para os serviços públicos em geral.

Aqui estamos considerando os serviços públicos da administração tributária incluídos entre os serviços de regulamentação (subseção 3.4), que na definição de Chias (1998, p. 29) são “aqueles que ordenam, condicionam e regulam de modo coativo a atividade do público para a administração e vice-versa”.

Entretanto, essa é uma visão estreita, pois, não somente os serviços da administração tributária contribuirão para o êxito do programa, mas também a prestação dos serviços comunitários, de prestação e de fomento (utilizando-se a classificação dos serviços de que tratou o mesmo autor). Entretanto, dentro da área de atuação da administração tributária, não há como interferir em outros serviços públicos, embora se possa fornecer indicativos para outros setores da administração pública.

O estudo das ações relacionadas com a educação fiscal nos dois países nos leva a concluir que: não só as técnicas de marketing social, como também as de marketing público adaptadas para a temática fiscal, podem ser utilizadas como estratégia da administração tributária para contribuição com o aprimoramento dos programas de educação fiscal, visando ao alcance de maior bem estar da sociedade, bem como, para orientação da atuação da administração tributária.

A essas duas extensões de marketing e sua aplicação pela administração tributária, poderíamos dar o nome de marketing fiscal. A figura 8 posiciona a intersecção das duas extensões no âmbito do marketing das organizações públicas e privadas.

---

<sup>77</sup> Segundo ESTEBAN (1997), “o marketing público compreende o conjunto de atividades relativas às relações de intercâmbio que devem levar a cabo os serviços públicos de maneira a satisfazer as necessidades sociais”.

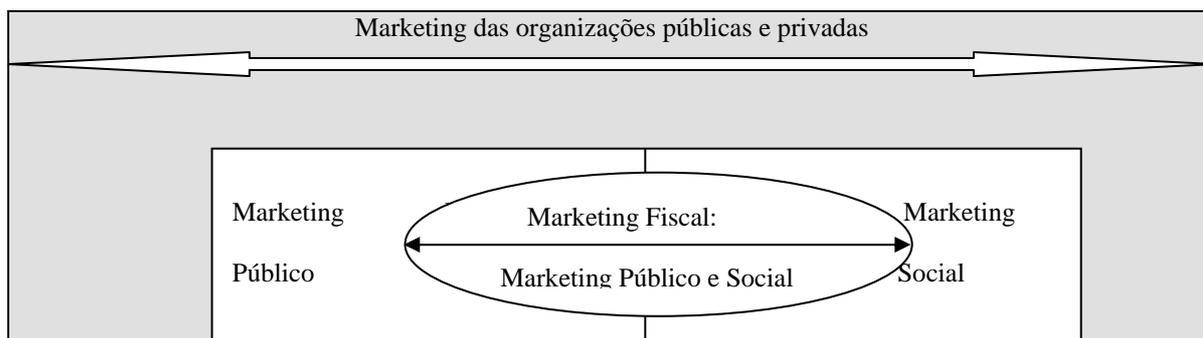


Figura 8 - Relações entre o marketing público e o social

Fonte: Elaboração própria.

A teoria do marketing fiscal deveria ser desenvolvida a partir da teoria do marketing social e do marketing público.



## **CAPÍTULO 7**

### **CONCLUSÕES E OUTRAS CONSIDERAÇÕES**



## 7.1 INTRODUÇÃO

Conforme o exposto no relatório, buscamos descrever as características gerais do PNEF com ênfase em sua relação com as técnicas de marketing.

Entre todas as Unidades que o integram, os Estados da Bahia e de Alagoas aplicaram aos programas de educação fiscal, técnicas de marketing dirigidas à sociedade em geral, com mais de 18 meses de duração, em 31 de dezembro de 2002. Desses, a Unidade que ofereceu maior nível de informações sobre o programa e suas ações é o Estado de Alagoas.

Identificamos no programa de educação fiscal de Alagoas as suas características gerais e as técnicas de marketing dirigidas à sociedade em geral, as confrontamos com as etapas previstas em um plano estratégico de gestão de marketing e com as opiniões de coordenadores de programas de outras Unidades sobre a aplicação dessas técnicas a programas de educação fiscal.

Abordamos as campanhas sociais voltadas à educação fiscal espanhola dos anos 80 e sua experiência em relação à medição da evolução de opiniões e atitudes em relação a variáveis fiscais.

Também confrontamos as técnicas de marketing adotadas pelo PEF de Alagoas, com as empregadas no programa similar espanhol a partir dos anos 80; e identificamos as semelhanças entre os objetivos do PNEF, a experiência espanhola relativa à educação fiscal, o estudo sobre a opinião fiscal e o marketing social.

A seguir se aborda as conclusões, as limitações, os testes de qualidade e as linhas de investigação futuras.

## 7.2 CONCLUSÕES DERIVADAS DAS HIPÓTESES

As conclusões são derivadas das hipóteses estabelecidas. De todo o exposto, afirmamos o seguinte em relação a cada hipótese:

- O Grupo de Educação Fiscal preparou proposta de projeto de marketing para implementação de campanha institucional no âmbito do PNEF, que não foi adiante por falta de recursos financeiros.

Essa hipótese foi confirmada, pois houve proposta de projeto de marketing no âmbito da administração do PNEF, preparado por uma Comissão integrada por participantes do GEF, mas por falta de recursos financeiros disponíveis para o programa não avançou (até 31 de dezembro de 2004), conforme se confirmou com o gerente do programa.

- Os coordenadores dos programas de educação fiscal são favoráveis à aplicação de técnicas de marketing aos programas, mas poucas Unidades as implementaram:

Em relação à primeira parte dessa hipótese relativa à aceitação das técnicas de marketing foi confirmada pela pesquisa realizada, por meio de questionário. A segunda parte referente às poucas Unidades que as implementaram, além do questionário foram necessárias consultas a todos os sítios na internet das Unidades, para maior segurança.

Observou-se que há Unidades que utilizam instrumentos de marketing de forma pontual. Alguns Estados realizaram campanhas provisórias vinculadas a campanhas de emissão de nota fiscal com distribuição de prêmios, não necessariamente vinculados a educação fiscal. Mas, apenas os Estados da Bahia e o de Alagoas aplicaram técnicas de marketing de forma estruturada.

- As técnicas de marketing aplicadas pela Unidade selecionada foram centradas, em campanhas de incentivo ao cidadão pedir o documento fiscal em suas compras de mercadorias, com utilização intensiva de estratégias de marketing externo, com uso de

recompensas voltadas para a cultura e filantropia e menor presença na ótica de aplicação dos recursos públicos.

A Unidade selecionada foi o Estado de Alagoas que atendeu ao requisito de, em 31 de dezembro de 2002, adotar programa de educação fiscal com a utilização de técnicas de marketing há mais de 18 meses de duração e com divulgação de informações sobre o programa à sociedade. O Estado da Bahia atendia apenas parcialmente a esses requisitos.

Conforme as características do PEF de Alagoas, especialmente a campanha “cidadão nota 10”, pelas mensagens contidas nos filmes publicitários que foram veiculados e pelos relatórios do programa, constatou-se a confirmação da hipótese.

- Houve mudança de comportamento do público-objetivo, medida pela administração do programa da Unidade selecionada

No PEF de Alagoas, tanto a evolução percentual dos que sempre pedem o documento fiscal, comparando-se o resultado de 2002 com 2001, quanto o crescimento da média mensal do total de documentos arrecadados nas vertentes de vale-lazer e social (de 26,83% em 2004 em relação a 2001) indicam mudança positiva no comportamento do público objetivo, em relação ao hábito de exigir o documento fiscal. Entretanto, há limitações para essa conclusão, pois, não foi divulgada pela administração do programa a metodologia da pesquisa.

A evolução do número de documentos arrecadados tanto na vertente do vale-lazer quanto na vertente de doação dos documentos pode dar uma referência sobre mudança de comportamento dos cidadãos em relação a seu hábito de exigir o documento fiscal. Entretanto, também deve ser visto com cautela, pois não necessariamente, significa que os cidadãos não pediam o documento fiscal antes, mas sim que, na medida em que tomavam conhecimento da campanha passaram a utilizar os documentos fiscais em uma das vertentes.

Dessa forma, concluímos que as informações disponibilizadas citadas indicam mudança positiva de comportamento, observadas as ressalvas mencionadas.

- As etapas de monitoramento e avaliação importantes em um plano de marketing tiveram uma importância menor dentro do programas da Unidade.

No caso, a Unidade conforme já explanado é o PEF de Alagoas. Não houve o estabelecimento de metas e indicadores conforme informação da coordenação do programa, o que revela a importância menor dada ao monitoramento e avaliação do programa.

- As campanhas sociais focadas no incentivo à exigência da nota e cupom fiscal, por parte do consumidor, com distribuição de prêmios ferem as diretrizes do PNEF.

As campanhas sociais focadas no incentivo à exigência da nota e cupom fiscal, por parte do consumidor, foram adotadas ininterruptamente e embora tenham como um dos objetivos o aumento da arrecadação da receita do Estado, essa vinculação não foi prevista objetivamente. Os prêmios são de pequeno valor, na vertente de eventos e têm valor simbólico na vertente social, para o consumidor. Os prêmios na vertente social são voltados para instituições da área de saúde, esporte e de assistência social. Não se pode afirmar que essas estratégias ferem as diretrizes do PNEF.

- Os objetivos das campanhas sociais adotadas pela Espanha nos anos 80 se identificam com os objetivos do PNEF.

Tanto o PNEF como as campanhas de conscientização cidadão dos anos 80 da Espanha se identificam porque têm como objetivo comum uma mudança de comportamento da sociedade em sua relação com a fiscalidade, em benefício da sociedade. Tal fato nos leva a concluir que se avaliou que os cidadãos no momento anterior à implementação do programa no caso brasileiro e campanhas cidadãs, no caso espanhol, tinham comportamento inadequado em relação às situações que envolvem a fiscalidade, vista não só pela ótica de arrecadação de tributos, mas também pela ótica da aplicação dos recursos públicos.

- As técnicas de marketing adotadas pela Unidade e pelas campanhas de conscientização cidadã da Espanha se assemelham quanto ao uso intensivo de técnicas de comunicação de massa, mas divergem quanto à importância dada à conscientização da temática fiscal voltada para a aplicação dos recursos públicos, que no programa espanhol é mais presente.

Tínhamos essa percepção em razão de trabalho de investigação prévio. As estratégias adotadas pelo PEF de Alagoas têm em comum com as adotadas pela Espanha nos anos 80, o uso de estratégias de comunicação de massa e explicação sobre a razão de pagar tributos, mas divergem em relação à distribuição de prêmios, não presente na experiência espanhola, e em relação ao foco na ótica da aplicação de recursos públicos onde o programa espanhol se destaca; também divergem em relação ao fato das campanhas de conscientização cidadã da Espanha também se destinarem à explicação sobre a reforma fiscal.

- Não há no PNEF e no PEF da Unidade selecionada, estudos semelhantes à pesquisa sobre a opinião fiscal dos espanhóis realizada pelo IEF da Espanha.

O PNEF e o PEF de Alagoas não adotaram pesquisa sobre a opinião fiscal dos cidadãos, de acordo com informação confirmada junto às administrações dos respectivos programas. Ressalte-se que as pesquisas de opinião fiscal da Espanha estão sob a responsabilidade da Área de Sociologia Tributária do *Instituto de Estudios Fiscales*, mas não estão inseridas em programas de educação fiscal, embora a partir de 1996, essa linha de investigação tenha incorporado estudos relativos à potencialização da cultura cívico-tributária dos contribuintes.

- As técnicas de marketing social podem ser aplicadas no âmbito do PNEF, uma vez que ambos atuam na mudança de comportamentos visando o bem-estar social.

Conforme exposto na subseção 6.3.8, são várias as convergências que indicam que as técnicas de marketing social podem ser aplicadas no âmbito do PNEF, uma vez que ambos atuam na mudança de comportamentos dos cidadãos, em benefício da sociedade.

Mas, deve-se ter em vista que as técnicas de marketing social devem ser aplicadas de acordo com um plano de gestão de marketing, que é composto de várias etapas, entre elas, a de monitoramento e avaliação, com o estabelecimento de metas e indicadores e a etapa de levantamento de necessidades, desejos e barreiras do público objetivo.

Assim, conclui-se que as hipóteses formuladas foram confirmadas (com a ressalva das limitações em relação à mudança de comportamento do público objetivo) exceto quanto à percepção que se tinha de que a campanha do PEF de Alagoas focada no incentivo à

exigência da nota/cupom fiscal, por parte do consumidor, com distribuição de prêmios feriria as diretrizes do PNEF.

Isto porque não se observa na distribuição dos prêmios, a finalidade exclusiva de aumento de arrecadação e se assente o pequeno valor representado pelo vale-lazer e o prêmio simbólico expresso na doação dos documentos fiscais às entidades, bem como o fato das campanhas terem sido prorrogadas ininterruptamente. Entretanto, a distribuição de prêmios deve ser vista com cautela, posto que, há o risco do comportamento adotado em função da distribuição de prêmios, deixar de existir se o prêmio não mais for oferecido.

### **7.3 CONCLUSÕES NÃO DERIVADAS DAS HIPÓTESES**

As causas sociais relacionadas com abandono de valores e crenças altamente sentidos, que poderíamos relacionar com abandono de hábitos de evasão ou fraude fiscal, implicam em desembolso efetivo de recursos financeiros. O componente “preço” do composto de marketing desse tipo de causa social não é simbólico ou relativo a custo emocional ou gasto de tempo, pois implica em desembolso financeiro efetivo. Assim, esse componente é um grande obstáculo à aplicação de estratégias de marketing social.

Conseqüentemente, as estratégias de marketing social em programas de educação fiscal devem se focar nas causas sociais relativas a proporcionar informação, prática de atos em determinado período e campanhas para mudança de conduta, a que nos referimos na subseção 6.3.9.

O abandono de hábitos de evasão ou fraude fiscal, que se relaciona com as causas sociais de alteração de crenças ou valores altamente sentidos, pode também ser tratado pela coação coercitiva, ou seja, pelas demais estratégias à disposição da administração tributária.

Do estudo do caso PNEF, constatou-se a existência de um pressuposto como condição de êxito desse programa.

O PNEF parte da condição de que a desburocratização, a simplificação da legislação, principalmente a tributária, o oferecimento ao cidadão de serviços públicos de qualidade são condições para o seu êxito, embora não atue diretamente sobre esses fatores.

Esse pressuposto é óbvio, pois, se o cidadão recebe serviços públicos de má qualidade, ficará, em tese, menos disposto a cumprir com suas obrigações tributárias e menos convencido de que a contrapartida do pagamento de tributos seja justa.

Assim, a administração tributária poderá valer-se de programas de educação fiscal que utilizem técnicas de marketing social, e complementarmente, de técnicas de marketing público<sup>78</sup>, posto que o oferecimento de serviços públicos de qualidade é condição para o êxito do programa brasileiro, conforme sua versão nº 8. Nesse aspecto se pode ter uma visão restrita relacionada com os serviços da administração tributária ou uma visão ampla voltada para os serviços públicos em geral.

Ambas as técnicas podem ser utilizadas como instrumento da administração tributária para orientação de sua atuação e contribuição com o aprimoramento dos programas de educação fiscal, visando ao alcance de maior bem estar da sociedade. A essas duas extensões de marketing e sua aplicação pela administração tributária, se poderia dar o nome de marketing fiscal.

O surgimento do conceito do marketing fiscal decorreu do desenvolvimento e cumprimento dos diversos objetivos estabelecidos para o estudo.

Em relação aos objetivos do estudo previstos originariamente, todos foram alcançados.

#### **7.4 A GENERALIZAÇÃO**

Embora nosso objetivo tenha sido o estudo da aplicação das técnicas de marketing no âmbito do PNEF, com abrangência em programas das esferas de governo federal, distrital e

---

<sup>78</sup> Segundo Esteban (1997), “o marketing público compreende o conjunto de atividades relativas às relações de intercâmbio que devem levar a cabo os serviços públicos de maneira a satisfazer as necessidades sociais”.

estadual, entendemos que algumas conclusões podem ser generalizadas para programas dessa natureza de qualquer país, observadas as características individuais de cada país.

Conforme exposto na subseção 6.3.8, são várias as convergências que indicam que as técnicas de marketing social podem ser aplicadas no âmbito do PNEF, uma vez que ambos atuam na mudança de comportamentos dos cidadãos, em benefício da sociedade. Podemos afirmar que podem ser aplicadas a programas de educação fiscal de qualquer esfera de governo no Brasil ou de qualquer outro país que tenha a sociedade em geral como público objetivo.

Deve-se registrar a opinião da responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF espanhol, que opinou que no momento atual a Espanha pode valer-se de campanhas similares às dos anos 80, com as adaptações necessárias dadas as grandes transformações pelas quais passou o país.

Não estamos afirmando que todos os países devem adotar programas de educação fiscal, dada a diversidade de estágios de desenvolvimento, mas, que uma vez adotados e estando voltados à sociedade em geral, podem valer-se de planos de gestão de marketing social.

O mesmo aplica-se à conclusão de que a administração tributária pode valer-se de técnicas de marketing social aplicadas a programas de educação fiscal, mas que também podem utilizar para o cumprimento de suas atividades, as técnicas de marketing público.

## **7.5 LIMITAÇÕES**

Ressaltamos que o estudo da aplicação de técnicas de marketing a programas de educação fiscal a que nos propusemos é apenas um trabalho inicial que poderá incentivar outros estudos nessa área e com maior aprofundamento.

O PNEF é um programa do qual se derivam outros programas. Potencialmente, cada uma das Unidades pode ser objeto de estudo e gerar conhecimento, pois ainda que de forma

pontual, podem ter adotado técnicas de marketing, mas que seria impossível de tratar neste estudo. Temos a convicção de que o programa de educação fiscal de Alagoas foi adequado ao que se propôs estudar “aplicação de técnicas de marketing social a programas de educação fiscal”.

As informações sobre as campanhas sociais da Espanha voltadas para a educação fiscal desenvolvidas nos anos 80 foram obtidas por meio de questionário com perguntas abertas respondido pela responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF espanhol. Não dispomos de informações mais detalhadas sobre as mesmas, entretanto, para os fins deste estudo acreditamos que foram suficientes para confronto com a experiência brasileira.

Dado que na conclusão houve referência ao marketing público, ressalta-se que embora tenha feito parte do referencial teórico, não foi objeto da pesquisa aplicada. A adoção de técnicas de marketing público por parte da administração tributária e o seu surgimento na conclusão foram fruto do desenvolvimento da pesquisa e relacionado com o pressuposto de êxito do PNEF relativo ao oferecimento de serviços públicos de qualidade.

Ainda que se tenha imposto para a investigação, a data limite de 31 de dezembro de 2004, temos a convicção que a ampliação do prazo para a coleta de mais informações para 2005 ou 2006 não mudaria as conclusões do estudo. Isto porque, as campanhas sociais da Espanha similares às dos anos 80 não se repetiram nos anos de 2005 e 2006, o projeto de marketing de divulgação e disseminação do PNEF também não foi implementado nesse período e o PEF de Alagoas até o final de 2006 se manteve com alterações insignificantes.

## **7.6 LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS**

O presente estudo exploratório visou iniciar a discussão sobre o uso de estratégias de marketing em programas de educação fiscal. O tema é vasto e não se esgota com este estudo. Há vários pontos que merecem aprofundamento.

Um deles é o desenvolvimento da teoria do marketing fiscal. O outro é o estudo do comportamento dos cidadãos quanto às variáveis fiscais.

Outro foco é pesquisar sobre os reflexos na arrecadação tributária, de programas de educação fiscal que utilizam programa de comunicação de massa. Esta é uma questão complexa, que envolve muitas variáveis. Mas, sendo os recursos financeiros escassos é fundamental o estudo dos efeitos desses programas nos valores arrecadados.

Também o estudo sobre a educação fiscal na educação formal é um tema fascinante que merece ser investigado.

Esperamos ter estimulado pesquisadores a se dedicarem a esses temas.

## **REFERÊNCIAS**



ALAGOAS (Estado). Decreto n. 38.591, de 16 de outubro de 2000. Institui o Programa Permanente Estadual de Educação Fiscal – PEF, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>> Acesso em: 06 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 34, de 21 de fevereiro de 2001. Cria a Campanha “CIDADÃO NOTA 10”, integrante do Programa Permanente de Educação Fiscal do Estado de Alagoas, instituído pelo Decreto n° 38.591, de 16 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>> Acesso em: 06 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 221, de 05 de julho de 2001. Cria o Programa “Gincana Cidadão nota 10”, integrante do Programa Permanente de Educação Fiscal do Estado de Alagoas, instituído pelo Decreto n° 38.591, de 16 de outubro de 2000. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>> Acesso em: 06 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva de Fazenda. *Boletim de Receita e Despesa*. 4° trimestre. 2004. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/>> Acesso em: 21 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva de Fazenda. *Boletim de Receita e Despesa*. 4° trimestre. 2002. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/>>. Acesso em: 21 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva de Fazenda. *Campanha Cidadão Nota 10*. Documentos arrecadados. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>> Acesso em: 07 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva da Fazenda. *Entidades premiadas*. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>>. Acesso em: 07 ago. 2005.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva da Fazenda. *Prestação de Contas das Despesas do Programa de Educação Fiscal*. Disponível em: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>> Acesso em: 06 jul. 2005.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva de Fazenda. *Programa de Educação Fiscal*. Relatório 2002. Maceió: 2002. 58p.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva de Fazenda. *Programa de Educação Fiscal*. Relatório 2003. Maceió: 2003, 77p.

\_\_\_\_\_. SEFAZ. Secretaria Executiva de Fazenda *Programa de Educação Fiscal*. Relatório 2004. Maceió: 2004, 79 p.

AMA. AMERICAN MARKETING ASSOCIATION. *About AMA: definition of marketing*. Disponível em: <<http://www.marketingpower.com>> Acesso: 02 nov. 2002.

AMOR, Elías M. *Marketing político en España: Estado de la cuestión*. *Esic Market*, Madrid, 1995, n. 87, p. 69-85.

AMORIM, Almério C. de. *Apresentação*. IN: BRASIL. Ministério da Fazenda. *Revista PNAFE é REALIDADE. A nova face da Gestão Fiscal*. Brasília, abr.2006. 96 p. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/UCP/PNAFE/docs/Revista%20PnafeRealidade.pdf>> Acesso em: 15 mar. 2008.

ANDREASEN, Alan R.; DRUMWRIGHT, Minette E. Alianças e ética no marketing social. IN: ANDREASEN, Alan R. (org.). *ÉTICA e Marketing Social*. Tradução: Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002, p. 122-153.

ARTANA, Daniel; LÓPEZ, Ricardo; NAVAJAS, Fernando. Uma agenda de política fiscal. IN: KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John (Org.). *Depois do Consenso de Washington: Retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. Tradução: Célio Knipel Moreira e Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2004, cap. 4, p. 64-88.

BALBACHEVSKY, Elisabeth. Stuart Mill: liberdade e representação. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os Clássicos da Política 2*. 10. ed. São Paulo: Ática, 2001, v. 2, p. 189-223.

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros. *Regulamento Operativo do Programa*. 1996. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/UCP/PNAFE/index.htm>> Acesso em: 23 nov. 2003.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, 217 p.

BODSTEIN, Regina C. A. Cidadania e modernidade: emergência da questão social na agenda pública. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 13, nº 2, Abr./Jun. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 10 mar.2002.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. 1995. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/reforma\\_gerencial/plano\\_dir\\_ref\\_est.htm](http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/plano_dir_ref_est.htm)>. Acesso em: 30 jun.2003.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Harada Kiyoshi (org.). 12.ed. São Paulo: Editora Rideel, 2006.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações [...]. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. ESAF. Escola de Administração Fazendária. *Programa Nacional de Educação Fiscal*. Brasília: [1999?] Versão nº 8, 30 p.

\_\_\_\_\_. ESAF. Escola de Administração Fazendária. *Projeto Brasil/Canadá*. Subprojeto: Sociedade civil. Disponível em:  
<<http://www.esaf.fazenda.gov.br/brasilcanada/subprojetos/subprojetos.html#sociedade>>  
Acesso em: 11 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. ESAF. Escola de Administração Fazendária. *Relatório de avaliação do Programa Nacional de Educação Fiscal ano-base 2001*. Brasília: 2003. (Não publicado).

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 27 set. 2003.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2000. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 27 set. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE. *O programa*. Disponível em:  
<<http://www.fazenda.gov.br/UCP/PNAFE/index.htm>>. Acesso em: 23 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda e Ministério da Educação. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. *Plano estratégico 2004-2007*. Brasília: ESAF, Mar. 2004. Disponível em:  
<[http://www.esaf.fazenda.gov.br/parcerias/educacao-fiscal/Plano\\_estrat.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/parcerias/educacao-fiscal/Plano_estrat.pdf)> Acesso em: 07 set. 2006.

\_\_\_\_\_. PNEF. Programa Nacional de Educação Fiscal. *Educação Fiscal no Contexto Social*. Brasília: 2004, 48 p. (Série Educação Fiscal. Caderno 1)

BRASIL. Portaria Interministerial do Ministério da Fazenda e da Educação n. 413, de 31 de dezembro de 2002. Define competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. *Diário Oficial da União*. Brasília: 02 jan. 2003. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Portarias/2002/Interministeriais/portinter413.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. SRF. Secretaria da Receita Federal. *Carga Tributária 2004*. Brasília: 2005. (Estudos Tributários 14). Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/33CargaTributaria2004.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. SRF. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Educação Fiscal*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. SRF. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Leãozinho*. Disponível em:

<<http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 07 out 2002.

\_\_\_\_\_. SRF. Secretaria da Receita Federal. *Um perfil da Administração Tributária*. Brasília: ESAF, 1995.

CAMBRA, Jesus J.; POLO, Yolanda. El análisis de casos como herramienta de investigación en marketing. *Investigación y Marketing*. Barcelona, n. 82. p. 14-20, Mar. 2004.

CANADÁ. Canada Customs and Revenue Agency. *Teaching Taxes Program*. Disponível em: <<http://www.cra-adrc.gc.ca/tax/individuals/teachtax/teach-e.html>> Acesso em: 02 nov. 2003.

\_\_\_\_\_. Canadá Customs and Revenue Agency. *Your Rights: In your dealings with the Canada Customs and Revenue Agency*. Ottawa: CCRA, Dez. 2000, 14 p.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS. Asamblea General, 35., 2001, Santiago do Chile. Apresentação del tema 1: La reducción de la evasión tributaria como vía para el financiamiento fiscal. Disponível em: <<http://www.ciat.org/>>. Acesso em: 22 set.2003.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *Documento del CLAD: Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. 1998. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/ngppor.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2008.

CEPAL. PNUD. OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde)> Acesso em: 12 out. 2008.

CERQUERA, Daniel; LOBÃO, Waldir. *Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003 (Texto para discussão n. 957, 50 p.)

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. 12. ed. São Paulo: Ática, 2001, 440 p.

CHIAS, Josep. *MARKETING PÚBLICO*. Por un gobierno y una Administración al servicio del público. Madrid: McGraw-Hill, 1995, 187 p.

CHILE. Servicios de Impuestos Internos. *Guia Educativa*. Disponível em: <[http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/guia\\_educativa/guia.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/guia_educativa/guia.htm)>. Acesso em: 23 nov.2003.

CÍCERO, Altino A. *Dos Deveres*. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2002, 158 p. (Coleção a obra-prima de cada autor).

CORDON, Teodoro. *La Sociologia Fiscal: Un instrumento para orientar las actuaciones de la administración tributaria*. IN: Asamblea General del CIAT. 31. Buenos Aires. 1997. Ponencia presentada.

COSTA, Lucia C. O governo FHC e a Reforma do Estado Brasileiro. *Boletín Electrónico Surá*. Costa Rica, n. 50, Set. 2000. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/suradoc.htm>>. Acesso em: 21 set.2003.

COSTA RICA. Ministerio de Hacienda. *TribuChicos*. Disponível em: <<http://www.hacienda.go.cr/tribuchicos/>>. Acesso em: 24 nov. 2003.

DELGADO, Maria L. *El peculiar caso español*. Madrid: IEF, 1995. (Não publicado).

\_\_\_\_\_. *Educación cívico-tributaria de los ciudadanos y educación en valores de responsabilidad de los funcionarios*. INCAFI. Querétaro, México: 1997, p. 31-54.

DELGADO, Maria L. et al. *La Educación Fiscal en España*. Madrid: IEF, 2005, Doc. n. 29/05.

DÍAZ, Consuelo; DELGADO, Maria L. *Formación de la opinión fiscal: ¿Influyen los mensajes de los líderes de opinión?* Madrid: IEF, 1994, P.T. n. 9/94.

ESPAÑA. Area de Sociología Tributaria. *Aspectos educativos, sociales y comunicativos del cumplimiento fiscal*. La Educación Fiscal en el marco de la Educación Moral y Cívica. Madrid: IEF, 1996.

\_\_\_\_\_. Area de Sociología Tributaria. *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004*. Madrid: IEF, 2005, doc. 11/05, 72 p.

\_\_\_\_\_. Area de Sociología Tributaria. *La línea de investigación de "Sociología Tributaria" del Instituto de Estudios Fiscales*. Madrid: IEF, 2000.

ESTEBAN, Águeda. *Principios de marketing*. Madrid: ESIC Editorial, 1997.

ESTADOS UNIDOS. Internal Revenue Service. *Tax Information for Students*. Disponible en: <<http://www.irs.ustreas.gov/individuals/students/index.html>> Acceso en: 14 nov. 2003.

ETZEL, Michael J; WALKER, Bruce J; STANTON, Willian J. *MARKETING*. Tradução técnica: Arão Sapiro. São Paulo: 2001, 743 p.

FERNANDES, Ângela V. M. *Cidadania e educação na Redemocratização Espanhola e Brasileira: Análise comparativa*. Campinas: UNICAMP, 1996 (Cidadania/Textos, n. 9, 1-154)

FORASTIERI, Jorge. *Importancia del concepto de equidad tributaria en los programas de educación tributaria*. In: Conferência Técnica, Centro Interamericano de Administração Tributária, 2000, Taormina. La capacidad Contributiva, presupuesto jurídico y fundamento de la tributación. CIAT, 2000. Disponible en: <[http://ciat.org/doc/docu/pape/confetec/confect\\_italia00\\_tema\\_2\\_2\\_mexico.doc](http://ciat.org/doc/docu/pape/confetec/confect_italia00_tema_2_2_mexico.doc)> Acceso en: 27 mar. 2002.

GALÁN, Maria de las M.; GALERA, Clementina; VALERO, Víctor. El Marketing con Causa. Un Análisis de su evolución y su situación actual en España. Jornadas Internacionales de Marketing Público y no Lucrativo. 1., 2002, León. *Libro de Actas*. León: Universidad de León, 2002, p. 333-345.

GALERA, Clementina; VALERO, Víctor; GALÁN, Maria de las. La gestión comercial en las ONGs: la necesidad de un nuevo enfoque. IN: Congreso de La Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 10., 1999, Zaragoza. *La empresa española ante el siglo XXI*. Libro de Actas, AECA, p.75.

GIACON, Ricardo M. *Aspectos do uso da comunicação persuasiva no marketing social: o caso da operação rodízio para proteção ambiental*. 2000. 353 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GIL, Antonio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999, 202 p.

GIL, Antonio C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, 175 p.

GONÇALVES, Reinaldo. *Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira*. IN: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da nação: Balanço do Governo FHC*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, 199 p.

GUATEMALA. Superintendencia de Administración Tributaria. *Proyecto Tributín*. Disponível em: <<http://www.sat.gob.gt/pls/publico/portal.documentos?codigo=1096>> Acesso em: 23 nov. 2003.

GUERRERO, Omar. Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital da UNAM*, México, 2001, vol. 2, n. 3. Disponível em: <<http://www.revista.unam.mx>>. Acesso em: 15 set. 2002.

HEDGPETH, Elvin T. *Administración Tributaria/Contribuyente, de una relación de contraposición de intereses a una relación de colaboración mutua*. In: Conferência Técnica, Centro Interamericano de Administração Tributária, 2000, Taormina. La capacidad Contributiva, presupuesto jurídico y fundamento de la tributación. CIAT, Disponível em: <[http://ciat.org/doc/rest/docu/confotec/conftec\\_italia00\\_tema\\_2\\_usa](http://ciat.org/doc/rest/docu/confotec/conftec_italia00_tema_2_usa)> Acesso em: 14 nov. 2003.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003, 519 p. (Coleção a obra-prima de cada autor, série ouro).

IBGE. *Contas Regionais do Brasil 2004*. Rio de Janeiro: 2006 (Contas Nacionais n. 17).

\_\_\_\_\_. *Síntese de Indicadores Sociais 2004*. Rio de Janeiro: 2005. (Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica n. 15)

\_\_\_\_\_. *Síntese de Indicadores Sociais 2005*. Rio de Janeiro: 2006. (Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica n. 17)

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2006*. Rio de Janeiro: 2006. (Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica n. 19)

\_\_\_\_\_. *População. Indicadores Sociais Mínimos. Comentários*: Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 17 maio 2008.

IKEDA et al. Marketing sem fins lucrativos e o Marketing de Idéias. O caso de uma empresa governamental. *Cadernos de Pesquisa em Administração*. São Paulo, 1997, v.1, n.4, p. 37-50.

IPEA. Radar Social 2006. Saúde. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/radar2006/04\\_saude.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/radar2006/04_saude.pdf)> Acesso em: 20 mar. 2006.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. In: \_\_\_\_\_. *Fundamentação da Metafísica dos costumes e Outros Escritos*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 13-96. (Coleção a obra-prima de cada autor).

KOTLER, Philip. *Marketing para Organizações que não visam o lucro*. Tradução: H. de Barros. Revisão técnica e prefácio à edição brasileira de Rubens da Costa Santos. São Paulo: Atlas, 1988.

KOTLER, Philip; LEVY, Sidney. Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing*, 1969, vol. 33, n. 1, p. 10-15.

KOTLER, Philip; ROBERTO, Eduardo L. *Marketing Social: Estratégias para cambiar la conducta pública*. Tradução: Ignacio M.<sup>a</sup> Martinez de Oñate. Madrid: Diaz de Santos, 1992, 467 p.

KOTLER, Philip; ZALTMAN, Gerald. Social Marketing: An Approach to Planned Social Change. *Journal of Marketing*, 1971, vol. 35, n.3, p. 3-12.

KRÜGER, Helmuth. *Introdução à Psicologia Social*. São Paulo: EPU, 1986.

LAMBIN, Jean-Jacques. *Marketing Estratégico*. Tradução: Salvador Miquel e Antonio Carlos Cuenca. 3. ed. Madrid: McGraw-Hill, 1996, 610 p.

LEAL, Antonio. *Gestión del Marketing Social*. Madrid: McGraw-Hill, 2000, 208 p.

LESBAUPIN, Ivo. *Apresentação: O desmonte de um país*. IN: \_\_\_\_\_ (Org.). *O desmonte da nação: Balanço do Governo FHC*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 199 p.

LOPES FILHO, Osiris A. Caso prático do Brasil. Educação do contribuinte. IN: Assembléia do CIAT, 18., 1984, Cartagena. *Medidas para melhorar o grau de cumprimento voluntário das obrigações tributárias*. Brasília: ESAF, 1987, p. 228-232.

LUPI, Alessandro. Tax revenue in the EU. *Statistics in focus*, Comunidade Européia, n. 47/2008. Disponível em: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>. Acesso em: 20 maio 2008.

LUQUE, Carlos A. Algumas observações sobre os orçamentos públicos. *Boletim Informações FIFE*, São Paulo, n. 289, p. 14-15, Out. 2004. Disponível em: <[http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2004/10\\_bif289.pdf](http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2004/10_bif289.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2007.

MACIEL, Everardo. Apresentação. IN: BRASIL. Secretaria da Receita Federal. *Tributação da Renda no Brasil Pós-Real*. Brasília: Dupligráfica, 2001, p. 5-10.

MARKONI, Marina A; LAKATOS, Eva M. *Técnicas de Pesquisa*. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002, 282 p.

MEDEIROS, Marcelo. *Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990*. Brasília: IPEA, 2001, 24p. (Texto para discussão n. 852, Dez. 2001). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 set.2003.

MENDONÇA, Paulo. S. M. *Contribuições ao estudo do marketing de idéias: Um estudo de caso no Programa Nacional de Conservação de energia elétrica (PROCEL)*. 1998. 340 p. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MÉXICO. Servicio de Administración Tributaria. *Civismo Fiscal*. Disponível em: <<http://www.sat.gob.mx/nuevo.html>>. Acesso em: 23 nov. 2003.

MOLINER, Miguel Á. *MARKETING SOCIAL*. La Gestión de las causas sociales. Madrid: Esic Editorial, 1998, 254 p.

MUNUERA, José L. Evolución en las dimensiones del concepto de marketing. IN: Encuentros de Profesores Universitarios de Marketing, 3º., 1991, Salamanca. *Ponencias presentadas*. Salamanca: Universidad de Salamanca, [1991?] p. 369-401.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. *Cidadãos como Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de Políticas*. PUMA, Nota de política nº 10, 2001. Disponível em: <<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/420113UE5.PDF>>. Acesso em: 06 out. 2001.

PANAMÁ. Dirección General de Ingresos. *Cultura Tributaria*. Disponível em: <<https://www.dgi.gob.pa/defaultsecure.asp>>. Acesso em: 23 nov.2003.

PAULO NETTO, José. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras*. In: LESBAUPIN, Ivo (org). *O desmonte da nação*. Balanço do governo FHC. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-89.

PERU. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. *Educándonos*. Disponível em: <<http://www.sunat.gob.pe/educandonos/index.html>>. Acesso em: 23 nov. 2003.

PINSKY, Jaime. Introdução. IN: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (org.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 10-13.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2006. New York: 2006, 422 p. Responsáveis pela produção e coordenação da tradução para português: Carlotta Aiello e Marta Jaksona. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: 17 mar. 2007.

PRINGLE, Hamish; THOMPSON, Marjorie. *Marketing Social: Marketing para Causas Sociais e a Construção das Marcas*. Tradução: Maria Lúcia G. Rosa. São Paulo: Makron Books, 2000, 258 p.

QUEBEC (Província do Canadá). Revenue Québec. *Tax evasion and the underground economy: Strategies*. Disponível em: <[http://www.revenu.gouv.qc.ca/eng/ministere/organisation/travail\\_noir/strategies/Index.asp](http://www.revenu.gouv.qc.ca/eng/ministere/organisation/travail_noir/strategies/Index.asp)> Acesso em: 11 nov. 2003.

RABASSA, Bernardo. *Marketing Social*. Madrid: Pirâmide. 2000. 355 p.

REPÚBLICA DOMINICANA. Dirección General de Impuestos Internos. *Proyecto Educación Tributaria*. Disponível em: <<http://dgii.gov.do/edutributaria.htm>> Acesso em: 27 mar. 2002.

REUNIÃO DO GEF, 20., 2002, Belém. *Relatório*. Brasília: ESAF, 2002. (Não publicado).

REVISTA INTERNACIONAL DE MARKETING PÚBLICO Y NO LUCRATIVO. [León?]: Asociación Internacional de Marketing Público y No Lucrativo, 2004, vol. 1, n. 1, Jun./2004, 153 p.

REVISTA VEJA. São Paulo: Editora Abril, ed. 1964, p.113, Abr./2001.

RICHARDSON, Roberto J; colaboradores: PERES, José A. S. et al. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999, 334 p.

ROCHA, Angela, CHRISTENSEN, Carl. *Marketing: Teoria e Prática no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999, 284 p.

RODRIGUES, Aroldo; ASSMAR, Eveline M. L; JABLONSKI, Bernardo. *Psicologia Social*. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002, 477 p.

RODRIGUES, Jefferson J.; REIS, Selma S. *Carga Tributária no Brasil - 1998*. Brasília: BRASIL, SRF, 1999. (Texto para discussão 04). Disponível em: <[www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/07CargaTributaria1998.pdf](http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/07CargaTributaria1998.pdf)> Acesso em: 01 jul. 2008.

RODRIGUES, Neidson. Educação: Da Formação Humana à construção do sujeito ético. *Educação & Sociedade*, Campinas, 2001, n. 76, Out./2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*. Tradução: Lourdes Santos Machado. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987, v. 1, p.15-145. (Os Pensadores).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre Economia Política*. In: *Do Contrato Social e Discurso sobre Economia Política*. Tradução: Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus, 1981, p. 147-188.

SANTESMASES, Miguel. *MARKETING*. Conceptos y estrategias. 3. ed. Madrid: Pirâmide, 1998. 1036 p.

SANTOS, Izequias E. *Textos Seleccionados de Métodos e Técnicas de Pesquisa Científica*. 4. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2003, 363 p.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria Geral do Estado. *Instrumentos Internacionais de proteção dos direitos humanos*. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996, p. 49-54. (Série Documentos, n. 14).

SEMENIK, Richard J; BAMOSSY, Gary J. (1995). *Princípios de Marketing*. Uma perspectiva global. Tradução: Lenke Peres. São Paulo: Makron Books. 1995.

SILVA, Jaqueline. Fraude no IR na região chega a 61 milhões. *Diário da Região*. São José do Rio Preto: 13 maio 2003. Economia e Negócios. Disponível em: <<http://www.diarioweb.terra.com.br>>. Acesso em: 20 set. 2003.

SINA, Amalia; SOUZA, Paulo. *MARKETING SOCIAL: Uma oportunidade para atuar e contribuir socialmente no terceiro setor*. São Paulo: Crescente Editorial, 1999. 192 p.

SOUZA, Maria J. B. *Marketing Social aplicado à segurança no trânsito: Um estudo para reduzir acidentes*. 1996. 150 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo. São Paulo.

TELLES, Vera S. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001, 168 p.

TICE, Helen S.; SALAMON, Lester M. The International Classification of Non-profit Organizations. *Classifications Newsletter*. New York, UNSD, 2006, n. 18, p. 5, dez./2006. Disponível em: <[http://unstats.un.org/unsd/class/intercop/newsletter/newsletter\\_18e.pdf](http://unstats.un.org/unsd/class/intercop/newsletter/newsletter_18e.pdf)>. Acesso em: 07 out. 2008.

VALOR, Carmen. Alianzas sociales: Posibilidades de interrelación empresa-tercer sector. IN: Jornadas Internacionales de Marketing Público y no Lucrativo, 1., 2002, León. Libro de Actas: Universidad de León, 2002, p. 251-261.

VAZ, Gil N. *Marketing Institucional*. O mercado de idéias e imagens. São Paulo: Pioneira, 2000, 360 p.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. *Cad. CEDES*. Campinas, v. 21, n. 55, Nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 mar. 2002.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Tradução: Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, 205 p.



## APÊNDICES



## APÊNDICE A

### FILMES PUBLICITÁRIOS DO PEF DE ALAGOAS

Para fins de divulgação do PEF de Alagoas, principalmente a “campanha cidadão nota 10” foram produzidos 41 filmes publicitários<sup>79</sup> veiculados na mídia local e nos intervalos das sessões de cinemas.

Para que fique evidenciado o teor desses filmes efetuamos uma transcrição dos mesmos, a partir das imagens e som.

Os filmes foram obtidos a partir do sítio na internet da Secretaria da Fazenda de Alagoas, exceto alguns que foram obtidos de uma fita de videocassete fornecida pela Coordenadora do PEF<sup>80</sup>.

Além das transcrições das falas, quando considerado relevante, outros aspectos foram salientados.

Observa-se que ao final dos filmes, quase todos terminam com a imagem das logomarcas do PEF, da AL-Fazenda e do governo de Alagoas. Em alguns aparece também o símbolo do Disque-denúncia. Não serão reproduzidas abaixo, para evitar repetição.

A ordem da exposição é a cronológica.

#### **1. Bebês – 12 mar. 2001 – 30”**

Com fundo musical, surge a imagem de dois bebês em carrinhos unidos (gêmeos) acompanhados de sua mãe em uma loja de brinquedos.

O primeiro bebê: \_\_\_ A mamãe nem pediu a Nota Fiscal.

---

<sup>79</sup> Os VT são autoria da Agência Artecetera e os vídeos foram produzidos pela empresa VTK Produções, exceto o VT de nº 15 que foi produzido pela empresa STAFF Áudio e Vídeo.

<sup>80</sup> As transcrições dos VT de n.ºs. 6, 15, 19, 21, 25 e 28 foram obtidas a partir de fita de videocassete fornecida pela Coordenadora do Programa. Os demais foram obtidos, a partir do site: <<http://www.sefaz.al.gov.br/pef>>, disponível em 07 jun. 2005.

O segundo bebê: \_\_\_ Não acredito, não.

O primeiro bebê: \_\_\_ Será que ela não sabe que pedindo a nota ou cupom melhora a segurança, tem mais escola, mais médico. Chora para ver se ela se toca.

O segundo bebê chora.

A mãe ouvindo o choro: \_\_\_ Esqueci a nota. Por favor, a nota fiscal.

Aparece a imagem da vendedora preenchendo a nota fiscal e entregando-a à mãe.

Narrador: Seja um “cidadão nota 10”. Quando mais cedo melhor. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

## **2. Jogos e Shows –15 mar. 2001 – 30’**

Com fundo musical, e entre diversas imagens relacionadas com futebol, aparece o locutor Arivaldo<sup>81</sup> falando em um microfone fixo que diz: Você não pode perder o campeonato alagoano de futebol. O Governo de Alagoas dá o pontapé inicial, mas, é você “cidadão nota 10” quem faz o gol. Junte 30 pontos em notas ou cupons fiscais de qualquer valor e troque por um vale lazer nas casas lotéricas. Cada vale dá direito a um ingresso e para shows e jogos do campeonato alagoano. É isso mesmo gente. Quem pede a nota ou cupom fiscal ganha sempre. Seja um cidadão nota 10. Exija sempre a nota ou cupom fiscal.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

## **3. 1º Show “Cidadão Nota 10” – 10 abr. 2001 – 30’**

Com fundo musical e imagens de shows, dois narradores dizem (não simultaneamente): Vem aí o 1º show da campanha “cidadão nota 10”. Com Baby Som, Fascina Samba e Conversa Fiada. Sábado, dia 21 de abril no Ginásio do SESI. Garanta já seu ingresso. Junte 30 pontos em notas ou cupons fiscais de qualquer valor e troque por um vale lazer ou cultural nas casas lotéricas. Uma nota vale 5 pontos. Um cupom vale 1 ponto. Quer lazer, peça a nota. Seja um “cidadão nota 10” pedindo a nota fiscal.

Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

## **4. Campanha “Cidadão Nota 10” 1 – 18 abr. 2001 – 30’**

---

<sup>81</sup> Arivaldo Maia é locutor esportivo conhecido em Alagoas.

Com fundo musical, o narrador diz: Ao depositar sua nota ou cupom fiscal nas urnas da campanha “cidadão nota 10” você ajuda diretamente a instituição que você escolher. Quanto mais notas você deposita mais a instituição ganha em obras e melhorias.

Thereza Collor<sup>82</sup>: Deposite sua nota. A cada nota uma vida ganha mais brilho, alegria e felicidade. Seja um “cidadão nota 10” e peça seu cupom ou nota fiscal.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos Construir juntos.

### **5. Campanha “Cidadão Nota 10” 2 – 18 abr. 2001 – 30”**

Com fundo musical e imagens de futebol, o narrador diz: Você não pode perder o campeonato alagoano de futebol. O governo alagoano dá o pontapé inicial, mas, é você que faz o gol. Agora é com você Zagallo<sup>83</sup>:

Zagallo: Educação Fiscal se constrói desde cedo, mas, com a colaboração de todos. Seja um “cidadão nota 10”. Exija a nota ou cupom fiscal. Ajude as instituições carentes. Ganhe ingressos para shows ou para jogos do seu time do coração.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

### **6. Crianças 1 – 17 maio 2001 - 30”**

Com fundo musical e imagens diversas um narrador diz: Ao depositar sua nota ou cupom fiscal nas urnas da campanha “cidadão nota 10”, você ajuda diretamente as instituições sociais ou hospitais que você escolher. Quanto mais notas você deposita, mais a instituição ganha em obras e melhorias. A cada nota ou cupom, uma vida ganha mais brilho, alegria e felicidade. Deposite sua nota. Seja um “cidadão nota 10”, e exija a nota ou cupom fiscal. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

### **7. Futebol resultado – 25 maio 2001 – 30”**

Com imagens relacionadas com futebol e fundo musical, um narrador diz: Você pediu a nota e garantiu seu ingresso no futebol. Foram mais de 24.000 torcedores, beneficiados com

---

<sup>82</sup> Thereza Collor é viúva de Pedro Collor, irmão do ex-presidente do Brasil e ex-governador de Alagoas, Fernando Collor. O irmão do ex-presidente o denunciou, resultando em um processo de *impeachment*. Ele foi afastado do cargo e renunciou antes do julgamento no Senado. A viúva de Pedro Collor ficou conhecida em todo Brasil, dada a repercussão dos fatos.

<sup>83</sup> Zagallo nasceu em Alagoas e foi técnico da seleção brasileira de futebol.

o vale lazer. A média de público e renda aumentou em mais de 100% (aparece escrito: 41% do público total). Seja um “cidadão nota 10”. Continue exigindo a nota ou cupom fiscal. Você garante seu ingresso, ajuda seu time e desenvolve o Estado. Quer lazer, troque suas notas nas casas lotéricas ou correios. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

### **8. São João: Eliezer Setton – 12 jun. 2001 – 30”**

Aparece a imagem de Eliezer Setton<sup>84</sup> cantando com música de forró<sup>85</sup>, dentro de uma loja: Eu vou pedir a São João a nota. Do milho verde da festança e do forró. Só quero ver se Santo Antônio tomou nota e atendeu o meu pedido para eu não ficar só. A chuva eu peço a São Pedro, para não dar chance a esse tal de apagão<sup>86</sup>. Pois onde há pagão<sup>87</sup> há de ter nota. Pagou levou a nota 10 do cidadão. E se você é um pagão, exija a nota. Viva São Pedro, Santo Antônio e São João.

Narrador: São João Nota 10. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

### **9. Comunicado vale-lazer – 20 jun. 2001 – 30”**

Narrador: Atenção, Cidadão Nota 10. A partir de primeiro de julho o vale-lazer será um documento pessoal e intransferível. Na troca de notas e cupons fiscais nos correios será registrado no verso do vale-lazer o número de identificação do portador. Se você já possui o vale-lazer, compareça de primeiro a doze de julho à Escola Fazendária de Jacarecica e faça a autenticação. No interior procure as Agências da SEFAZ. Essa medida protege o cidadão e acaba com a ação de cambistas em eventos apoiados pela SEFAZ. Seja um cidadão nota 10.

### **10. Cego 1 – 26 jun. 2001 – 45”**

Com fundo musical e diversas imagens um narrador diz: Tem gente que não pede a nota ou cupom fiscal porque tem vergonha, se esquece, não quer esperar. Você pode dar mil desculpas, mas o que você precisa saber é que qualquer coisa que você compre, seja

---

<sup>84</sup> Eliezer Setton é cantor, conhecido em Alagoas.

<sup>85</sup> Estilo de música e dança.

<sup>86</sup> Racionamento de energia.

<sup>87</sup> No sentido de comprar e pagar.

uma caixa de fósforos ou uma televisão, você está pagando 17% do valor de ICMS<sup>88</sup>. É a sua contribuição para escolas, hospitais, segurança pública, lazer e todos os serviços públicos. A sua nota é muito mais do que isso. É sua participação para construir uma Alagoas melhor. É seu direito de cidadão. Para quem você quer dar a sua nota? Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **11. Cego 2 – 28 jun. 2001 – 60”**

Com fundo musical e diversas imagens um narrador diz: Tem gente que não pede a nota ou cupom fiscal porque tem vergonha, se esquece, não quer esperar. Você pode dar mil desculpas, mas o que você precisa saber é que qualquer coisa que você compra, seja uma caixa de fósforos ou uma televisão, você está pagando 17% do valor em ICMS. É a sua contribuição para escolas, hospitais, segurança pública, lazer e todos os serviços públicos. Agora quando você não pede a nota fiscal, os seus 17% não são repassados para o Estado. Você pode pedir a nota para ver um jogo, um show, ou depositar nas urnas das instituições sociais ou hospitais. A sua nota é muito maior que isso. É sua participação para construir uma Alagoas melhor. É seu direito de cidadão. Para quem você quer dar a sua nota?

### **12. Gincana PEF – 28 jun. 2001 – 30”**

Com fundo musical e várias imagens uma narradora diz: Atenção estudantes da rede de ensino das escolas estaduais das séries 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 1<sup>o</sup> ano do ensino médio. Esta gincana é para vocês. Narrador: Participe da Gincana “Cidadão nota 10” e ganhe prêmios. Vagas no camarote e abadás no Maceió *Fest*<sup>89</sup>, computadores e impressoras, curso de informática e inglês e nos Estados Unidos. Faça sua pré-inscrição na secretaria de sua escola de 3 a 5 de julho e seja um “cidadão nota 10”.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **13. Documentário clip – 02 jul.2001 – 60”**

---

<sup>88</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços de competência estadual.

<sup>89</sup> carnaval fora de época

Com imagens de Maceió, entre outras. Ao fundo, uma voz de homem canta uma música e parte dos trechos várias pessoas cantam: Toda a população reunida é crescimento. Todo mundo pode garantir mais desenvolvimento. Seja um “cidadão nota 10”, participante. Do cupom e da nota fiscal você faz cidadania.

Várias pessoas cantam: Quanto mais cedo melhor. Tudo já começou. Saúde e educação, segurança e participação, além de muita diversão. Seja um “cidadão nota 10”, faça o bem-estar social. Seja um cidadão nota 10, pedindo a nota fiscal.

Narrador: Programa de educação Fiscal. Secretaria da Fazenda. Alagoas. Estamos construindo juntos.

#### **14. Agradecimento Gincana PEF - 06 jul.2001 – 30”**

Com fundo musical, um narrador diz: O Programa de Educação Fiscal agradece aos quase quinze mil alunos da rede estadual que fizeram a pré-inscrição na Gincana “Cidadão Nota 10” e confiaram em mais este projeto do governo de Alagoas. Aguardamos todos os pré-inscritos, neste domingo, para um grande show (escrito: Fascina Samba, Conversa Fiada, Última Cor, Vaivém e DJ Peixe) no Espace (escrito: 15 horas) que vai sortear os participantes dessa grande gincana. Participe. Aprenda sobre tributo e cidadania e ganhe prêmios para você, seu professor e sua escola. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Vamos construir juntos.

#### **15. Esporte amador – 14 jul.2001 – 30”**

São citados vários nomes de pessoas (genericamente) por um narrador que em seguida diz: Todo mundo quer um campeão, torcer pela sua cidade, seu Estado, seu País. Talentos são desperdiçados por falta de incentivos. Mas, agora você pode participar da formação de novos campeões. Deposite sua nota ou cupom fiscal nas urnas das federações de esportes amadores e coloque Alagoas no pódio. Seja um “cidadão nota 10”. Campanha de Educação Fiscal. Quando mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

#### **16. Comunicado casas lotéricas – 24 ago. 2001 - 30”**

Com fundo musical, um narrador diz: Atenção “cidadão nota 10”. As casas lotéricas só estarão trocando sua nota ou cupom fiscal pelo vale lazer até o dia trinta de agosto. A partir de primeiro de setembro as trocas só poderão ser efetuadas nas agências dos correios. Exija sua

nota e cupom fiscal e troque pelo vale lazer nas agências dos correios e partir de primeiro de setembro. Seja um “cidadão nota 10”. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **17. Selo Fiscal – 24 set.2001 – 30”**

Com fundo musical, surge imagem de uma nota fiscal com o selo, que é pano de fundo, para frases escritas e que também são faladas por um narrador: A partir de primeiro de outubro, os contribuintes de ICMS só poderão confeccionar talões de nota fiscal com o novo selo fiscal de autenticidade da Secretaria da Fazenda. O Selo será obrigatório. Mas, atenção, as notas já confeccionadas poderão ser utilizadas até 28 de janeiro de 2002. As notas fiscais com o novo selo, só serão impressas em gráficas credenciadas na Secretaria da Fazenda até o dia trinta de setembro. Contribuinte, este selo vai dar muito mais segurança à sua nota fiscal. Aparece por escrito: Informações: [www.sefaz.al](http://www.sefaz.al) e telefone: 2172320

### **18. Comerciante – 27 set. 2001 – 30”**

Com fundo musical, um narrador diz: Comerciante, você dá a nota fiscal? Não? Esta é Julinha. Quando você não dá a nota fiscal ou cupom fiscal, Julinha fica sem escola, sem médico, sem alegria. Tudo o que o consumidor compra, ele está pagando 17% de imposto. Este dinheiro não é seu, é da Julinha e de todos nós. Comerciante, faça sua parte! Se você der a nota - aparece a imagem da Julinha dizendo: Todo mundo vai ser mais feliz.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **19. Dia das crianças – 28 set. 2001 – 30”**

Com fundo musical, aparece a imagem de um homem com crianças. O homem canta: É muito mais que bom a gente ser criança. Seria bem melhor, a gente nem crescer. Crianças: Se eu comprar eu peço a nota, ta, ta. A nota e o cupom fiscal vão me dar muita alegria (bis). A criança tirou nota 10 de cidadão (bis). Seu eu comprar eu peço a nota, ta, ta.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **20. Testemunhais 1 – 02 out. 2001 – 60”**

Com fundo musical um narrador diz: Você exigiu a nota. Escolheu a instituição e depositou na urna da campanha “cidadão nota 10”. Agora veja o que está acontecendo:

Primeiro testemunho: Walmar Buarque, Pres. Instituto Catarse: Conseguimos reformar nossa sede. Conseguimos evoluir no nosso trabalho. Estamos desenvolvendo um trabalho mais positivo mais cheio de otimismo, graças à nota fiscal e o cupom fiscal doados ao Catarse (aparece por escrito: Reforma integral e ampliação da sede. Compra de móveis).

Segundo testemunho: Ismar Nascimento, Pres. Federação Alagoana: O Judô conseguiu em três meses o que não conseguiu em 26 anos. Conseguimos envolver os alunos e professores no [...] (não audível). É necessário continuar a pedir a Nota fiscal.

Terceiro testemunho: João Macário, Hospital Universitário: O processo educativo na solicitação do cupom ou nota fiscal traz benefícios para todos, e como instituição de saúde estamos fazendo parte desta campanha, porque acreditamos que é com o ato educativo que se transforma o cidadão. Continue exigindo a nota ou cupom fiscal. Seja um “cidadão nota 10”. (Aparece por escrito: Reforma de salas para instalação de tomógrafos e raio x. Troca de toda estrutura hidráulica do prédio).

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **21. Comerciante 2 – 11 out. 2001 – 30”**

Com fundo musical, um narrador diz: Comerciante, você dá a nota fiscal? Não? Esta é Julinha. Quando você não dá a nota fiscal ou cupom fiscal, Julinha fica sem escola, sem médico, sem alegria... Tudo o que o consumidor compra, ele está pagando 17% de imposto. Este dinheiro não é seu, é da Julinha e de todos nós. Comerciante, faça sua parte! Se você der a nota - aparece a imagem da Julinha dizendo: Todo mundo vai ser mais feliz.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **22. Testemunhais 4 – 19 out. 2001 – 60”**

Com fundo musical um narrador diz: Você exigiu a nota, escolheu a instituição e depositou na urna da campanha “cidadão nota 10”. Agora, veja o que está acontecendo:

Primeiro testemunho: Marcus da Rocha Sampaio: Diretor Geral da Unidade de Emergência: A Unidade foi beneficiada neste primeiro momento, através de climatização do setor de pediatria visando acolher melhor as crianças que lá estão sendo atendidas.

Segundo testemunho: Prof. Semeão Rufino, Presidente da Federação Aquática de Alagoas: Para a gente foi muito gratificante ter recebido da Secretaria da Fazenda, este valor porque a partir daí nós vamos crescer, vamos desenvolver um trabalho de maior qualidade (aparece por escrito: compra de aparelhagem de som para uso nas competições).

Terceiro testemunho: Agarina Mendonça, Pres. Cruz Vermelha – AL: Eu acho realmente importante, que essa campanha seja de conscientização para todas as pessoas, a começar pelas crianças. Ninguém deve comprar nada, sem exigir a nota fiscal ou cupom fiscal. Continue exigindo a nota e o cupom fiscal (aparece por escrito: construção de um campo de futebol).

### **23. Testemunhais 2 – 22 out. 2001 – 60”**

Com fundo musical um narrador diz: Você exigiu a nota, escolheu a instituição e depositou na urna da campanha “cidadão nota 10”. Agora, veja o que está acontecendo:

Primeiro testemunho: Maria das Graças Lopes, Presidente da Obra (ilegível): Nós vamos comprar máquina de lavar que estava sem funcionar e, nesse outro trimestre, se Deus quiser, nós iremos comprar a calanga que é a máquina de passar que também está sem funcionar.

Segundo testemunho: Irmã Fátima Rodrigues (ilegível) do Bom Conselho: A ajuda foi necessária, porque nós estávamos precisando mesmo, porque estamos fazendo uma reforma da casa, que chama anexo, e o dinheiro chegou na hora, porque deu para comprar as portas e foi de grande necessidade.

Terceiro testemunho: Janete Portela – Pres. Associação das (ilegível) de Alagoas: Eu quero dizer a toda a população que é da maior importância a exigência do cupom ou nota fiscal porque essa cobrança, esse hábito, ele traz benefício para toda comunidade, né!. Continue exigindo sua nota ou cupom fiscal. Seja um “cidadão nota 10”. (aparece por escrito: compra de equipamento de fisioterapia e ventiladores).

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **24. Testemunhais 3 – 22 out. 2001 – 60”**

Com fundo musical um narrador diz: Você exigiu a nota, escolheu a instituição e depositou na urna da campanha “cidadão nota 10”. Agora, veja o que está acontecendo:

Primeiro testemunho: Prof. Carlos Alberto de Barros, Pres. Da Federação Alagoana de Basquetebol: Com esta parceria com a Secretaria da Fazenda através do Programa de Educação Fiscal nós vamos ter condições de dar maior apoio aos nossos atletas (aparece por escrito: aquisição de tabelas, aros flexíveis, bolas, fardamentos, medalhas, troféus e arquibancadas).

Segundo testemunho: José Mendonça Teixeira, Pres. Lar São Domingos: A campanha resultou em benefícios imediatos para o Lar São Domingos, especialmente para as crianças através da aquisição de equipamentos (aparece por escrito: compra de computadores e outros acessórios de informática).

Terceiro testemunho: Aluizio Lopes, Pres. Hospital Infantil e Maternidade (ilegível) Vargas: A campanha deve ser continuada, porque essa campanha, quem paga o ICMS somos nós, e não o negociante. Então nós temos a obrigação de pedir as notas fiscais para que também engrandeça o Estado e os Municípios. Seja um “cidadão nota 10”! (aparece por escrito: compra de incubadora, aspirador cirúrgico e cadeira de rodas. Recuperação de duas enfermarias e de uma mesa cirúrgica).

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

## **25. Governador SEFAZ – 10 nov.2001 – 75”**

Aparece a imagem do governador, usando um colete que fiscal usa em certas atividades, recebendo uma nota/cupom fiscal e dizendo “obrigado”. Em seguida, fala o seguinte texto:

Neste ato de pedir a nota, somos todos cidadãos e possuímos as mesmas responsabilidades. Quando o Programa de Educação Fiscal completa um ano, devo compartilhar com você, esse momento novo de resgate da cidadania. Essa caminhada passa, especialmente, pelas escolas, onde a juventude aprende como nasce a arrecadação do Estado, que tem a obrigação de aplicar em defesa da qualidade de vida dos trabalhadores. Essa relação democrática de direitos e deveres começa em casa, continua na sala de aula e deve estar presente na sociedade. Por isso, a nossa equipe da Secretaria da Fazenda desenvolve este programa, que também ajuda a engrandecer o esporte e a cultura de nossa terra. Mais de cem mil vales lazer já foram distribuídos e há dezenas de associações, hospitais e entidades sociais

premiados. Assim, nosso governo associa a nota fiscal a ações que beneficiam aqueles que mais precisam do Estado. Continue participando desse mutirão. Peça sempre a Nota ou cupom fiscal e vamos juntos continuar construindo essa nova Alagoas que tanto desejamos com paz e respeito ao cidadão.

## **26. Documentário PEF 1 - 10 nov. 2001 – 120”**

O narrador diz: A campanha cidadão nota 10 faz parte do Programa Nacional de Educação Fiscal. Através de uma parceria com as Secretarias de Ação Social, Saúde, Turismo e Esportes, a campanha tem como objetivo conscientizar a população da importância dos tributos para o exercício da cidadania.

Aparece a imagem da coordenadora do programa que diz: Tudo começa quando a gente pede a nota ou cupom fiscal. Através desse ato, você está garantido que esses recursos, do tributo, voltem para o Estado e se revertam em benefícios sociais. Porque tudo que a gente compra, a gente já está pagando imposto. E esse imposto é a garantia que o cidadão tem de ter uma melhor qualidade de vida, uma melhor qualidade de educação, segurança, de salários, de cultura, de lazer.

Narrador: A campanha cidadão nota 10 vem estimulando a população a exigir notas e cupons fiscais que podem ser trocados por vales lazer ou doados a instituições sociais, hospitais ou federações de esporte. A cada três meses essas instituições dividem um prêmio total de 300 mil reais.

Coordenadora do PEF: Então a sua nota fiscal, além dela lhe dar a garantia de que aquele tributo pago por você, vai para os cofres públicos, ela também lhe garante o acesso e a opção de participar de um trabalho social filantrópico e também o trabalho cultural e de lazer.

Narrador: Já são mais de 70 instituições cadastradas entre instituições sociais, hospitais e federações de esporte amador. Esta importante participação vem garantindo recursos para investimentos e proporcionando melhorias sociais consideráveis.

Agarina Mendonça, Pres. da Pres. Cruz Vermelha - AL: Eu acho realmente importante que essa campanha seja de conscientização para todas as pessoas, a começar pelas crianças. Ninguém deve comprar nada sem exigir a nota fiscal ou cupom fiscal.

Narrador: Educação fiscal começa na escola. Desde cedo os alunos devem saber a importância sócio-econômica dos tributos, os deveres do Estado e do cidadão e principalmente o imposto pago deve ser revertido para a população em forma de serviço público de qualidade, lazer e cultura. Assim com seriedade, participação e transparência,

Alagoas está mudando. Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor AL-Fazenda. Alagoas. Estamos construindo juntos.

**27. Bloco “Cidadão nota 10” – 2001 - 14 nov. 2001 – 30”**

Narrador diz: Atenção, folião nota 10. Chegou sua vez de sair no Maceió *Fest*. Garanta seu abadá do bloco cidadão nota 10, com a cantora Carla Visi. Compareça na Sede da Uesa (Av. Fernandes Lima, 1358) com o vale lazer mais a carteira de identidade até o dia 22 de novembro das 8 às 19 horas. Agora você só não vai ao Maceió *Fest* se não quiser. Informações 9978-8077. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

**28. Sua nota é um presente – 11 dez. 2001 – 45”**

Com fundo musical, o narrador fala: Sabia que neste Natal você pode dar um presente para Aninha, seu João, Paulinho, D. Olívia. É fim de ano, e você deve estar querendo ajudar as pessoas de alguma forma, se sentir útil, ser solidário. Todo ano é assim. Você vai comprar, vai presentear, mas você também pode ajudar. Peça sua nota ou cupom fiscal e deposite nas urnas da campanha cidadão nota 10. Assim você vai ajudar um monte de gente de instituições, hospitais e federações esportivas a ter um Natal tão feliz quanto o seu. Deposite sua nota. É simples. É um gesto de amor que não custa nada. Neste Natal, sua nota fiscal é um presente. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

**29. Disfunção Social: Saúde – 19 fev. 2002 – 30”**

Aparece a imagem em preto e branco de uma mulher dando à luz por parto normal, em casa, com expressão de dor e a parteira com expressão de que as coisas não estão bem. Enquanto isso o narrador diz: Cada nota fiscal que você não pede está involuntariamente contribuindo para uma corrente de miséria e sofrimento. Continue pedindo a nota. Cada nota fiscal que você pede contribui para uma corrente de saúde e cidadania (neste ponto, aparece a imagem colorida de uma mulher em uma sala de hospital e uma criança nascendo de parto normal. O bebê é colocado ao lado da mãe). Seja um cidadão nota 10. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

**30. Testemunhais mulheres – 28 fev. 2002 – 45”**

Fundo musical [...] Cada mulher fala uma frase. Todas as compras que eu faço, eu peço a nota fiscal. Porque é uma questão de atitude, eu peço a nota fiscal. Quando eu compro qualquer coisa eu pago imposto. E esses impostos podem ser empregados em saúde, educação e segurança pública. É por causa da nota fiscal que meus filhos estudam. Eu sempre digo à minha mãe para pedir a nota fiscal. Se uma pessoa que acha, que tem certeza que é importante que é valioso a nota fiscal, tem por obrigação de pedir. Eu exijo a nota, sim. É o que eu ouço na televisão todos os dias: exija a nota fiscal. Se o dono da loja não me dá a nota fiscal eu vou e denuncio para a Secretaria da Fazenda (aparece o telefone: 0800 2841060). Eu exijo porque é um direito meu e eu quero a nota. Eu sempre pergunto: O xente e não tem nota não, é?

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **31. Cinema “Nota 10” – 23 ago. 2002 – 30”**

8,7,6,5,4,3,2,1 – Enquanto aparecem os números o narrador diz: Está em cartaz em um cinema próximo de você, mais uma novidade da campanha cidadão nota 10.

Narradora: Agora sua nota vale um ingresso para os cinemas do grupo Severiano Ribeiro, e você, só precisa juntar 15 notas ou cupons fiscais, ir aos correios e trocar pelo vale lazer. Mas atenção, a promoção só vale para as sessões de segunda a quinta feira com limite de 20% do total dos ingressos.

Narrador: Exija a nota fiscal e garanta seu ingresso de cinema.

Narradora: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor.

### **32. EPP/Ambulantes: Micro – 29 out. 2002 – 60”**

Narrador: Atenção: ambulantes, proprietários de micro e pequenas empresas. O governo de Alagoas sabe que você é um cidadão, então para que viver na informalidade? Veja as vantagens que você tem se regularizando: Você está dispensado do recolhimento do diferencial de alíquotas, redução média de 75% do ICMS para ambulantes e microempresas e diminuição da carga tributária para pequenas empresas; apenas uma declaração anual para ambulantes e uma declaração quadrimestral para micro e pequenas empresas.

Cícero Berto, Presidente da Federação das Associações das Micros e Pequenas Empresas do Estado de Alagoas (FAMPEC): A legislação é muito importante e vem trazer

enormes benefícios e com certeza o setor de (não audível) irá se regularizar e trazer mais empregos e mais geração de renda para este Estado, fazendo a sua parte.

Narrador: Faça seu cadastramento na Escola Fazendária em Jacarecica e no interior das Agências da SEFAZ. É só até 31 de dezembro. Você pode participar de licitações, receber empréstimos e ainda aumentar seu faturamento. Ganha Alagoas e ganha você. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos Construindo juntos.

### **32. Bloco “Cidadão Nota 10” – 29 out. 2002 – 30”**

Com fundo musical de samba e imagens do último Maceió Fest, o narrador diz: Atenção: cidadão nota dez. Está chegando a hora de colocar o bloco da cidadania, na rua mais uma vez. E nesse Maceió *Fest* o bloco cidadão nota 10 sai com Terra Samba no dia 21 e com Olodum dia 22 de novembro. Lembre-se, um vale lazer dá direito a um abadá. Corra para a sede da Uesa na Av. Fernandes Lima e troque seu vale lazer pelo vale abadá.

### **33. Testemunhais 5 – 31 out. 2002 – 60”**

Narrador: Parabéns, cidadão nota 10. Seu simples gesto, de pedir a nota fiscal e depositar nas urnas das instituições, é uma ação de cidadania e solidariedade que beneficia Alagoas. Sua consciência melhorou a vida de muita gente. Veja o que a sua nota fez por elas:

Iraê Cardoso, da AAPE - Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais: Com a campanha cidadão nota 10, construímos esta sala de fonoaudiologia e a sala de psicologia. Reformamos o muro, nosso laboratório de informática e adquirimos um freezer.

Walmar Buarque do Instituto Catarse: Nós aplicamos o prêmio na reforma e construção da casa aberta Marcio Coelho. Também montamos e compramos todos os equipamentos da Moleque FM, e agora nós estamos empenhados na construção do Centro de atendimento Calapa, Centro de atendimento a meninos e meninas de rua, na Pajuçara.

Narrador: Continue exigindo sua nota ou cupom fiscal. Ela é um direito seu.

Narradora: Seja um cidadão nota 10.

Narrador. Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **34. Testemunhais 6 – 31 out. 2002 – 60”**

Narrador: Parabéns, cidadão nota 10. Seu simples gesto de pedir a nota fiscal e depositar nas urnas das instituições é uma ação de cidadania e solidariedade que beneficia Alagoas. Sua consciência melhorou a vida de muita gente. Veja, o que a sua nota fez por elas:

Adenise Ribeiro do HU – Hospital Universitário: Nós conseguimos substituir toda rede de abastecimento de água, adaptar as salas para aparelhos de (inaudível), raio x, radiografia; recuperar cinco banheiros e mobiliar ambientes de espera; e atualmente estamos construindo mais cinco setores.

Josefa Wanderlei Lima Alves: Graças à aquisição dos tapetes oficiais de competição podemos realizar em nosso Estado o primeiro torneio nacional de ginástica rítmica, o que possibilitou um grande avanço no desenvolvimento da nossa história.

Narrador: Continue exigindo sua nota ou cupom fiscal. Ela é um direito seu.

Josefa: Seja um cidadão nota 10!

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quanto mais cedo melhor. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **35. Disfunção Social – 01 nov.2002 – 30”**

Inicia com a imagem em branco e preto de um menino de rua que joga um tijolo na janela de um automóvel para pegar uma bolsa, que estava no banco do carro, e depois sai correndo. Enquanto isso o narrador diz: Cada nota fiscal que você não pede está involuntariamente contribuindo para uma corrente de violência. Continue pedindo a nota. Cada nota fiscal que você pede contribui para uma corrente de educação e cidadania. Neste ponto, aparece a imagem de crianças, dentro de sala de aula, com fundo musical infantil. As crianças falam em coro: Seja um cidadão nota 10. E o narrador continua: Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **36. Testemunhais 7 – 05 nov. 2002 – 30”**

Narrador diz: Parabéns cidadão nota 10. Seu simples gesto de pedir a nota fiscal e depositar nas urnas das instituições é uma ação de cidadania e solidariedade que beneficia Alagoas. Sua consciência melhorou a vida de muita gente. Veja o que a sua nota fez por elas:

Dr. Aluisio Lopes: O cidadão nota 10 vem nos dando oportunidade de fazer todo o serviço necessário a este hospital.

Sra. Janete Portela: Com a campanha cidadão nota 10, a Associação dos hemofílicos montou um centro de reabilitação para o tratamento dos hemofílicos, comprando equipamentos e fazendo reforma no prédio e comprando também uma Kombi zero quilômetro.

Narrador: Continue exigindo sua nota ou cupom fiscal. Ela é um direito seu.

Sra. Janete: Seja um cidadão nota 10.

Narrador: Programa de Educação Fiscal. Quando mais cedo melhor. Alagoas.

### **37. Disfunção Social: Emprego – 29 nov. 2002 – 30”**

Aparece a imagem em preto e branco de um homem e de uma criança chorando, panelas vazias, despensa vazia, aparece a imagem da carteira profissional e de uma chave de fenda em uma gaveta de um armário. O homem pega a chave de fenda, sai de casa desesperado, pula um muro, entra numa casa abrindo-a com a chave de fenda e ao pegar um aparelho de televisão, sai uma gota de lágrima de seus olhos e sai da casa carregando o aparelho. Enquanto isso o narrador diz: Cada nota fiscal que você não pede está involuntariamente contribuindo para uma corrente de desemprego e violência. Continue pedindo a nota. Em seguida aparece a imagem colorida do homem da imagem inicial carregando uma caixa de aparelhos de TV, e a coloca, sorrindo, dentro de um caminhão e enquanto isso o narrador diz: Cada nota fiscal que você pede contribui para uma corrente de geração de empregos e cidadania. Seja um cidadão nota 10. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Estamos construindo juntos.

### **38. Solução TEF – 09 jan. 2003 – 30”**

O narrador diz: Atenção contribuinte do ICMS. Você que realiza operações com cartões de crédito ou de débito deverá adequar-se à legislação para a aquisição da solução TEF. A SEFAZ está concedendo crédito e parcelando em 6 vezes. Assim o consumidor terá o comprovante do cartão vinculado ao cupom fiscal emitido pelo E.C.F. Procure a SEFAZ. O seu prazo é até 31 de março. Esta é uma iniciativa pela cidadania. Assine embaixo. Programa de Educação Fiscal. Governo de Alagoas. Construindo o desenvolvimento.

### **39. Esclarecimentos TEF – 11 jul. 2003 – 45”**

Com fundo musical, e aparecendo por escrito suas falas, o narrador diz: Alguns estabelecimentos de Alagoas estão sem efetuar vendas com cartão de crédito por falta de ajuste à legislação federal e estadual de 1998, a solução TEF, que emite comprovante de cartão de crédito vinculado ao cupom fiscal. Para atender à legislação a SEFAZ concedeu crédito para aquisição, além de um extensivo prazo acordado com os lojistas. A SEFAZ está realizando uma ação de fiscalização nos estabelecimentos que ainda não se adequaram e que possam estar causando transtornos aos consumidores. Usar o cartão de crédito e receber o cupom fiscal é um direito seu. Para a cidadania, não pode existir barreiras, e sim soluções. Ao fazer suas compras com cartão de crédito procure um estabelecimento adequado à legislação. Secretaria da Fazenda. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Construindo o desenvolvimento.

#### **40. Homenagem aos idosos – 22 ago. 2003 – 30”**

As imagens, em sua maioria são de pessoas idosas e há um fundo musical.

Narrador: Ele precisa de saúde. Ela precisa de respeito. Ela precisa de segurança. Ele precisa de atenção. Eles precisam de você. Exija a nota e o cupom fiscal. É com esse ato de cidadania que construímos uma Alagoas melhor para todos, no presente e no futuro; 2003, o ano do idoso. Programa de Educação Fiscal. Alagoas. Construindo o desenvolvimento.

#### **41. Continue pedindo a nota – 2004 - 30”**

O vídeo foi realizado em comemoração aos 4 anos de implantação do PEF de Alagoas<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Deixamos de reproduzi-lo, uma vez que não faz parte do acervo de filmes que integra o sítio na internet e não foi fornecido com a fita. Pelas imagens reproduzidas no Relatório do Programa do ano de 2004 (SEFAZ, 2004, p. 55), verifica-se que não há novos elementos que justifiquem a reprodução de todas as falas. Há imagens de uma criança na escola e a imagem final é de um documento fiscal sendo depositado em uma urna de coleta de documentos fiscais

**APÊNDICE B****QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS COORDENADORES DE PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO FISCAL SOBRE A UTILIZAÇÃO DE PLANOS DE MARKETING<sup>91</sup>**

Unidade da Federação:

Responsável pelo preenchimento do questionário:

Observação: Podem ser utilizadas quantas linhas forem necessárias para a resposta

1. O PNEF abrange 5 módulos, a saber: escolas de ensino fundamental, escolas de ensino médio, servidores públicos, universidades e sociedade em geral. Na disseminação do PNEF nessa UF, quais foram os públicos priorizados?
2. A Secretaria de Educação do Estado atua juntamente com a Secretaria da Fazenda/Finanças dessa UF na disseminação do PNEF?
3. Em sua opinião, quais são os pontos fortes na disseminação do PNEF nessa UF?
4. Em sua opinião, quais são os pontos fracos na disseminação do PNEF nessa UF?
5. Em sua opinião, as técnicas de marketing deveriam ser inseridas nos programas de educação fiscal?
6. O programa de educação fiscal dessa UF utiliza algum plano de marketing?

Se a resposta à pergunta nº 6 for afirmativa, não precisa responder às questões abaixo. Entrarei em contato oportunamente.

7. Essa Coordenação possui algum plano de marketing pronto, mas que por algum motivo, não foi implementado? Se a resposta for afirmativa, quais são as dificuldades para implementar o plano?

Se a resposta à a pergunta nº 7 for afirmativa, não precisa responder às perguntas abaixo.

8. Essa Coordenação tem algum projeto formalizado para fins de elaboração de um plano de marketing? Se afirmativo, quais são as dificuldades para elaboração de um plano de marketing?

Se a resposta à pergunta nº 8 for afirmativa não precisa responder à pergunta abaixo.

9. Essa Coordenação pretende propor à cúpula administrativa dessa UF, a elaboração de um plano de marketing e sua implementação, para contribuir com a disseminação da educação fiscal? Por quê?

---

<sup>91</sup> Este questionário foi dirigido aos coordenadores de programas de educação fiscal de todos os Estados brasileiros, do Distrito Federal e da Secretaria da Receita Federal.

## APÊNDICE C

### ROTEIRO DE ENTREVISTA<sup>92</sup> COM A COORDENADORA DO PEF DE ALAGOAS

1. O que levou a Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas a priorizar campanha de educação fiscal, antes da inserção no currículo escolar das escolas de ensino fundamental e médio?
2. Na coordenação do PEF há técnicos com formação específica em marketing ou que tenha passado por algum treinamento específico nessa área?
3. A empresa de marketing contratada participou a partir de que momento e com que objetivos?
4. Em relação à busca de informações internas/externas antes da elaboração do plano de marketing:
  - a) Que tipo de informações internas foram importantes?
  - b) Foi realizada alguma pesquisa antes de iniciada a campanha cidadão nota 10, em relação ao hábito de pedir documento fiscal quando da realização de compras pelo consumidor?
  - c) Foi coletado algum outro tipo de informação externa? Se sim, quais foram as informações obtidas?
5. Definição dos objetivos do plano de marketing e definição dos públicos envolvidos:
  - a) Os objetivos do plano foram definidos pela Coordenação do PEF?
  - b) Quais os objetivos do plano estratégico de marketing?
  - c) Houve a quantificação dos objetivos ou a determinação dos resultados esperados?
6. Estratégias consideradas no plano de marketing:
  - a) Quais foram as estratégias eleitas?
  - b) O que se levou em conta na definição das estratégias eleitas para estimular os indivíduos a exigirem nota/cupom fiscal em suas compras?
  - c) Qual foi o público-alvo definido?
7. Qual o objetivo da campanha de comunicação?

---

<sup>92</sup> Entrevista pessoal.

8. Uma vez formulada a Campanha Cidadão Nota 10, viés social e de eventos quais os canais de comunicação utilizados:

9. Para a escolha dos canais de comunicação, que fatores foram levados em conta?

10. Foi preparada alguma estrutura administrativa para implementação da campanha?

11. Foi adotado algum sistema de controle da campanha?

12. Foi adotado algum sistema de avaliação dos objetivos alcançados pela campanha?

13. Em relação às pesquisas de opinião realizadas pela empresa contratada em junho, setembro, dezembro de 2001 e em março, junho e novembro de 2002:

a) Como foram interpretados os dados das pesquisas de opinião realizadas em relação aos objetivos do programa?

b) Há algum relatório que possa ser disponibilizado que contenha a metodologia utilizada na pesquisa?

14. Houve alguma dificuldade para implementação do plano de marketing?

15. Houve algum estudo sobre os efeitos da campanha na arrecadação do ICMS? Se houve, quais foram as conclusões?

16. Qual a avaliação que a coordenação do PEF faz em relação aos resultados da campanha?

17. Qual o endereço da empresa contratada para a produção das peças publicitárias e quem é a pessoa responsável pela campanha junto à empresa?

18. Houve algum tipo de conflito entre os técnicos da empresa contratada com os técnicos da área do PEF da SEFAZ?

19. Os contratos com a empresa publicitária e com a empresa responsável pelas pesquisas de opinião podem ser disponibilizados?

20. Os recursos disponibilizados para a criação e implementação da Gincana e Campanha cidadão Nota 10 foram obtidos com recursos do PNAFE?

## APÊNDICE D

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A RESPONSÁVEL PELA EMPRESA CONTRATADA PARA PRODUZIR AS PEÇAS PUBLICITÁRIAS DO PEF DE ALAGOAS.**

Entrevistado<sup>93</sup>: Responsável da empresa Artecetera – Comunicação Integrada

Pautas:

1. Adaptações das técnicas em relação ao marketing tradicional.
2. Dificuldade em tratar da temática de educação fiscal nas peças publicitárias.
3. Tipo de marketing que melhor define a campanha cidadão nota 10.
4. Segmentação de mercado.
5. O que ainda não foi trabalhado e deveria ter sido?
6. Resultados esperados da campanha.
7. Composto de marketing.

---

<sup>93</sup> Entrevista por telefone.

## APÊNDICE E

### QUESTÕES DIRIGIDAS À RESPONSÁVEL PELA ÁREA DE SOCIOLOGIA TRIBUTÁRIA DO IEF (ESPANHA) <sup>94</sup>.

#### **Algumas das perguntas efetuadas durante o trabalho de investigação prévio que têm relação com este estudo:**

1. Antes da constituição do Grupo Misto Administração Tributária/Administração Educativa, houve algum programa de educação fiscal dirigido a jovens e adultos?
2. Um dos resultados do trabalho desse Grupo foi a assinatura de um “Protocolo de Colaboração Interministerial entre o Ministério da Economia e Fazenda e o Ministério da Educação e Ciência”. Depois da assinatura desse Protocolo se desenhou algum Programa de Educação Fiscal para jovens e adultos?

#### **Perguntas realizadas no mês de outubro de 2007:**

1. Os resultados das pesquisas de opinião realizadas pelo IEF sobre a percepção social da fiscalidade são utilizadas para a tomada de decisões por parte da administração tributária? Quais os exemplos de decisões tomadas com base no resultado dessas pesquisas?
2. Após a assinatura do Protocolo de Colaboração Interministerial, se desenhou algum programa de educação fiscal dirigido a jovens e adultos na Espanha (considerando-se a data limite de 31.12.2004)?
3. Em relação à pesquisa sobre opinião fiscal dos espanhóis relativa ao ano de 2004, sobre a resposta em relação à justificação da fraude fiscal, revelada pela pesquisa, indicaria que no momento atual, são necessárias na Espanha, as campanhas de conscientização cidadã voltadas à sociedade em geral, similares às campanhas de conscientização cidadã dos anos 80?

---

<sup>94</sup> Perguntas respondidas por correio eletrónico, pela responsável pela Área de Sociologia Tributária do IEF e Coordenadora do Grupo Misto Administração Tributária/Administração Educativa, que trabalhou no programa de Educação Fiscal espanhol desde o final do ano de 1994 até o início de 1996, além de ser membro do grupo de trabalho de educação fiscal de 2003. Participa atualmente (29 out. 2007) no desenvolvimento, avaliação e atualização do programa de Educação Cívico-Tributária espanhol, em colaboração com a Agência Tributária Espanhola.

## APÊNDICE F

### ENDEREÇOS DOS SÍTIOS NA INTERNET DAS UNIDADES

CONSULTA EM 27.01.2004

| UNIDADE            | ENDEREÇO   |
|--------------------|--|
| ACRE               | <a href="http://www.ac.gov.br/sefaz/index1.html">http://www.ac.gov.br/sefaz/index1.html</a>  |
| ALAGOAS            | <a href="http://www.al.gov.br/pef">http://www.al.gov.br/pef</a>  |
| AMAPÁ              | <a href="http://www.sefaz.ap.gov.br/not-sefaz/programa_pefe.htm">http://www.sefaz.ap.gov.br/not-sefaz/programa_pefe.htm</a>  |
| AMAZONAS           | <a href="https://www.sefaz.am.gov.br/indexSSL.asp">https://www.sefaz.am.gov.br/indexSSL.asp</a>  |
| BAHIA              | <a href="http://www.sefaz.ba.gov.br">http://www.sefaz.ba.gov.br</a>  |
| CEARÁ              | <a href="http://www.sefaz.ce.gov.br/produtos&amp;servicos/folio/custom_menu_inter.asp">http://www.sefaz.ce.gov.br/produtos&amp;servicos/folio/custom_menu_inter.asp</a><br><a href="http://www.sefaz.ce.gov.br/comunicacaosocial/nossanota/nossanota.htm">http://www.sefaz.ce.gov.br/comunicacaosocial/nossanota/nossanota.htm</a> |
| DISTRITO FEDERAL   | <a href="http://www.sefp.df.gov.br/area.cfm?id_area=25">http://www.sefp.df.gov.br/area.cfm?id_area=25</a>  |
| ESPÍRITO SANTO     | <a href="http://www.sefa.es.gov.br/">http://www.sefa.es.gov.br/</a>  |
| GOIÁS              | <a href="http://www.sefaz.go.gov.br/uce/programanacionaleducacao.htm">http://www.sefaz.go.gov.br/uce/programanacionaleducacao.htm</a><br><a href="http://www.trocanota.com.br/">http://www.trocanota.com.br/</a>   |
| MARANHÃO           | <a href="http://www.gere.ma.gov.br/ant_gere/educafiscal/default.htm">http://www.gere.ma.gov.br/ant_gere/educafiscal/default.htm</a>  |
| MATO GROSSO        | <a href="http://www.sefaz.mt.gov.br/">http://www.sefaz.mt.gov.br/</a>  |
| MATO GROSSO DO SUL | <a href="http://www.sefaz.ms.gov.br/">http://www.sefaz.ms.gov.br/</a>  |
| MINAS GERAIS       | <a href="http://www.sef.mg.gov.br/">http://www.sef.mg.gov.br/</a> <a href="http://www.sef.mg.gov.br/edufiscal/">http://www.sef.mg.gov.br/edufiscal/</a>  |
| PARÁ               | <a href="http://www.sefa.pa.gov.br/">http://www.sefa.pa.gov.br/</a>  |

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| PARAÍBA                       | <a href="http://www.paraiba.pb.gov.br/">http://www.paraiba.pb.gov.br/</a>  |
| PARANÁ                        | <a href="http://www.fazenda.pr.gov.br/raiz/index.asp">http://www.fazenda.pr.gov.br/raiz/index.asp</a>  |
| PERNAMBUCO                    | <a href="http://www.sefaz.pe.gov.br/">http://www.sefaz.pe.gov.br/</a>  |
| PIAUÍ                         | <a href="http://www.sefaz.pi.gov.br/sefaz/portalsefaz/index.jsp?pag=educfiscal.jsp">http://www.sefaz.pi.gov.br/sefaz/portalsefaz/index.jsp?pag=educfiscal.jsp</a>  |
| RIO DE JANEIRO                | <a href="http://www.educacaofiscal.rj.gov.br/">http://www.educacaofiscal.rj.gov.br/</a><br><a href="http://www.receita.rj.gov.br/info/notinha/">http://www.receita.rj.gov.br/info/notinha/</a>             |
| RIO GRANDE DO NORTE           | <a href="http://www.set.rn.gov.br/">http://www.set.rn.gov.br/</a>  |
| RIO GRANDE DO SUL             | <a href="http://www.solidariedade.rs.gov.br/">http://www.solidariedade.rs.gov.br/</a><br><a href="http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/sef/index.htm">http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/sef/index.htm</a> |
| RONDÔNIA                      | <a href="http://www.sefin.ro.gov.br/">http://www.sefin.ro.gov.br/</a>  |
| RORAIMA                       | <a href="http://www.sefaz.rr.gov.br/">http://www.sefaz.rr.gov.br/</a>  |
| SANTA CATARINA                | <a href="http://www.sef.sc.gov.br/">http://www.sef.sc.gov.br/</a>  |
| SÃO PAULO                     | <a href="http://www.fazenda.sp.gov.br/oquee/oq_edu.asp">http://www.fazenda.sp.gov.br/oquee/oq_edu.asp</a>  |
| SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL | <a href="http://www.receita.fazenda.gov.br">http://www.receita.fazenda.gov.br</a><br><a href="http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br/">http://www.leaozinho.receita.fazenda.gov.br/</a>               |
| SERGIPE                       | <a href="http://www.sefaz.se.gov.br/">http://www.sefaz.se.gov.br/</a>  |
| TOCANTINS                     | <a href="http://www.sefaz.to.gov.br/">http://www.sefaz.to.gov.br/</a>  |