

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MUNICIPAL**

**EDUCAÇÃO FISCAL: Democratização e transparência  
na Gestão Pública Municipal**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**Thais Louise Dias Veiga**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2012**

# **EDUCAÇÃO FISCAL: Democratização e Transparência na Gestão Pública Municipal**

**Thais Louise Dias Veiga**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **especialista em Gestão Pública Municipal**

**Orientador: Prof. Dr. José Odim Degrandi**

**Santa Maria, RS, Brasil  
2012**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia de Especialização**

**EDUCAÇÃO FISCAL: Democratização e Transparência na Gestão  
Pública Municipal**

elaborada por  
**Thais Louise Dias Veiga**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**especialista em Gestão Pública Municipal**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Prof. Dr. José Odim Degrandi**  
(Presidente/Orientador)

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Lúcia Rejane da Rosa Gama Madruga**

**Prof. Dr. Mauri Leodir Lobler**

Santa Maria, 22 de dezembro de 2012.

## **RESUMO**

Monografia de Especialização  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal  
Universidade Federal de Santa Maria

### **EDUCAÇÃO FISCAL: Democratização e Transparência na Gestão Pública Municipal**

Autora: Thais Louise Dias Veiga

Orientador: Prof. Dr. José Odim Degrandi

Data e Local da Defesa: Restinga Seca, 22 de dezembro de 2012

A proposta abordada pela presente pesquisa versa sobre análise de ferramentas que demonstrem a importância em ampliar cada vez mais a participação da sociedade civil na busca de decisões que possam gerar diretrizes de um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento e Educação Fiscal. Pretende-se refletir aqui que o desconhecimento é a principal causa da omissão da sociedade em relação a assuntos de seu interesse e, para tanto, considerar a Educação Fiscal como instrumento para promover o envolvimento da população, no sentido de intensificar o exercício da cidadania. A referência para as construções aduzidas advém do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), desenvolvido pelo Ministério da Fazenda, nesse contexto, abordando a temática aqui desenvolvida, com a finalidade de despertar no cidadão a importância da sua participação no contexto social, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento das políticas públicas e no controle da aplicação dos gastos públicos. Partindo do caso analisado, a problemática do déficit democrático é trabalhada para que os cidadãos passem da posição de meros expectadores a de agentes participativos das medidas que atendam às suas necessidades já que o objetivo é revelar à sociedade os meios de direitos e deveres que possuem para colaborar com o desenvolvimento maior da sua comunidade. As circunstâncias atuais revelam uma paisagem de desinteresse dos indivíduos em assuntos coletivos, o que não condiz com o cenário político democrático que fazemos parte, pretendendo com a Educação Fiscal conscientizar o exercício da cidadania no que concerne à materialização da democracia, dando relevância ao controle social da gestão pública a fim de promover de forma mais significativa, a responsabilidade social para um contexto fiscal transparente.

**Palavras-chave:** Educação Fiscal. Participação Popular. Controle Social. PNEF.

## **ABSTRACT**

Monografia de Especialização  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal  
Universidade Federal de Santa Maria

### **EDUCAÇÃO FISCAL: Democratização e Transparência na Gestão Pública Municipal**

Autora: Thais Louise Dias Veiga  
Orientador: Prof. Dr. José Odim Degrandi  
Data e Local da Defesa: Restinga Seca, 22 de dezembro de 2012

The propose boarding by this research is In analysis tools that demonstrate the importance of expanding more and more participation of civil society in search of decisions that may lead to guidelines of a true national development project and Education Tax. It is intended to reflect here that ignorance is the main cause of the failure of society on issues of interest, and to this end, consider the Audit Education as a tool to promote community involvement in order to intensify the exercise of citizenship. The reference for the constructions put forward comes from the National Program Taxpayer Education (PNEF), developed by the Ministry of Finance, in this context, boarding the themes developed here, with the aim of raising the public importance of their participation in the social context, especially in as regards the management of public policy and control the implementation of public spending. Based on the analyzed case, the problem of democratic deficit is shown so that people move from the position of mere spectators of participatory agents of measures that meet their needs as the goal to reveal to society the means of rights and duties that have to collaborate with the greater development of their community. The present conditions reveal a landscape of alienation among individuals in collective affairs, which is inconsistent with the democratic political landscape that we are part, intending to educate the Education Tax practice of citizenship with regard to the realization of democracy, giving prominence to social control public administration to promote a more significant social responsibility for a transparent fiscal framework.

**Keywords:** Education Tax. Popular Participation. Social Control. PNEF

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Deus pela realização deste trabalho, pois sem ele, nada seria possível, das noites de sono perdidas, dos longos meses de estudos e da ansiedade é sempre a Deus quem eu recorria para que tudo desse certo no final e aqui estou com a sensação do dever cumprido.

Agradeço aos meus pais, Gilberto e Ana Lúcia, pela dedicação, amor e carinho em todos os momentos, e principalmente, nessa minha trajetória que sempre me estimularam, com as palavras sempre certas, me encorajando a cada desafio, mesmo de longe, sempre presentes. Obrigada por confiarem em mim.

A minha família, cada um em sua peculiaridade, ensinou-me algo ou exerceu alguma influência pessoal. Ao meu namorado, Pablo, pelo seu fiel companheirismo, me apoiando, e entendendo cada variação minha de humor, obrigada por compreender minha ausência durante a realização deste trabalho, não cabe para isso outra palavra senão cumplicidade.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Odim Degrandi, por contribuir neste trabalho. Agradeço a Rosaura Vargas, coordenadora geral do Programa Municipal de Educação Fiscal em Santa Maria, que com muito entusiasmo, me apresentou o tema Educação Fiscal, obrigada pela possibilidade de estudar o tema que me incentivou a esta maravilhosa pesquisa.

Entre as breves palavras de agradecimento, só cabe dizer que minha satisfação de hoje se deve a cada um de vocês.

**“Um sonho sonhado sozinho é um sonho. Um sonho sonhado junto é realidade.”**

(Raul Seixas)

**As finanças, meus amigos, são o espelho dos governos, espelhos não somente da sua idoneidade administrativa, mas da sua moralidade. No indivíduo mesmo, a economia, bem entendida e bem regida, é a flor de quase todas as outras virtudes: a sobriedade, a previdência, a modéstia, a ordem, a independência, a honestidade, o respeito do homem aos seus próximos e a si mesmo. Suponde juntas estas prendas, e delas decorrerá, espontaneamente, a moderação, a parcimônia, o tento no despender. Abstrai-lhes o concurso, e ireis dar no desperdício, na prodigalidade, na dissipação.**

(Rui Barbosa. Obras Completas de Rui Barbosa, 1919)

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>CAPÍTULO 1: UMA SÍNTESE DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE, UM BINÔMIO NECESSÁRIO.....</b>	<b>11</b>
1.1 Teoria de origem e formação do Estado.....	12
1.2 A trajetória para um Estado democrático brasileiro e a cidadania ao longo do caminho.....	19
1.3 O financiamento do Estado e sua função social.....	26
<b>CAPÍTULO 2: DEMOCRATIZAÇÃO PARA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA.....</b>	<b>31</b>
2.1 O exercício da cidadania no direito/dever de fiscalizar.....	32
2.2 O papel do Controle Social no destino dos tributos.....	35
<b>CAPÍTULO 3: A EDUCAÇÃO FISCAL COMO PASSAPORTE PARA A AMPLIAÇÃO DA CONSCIÊNCIA CIDADÃ DOS MUNICÍPIES.....</b>	<b>40</b>
3.1 Educação Fiscal na reflexão do contexto social.....	41
3.2 O Programa Municipal de Educação Fiscal no Município de Santa Maria como instrumento de participação popular.....	46
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>



## INTRODUÇÃO

Sabe-se que a desinformação é a principal causa da omissão da sociedade em relação a assuntos de seus interesses e considera-se que a troca de experiências representa uma forma de grande alcance em relação ao envolvimento da população, no sentido de intensificar a cidadania na sociedade, buscando identificar as possibilidades que temos no nosso contorno democrático para o aprofundamento da democracia a partir da conscientização fiscal.

O presente trabalho de conclusão de pós-graduação em Gestão Pública Municipal é continuação/aprofundamento da pesquisa de conclusão de curso de Graduação em Direito. Busca demonstrar cada vez mais a importância das ferramentas democráticas que temos ao alcance para ampliar cada vez mais os setores da sociedade civil, deixando a posição de meros espectadores à de agentes participantes das medidas que atendam as suas necessidades, despertando no cidadão a importância que tem a sua participação no gerenciamento das políticas públicas, intensificando a cidadania na sociedade através da consciência fiscal ao alcance de todos.

Para tanto, o presente trabalho apresenta três pontos fundamentais para a linha de pesquisa. O primeiro é pertinente à análise da formação do Estado, onde nota-se a partir desse conteúdo como surgiu as formas de participação popular no cenário político e social. Relacionando a lenta conquista da democracia cidadã com a manutenção do Estado, isto é seu financiamento. O segundo é pertinente sobre como se alcançar a transparência, isto é, com o uso correto da democracia, exigindo qualidade na postura de participação popular para que dessa forma exerçamos o controle da gestão pública municipal. Já o terceiro ponto aborda a Educação Fiscal como mecanismo para promover a reflexão dos assuntos abordados anteriormente, como instrumento capaz de modificar a realidade; destacando o Programa Municipal de Educação Fiscal em Santa Maria que tem estimulado o amadurecimento da democracia e o desenvolvimento da responsabilidade fiscal na cidade.

A primeira parte (Capítulo 1) irá tocar nas matérias pertinentes ao Estado Antigo até sua redemocratização, refletindo sobre o longo caminho que o indivíduo percorreu na história para chegar ao importante papel que hoje em dia podemos exercer garantida na Constituição Federal a partir de 1988. Preocupando-se em traçar uma linha de como a participação do indivíduo foi crescendo ao passar dos tempos, como que o

Estado Social Democrático que temos hoje se originou, utilizando para tanto como bibliografia principal os ensinamentos de Dalmo de Abreu Dallari, e como a partir de então este Estado se financia, isto é, como funciona a manutenção desse Estado para que ele possa garantir os direitos fundamentais que são preceitos e fundamentos de um Estado Democrático.

A segunda parte (Capítulo 2) se baseou na análise do exercício da cidadania a partir do momento que percebe-se como se movimenta a máquina do Estado e que só ele é capaz de nos fornecer as condições necessárias a qual temos direito, e para tanto a importância do papel como cidadão em controlar a gestão pública, atuando participativamente no controle dos gastos públicos e exercendo com honra os direitos e deveres inerente a nós.

Para isso, foi necessário ponderar o conceito de participação popular, isto é, trabalhar com o verdadeiro significado da cidadania de modo a conscientizar acerca dos direitos e deveres e de que forma podemos atuar nos assuntos de interesse público, fazendo jus aos meios de exercício da cidadania que temos a disposição como ferramenta para o combate ao déficit democrático.

Os dois primeiros capítulos otimizam uma estratégia de despertar nos munícipes a importância de sua participação, aumentando a transparência do Estado e promovendo a reflexão sobre nossas práticas sociais que será aqui viabilizada pelo instrumento da Educação Fiscal .

A terceira parte (Capítulo 3) desse trabalho nasceu com o propósito de deixar mais claro o exercício da cidadania através da Educação Fiscal, bem como garantir pelo controle da gestão fiscal uma transparência nos gastos públicos e a maior eficiência na destinação dos recursos públicos. Para tanto aborda-se nessa terceira parte, como uma das ferramentas para a concretização desse propósito, o Programa Municipal de Educação Fiscal em Santa Maria.

Nesse contexto do capítulo 3, uma questão elementar recebe pertinência, a Educação Fiscal como passaporte de ampliação da participação popular para a relação direito/dever da fiscalização e controle social quanto ao destino dos recursos públicos. Modificando o cenário pela qual perpassa a sociedade, incluindo a educação fiscal no contexto histórico-jurídico, abordando como enfoque principal o que tange ao controle e fiscalização dos gastos públicos, a fim de contribuir para o retorno dos investimentos aplicados em prol da sociedade, pois a democratização das decisões pode gerar

diretrizes de um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento fiscal, proposta do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF).

É inegável que uma sociedade mais ativa e devidamente informada estará incentivada a participar no controle da Gestão pública, sendo assim um bom motivo para pensarmos na importância que todos temos em interagir em busca de uma melhor administração de suas vidas, relacionando-as aos gastos públicos, conquistando assim maior autonomia e efetivação nos nossos direitos e deveres como cidadãos. Pois é imprescindível saber dos mecanismos de participação da sociedade para que possa ser possível trabalhar em prol de uma sociedade que exerce seus direitos e deveres no âmbito do gerenciamento das políticas públicas.

A instrumentalização desse trabalho pretende alcançar a efetivação dos direitos sociais em prol de uma sociedade participativamente ativa e suas ações para a concretização da gestão democrática dos recursos públicos, visto a relevância do contexto fiscal, a fim de promover efetivamente o exercício digno e responsável da cidadania.

## **CAPÍTULO 1: UMA SÍNTESE DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE, UM BINÔMIO NECESSÁRIO**

A sociedade em um todo vive em um momento marcado pela globalização e revoluções tecnológicas de mudanças tão rápidas que a dimensão humana fica prevista em segundo plano. Em razão dessa realidade, para Milton Santos (2008, p.38) “Há um verdadeiro retrocesso quanto à noção de bem público e de solidariedade”<sup>1</sup>

Em tempos de globalização então pode-se dizer que estamos diante de uma crise social, que se prende à forma em que nós optamos por se organizar em relação, ao acesso, produção e distribuição dos bens, uma forma profundamente desigual que privilegia as minorias em detrimento da grande maioria que marca o cenário atual da nossa sociedade. Desta forma “Os laços de solidariedade e de cooperação não são axiais, mas o são o desempenho individual e a competitividade, criadores permanentes de apartação social” (BOFF, 2000, p.29).

O que não se condiz com a forma democrática que deve ser organizada em torno dos direitos de cidadania como suas normas fundamentais que deveriam ser observadas e defendidas pelo conjunto da sociedade, fazendo-se necessário repensar nas nossas atitudes, buscando uma perspectiva mais humanizada quanto às práticas sociais que desenvolvemos, com o objetivo de possibilitar maior participação e integração efetiva dos indivíduos no contexto histórico atual.

---

<sup>1</sup> A globalização não é um fenômeno novo, os últimos anos do século XX testemunharam grandes mudanças em toda a face da terra. O mundo torna-se unificado em virtude das novas condições técnicas, bases sólidas para uma ação humana mundializada. Esta, entretanto, impõe-se à maior parte da humanidade como uma globalização perversa. [...] dentro desse quadro, as pessoas sentem-se desamparadas, o que também constitui uma incitação a que adotem em seus comportamentos ordinários, práticas que alguns decênios atrás eram moralmente condenáveis. Há um verdadeiro retrocesso quanto à noção de bem público e de solidariedade, do qual é emblemático o encolhimento das funções sociais e políticas do Estado com a ampliação da pobreza e os crescentes agravos à soberania, enquanto se amplia o papel político das empresas na regulação da vida social (SANTOS, 2008, p.42).

### 1.1. Teorias de origem e formação do Estado

Uma perspectiva histórica do conceito de Estado<sup>2</sup> nos revelaria que em princípio ele teria surgido com a necessidade de interceder, estabelecendo acordos entre os indivíduos que viviam em comunidade, com o objetivo de resolver os conflitos que porventura se apresentavam.

Retardando este raciocínio, brevemente, observa-se que, antes de tudo, filósofos como Aristóteles buscavam classificar a natureza do homem em sociedade, pois para estes tudo partiria do sentido que “o homem é, por natureza, animal social e político, vivendo em multidão, ainda mais que todos os outros animais, o que se evidencia pela natural necessidade” (Aristóteles, 1997, p.13-14). Dizendo com isso que o homem procura a permanente convivência com os outros homens como forma de vida, pois só através de tais uniões com o concurso de outros é que o homem pode conseguir todos os meios necessários para satisfazer suas necessidades<sup>3</sup>.

Entretanto existem aqueles que se opõem ao fundamento de que a sociedade tenha surgido naturalmente por impulso associativo e da cooperação da vontade do homem. Isto é, para os que se opõem, a sociedade é um acordo de vontade celebrado entre os homens, sendo assim classificados como contratualistas<sup>4</sup> que explicaria o porquê dos semelhantes de unirem para passar a viver em sociedade, sem qualquer impulso natural para tanto. Como se observa em *A República* (Platão *apud* PNEF, 2009, p.11), pois, segundo ele, há uma organização social construída racionalmente sem qualquer relação à existência de uma necessidade natural.

---

<sup>2</sup> Estado, do latim *Status* = estar firme, significado ligado à sociedade política, após o aparecimento pela primeira vez em “O Príncipe” de Maquiavel (1513) passou a ser usado pelos italianos como forma de cidade independente. Sendo no século XVI e XVII admitida pelos franceses, alemães e ingleses. Na Espanha usava-se para denominar as grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários exerciam poderes jurisdicionais no século XVIII. Sendo assim o nome Estado é aplicado à sociedade política dotada de características bem definidas (Dallari, 2005).

<sup>3</sup> Tal corrente de opinião é formada pelo italiano **Renalletti**, pois para ele o homem sempre foi induzido por uma necessidade natural em se associar-se com outros humanos como condição essencial de vida, concluindo então que a sociedade é um fato natural determinado pela urgência que o homem tem de cooperação de seus semelhantes para consecução dos fins de sua existência (Dallari, 2005, p.8-9).

<sup>4</sup>Contratualismo que aparece claramente definido nas obras de Thomas Hobbes, como sistematização doutrinária, sobretudo no *Leviatã* (1651), que seria a celebração de um contrato, que é mútua transferência de direitos, na qual por força deste se estabeleça racionalmente a vida em sociedade (Dallari, 2005, p.13-14).

O que ocorre na teoria contratualista é que a situação de desordem que sempre se verificou entre os homens, na expressão clássica de Hobbes em *Leviatã* “Todos contra todos” gerando este temor uma desconfiança que os fizeram, racionalmente pensando, celebrar um contrato social, com princípios<sup>5</sup> que deveriam ser seguidos para superar o estado de natureza. Destarte, os homens que celebravam o contrato se tornavam cientes das leis que pactuaram de mútua transferência de direitos.

Para tanto, seria necessário para a preservação do contrato a existência de um poder visível que mantivessem os homens dentro de seus limites e obrigações estabelecidos. Um poder que observasse as leis, exigindo a sua obrigação e inserisse temor ao castigo. Resultando-se então na figura do Estado “um grande e robusto homem artificial, construído pelo homem natural para sua proteção e defesa” (Dallari, 2005, p.14).

Com isso, o Estado resulta mediante acordos recíprocos pactuados pelos seus membros, com a vontade de que o Estado seja a força e os meios de todos para assegurar a paz. Já dizia Montesquieu que o que levavam o homem a escolher a vida em sociedade era, entre outros motivos, o desejo de paz e o sentimento das necessidades, mesmo sem nunca ter mencionado expressamente o “contrato social” (Dallari, 2005, p.10). Denominando-se assim soberano perante seus súditos, já que além da base contratual da sociedade e do Estado, Hobbes trazia a questão do absolutismo.

O Estado em sua essência seria designado a todas as sociedades políticas com autoridade superior a fim de fixarem regras de convivência de seus membros. Sendo assim, o elemento para uma organização social humana. Para Meyer, segundo Marques (2007) é um princípio organizador e unificador de toda a organização social humana, sendo onipresente na sociedade humana<sup>6</sup>, afirmando inclusive que desde sempre existiu Estado e sociedade, considerando que o homem sempre se encontrou

---

<sup>5</sup> Princípios esse que Hobbes traz como “duas leis fundamentais da natureza que são: a) cada homem deve esforçar-se pela paz, enquanto tiver a esperança de alcançá-la; e quando não puder obtê-la, buscando realizar e utilizar todas as ajudas e vantagens da guerra, e b) cada um deve consentir, se os demais também concordam, e enquanto se considere necessário para a paz e a defesa de si mesmo, em renunciar ao seu direito a todos as coisas, e a satisfazer-se em relação aos demais homens, com a mesma liberdade que lhe for concedida com respeito a si próprio.” (Dallari, 2005, p.11)

<sup>6</sup> Eduard Meyer, em “História da Antiguidade” publicada entre 1921 e 1925, para este historiador o Estado assim como a sociedade sempre existiu, já que desde que o homem vive sobre a terra encontra-se integrado em alguma organização social, dotada de poder e com autoridades que determinassem o comportamento do grupo (Dallari, 2005, p.22).

integrado a algum grupo e que nesse grupo sempre houve quem exerceu a organização com autoridade.

Entretanto, outra ordem define que a sociedade já existiu sem o Estado, tendo em vista que este foi constituído posteriormente pelo próprio homem para atender as necessidades e conveniências dos grupos sociais. Diferentemente da posição defendida por Karl Schmidt, onde aponta o Estado só ser admitido quando a sociedade política se encontra dotada de certas características bem definidas, afirmando inclusive que cada época teve sua forma de Estado, não existindo para tanto um conceito geral, mas que todos nasceram com a idéia de prática da soberania.

Dentre as causas do surgimento dos Estados, que aqui foram mostradas, são tidas como formação de Estado Originária<sup>7</sup>, já que partiram de agrupamentos humanos ainda não integrados. Desta forma, o Estado teria sido formado, porque “ninguém basta a si mesmo, mas todos nós precisamos de muitas coisas” (Platão, *A República*, apud Dallari, 2005, p.23).

O que resume que o homem sempre teve a consciência de que deve viver em sociedade e nela se fixar, com finalidade condicionada com suas necessidades fundamentais. Sendo assim, os deterministas<sup>8</sup> explicam que a sociedade tem uma finalidade social e implicitamente política, onde o homem está submetido a uma série de leis naturais. Apontando assim para uma característica relativa ao poder, que coincide com a soberania e o poder de império, com a finalidade que indica como desejam se regular na vida social.

A partir da conceituação de Estado, nota-se as constantes movimentações quanto à sua evolução, já que ao longo da história, o Estado se apresentou com características diferentes enquanto a opção de organização social e política. Portanto, se faz necessário a ordem cronológica apoiada na História para melhor compreensão do Estado Democrático atual.

No Estado Antigo, caracterizado pela natureza unitária, não admitia qualquer divisão interior, nem territorial. Também conhecido como Estado teocrático devido ao fato de ter sido marcado também pela unidade quanto à religiosidade, isto é,

---

<sup>7</sup> As principais teorias para explicar a formação originária do Estado, seriam: as teorias de formação Natural; teorias de formação contratual dos Estados; e as não contratualistas (Dallari, 2005, p.23).

<sup>8</sup> Para os deterministas o homem está submetido a leis naturais, razão pela qual embora haja possibilidade de interferir na vida social, vários são os fatores deterministas, há quem diga que o fator é a ordem econômica, outros a ordem geográfica, e a finalidade política. Mas todas tem em comum a afirmativa de que o homem tem sua vida social condicionada a um certo fator, uma finalidade (Dallari, 2005, p.23).

havia uma estreita relação entre o Estado e a divindade, afirmando-se os governantes e as normas nas expressões da vontade de um poder divino (Jellinek *apud* Dallari, 2005). Quanto à questão de formação econômica, apresentavam um conjunto confuso, pois, pela característica teocrática, não se apresentava uma distinção entre o pensamento político da religião, da moral, da filosofia ou das doutrinas econômicas.

No Estado grego, a cidade-Estado, *polis*, tinha como característica fundamental a autosuficiência que marcou a preservação do caráter de cidade-Estado. A Elite formava a classe política com intensa participação dessas nas decisões do Estado, inclusive no que diz respeito aos assuntos públicos, apesar do governo ser tido como democrático devido a participação dessa elite nas decisões políticas, restringia a outra parcela da população na participação das decisões políticas.

Já o Estado Romano observou diversas formas de governo ao longo do tempo, mantendo, entretanto as características básicas de cidade-estado desde sua fundação. Entende-se por cidade-Estado aquela que controla suas regiões, mantendo autonomia política e econômica. Para Dallari (2005), assim como no Estado grego, havia a participação do povo diretamente no governo, mas essa noção de povo era muito restrita, compreendendo apenas uma pequena parcela da população<sup>9</sup>.

Ao longo do tempo percebeu o surgimento na participação do governo por outras camadas sociais, ampliando e adquirindo direitos em consequência da evolução da cidadania, bem como realizando a integração jurídica dos povos conquistados, e mesmo assim mantendo a relação de superioridade de um plebeu romano em relação ao povo conquistado, sem perder o núcleo sólido de poder público. A integração jurídica teve uma finalidade religiosa, fiscal e social<sup>10</sup>, notando uma clara relação entre o Estado e a sociedade, com o primeiro intervindo e colaborando para a organização do povo como um todo.

Em relação ao Estado Medieval, é importante ressaltar a integração de novos fatores, tais como: o cristianismo, as invasões dos bárbaros e o feudalismo, fatores esses que quebraram a rígida e bem definida organização romana, “revelando novas possibilidades e novas aspirações” (Dallari, 2005, p.27). Mostrando, desta forma,

---

<sup>9</sup> Como governantes supremos havia os magistrados, que durante muito tempo as principais magistraturas, foram reservadas às famílias patrícias, observando claramente que a noção de povo participante do governo era pertencente à uma faixa estreita da população (Dallari, 2005, p.27-28).

<sup>10</sup> Numa síntese, Geraldo De Ulhoa Cintra *apud* Dallari (2005, p.27) “foi religioso no sentido de aumentar os adoradores dos Deuses de Roma; fiscal por obrigar os peregrinos a pagar impostos nas sucessões; social com vista a simplificar e facilitar as decisões judiciais nos casos sobre o Estado e constituição das pessoas”.



um fracionamento do poder, que ainda nas palavras de Dallari “quanto maior fosse à fraqueza revelada, mas acentuado se tornava o desejo de unidade e de força” (Dallari, 2005, p.27).

O cristianismo teve importante base para a formação de um Estado universal, isto é, incluindo todos os homens guiados pelos mesmos princípios e adotando as mesmas normas de comportamento público e particular, com o objetivo de que todos os cristãos pertenceriam a uma só sociedade política. Entretanto, na intenção de criar um Império da Cristandade, baseado no princípio de normas e comportamento igual para todos, estimulou a afirmação de um império diverso do pretendido, passando-se a observar a multiplicidade de centros de poder, causando perturbação, pois o próprio Imperador não se submetia à autoridade da Igreja. Essa disputa só passaria a ter fim com o nascimento do Estado Moderno, quando se afirma a supremacia dos monarcas, na ordem temporal.

As invasões dos bárbaros<sup>11</sup>, também vieram a constituir um fator de grave perturbação e de profunda transformação na ordem estabelecida, uma vez que introduziam novos costumes e estimulavam as próprias regiões invadidas a se afirmarem como unidades políticas independentes. Desta forma, resultou-se no surgimento de vários Estados, sentimento este contrário aos interesses da igreja de reunir novos Estados em um grande poderoso Império.

Observa-se ainda a influência do feudalismo, que passou a se preocupar com o difícil desenvolvimento do comércio devido às invasões e guerras internas. Os feudais passaram a valorizar a partir daí a posse da terra, onde toda a vida social passou a depender da propriedade ou da posse da terra, desenvolvendo-se um sistema organizacional basicamente ligado à situação patrimonial, estabelecendo assim o reconhecimento do papel importante do senhor feudal no poder político, inclusive passando a contribuir para uma ordem jurídica própria desvinculada do Estado, afirmando independência a qualquer outra autoridade maior.

Conforme o entendimento de Dallari (2005, p.29), esses três fatores conjugados, cristianismo, invasão dos bárbaros e feudalismo, resultaram para uma permanente instabilidade política, econômica e social, gerando uma intensa necessidade

---

<sup>11</sup> Oriundos de várias partes da Europa, sobretudo do norte, incluindo germanos, eslavos, godos, entre outros (Dallari, 2005, p.28).

de ordem e autoridade como referência, sendo desta forma o início para a criação do Estado Moderno.

O Estado Moderno teve suas características fundamentais, determinadas pela deficiência da sociedade política medieval. Em busca da afirmação de um poder soberano, com premissa de ordenação estável e permanente de seus membros, no sentido de supremo, dotado de uma unidade territorial, para alguns autores, a essencialidade do Estado moderno compreende-se como sendo a soberania e a territorialidade (Santi Romano, *apud* Dallari, 2005, p.29). Já a maioria dos autores indica como elementos para o Estado, a soberania<sup>12</sup>, o território, o povo e a finalidade. Sendo marcado pela nova realidade e formas de ordenamento tão diversos dos ordenamentos precedentes.

O Estado Moderno, como algo novo insere-se perfeitamente na concentração do poder de comando sobre um determinado território bastante vasto, mediante a monopolização de alguns serviços essenciais, para a manutenção da ordem interna e externa, tais como a produção do Direito através da lei, sendo da vontade do soberano, e através do reordenamento da imposição do recolhimento fiscal para o efetivo exercício dos poderes.

O Estado Democrático implica em valores fundamentais da pessoa humana, influência do jusnaturalismo de Locke e Rousseau<sup>13</sup>, bem como uma estrutura organizacional do Estado tendo em vista a proteção desses valores (Streck e Morais, 2003, p.32). Essencialmente falando, a base do Estado democrático é a noção de governo do povo, com intuito de caminhar para o enfraquecimento do absolutismo. Ressaltando Rousseau que não há em nenhum governo uma verdadeira democracia, “se existisse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens”<sup>14</sup> (Rousseau *apud* Dallari, 2005, p.54).

Para transpor do plano teórico para o prático, houve a influência de três grandes movimentos político sociais, significantes para conduzir o Estado em

---

<sup>12</sup> A soberania é tida como sinônimo de independência do Estado, desejando-se afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não sendo mais submissos a qualquer potência estrangeira. Tida também como poder jurídico mais alto, significando que dentro dos limites da jurisdição do Estado, é este quem tem o poder de decisão em última instância (Dallari, 2005, p.34).

<sup>13</sup> O Estado democrático nasceu das lutas, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana, daí a influência jusnaturalista (Streck e Morais, 2003, p.32).

<sup>14</sup> Rousseau em “O contrato social, livro III, capítulos. III e IV (*apud* Dallari, 2005, p.31).

democrático, a primeira delas foi a Revolução Inglesa (*Bill of Rights* em 1689<sup>15</sup>), a segunda foi a Revolução Americana em 1776<sup>16</sup>, e a terceira influência foi com a então conhecida Revolução Francesa, com idéia da universalização dos princípios expressos na Declaração dos Direitos Humanos e do cidadão de 1789<sup>17</sup>. Conforme o entendimento de Dallari (2005, p.56) declara-se a partir daí as premissas de que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direito, nessa linha de raciocínio entende-se que todos os cidadãos têm então o direito de concorrer pessoalmente ou por seus representantes para a formação de uma vontade geral.

Assim sendo, com o advento da supremacia da vontade do povo, a participação popular no governo afim de que sejam garantidos os direitos naturais, constitui a base desse novo Estado Democrático. A busca para essa transformação do Estado sempre teve como objetivo primordial a participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo “por se considerar implícito que o povo, expressando-se livremente sua vontade soberana, saberá resguardar a liberdade e a igualdade.” (Dallari, 2005, p.56).

Concluindo-se assim, segundo Einstein (1981) que nossas instituições, nossas leis, costumes e todos os nossos valores se baseiam em sentimentos inatos de justiça, se manifestando em todos os homens. Entretanto, caso as organizações humanas não se apoiem e se equilibrem sobre a responsabilidade das comunidades são impotentes.

---

<sup>15</sup> Nas palavras de Dallari “Quanto à Revolução Inglesa, aponta-se dois pontos básicos que a definiram, a intenção de estabelecer limites do poder absoluto do monarca e a influencia do protestantismo, contribuindo assim para a afirmação dos direitos naturais do indivíduo, livres e iguais. Desta forma justificou-se o governo da maioria, que deveria exercer o poder legislativo assegurando a liberdade dos cidadãos.” Em relação ao documento conhecido como *Bill of Rights*, esse ratificou a Declaração Inglesa de Direitos, que proclamava os direitos e as liberdades dos súditos (Dallari, 2005, p.55).

<sup>16</sup> A Revolução Americana de 1776 adotou a posição antiabsolutista. E na Declaração da Independência, encontra-se evidenciadas as idéias de estado democrático, quando inicia dizendo que “Consideramos verdades evidentes por si mesmas que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais a vida, a liberdade e a procura da felicidade; que para proteger tais direitos são instituídos os governos entre os homens, emanando seus justos poderes dos consentimentos dos governados. Que sempre que uma forma de governo se torna destrutiva, é direito do povo alterá-la ou aboli-la e instituir um novo governo, fundamentado em princípios e organizando seus poderes da forma que lhe parecer mais capaz de proporcionar segurança e felicidade.” (Dallari, p.55).

<sup>17</sup> Os líderes franceses além de se oporem aos governos absolutos, enfrentavam grande instabilidade interna, favorecendo o desejo da idéia de nação, isto é, centro de unificação de vontade e de interesses. Tendo como ideais a liberdade, igualdade e fraternidade, influenciando para que a Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão tomasse um cunho mais universal (Dallari, 2005, p.55-56).

## 1.2. A trajetória para um Estado democrático brasileiro e a cidadania ao longo do caminho

No Brasil colonial (1500 – 1822), a questão de Estado foi tomada pela posse do território brasileiro pautada pelos portugueses na submissão dos primeiros habitantes. Os colonizadores tinham intuito comercial, tido para o governo colonial como um empreendimento já que a atividade prestava finalidade lucrativa com o cultivo da cana de açúcar crescendo e valorizando o mercado europeu, caracterizando durante anos a relação da sociedade com seus colonizadores em algo puramente econômico, o latifúndio monocultor e exportador de base escravista (Fausto, 1995, p.15).

A história colonial no Brasil foi ficando marcada pelas reivindicações populares que passaram a questionar as ações do governo colonial relacionadas à postura dos governantes diante de seus súditos. No final do século XVIII as reivindicações se intensificaram, reivindicando premissas como os ideais de liberdade e igualdade, como no caso da Conjuração Mineira em 1789 e logo mais em 1817 a Revolução Pernambucana, que pressionaram as autoridades acerca da independência no Brasil a favor da República e da expulsão dos portugueses do território brasileiro por terem monopolizado por anos o comércio brasileiro.

Surgiu então o período imperial (1822 – 1889) à época da independência, a conjuntura política brasileira, surgiu o constitucionalismo pela Constituição Outorgada<sup>18</sup> em 1824 pelo Imperador, que passou a exigir então a presença de um governo representativo baseado no voto dos cidadãos e na separação dos poderes políticos<sup>19</sup>, estabelecendo além dos três poderes tradicionais (executivo, legislativo e judiciário) o poder moderador privativo do Imperador como resquício ainda do absolutismo.

Durante a Primeira República (República Velha) que durou desde a proclamação da República, em 1889, até a revolução de 1930, o Brasil teve promulgada a sua primeira Constituição em 24 de fevereiro de 1891. Estabelecendo inclusive o

---

<sup>18</sup> A Constituição Outorgada é a que o chefe do Executivo impõe o texto à sociedade, típica de regimes ditatoriais. Por sua vez, constituição promulgada é aquela que o Congresso Nacional discute e vota o texto com ampla participação da sociedade como a Constituição promulgada de 1988 (PNEF, 2009, p.17).

<sup>19</sup> A teoria da separação dos poderes ou da Tripartição dos poderes do Estado, teoria essa desenvolvida por Montesquieu no livro “O espírito das leis” visou moderar o poder do estado dividindo-o em funções, dando competências a órgãos diferentes do Estado. Para Montesquieu “só o poder freia o poder”, no chamado “Sistema de freios e contrapesos” (*Checks and balances*) (Johnston, *apud* PNEF, 2009, p.14).

sistema federativo de autonomia dos estados para legislar conforme seus próprios interesses, desde que obedecendo a uma lei maior, baseando-se na Constituição dos Estados Unidos da América.

Com o Estado dividido em poderes executivo, legislativo e judiciário, proporcionou a formação de oligarquias no Brasil, definidas como governo em que a autoridade é exercida por algumas pessoas ou famílias poderosas, que ficou conhecida como política de favores, devido a esta descentralização. Tal período republicano também ficou conhecido como “República dos Coronéis” onde o coronelismo era a aliança dos chefes políticos locais com os governadores dos estados e com o presidente da República, havendo troca de indicações de autoridades. Onde a população quase toda era excluída do exercício de seus direitos, inclusive o direito ao voto, no qual mesmo com constituição promulgada, mantiveram-se excluídos os analfabetos, mulheres, mendigos, soldados e membros de ordem religiosa.

Tal cenário social e político encerraram com a tomada de posse do presidente Getúlio Vargas, que assumiu o poder após a Revolução de 1930, pondo fim assim a Primeira República. A era Vargas foi marcada por uma agitação política muito grande, reconhecida pelo fato da multiplicação das organizações dos movimentos políticos, alterando o rumo da história brasileira<sup>20</sup> em significativas conquistas e avanços no campo da cidadania<sup>21</sup>.

Pode-se dizer que até 1934, quando a Assembléia Constituinte votou a Constituição e elegeu Vargas presidente perdurou a fase revolucionária, pois a partir deste período o país encontrou-se em instabilidade política já que alternava-se em momentos de autoritarismo e democracia. Em 1937, Vargas assume a presidência novamente, desta vez apoiado pelos militares, instaurando a fase de um governo totalitário, estabelecendo o Estado Novo, caracterizado pelo nacionalismo econômico que fez crescer a idéia de construção de uma indústria de base de características nacionais.

---

<sup>20</sup> O ano de 1930 foi um marco para a ampliação dos direitos sociais, instituíram-se nesse período o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que estabeleceram mecanismos de legislação trabalhista e previdenciária aprovada em 1943 com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Entre o período de 1930 e 1937 as abrangências das organizações dos movimentos políticos foram além da capital da república, atingindo vários estados da Federação, diversos grupos sociais, operários, classe média, militares, oligarquias e industriais (PNEF, 2009, p.21).

<sup>21</sup> A cidadania foi ampliada a partir do momento em que as organizações multiplicaram-se nesse período, surgindo no cenário brasileiro um maior número de sindicatos, outras associações de classe e partidos políticos. Além das conquistas quanto ao voto secreto, o sufrágio feminino, e a criação da justiça eleitoral (PNEF, 2009, p.22-23).

Assim foi até 1945, quando Vargas foi derrubado pelos próprios ministros militares, elegendo então Eurico Gaspar Dutra em Janeiro de 1946. Junto com ele a Constituição de 1946 que manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu direitos civis e políticos. Mas não parava por aí o caminho a cidadania, em 1950 Vargas se elegeu pelo voto popular, marcando seu governo pelo populismo<sup>22</sup>. Um governo caracterizado pela política nacionalista de monopólio estatal, corporificada na criação da Petrobrás em 1953, situação esta que provocou um quadro social e político tão complexo pela reação dos conservadores, que passaram a exigir a renúncia do então presidente.

O governo de Juscelino Kubitschek, o próximo presidente a assumir, ficou fortemente marcado pelo desenvolvimento econômico significativo. Após esse período Jânio Quadros rapidamente passou pela presidência em 1960, seguido de João Goulart em 1961, que ingressou logo quando instituíram no Brasil o Parlamentarismo, pelo qual o presidente seria Chefe de Estado, que ficaria a cargo de um primeiro ministro eleito pelo Congresso Nacional. Não contentes, lutaram pela restauração do presidencialismo, conseguindo, assumiu então a presidência.

Fica claro observar que entre 1930 e 1964 os direitos civis avançaram de maneira significativa, ainda que as garantias continuassem limitadas para os cidadãos. Já que estas foram desconsideradas durante o período militar ditatorial, que embora permitisse a organização sindical tornou esta vinculada ao Estado. Mas para entender melhor o período do regime militar, é necessário partir do contexto que o Brasil vivia uma época de movimentos sociais que estavam empenhados a instituir o Estado de Bem estar social (*welfare state*<sup>23</sup>) e a democracia participativa. Ao mesmo tempo a elite brasileira desejava que o Brasil fosse inserido no mercado financeiro de capital internacional para alcançar o crescimento econômico.

Enquanto uns desejam o crescimento econômico juntamente ao Estado de bem estar social, associado à política capitalista, outros desejam o socialismo. Entretanto nem um nem outro, pois esta arena democrática acabara de ser interrompida

---

<sup>22</sup> O Populismo era um fenômeno urbano que refletia o Brasil que surgia, sendo distinto do Brasil rural da Primeira República, dominante na vida social e política até 1930 (FAUSTO, 1995, p.41).

<sup>23</sup> A expressão *Welfare state*, se denomina pela questão social, ligada ao processo produtivo (relações de trabalho, previdência, saneamento, saúde, educação), delineando assim traços de um Estado de Bem estar social, e para tanto, com papel interventivo e promocional. Modelo este que as prestações públicas são percebidas e construídas como direito e conquista da cidadania (Streck e Morais, 2003, p.18).

pelo golpe militar de 1964<sup>24</sup>, limitando as liberdades constitucionais, até então inseguras. Nas palavras de Florestan, *apud* Ferreira (2001, p.102):

O movimento popular deveria manter sua autonomia para, assim, impulsionar o processo revolucionário, transformando a etapa democrática em revolução socialista.

Isto é, do ponto de vista dos ditadores, era necessário conter o movimento popular que vinha ganhando força e idéias de desenvolvimento para a democracia, e, portanto surgindo em 1964 com o general Castelo Branco a primeira fase do regime militar, que mesmo com a economia retomando aos altos índices de crescimento da década de 1950, exprimiu as garantias e direitos que há pouco tempo se havia conquistado.

O regime militar, na sua segunda fase em 1968 a 1974, ficou marcado pelo domínio dos militares conservadores, limitando os direitos civis e políticos. Logo no primeiro ano da segunda fase do regime militar, em 1968, foi decretado o Ato Institucional número 5, fechando o Congresso Nacional por quase um ano, cassando mandato de senadores, deputados, governadores e prefeitos, intervindo no poder judiciário, demitindo juízes e ministros do Supremo Tribunal Federal, decretou estado de sítio, além da censura aos meios artísticos, à mídia e demais restrições aos direitos individuais e coletivos.

A terceira fase do regime militar, iniciada em 1974 com a posse do general Ernesto Geisel, permaneceu até 1985. Seu término se deu por conta da eleição, mesmo que ainda indireta, de Tancredo Neves. Começando a partir de 1985 a redemocratização no Brasil. Redemocratização que passou a ser possível com a Constituinte de 1988, responsável por redigir e aprovar a Constituição Federal, vindo a definir características democráticas sendo por isso a denominação de Constituição Cidadã.

Estabelecendo direitos e garantias fundamentais, e dispondo em seu artigo primeiro que o Brasil é uma República Federativa, constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo esses, autonomia

---

<sup>24</sup> Com intuito de manter a autonomia do movimento popular, veio o golpe militar de 1964. Nas palavras de Ferreira (2001, p.104) “[...] o recurso ao autoritarismo militar foi voltado para dar seguimento ao processo de modernização capitalista que, a partir daquele momento, devia ser implementado sob qualquer custo. O populismo havia esgotado, na visão dos mentores políticos, militares e empresariais do golpe, suas possibilidades de encaminhar tal modernização”.

política, administrativa e financeira para cuidar dos interesses dos cidadãos. E, principalmente, o que se diferencia de todos os outros governos, é que com a forma de organização governamental democrática “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (Art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988), isto é, segundo Abraham Lincoln (*apud* PNEF, 2009) é o governo do povo, pelo povo e para o povo, como forma de participação das decisões fundamentais do Estado.

Com o advento da democracia pela Constituição Federal de 1988, nutriu-se a autonomia dos indivíduos, a liberdade de opinião e de expressão<sup>25</sup>, e o exercício de governança, livremente escolhidos pela sociedade<sup>26</sup>. Além disso, o povo passou a poder promover o controle social. Ao falar da participação popular, se faz necessário explicar que existem três formas de democracia, a Direta; Representativa (indireta); e a Participativa (semidireta). Ressaltando que a partir da nossa Constituição Federal de 1988, se efetivou a combinação do modelo de democracia representativa mitigada pelo modelo da democracia participativa.

A Democracia Direta<sup>27</sup> era o tipo de democracia adotada na Grécia antiga, onde os cidadãos se reuniam para que fossem decididos os rumos do governo, entretanto, tais decisões eram tomadas por um número restrito da população, excluindo os demais que não detinham a condição de cidadão.

A Democracia Representativa é aquela cujo povo através das eleições periódicas escolhe seus representantes, concedendo mandato a alguns cidadãos, para, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo tivesse governando. Desta forma, diferentemente como ocorria na democracia direta, cuja participação era limitada a alguns membros da sociedade, na democracia representativa, o sufrágio universal conseguiu quantitativamente garantir a participação da grande maioria de cidadãos.

Quanto a Democracia Participativa, no final do século XX, foi proposta, e teve grande repercussão prática a intensificação da participação direta do povo nas decisões políticas, por meio de manifestações coletivas, aprovando proposições para a

---

<sup>25</sup> A Constituição de 1988 em seu artigo 5º garantiu aos indivíduos direitos e garantias fundamentais, como em seu inciso IV e IX entre outros que garantem a liberdade de crença.

<sup>26</sup> O exercício de governança foi pela primeira vez ampliado a todos da sociedade pela Constituição de 1988 em seu artigo 14, que assegura a todo cidadão o direito ao voto direto e secreto para a escolha de seus representantes, meio pelo qual se exerce a então soberania popular.

<sup>27</sup> Furrer expõe que a democracia direta, embora denominada assim, era uma situação de clara exclusão social. (Furrer, <[www.advogado.adv.br/artigos](http://www.advogado.adv.br/artigos)>)



adoção de políticas públicas, proporcionando ao povo o engajamento nessas questões. É evidente que a participação popular é benéfica para a sociedade, sendo mais uma forma de democracia direta, orientando os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo a respeito das questões de interesses comum (PNEF, 2009, p.33).

Observam-se na democracia participativa, instrumentos como o referendo, o plebiscito, a iniciativa, a audiência pública ou qualquer outra forma de manifestação popular. O referendo constitui uma consulta à opinião pública para que os cidadãos exerçam o direito de se manifestar sobre as decisões governamentais, confirmando ou recusando tais decisões pelo voto pessoal. Já o plebiscito consiste em uma consulta prévia à opinião popular, antes da tomada da decisão, dependendo do resultado do plebiscito é que irão adotar providências legislativas cabíveis, se necessário.

A iniciativa popular, prevista no artigo 14, inciso III, da Constituição Federal de 1988, consiste na possibilidade de apresentação de projeto de lei ordinária ou complementar à Câmara dos Deputados, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco Estados, conforme o disposto no artigo 13 da Lei 9.709/98 que dispõe sobre plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Audiência pública é um processo de participação aberto aos cidadãos para consulta sobre assuntos de seus interesses, bem como para obtenção de informação e conhecimento a respeito dos assuntos públicos. Nesse sentido, Lock (2004) afirma que:

Constitui-se em instrumento de legitimação das decisões, através de um processo democrático, onde constantemente a comunidade teria o direito de se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública e poderia controlar as ações dos governantes através de prestações de contas. (p.127)

Destarte, cidadania é definida pelo conceito de ser o “indivíduo no gozo dos direitos civis, políticos e sociais, ou no desempenho de seus deveres para com estes” (Dicionário Aurélio). Observamos assim toda uma evolução e um amadurecimento naquilo que temos de mais importante, a busca pela participação das decisões no destino de toda a sociedade, isto é aos poucos a participação popular foi-se inserindo nos assuntos do governo, que apesar de intensa presença em vários artigos da Carta Magna, é notório o desconhecimento dos direitos e deveres por parte da população.

### 1.3. O financiamento do Estado e sua função social

A história do tributo no Brasil se iniciou desde a época das descobertas e das primeiras expedições (1500-1532), onde o primeiro ônus fiscal referia-se a indústria extrativa, conhecida pela extração do pau-brasil, já que a Coroa Portuguesa considerava o pau-brasil como monopólio real, permitindo a sua extração somente após o compromisso de que pagassem, a título de tributo, uma quantia pré estipulada.

Posteriormente (1532-1548), com o propósito de resguardar as terras recém descobertas, o então soberano português D. João III resolveu povoar o Brasil que para tanto foi divididas em quinze partes, atribuídas aos donatários, as então denominadas capitanias hereditárias, o que passou a dividir os tributos pelo uso do Erário Real, cobrando o monopólio do comércio de pau-brasil, a extração dos metais e pedras preciosas, o dízimo para o pescado e para as colheitas e os impostos cobrados sobre cada índio tornado escravo.

Quando o Brasil passa a ser a sede da monarquia portuguesa em (1808-1815) com a família real portuguesa vindo morar no Brasil, foram tomadas medidas de cunho político e econômico, que criaram a administração real portuguesa. O príncipe D. João VI, ao chegar ao Brasil, liberou as atividades comerciais permitindo a partir desse momento o ingresso no Brasil de produtos estrangeiros, criando a aduana brasileira. Porém, a mudança da família Real para o Brasil trouxe despesas aos cofres públicos, em consequência disto aumentaram as alíquotas dos tributos já existentes e criaram-se novos, a cada serviço prestado, na modalidade que hoje denomina-se por taxas.

Somente após 1822, que foram traçados limite e fundamentos do Direito Tributário Nacional, que alterou e modificou as competências tributárias. Com a evolução de concepção de Estado e a criação de novas cartas constitucionais os tributos passaram a ser definidos tendo em vista o bem estar social, cada vez mais foram sendo criados para tanto leis que definissem a aplicação social dos recursos arrecadados com os tributos.<sup>28</sup>

Ao que se refere ao período republicano (1889-1962), com a proclamação da república é promulgada nova constituição e o Poder Legislativo passa a

---

<sup>28</sup> Secretaria de Educação e Fazenda. **A história dos tributos: uma conquista do Homem**. Vitória, ES, 1993.

ter a competência para elaboração dos orçamentos e o Poder Executivo de elaborar as propostas, que encaminha ao Legislativo como subsídio. Após esse período já no Estado Novo em 1938 é criado o departamento de administração do Serviço público, que iniciou formalmente o planejamento orçamentário no Brasil, tendo como objetivo organizar anualmente as propostas orçamentárias, de acordo com as instruções do Presidente da República.

Outro marco importante na história do tributo no Brasil é relativo ao segundo governo de Getúlio Vargas e ao governo de Juscelino Kubitschek, que foram criados grupos de trabalhos setoriais e organismos de planejamento. E por fim em 1962, no governo de João Goulart que criou-se o Ministério do Planejamento.<sup>29</sup>

Ocorre que, historicamente a relação entre fisco e sociedade, foram pautadas pelo binômio necessidade de financiamento das atividades estatais e o retorno qualitativo quanto ao pagamento dos tributos<sup>30</sup>, pois o tributo existe para através do Estado realizar o bem comum. Ocorre que o mau uso do dinheiro público sempre esteve presente na relação entre os governantes e governados.

O Estado como instituição que tem por objetivo organizar a vontade do povo politicamente constituído, dentro de um território definido, tem como uma de suas características o exercício do poder coercitivo sobre a sociedade. É, portanto, a organização político-jurídica de uma coletividade, objetivando o bem comum, este Governo, tido como soberano, corresponde ao núcleo decisório do Estado, encarregado da gestão da coisa pública, que é a expressão usada para se referir à propriedade do povo, ou seja, que é mantida em conjunto pela população. Para Meirelles (2010, p.60) “É o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanada do povo”.

Para entender melhor a função social do tributo, significa compreender que o Estado existe para a consecução do bem comum e que a sociedade é a destinatária dos recursos arrecadados pelo governo. Isto é, para desempenhar suas funções dando efetividade aos princípios constitucionais que balizam a construção do Estado

---

<sup>29</sup> PNEF, Caderno 4, 2009, p. 10

<sup>30</sup> Conforme o Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF, Fisco: administração encarregada de calcular e arrecadar os tributos, erário ou tesouro público; para atenuar essa situação, objetivando a diminuição do conflito entre Estado e sociedade, o PNEF a partir do entendimento da necessidade do financiamento da coisa pública, pois sem dinheiro não há como prestar serviços públicos. Por outro lado o Programa conscientiza a sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, favorecendo o exercício da cidadania (PNEF, 2009, p.17).

democrático de direito previstos na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º, o Estado deve possuir renda como fonte de financiamento para suas atividades.

O Estado existe para prover a boa qualidade de vida, não simplesmente a vida. Para tanto, deve ser alcançada a finalidade do Estado, relativa à realização do bem comum, o estado deve propiciar que se garantam os direitos sociais previstos na Constituição de 1988<sup>31</sup>, tais como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e previdência social, tais atividades promovidas pela Administração pública, é movida pela arrecadação dos tributos<sup>32</sup>, principal fonte de financiamento das atividades estatais no Brasil, o que, permite que o Estado cumpra a função de garantir os recursos necessários para realização de seus fins.

Contudo, a realização dessas atividades só é possível com a importante função que o Estado tem em estabelecer e arrecadar tributos para o financiamento das políticas públicas, alcançando valores supremos da sociedade. A arrecadação dos contribuintes é a ferramenta que move o financiamento da coisa pública, sem a contribuição não há como se prestar serviços públicos em benefício da sociedade. Nesse sentido, Machado (2002) diz que:

A tributação é, sem sombra de dúvida o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ele não poderia o Estado realizar seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. (p.36)

No Brasil, a qualidade na prestação dos serviços ainda não é eficiente, o que reforça a necessidade e a importância de maior participação dos cidadãos na cobrança por melhores bens e serviços. Essa mentalidade talvez se atrele ao modo de pensar pelos indivíduos que os bens e serviços públicos são gratuitos, quando, na verdade, são custeados por todos nós através dos pagamentos de tributos.

Os entes federativos possuem autonomia política, administrativa e financeira prevista pela Constituição de 1988, que lhes conferiu o poder singular de

---

<sup>31</sup> Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 “Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”

<sup>32</sup> Art. 3º do Código Tributário Nacional “Art. 3º. Tributo 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”

tributar, também conhecido como poder de império<sup>33</sup>. A concessão destas autonomias confere atribuição de competências tributárias privativas para cada ente federativo, desde que observados o princípio da limitação ao poder de tributar previstos, bem como a adoção de regras sobre a repartição das receitas tributárias<sup>34</sup>.

Com isso, o sistema tributário desempenha papel essencial à construção de um Estado Democrático de Direito, e, portanto, considerado imprescindível que toda a sociedade entenda a importância de sua contribuição já que os tributos pelos quais pagam é a principal fonte de financiamento da máquina pública e responsável pela consecução das políticas sociais e infra-estrutura de forma geral, já que o tributo hoje tem significativo valor social.

Os estudos realizados no Fórum Brasil Cidadão em 2003 apontaram que somente o cumprimento efetivo desses princípios é que permitirão que o Sistema Tributário Nacional se torne um instrumento para o alcance das funções essenciais do Estado moderno, tais como a eliminação das desigualdades sociais e os desequilíbrios econômicos regionais, objetivando o alcance do bem comum. Portanto as construções de uma tributação mais justa e efetivamente transparente são requisitos para alavancar o desenvolvimento econômico e social do País e dar retorno a sociedade.

Com isso, através da correta aplicação dos tributos como instrumento para movimentar o Estado em prol do interesse coletivo, pode-se alcançar a igualdade e justiça indispensável para o crescimento econômico em busca da justiça social. A essência do direito é a sua aplicação prática, não obstando apenas princípios de boas intenções. A regra jurídica existe para agir sobre a realidade social, sair dos ditames meramente ilustrados de igualdade formal, protegendo os direitos a nós inerentes, e estudarmos condições e meios para realizá-los efetivamente e então desfrutá-los.

---

<sup>33</sup> O poder de império conferido pela Constituição aos entes estatais é um poder singular, pelo fato de na sociedade contemporânea, somente o Estado nacional soberano e constitucionalmente organizado por meio dos seus entes políticos tem o direito de instituir e cobrar tributo dos cidadãos de forma compulsória. Tal poder é encontrado sendo cobrado desde a antiguidade de 2.350 a.C pelo Rei no Estado de Lagash localizado na antiga suméria. Nos períodos egípcios também no segundo milênio a.C. onde se retratava as dificuldades encontradas pelo camponês para pagar ao escriba do faraó os impostos sobre a colheita. Após esse período, na Grécia século VII a.C. o império Romano, instituiu o tributo administrado pelo Estado como conhecemos hoje, à custa do trabalho escravo e dos tributos pagos pelos cidadãos, os gregos construíram uma das maiores civilizações do mundo antigo (PNEF, 2009,p.19)

<sup>34</sup> Respectivamente previstos nos Artigos 150; 157 a 162 da CF/88.

Portanto para o equilíbrio de uma boa gestão financeira<sup>35</sup>, deve-se observar que toda a arrecadação advinda do sistema tributário nacional, compreende a administração e a realização das despesas visando ao alcance das finalidades do Estado e satisfação das demandas da sociedade. Sendo fundamental o recolhimento dos tributos que financiam o Estado para que as despesas, aplicação dos recursos públicos, não sejam maiores do que as receitas, a fim de aplicar as receitas na destinação correta do dinheiro público.

Destacando-se desta forma a importância do tributo na atividade financeira do Estado para a manutenção das políticas públicas e melhoria das condições de vida do cidadão.

---

<sup>35</sup> Escola de Administração Fazendária - ESAF (2009), por Gestão Financeira da Fazenda Pública assim se entende: deve-se observar o princípio do equilíbrio financeiro entre a obtenção dos recursos, a gestão dos recursos e a aplicação dos recursos. Sendo que se a Despesa for menor que a Receita, a administração poderá estar exigindo dos contribuintes sacrifício maior do que os serviços postos à sua disposição ou a carga tributária está excessiva. Ao passo que se o resultado for inverso, ou seja, despesa maior que a receita, será preciso aumentar a arrecadação de impostos para fazer frente às despesas programadas ou tomar empréstimos, elevando a dívida pública. Devendo ser responsabilidade do administrador público estar preparado para gerir os recursos que lhe são confiados de forma a obter o maior proveito social possível, atendendo às necessidades da população.

## **CAPÍTULO 2: DEMOCRATIZAÇÃO PARA TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA**

Fundamentam-se sobre a Democracia em nosso país, dois princípios fundamentais: Soberania e o princípio da participação popular. É sob esse segundo princípio que será depositado a confiança de desvencilharmos o gerenciamento dos gastos públicos de uma elite que conduz nosso Estado. Na atual conjuntura social brasileira é visível o déficit democrático de qual estamos diante, concluindo sem medo de errar, que está um tanto quanto distante a realização dos valores da igualdade e da participação previstos como preceitos fundamentais em nossa Constituição.

Dentro do contexto de um déficit democrático, é possível compreender que a participação popular até hoje não foi solidamente implementada, para a sociedade, a possibilidade em participar das práticas governamentais como instrumento de gerenciar e controlar os gastos públicos é algo ainda distante, sendo poucos os que sabem que possuem legitimidade para tanto.

O Estado sob a representação de um governo tem a finalidade de alcançar um bem comum, segundo a característica do que seria um Estado Democrático de Direito. Por outro lado por democracia entende-se a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado para alcançar esse bem comum, quer seja de forma indireta por representação de nossos governantes, ou mediante o controle da atividade a qual temos o poder/dever de fazê-lo.

A legitimação popular decorrente do Estado democrático de Direito confere a nós a cidadania como grande mecanismo de expressão da vontade popular, indo além da cidadania meramente em participação no processo eleitoral. Cidadão tem o direito de participar e o dever de controlar a atividade estatal. Estando apto para participar da elaboração e fiscalização do planejamento da gestão pública no que lhe compete, isto é como foco do trabalho, no recolhimento e destinação dos tributos em prol da própria sociedade e de seus direitos essenciais, em busca da transparência da gestão pública.

## 2.1. O exercício da cidadania no direito/dever de fiscalizar

É na Constituição Federal de 1988 que se encontra a linha condutora da assunção da participação popular, isto porque é nela que está positivado o princípio da participação popular<sup>36</sup>.

A participação popular, além de garantir a democracia participativa, contribui para a manutenção da distribuição equitativa de poder, principalmente no que diz respeito à tomada de decisão tendo como parâmetro a lei de diretrizes orçamentária e a lei de orçamento anual, que serão explicadas posteriormente. A participação da qual falamos, ocorre quando visa ao interesse comum, ou seja, todos têm o direito de participar politicamente das decisões, decidindo juntos, compartilhando a administração e opinando sobre as prioridades da nossa comunidade. Ao passo que assim como temos direitos, temos deveres em relação ao interesse comum como fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A transparência na gestão da coisa pública depende antes de tudo do amadurecimento da consciência cidadã por parte da população, juntamente com a vinculação dos governantes com os ideais democráticos, cobrando desses uma postura mais ética a respeito da coisa pública. Nada mais é do que uma consequência natural do modelo de Estado Democrático, que permite o exercício da cidadania como forma de controlar a administração pública, afirmando que o povo exerce diretamente o poder, integrando desta forma o direito que temos de nos tornarmos membros efetivos do controle social, cumprindo assim o exercício efetivo da cidadania.

A partir do momento que o cidadão passar a compreender a dinâmica de exercer seu direito, percebendo a importância do dever de fiscalizar e controlar há grande possibilidade de mudança no paradigma da coisa pública. Ficando explícito que

---

<sup>36</sup> O artigo 5º da nossa Constituição de 1988, que trata a respeito dos direitos e garantias fundamentais, asseguram em vários incisos o princípio constitucional da participação popular. No inciso XIV, XXXIII e XXXIV está disposto o direito do acesso à informação, bem como de receber informação dos órgãos públicos e o direito de petição. O inciso LV e LXIX, garantem o devido processo legal administrativo e o mandado de segurança contra a ilegalidade ou abuso de poder de autoridade pública. Já no inciso LXXIII, encontra-se a garantia para o controle da conduta dos agentes públicos pelo cidadão através da Ação Popular. São muitos os dispositivos que garantem a participação popular, como se observa no artigo 14, que assegura a idéia da soberania popular, do voto direto e secreto, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, instrumentos esses importantes para uma democracia participativa como já mencionado pelo presente trabalho. Como há também a previsão do artigo 29, XII que prevê a participação no planejamento no âmbito municipal, entre outros.



com a boa gestão tributo se constrói uma sociedade mais justa, mas como nada anda sozinho, só será possível com o controle popular do gasto público o qual todos temos o direito e o dever de fazê-lo. Desta forma a construção de uma sociedade com valores de liberdade, igualdade, justiça e solidariedade depende de todos, com uma participação consciente.

Cada indivíduo e a sociedade existem de forma recíproca e a democracia favorece essa complexa relação, já que os indivíduos ajudam, regulam e controlam a sociedade para que se desenvolva. “A democracia fundamenta-se no controle da máquina do poder pelos controlados... comporta ao mesmo tempo a autolimitação do poder do Estado, a garantia dos direitos individuais e a proteção da vida privada” (MORIN, 2002, p.107).

Nesse contexto, considera-se o direito de participar das decisões públicas que interferem na vida particular de cada um, um verdadeiro sentimento ético e forte de consciência da cidadania que não deixa passar nada, bem como o dever de não abrir mão do poder de participação. Para Roberto Cardoso de Oliveira (*apud* PNEF, 2009, p.33) a cidadania é entendida como “o direito da pessoa em participar das decisões nos destinos da cidade para deliberar sobre decisões de comum acordo”.

A existência de uma relação tributária para garantir a consecução do bem comum, entre governo/cidadão transparente, com instrumentos e informações disponíveis, permite o envolvimento dos cidadãos nos rumos da administração pública (PNEF, 2009). É imprescindível que os cidadãos exijam do seu município mais qualidade na prestação dos serviços, mobilizando para a plena conscientização fiscal, isto não só um direito do cidadão, como é um dever de todos em participar das decisões políticas que definem como será aplicado o dinheiro arrecadado com os tributos, já que somos nós, sociedade, os destinatários da arrecadação.

A obrigação de fiscalizar não consiste apenas em acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos, isto é encontra-se pautado também no dever que toda a sociedade tem de combater as formas ilegais de evitar o pagamento tributário, tais como a sonegação fiscal, a fraude tributária, contrabando e descaminho e a pirataria<sup>37</sup>. É

---

<sup>37</sup> O crime de sonegação fiscal encontra-se definido pela Lei 4.729/65, que consiste em ação ou omissão de impedir, retardar, total ou parcialmente, uma informação que deveria ser prestada. A fraude tributária caracteriza a exclusão ou modificação das características do fato gerador a fim de reduzir ou evitar o montante devido. Contrabando e descaminho, o primeiro é o comércio internacional de mercadorias que tem suas vendas proibidas no Brasil por lei, o segundo consiste no não pagamento seja total ou parcial das obrigações ou impostos devidos em relação a entrada e saída de mercadorias permitidas no Brasil. A

importante observar que todo tipo de crime contra a ordem tributária prejudica toda a sociedade, em particular, afetando mais ainda seu município, pois o tributo arrecadado é o meio de servir às necessidades financeiras do Estado de modo que este possa realizar a função social atendendo a população.

A vantagem do cidadão em praticar seus direitos e em exercer seus deveres, reflete diretamente e positivamente na sociedade local, ajudando não só a financiar as políticas públicas, como também a garantir o controle popular ferramenta da democracia participativa que tanto demorou a ser conquistada e hoje está em nossas mãos. Dessa forma o déficit democrático seria vencido, valendo-se dos Princípios e valores que caracterizam o Estado Democrático de Direito, lembrando que a essência do Direito é a sua aplicação prática, que não deve ser esperada só das autoridades públicas que nos representam. Os princípios constitucionais que nos garantem a participação, a cidadania e o controle “não podem ser meras declarações de boas intenções. A regra jurídica existe para agir sobre a realidade social.” (PNEF, 2009, p.55).

Este assunto poderia ser entendido com uma frase mencionada pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) a qual diz que “O problema atual dos direitos do homem não é mais justificá-lo ou enunciá-los, mas protegê-los, buscar as condições, os meios para realizá-los e, efetivamente, desfrutá-los. Trata-se, por tanto, de passar à ação” (2009, p.55).

Com o cidadão exercendo plenamente sua cidadania, podendo começar dentro mesmo no seu município, das decisões que direta ou indiretamente lhe afetam e contribuindo para a fiscalização, contribuiria para o funcionamento da máquina administrativa para que ela pudesse trabalhar mais efetivamente no seu compromisso com as causas coletivas. Podendo dizer que as garantias legais de participação do cidadão na vida administrativa do seu governo, não é indisponível, nem discricionária, se trata sim de uma dever d agente em abrir caminhos possíveis a participação popular nos assuntos da administração, assim como é dever de cada membro da sociedade a participar mais dos assuntos públicos e decisões que afetam a todos.

---

pirataria é o crime contra a propriedade industrial, reprodução de marca, patente sem a autorização do detentor da sua propriedade, sendo um crime contra a ordem econômica afetando diretamente o desenvolvimento da indústria brasileira (Função social dos tributos, PNEF, 2009, p.55-56).

## 2.2. O papel do Controle Social no destino dos tributos

Enquanto membros de uma sociedade, cada um de nós, cidadãos, têm direitos e obrigações, para ser possível uma participação mais ativa na construção de um Estado mais justo, sendo preciso difundir informações que possibilitem a construção da consciência, despertando o agente participativo, a fim de promover o exercício da cidadania<sup>38</sup>. Garantindo o estado democrático de direito (Escola de Administração Fazendária – ESAF, 2009).

Cidadania é o “direito de todos a ter todos os direitos iguais” (CRUANHES, *apud* PNEF, 2009, p.33), ou seja, para que essa igualdade de direitos seja assegurada a todos, é necessário que os regimes democráticos saibam conduzir seu Estado a isso. Para isso que a democracia deve servir a todos autonomia e liberdade de opinião e de expressão, não só para a escolha e o exercício de governança, como também para quando o povo possa interferir nos processos de governo, seja promovendo o controle social da ação política, ou seja participando diretamente na concepção e construção das políticas públicas.

Para se entender melhor a respeito do controle social no Brasil é importante analisar desde a perspectiva de redemocratização, em 1985. Sendo logo após esse período que a constituinte de 1988 redigiu e aprovou a Constituição da República Federativa do Brasil, com características democráticas, a Constituição Cidadã. Isto é, elaborada sob forte influência da sociedade civil<sup>39</sup>, definiu a descentralização e a participação popular no processo de elaboração das políticas públicas.

Nesse sentido priorizou-se a participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem estar da população. O estado democrático de direito passou então a observar os propósitos do bem estar social, entendendo por bem estar social (em inglês *Welfare State*) um tipo de organização política e econômica em que o Estado desempenha um papel central na organização das

---

<sup>38</sup> Cidadania, etimologicamente falando, origina-se do vocábulo latino *civis*, que em grego é o mesmo que *polis*. Em decorrência, cidadania era o membro da polis, da Cidade-Estado grega (IATAROLA, 2005, p.92). Normativamente falando, cidadania para Hannah Arendt, “é o direito de ter direitos” (ARENDR, 2000, p.52).

<sup>39</sup> A constituição de 1988 foi elaborada sob influencia da sociedade civil por meio de emendas populares. (ESAF – Gestão democrática dos recursos públicos, 2009).

atividades econômicas, assegurando o progresso social. Desta forma, “o Estado é o agente regulador da vida social, política e econômica do país” (PNEF, 2009, p.8).

Entre as de exercer o controle social previstos pela Constituição cidadã, está presente o Conselho de políticas públicas<sup>40</sup>, onde os cidadãos participam do processo de tomada de decisão da administração pública, e do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, avaliando inclusive as ações governamentais. Dentre os Conselhos tem-se o conselho municipal de educação, de saúde e de assistência social, que permite que a sociedade local acompanhe a chegada do dinheiro e a aplicação da verba para os devidos programas. Sendo por tanto o controle social fomentado pela cidadania exercida em uma democracia.

Há também a participação da comunidade no orçamento participativo (OP), onde a execução orçamentária, isto é a arrecadação e o gasto dos recursos deve ser acompanhado pela sociedade. É a participação da comunidade que definirá os gastos públicos para atender suas prioridades, já que estas contribuem para a elaboração do Orçamento participativo, podendo com isso, ter controle social e exercer sua cidadania. O OP foi implementado nos Estados e nos Municípios, a partir dele o Poder Executivo consulta a população a partir de reuniões abertas à sociedade sobre as suas demandas prioritárias e o que espera ver incluído no Orçamento Anual.

Desta forma, colocando em discussão as ações públicas, bem como a participação no plano plurianual (PPA), onde se estabelecem medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo Governo Federal em um período de quatro anos, desta forma as ações do governo serão acompanhadas durante sua execução, assim sugerindo formas de se evitar o desperdício do dinheiro público em ações não significativa (ESAF, 2009).

Como forma de controle social, também é previsto a participação em Audiência pública, prevista na Lei Complementar N°101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assunto este que será abordado no capítulo seguinte, como forma de instrumentalização da participação popular, contribuindo para a diminuição do déficit democrático em nosso município. As Audiências Públicas propiciam a troca de informação com o administrador, pode ser convocada por qualquer um dos poderes da

---

<sup>40</sup> Os conselhos representam uma das possibilidades de participação popular nas políticas públicas, desempenhando funções de fiscalização, deliberação, mobilização ou consultoria, pressupondo o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes, podendo a comunidade se fazer representar por algum cidadão representante que participará de determinado conselho (PNEF, Caderno 4, 2009, p.51).

União. Neste sentido, Bandeira de Mello (2000, p.448) diz que é a “atividade de averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão”.

No que condiz a participação da comunidade em audiências públicas, Carvalho (2007, p.54) acrescenta que “é nessa forma de controle democrático, a interferência do cidadão nas decisões que afetam diretamente a sua qualidade de vida, que o programa de Educação Fiscal se propõe a estar junto com a comunidade para o exercício da cidadania apregoado pela Constituição”.

Outra forma de acompanhar as contas públicas na hora da execução do orçamento é a chamada Prestação de contas, para fazer com que o recurso disponível seja mesmo destinado ao fim definido no orçamento. Cabe à sociedade organizada exigir esclarecimentos, isso é possível com os relatórios resumindo a execução do respectivo orçamento, que passou a ser obrigatório pela LRF, divulgando na internet. De qualquer forma o cidadão pode junto ao Tribunal de Contas, requerer informações detalhadas. Pode ainda o cidadão requerer ao Executivo essas informações já que são de interesse geral, e não fornecê-las considera-se crime de responsabilidade (PNEF, 2009, p.11-12).

Mas para tanto, é necessário na busca do exercício pleno da cidadania um amadurecimento político da sociedade para que no Brasil ocorra o engajamento dos cidadãos no controle social. Despertar a organização da sociedade para o exercício do controle político do governo requer mobilização política. Mesmo passados na época os primeiros dez anos de vigência da nossa constituição, isto é, em 1998, ainda era possível notar o grande déficit de democracia. Neste sentido Eli Diniz (1998) afirmou que este déficit surgia na não responsabilização dos governantes para com o compromisso com os cidadãos.

Acrescenta ainda que a forma para solucionar esse problema está no aperfeiçoamento dos sistemas de controle, transparência e prestações de contas pelos governos (Diniz, 1998). O controle social é tido como uma importante ferramenta para o povo fazer valer de seus direitos, tendo em vista que “a fonte essencial da soberania política exercida no processo democrático é o POVO” (Przeworski, 2001), sendo o povo então a ideia principal de democracia, e por tanto dele deve discorrer a respeito do controle social.

É possível que incentivando a sociedade ao acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, consiga-se criar uma relação mais harmoniosa entre

Estado e cidadão. Desta forma, chegariam ao conhecimento dos administradores públicos quais são suas prioridades e maiores necessidades da sociedade, um verdadeiro instrumento de fortalecimento permanente do Estado Democrático.

Com o controle social junto ao gerenciamento da gestão pública, consegue-se aumentar a eficiência e a transparência do Estado, aumentando a responsabilidade fiscal<sup>41</sup>, obtendo equilíbrio fiscal em longo prazo, reduzindo a corrupção que contribui para o desvio de verbas públicas, atenuando desta forma as desigualdades sociais através da reflexão sobre nossas práticas sociais<sup>42</sup>. Conscientizando a sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, favorece o exercício pleno da cidadania.

O controle social proporciona assim, que toda sociedade é capaz de intervir nas questões do Estado relacionadas ao bem comum, de modo a modificar a realidade individualizada em que vivemos. A sociedade que participa efetivamente consciente da gestão pública de sua comunidade colabora bastante para o processo e melhoria da mesma, enriquecendo assim a responsabilidade social que cada um tem não só para consigo, como também para com a sociedade, Segundo Ricci (*apud* PNEF, 2009, p.67):

A responsabilidade social redefiniria o desenho da ação pública no país. poderia, assim criar uma estratégia nacional de articulação de esforços para superação da desigualdade social, definindo padrões mínimos de investimento, de resultado e principalmente, estabelecendo um amplo sistema de monitoramento e avaliação participativa dos gastos públicos.

Sendo o controle social um instrumento verdadeiramente significativo para o exercício da democracia participativa, de onde se pressupõe que a sociedade organizada participe efetivamente desde a elaboração até a execução da gestão pública, participação essa que promove a integração da sociedade com a administração pública local, com a finalidade de solucionar problemas e as deficiências sociais com mais eficácia, de forma mais útil porque a própria sociedade que sofre com os seus anseios é

---

<sup>41</sup> Até a edição da LC nº101/2000 – LRF, era comum o descontrole dos gastos e da dívida pública no País, sobretudo no último ano de mandato dos governantes. Isso porque os governantes costumavam assumir compromissos e deixar as contas para seus sucessores, que se deparavam então com uma situação difícil, já que as receitas disponíveis não eram suficientes para cobrir o aumento das despesas.

<sup>42</sup> Objetivos específicos do PNEF, que tem ainda como objetivo geral promover e institucionalizar a educação fiscal para pleno exercício da cidadania.

a mesma que busca os mecanismos para reparar essas deficiências e a partir desse momento passar a controlá-la.

A vontade social como fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas no âmbito das políticas públicas, tendo como eixo central o compartilhamento de responsabilidades, sendo por meio do controle social, a forma que a sociedade envolvida tem de exercer o controle de todas as necessidades primordiais que foram refletidas e discutidas entre Estado e comunidade, contribuindo para a politização de problemáticas que afetam a vida coletiva, como diria Souza (1994, p.22) “preciso participar das decisões que interferem na minha vida. Um cidadão com um sentimento ético forte e consciência da cidadania não deixa passar nada, não abre mão desse poder de participação”, percebendo que o poder de controlar conscientemente os rumos da sociedade não precisar estar concentrado apenas nas mãos de poucos.

Por essas palavras entende-se que o exercício da cidadania no direito/dever de fiscalizar e controlar a destinação e acompanhamento da aplicação dos tributos pressupõe que uma sociedade civil que participa efetivamente desde a elaboração até a execução da gestão pública no que diz respeito aos tributos que serão aplicados em sua comunidade, cumprindo o controle social que lhe é devido, torna de forma significativa um maior exercício da democracia participativa.

### **CAPÍTULO 3: A EDUCAÇÃO FISCAL COMO PASSAPORTE PARA A AMPLIAÇÃO DA CONSCIÊNCIA CIDADÃ DOS MUNICÍPIES**

A educação é uma das formas mais duradouras de se modificar a realidade e mostrar a capacidade humana que temos para reverter nossas próprias mazelas. Uma educação capaz de contribuir para a formação de uma nova ética, como diria Gadotti (1999, p.31), através da educação é possível formar a autonomia capaz para se autogovernar, já que o processo educacional é suficiente para preparar cidadãos críticos capazes de entender os contextos históricos, sociais e econômicos. Educando-se para pensar na capacidade que temos em intervir e modificar a realidade social, tornando-os sujeitos não mais meramente espectadores.

No momento em que o indivíduo percebe a dinâmica analisada neste trabalho, fica mais claro compreender que o tributo é a contribuição de todos para construirmos uma sociedade mais justa sob a ótica da Constituição Federal de 1988, construção essa de uma sociedade livre, justa e solidária. Para tanto é necessário estimular a conscientização para o controle popular, tornando cada cidadão um sujeito da história de todos.

Sendo assim a importância de toda a sociedade na participação do contexto social, mais especificamente, no que diz respeito ao gerenciamento das políticas públicas de seus municípios, é elemento de construção para uma troca de experiências a fim de promover o envolvimento da população com os assuntos de seus interesses. A materialização da democracia seria melhor trabalhada como instrumento de conscientização e participação cidadã se todos tivessem acesso a ferramenta da Educação Fiscal, que objetiva despertar no cidadão a importância de sua participação no gerenciamento das políticas públicas.

No sentido de esclarecer essa relação, abrindo precedentes para um diálogo mais transparente, o Ministério da Fazenda implantou o Programa Nacional de Educação Fiscal - PNEF<sup>43</sup> para conscientização tributária e desenvolvimento das Unidades da Federação, inclusive implementado no município de Santa Maria. Desta

---

<sup>43</sup> O Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF é construído a partir da visão de mundo e participação consciente no contexto das relações humanas, sociais, econômicas, em que cada um é sujeito da sua história e da história de todos. Segundo Pedro Demo (1996, *apud* PNEF, 2009, p.25) “participação é conquista social”.



forma, o programa através da Educação Fiscal instrumentaliza a sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados, enfatizando o efetivo exercício pleno da cidadania na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, estimulando-as à criticidade, à autonomia e à participação.

### **3.1. Educação Fiscal na reflexão do contexto social**

Educação<sup>44</sup> é um processo de formação do ser humano que tem função de desenvolver e se aperfeiçoar pelo próprio exercício, preparando-nos para a vida, meio por qual propõe conhecimentos e habilidades que tornam o indivíduo capaz de compreender o mundo e intervir de forma satisfativa e consciente nos assuntos que lhe interessam.

O que se pretende com a educação é favorecer o desenvolvimento do indivíduo, socializando-o, ajudando-o a adquirir conhecimentos e valores essenciais para a sociedade, desenvolvendo uma capacidade para atuação conveniente nas questões culturais e sociais emergentes em seu meio, em uma sociedade que clama por uma educação que se baseie na resolução de problemas. Nas palavras de Morin (2002, p.24) “os indivíduos conhecem, pensam e agem segundo paradigmas inscritos culturalmente neles”, estabelecendo assim um vínculo com a realidade e o contexto social, predispondo a um foco de interesse que busca entender o presente, revendo os paradigmas e construindo valores significativos.

É através da educação democrática que se constitui valores, comprometendo com uma ação reflexiva sobre questões relacionadas ao bem comum, baseando-se em uma proposta que se sustente nos fundamentos da Constituição Brasileira, para que o indivíduo possa exercer sua dignidade, seus direitos e deveres e sua cidadania. Ficando clara a responsabilidade de cada um em adotar uma postura que garanta acesso ao contexto social.

---

<sup>44</sup> Definição para Educação no Dicionário Aurélio (2010)

Neste contexto, em *stricto-sensu*, o curso de Educação Fiscal, trata que:

A educação fiscal deve ser compreendida como uma 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 (PNEF, 2009, p.27).

Educando a sociedade para tal temática, esta passa a ser matéria do dia a dia de cada cidadão, que conhecendo sobre o assunto são capazes de exigir de seus governantes posturas mais éticas, eficazes e eficientes sobre o gerenciamento das políticas públicas. Desta forma, fazendo parte não só da administração pessoal de cada indivíduo como de um benefício de interesse comum a todos.

Sabendo-se da importância abordada anteriormente no que tange ao papel essencial do controle social quanto à aplicação e destinação dos recursos públicos, é que se observa a necessidade em tratar da pertinência temática da Educação Fiscal. Analisando os benefícios de formar cidadãos democraticamente participativos que atendam suas próprias necessidades e anseios, para uma construção mais justa e solidária da sociedade respaldada nos benefícios da responsabilidade fiscal, onde o ser humano é superior ao Estado, contemplando reflexões acerca do crescimento econômico, da distribuição de renda e da relação Estado e cidadão.

Para compreender melhor o conceito de Educação Fiscal, pode-se dizer que a formação do homem é muito mais ampla do que apenas aprender, ela extrapola o seu individual de forma a chegar ao social, onde exerce influência. Isto é entendido como cidadania, a atuação como cidadão é capaz e fundamental para transformações sociais necessárias. Somos capazes de nos organizarmos para defender os interesses da coletividade e solucionar problemas por meio dos instrumentos de participação popular que temos, sabendo ser crítico com a informação que lhe chega, “a vivência democrática da cultura não está na simples divulgação de uma cultura já pronta e acabada. É preciso ampliar o olhar para a cultura democrática, resgatando a memória coletiva” (PNEF, 2009, p.19).

Um dos objetivos propostos pelo PNEF é justamente a convivência com essa prática educativa, fundamentada em conteúdos que privilegiam os princípios<sup>45</sup> ético, estético e político. A Educação Fiscal proporciona o exercício da cidadania por meio da conscientização e sensibilização da real função social dos tributos, em prol do controle social da boa aplicação dos recursos públicos arrecadados. Um amplo projeto que visa propiciar ao cidadão, o bem estar social, a consciência e construção crítica no que tange aos seus direitos e deveres, buscando com isso a efetivação não só dos direitos e garantias como também dos Princípios fundados na dignidade humana.

No contexto fiscal, serão objetivos a conscientização da função social dos tributos, a compreensão do papel do Estado e seu financiamento, proporcionando domínio dos instrumentos para o controle democrático dos gastos públicos, e a vinculação das práticas sociais para o exercício efetivo da cidadania. Assuntos já trabalhados anteriormente que permitiu chegar até aqui observando que o tributo é a contribuição de todos para construirmos uma sociedade mais justa, cabendo a sociedade então como já visto, o papel de participar, fiscalizar e controlar a gestão pública, como forma do exercício efetivo da cidadania por um déficit democrático cada vez menos presente em nossa sociedade. Pois, no momento que uma educação de qualidade é alcançada se torna permanente, por isso a importância de democratizar as informações sobre as finanças e gestão pública.

A partir do momento que a dinâmica e a importância desses processos na vida individual e coletiva de todos for percebida, há a grande possibilidade de mudança de paradigma. Uma mudança de comportamento que passará a repudiar o mau uso dos recursos públicos, pois é do Estado que os cidadãos dependem para suas condições mínimas, da dignidade e a esperança em se construir um futuro melhor, com uma sociedade justa, livre e solidária ao combate à exclusão social. Entretanto, para encontrarmos o caminho para uma gestão pública transparente que proporcionará esse contexto, depende da participação consciente da população, o que, pretende ser alcançada por meio da Educação Fiscal, uma porta que se abre para o processo consciente da participação popular.

---

<sup>45</sup> A ESAF, trás esses princípios como sendo, o *princípio ético*: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum; o *princípio estético*: da sensibilidade, da criatividade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais; o *princípio político*: dos direitos e deveres da cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática (PNEF, Caderno 1, 2009, p.21).

Desse modo, a Educação Fiscal deve ser entendida como um instrumento de disseminação de uma nova cultura cidadã, fundada no pressuposto de exercer diretamente o poder popular através da participação no processo de planejamento, elaboração, controle e avaliação das políticas públicas, assumidas como objetivos fundamentais do Estado brasileiro. Organizando assim a sociedade para defender os interesses da coletividade e solucionar problemas por meio do diálogo e do acompanhamento da gestão pública, atuando para fazer da nação um Estado Social de Direito capaz de compreender e atuar em seu entorno social.

A prática dessa cidadania reflete diretamente na vida das pessoas e da sociedade, uma prática benigna e saudável à cidadania, aprendendo a trabalhar com os desafios e incertezas que procuram soluções para os problemas surgidos no cotidiano, para Demo (2000, p.9-12) “aprender é a profunda competência de desenhar o destino próprio, de inventar um sujeito crítico e criativo, dentro das circunstâncias dadas e sempre com sentido solidário”. Contribuiria assim para uma formação de hábitos e atitudes coletivas, estimulando todas as camadas sociais a participarem de movimentos sociais que resgatem a vida mais justa e solidária, que em contrapartida forma agentes mais exigentes que controlam e fiscalizam a atuação do Estado.

A crise do sistema representativo que vivemos, seria resolvido com o melhor aproveitamento da nossa democracia, e para tanto é fundamental fortalecer o papel constitucional da participação popular por meio da manifestação direta da vontade do povo, o que nesse contexto, combateria a malversação e o uso irracional dos recursos públicos, revertendo suas próprias mazelas e modificando essa realidade.

A Educação Fiscal passa a ser então esta ferramenta para estimular o crescente poder do cidadão quanto ao controle democrático que pode exercer incentivando-o a participar nas definições de políticas públicas e na elaboração de sua execução. Sendo compreendida como uma abordagem capaz de interpretar vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, fazendo com que cada um de nós compreenda o dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade. Conscientizando a todos sobre a importância de sua participação no acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com transparência e eficiência, buscando assim minimizar o conflito da relação entre Estado arrecadador e cidadão contribuinte.

Disseminar informações e conceitos sobre gestão fiscal favorece a intensificação da participação social. Nesse sentido, para Najla (2004)<sup>46</sup> há uma crescente demanda social pela reflexão e ação sobre esses temas, se manifestando no sentido de não inibir a cidadania, construindo um elo entre o conhecimento, a necessidade social e a qualidade de vida de cada cidadão, norteando assim a boa formação do cidadão.

A implementação das ações do PNEF<sup>47</sup>, contribuirá para desenvolver de forma ética e responsável a formação do indivíduo, visando desta forma o desenvolvimento a respeito de seus direitos e deveres no tocante ao valor social dos tributos, dando ênfase ao exercício da cidadania e conseqüentemente ao controle social em prol de uma sociedade não meramente formada por espectadores.

Buscando dessa forma segundo Morin a mudança ao refletir sobre essa educação para o futuro, em suas palavras:

A consciência de nossa humanidade, nesta era planetária, deveria conduzir-nos à solidariedade e à comiserção recíproca, de indivíduo para indivíduo, de todos para todos. A educação do futuro deverá ensinar a ética da compreensão (MORIN, 2002, p.78).

Tendo a Educação Fiscal uma perspectiva para encontrar a nova base de mudança, perfeitamente viável, ética<sup>48</sup>, um valor que emerge de uma consciência de que o ser humano está conquistando, coletivamente, reconhecendo sua responsabilidade pelo destino comum.

---

<sup>46</sup> Texto utilizado no Programa Salto para o Futuro, texto na íntegra disponível em <http://www.tvebrasil.com.br/SALTO/boletins2004/cp/tetxt1.htm>

<sup>47</sup> O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) propõe-se a: ser um instrumento de fortalecimento permanente do Estado democrático; Contribuir para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação; Difundir informações que possibilitem a construção da consciência cidadã; Ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado; Contribuir para aperfeiçoar a ética na administração pública e na sociedade; Harmonizar a relação Estado-cidadão; Desenvolver a consciência crítica da sociedade para o exercício do controle social; Aumentar a eficiência, a eficácia e a transparência do Estado; Aumentar a responsabilidade fiscal; Obter o equilíbrio fiscal; Combater a corrupção; Promover a reflexão sobre nossas práticas sociais; Melhorar o perfil do homem público; Atenuar as desigualdades sociais (PNEF, 2009).

<sup>48</sup> Ética é a reflexão sobre os hábitos adotados nas relações humanas, “é a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade” (VÁSQUEZ, 2001, p.23). O comportamento do homem que de agir, passa a refletir sobre seu comportamento em sociedade, desta forma, a idéia ética é inseparável da idéia de justiça na sociedade, contribuindo para a democracia e os direitos do homem, para Iatorala (2005, p.105) “a cidadania como noção de direitos e deveres do homem em comunidade somente pode ser vista a partir dos direitos humanos e da idéia de justiça”.

### **3.2. O Programa Municipal de Educação Fiscal no Município de Santa Maria como instrumento de participação popular**

A relação entre cidadão e o Estado arrecadador, ainda deixa muito a desejar para a qualidade e eficácia das políticas públicas no Brasil, pelo fato das prioridades estabelecidas pelos administradores públicos não coincidirem sempre com as prioridades da sociedade. Acrescenta-se ainda a este fator, que muitos dos tributos recolhidos já estão destinados a parcela para pagamento de dívida pública<sup>49</sup>, subtraindo-se assim recursos essenciais à realização das políticas públicas, comprometendo o atendimento das necessidades sociais, momento em que a sociedade não sente retorno desses recursos, os quais também deveriam suprir suas necessidades, já que são destinatárias nesse processo de arrecadação.

Observa-se que quanto maior a participação da sociedade organizada no controle democrático e na fiscalização do gasto público, maior será a transparência que combate a má administração do dinheiro público, possibilitando a eficiência da gestão pública. Para isso é justo entender que para alcançarmos tais objetivos, é fundamental que a destinação dos tributos seja revestida como instrumento de distribuição de qualidades primordiais ao cidadão.

No município de Santa Maria, o Programa Municipal de Educação Fiscal – PMEAF trabalha para que essa participação popular seja cada vez mais ampliada para maior afirmação de um costume democrático. Desde 2002, o programa discute a questão fiscal em âmbito municipal, conscientizando sobre a função sócio-econômica do tributo, juntamente com as Secretarias de Município de Educação e Finanças, como exemplo para a boa prática da educação fiscal. Pois há de se ressaltar que apenas o fato de existir o PNEF, programa nacional, não é suficiente para consecução dos objetivos se não restar disseminada a conscientização atinente ao "grau de desenvolvimento e efetivação da democracia" (Modesto, 1995, p.57-62) em cada município, vez que os programas não bastam, por si só, para determinar a participação do povo, via de regra, acomodado e desinteressado das questões sociais, cabendo engajamento nessa questão

---

<sup>49</sup> Dívida pública é a dívida contraída pelo governo com entidades ou pessoas da sociedade para a) financiar parte de seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de tributos ou b) alcançar alguns objetivos de gestão econômica, tais como controlar o nível de atividades, o crédito e o consumo ou, ainda para captar dólares no exterior.(<[www.sefaz.al.gov.br/pef/curso\\_educacao\\_fiscal](http://www.sefaz.al.gov.br/pef/curso_educacao_fiscal)>)

por parte de cada município de modo a chamar atenção dos seus munícipes para essa temática.

O PMEUF de Santa Maria atua em 35 municípios vizinhos, que tem como público alvo os estudantes, crianças e adolescentes; essa participação envolve professores, alunos e indiretamente seus pais, que passam a fazer parte do assunto através de seus filhos, sensibilizando e informando com palestras, cursos e oficinas<sup>50</sup>. O programa obtém cada vez mais êxito à medida que, das 85 instituições públicas de ensino municipal, 65 já fazem parte do programa, além do fato de ter ganhado destaque em 2012 como vencedor do Prêmio Nacional de Educação Fiscal.

Atualmente, o PMEUF atingiu todos os níveis de estudantes, desde a educação infantil até os universitários, envolvendo mais de 16 mil alunos<sup>51</sup>. O projeto pedagógico do programa gira em torno de questões como: “carga tributária”, “gestão dos recursos públicos”, “sonegação e corrupção”, isto é, a função sócio-econômica do tributo em si e o acompanhamento e aplicação dos recursos postos à disposição da Administração Pública.

É importante enfatizar que a participação é um direito tão nosso, que basta perceber a premissa básica que é do povo que emana o poder, contudo, não tem como ficar meramente de espectador com a coisa pública. É necessário que todos da sociedade se movimentem em pró do coletivo, como verdadeiro exercício de cidadania. Permitindo que a comunidade local conheça e compreenda as contas públicas nos assuntos referentes aos (altos) impostos pagos e qualidade dos serviços que o contribuinte recebe em troca no município em que vive, e assim tornando os cidadãos agentes de controle social local, papel este, fundamental para a prática democrática. É satisfatório perceber que é possível que os agentes de controle social alcancem conhecimento pertinente às metas fiscais e tão logo a sua fiscalização.

O PMEUF em Santa Maria conta também com o apoio da Secretaria da Fazenda Estadual, da Receita Federal, da Câmara dos Vereadores de Santa Maria, e da Universidade Federal de Santa Maria, para que em um trabalho conjunto, despertem a cidadania nos alunos, transformando-os em adultos responsáveis e conscientes que

---

<sup>50</sup> Entre os eventos que o Programa promove, está o “Festival Cid legal Canta e Dança, Educação Fiscal em cena; Educação Fiscal na linha da cidadania” que é um projeto para levar conhecimento sobre a administração pública, a função sócio-econômica do tributo, o acompanhamento dos recursos públicos e a fiscalização dos gestores públicos, de forma criativa, pedagógica e divertida para despertar interesse pelo tema aos estudantes.

<sup>51</sup> Fonte do site <http://www.santamaria.rs.gov.br/educacaofiscal>

colaborem para tornar o município em que vivem e o Estado, cada vez maior e melhor. Um dos assuntos destaques do Programa, por exemplo, é a emissão da nota fiscal, onde são disseminados que somente através da emissão da nota fiscal, o imposto pago pelo cidadão no momento da compra de um bem, poderá chegar aos cofres públicos para ser usado no atendimento das necessidades coletivas.

Por meio dessa importante ferramenta do processo democrático, é que a comunidade passa a entender e logo a se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública podendo principalmente acompanhar e controlar as ações de seus governantes através de prestação de contas e fiscalização da aplicação certa dos recursos. Previsão esta, expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, onde diz que “a sociedade tem o direito de exigir contas a qualquer agente público da sua administração.”<sup>52</sup>

É através desse processo de amadurecimento da democracia que o cidadão aos poucos vai descobrindo a força que o tributo agrega, embora esse processo seja lento, se amadurece a cada dia, como em Santa Maria, que torna nossas instituições mais fortes e com estímulos para avançar de forma mais justa. Nada mais é do que compartilhar da administração local juntamente com os agentes públicos, uma forma de participar ativamente da condução dos assuntos públicos em pró não só de seu interesse, como também solidariamente em pró de toda a sua comunidade.

É relevante ressaltar que por se tratar de norma constitucional norteadora, a participação popular é de caráter obrigatório, assim como devemos nos nortear e zelar pela transparência e o controle popular na gestão fiscal. Buscando o exercício mais efetivo da cidadania e o respeito ao Princípio do devido processo legal em seu sentido substantivo, que tem por seus principais traços a oralidade e o debate efetivo sobre a matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiver em jogo direitos coletivos em sentido amplo.

Em suma, o papel disseminador da Educação Fiscal como uma das ferramentas para despertar a conscientização social, funciona como veículo a fim de legitimar cada vez mais a cidadania, fazendo com que a participação dos particulares nos assuntos de interesse público, intimamente ligadas ao tema da moralidade administrativa e da gestão democrática, represente a democratização das relações do

---

<sup>52</sup> ALTAVILA. Ao mencionar em sua obra *Origem dos direitos dos povos* (1964, p. 218) a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.



Estado para com o cidadão, aqui considerado não mais o administrado, e sim agentes participativos que o são. Nesse ponto Medauar (2001, p.41) arrisca a dizer que “certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a administração, menor seria o índice de corrupção”.

Com isso, objetivando a integração em busca de uma melhor administração pública que reflète diretamente na vida de cada um, relacionando a gestão fiscal, os gastos públicos e o controle popular por meio de uma transparência efetiva, além de pressupor que a sociedade estando politicamente preparada desde cedo, ativa e disposta a angariar causas da coletividade, exigirá mais dos seus dirigentes uma postura ética, sendo um mecanismo de proveito coletivo, provocando um caráter solidário e mais justo a todos. A fim de gerar diretrizes de um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento da responsabilidade fiscal, ESAF (2009), pois como já estudamos nas formas de participação popular o mais importante é fazer uso delas para garantir a concretização de seus direitos e de sua cidadania plena, com a consciência de o quanto importante é a participação do indivíduo na gerência das políticas públicas.

Após ter analisado nesse trabalho a importância da função social dos tributos, e o quanto importante é a sua arrecadação para financiar o Estado e consequentemente fazer garantir os direitos fundamentais, fica mais esclarecido o papel importante que os tributos tem e que todos somos contribuintes e acima disso cidadãos. Tendo o dever-direito de saber qual o montante dos tributos que está direcionado para cada coisa.

Sendo assim o PMEF tem relevante papel social, uma vez que, tendo a população local se manifestado e participado sobre o tema, o administrador toma conhecimento que a comunidade está engajada em fiscalizar a coisa pública, e dessa forma mais justa e transparente, ficaria mais prático não só para controlar os atos dos governantes, como também a beneficiar toda a sua comunidade de seus efeitos resultantes de ações dos próprios particulares.

Consequentemente usando a correta alocação dos recursos públicos, pautada pelo princípio ético e da busca estratégica de como instrumentalizar esse meio para o exercício do controle na gestão pública, isto é, do controle democrático no sentido correto da palavra, assegurando assim a missão do PNEF de conscientizar a sociedade com ações que buscam despertar no cidadão a vontade de acompanhar a aplicação dos recursos posto a disposição da Administração Pública, fiscalizando para que os tributos arrecadados sejam efetivamente aplicados conforme as prioridades de toda a população.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O andamento da pesquisa realizada, seguiu em mente o objetivo principal no que diz respeito à implementação da Educação Fiscal para a atuação da sociedade no controle social para uma gestão pública transparente, oscilou entre a análise do regime democrático, para, em um segundo momento analisar a dinâmica do exercício da cidadania nas políticas públicas no Brasil, do direito/dever de fiscalizar, destacando por fim, o papel do Programa Municipal de Educação Fiscal em Santa Maria.

Fez-se um estudo desde o surgimento do Estado, de seu importante papel em prestar os serviços necessários à sociedade, e para tanto como funciona seu financiamento para que a arrecadação se destine aos anseios de seus governados, cruzando desta forma, com a importância que tem em a sociedade participar do controle de fiscalização dos tributos e sua correta aplicação, em participar das decisões e planos de governo de sua comunidade, o direito que tem de ser ouvida e o dever do compromisso em colaborar para o crescimento e melhoramento da sociedade.

Como não se pode abordar o tema controle social sem analisar a questão da participação, o estudo abordou além da evolução da participação social nos assuntos do Estado, quais são as formas usuais de participação dos cidadãos nas interações e influências diretas nas políticas públicas. Passando rapidamente pelo conceito de cada forma de controle social, difundindo assim o importante papel da Educação Fiscal, objeto central da pesquisa, se tornar assunto cotidiano em toda a comunidade para o efetivo exercício da cidadania, que para tanto é necessário conhecer das possibilidades que os cercam, objetivando diminuir o déficit democrático, pois como se sabe é a desinformação que gera o conformismo, por consequência cidadãos meramente espectadores.

Analisando, com base nas metas do Programa Nacional de Educação Fiscal, uma das ferramentas de controle social para que a gestão pública possa acontecer de forma efetiva e útil a todos, oferecendo os conjuntos de possibilidades que todos têm em exigir de seus governantes prestações de contas de forma ampla, facilidade ao acesso das informações e primordialmente a aplicar em retorno positivo a toda a

comunidade a destinação dos tributos de forma justa, democrática e necessária, em fim, transparência e publicação dos atos públicos.

Por fim, com base em tudo o que foi levantado e exposto neste trabalho de conclusão da pós-graduação, conclui-se que a participação popular no acompanhamento dos assuntos de governo é considerada pertinente e relevante, garantindo condições para uma sociedade politicamente organizada, promovendo ações de controle social, no entanto, por falta de interesse na maioria das vezes dos próprios governantes em divulgar informações necessárias para o incentivo da participação popular, bem como a falta de iniciativa da sociedade em buscar conhecimento, o controle social da gestão pública que poderia ser efetivamente usado em prol do interesse da coletividade são apenas conceitos fragmentados ainda com pouca aplicabilidade, desejando por esses motivos, implementar a Educação Fiscal como hábito e ferramenta para a participação política e a possibilidade de nascer a partir daí um verdadeiro movimento de controle social que vise o interesse geral.

## REFERÊNCIAS

ALTAVILA, Jaime de. *Origem dos direitos dos povos*. Melhoramentos, 4ªed. São Paulo, 1964.

ARENDT, Hannah. *Entre o passado e o futuro*. 5ªed. Editora Perspectiva. São Paulo, 2000.

AURÉLIO, Dicionário da Língua Portuguesa. 5ªed. Positivo Livros. São Paulo, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros, 12ªed. São Paulo, 2000.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2012.

BOFF, Leonardo. *Ethos mundial*. Editora Sextante. Rio de Janeiro, 2000.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Direito tributário – com anotações sobre direito financeiro, direito orçamentário, lei de responsabilidade fiscal - coleção sinopses jurídicas vol. 16*. 9 ed. rev. e atual. Saraiva. São Paulo, 2006.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Saraiva. São Paulo, 2005.

DEMO, Pedro. *Conhecer e aprender: sabedoria dos limites e desafios*. Artmed. Porto Alegre, 2000.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. 3ªed. Cortez. São Paulo, 1996.

DEMO, Pedro. *Saber pensar*. Cortez. São Paulo, 2000.

DINIZ, Eli. *Globalização, ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura recente*. Rio de Janeiro, 1998.

EINSTEIN, Albert. *Como vejo o mundo*. Tradução: Mein Weltbild. 16ªed. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1981.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 2ª Ed., EDUSP/FDE. São Paulo, 1995.

FERREIRA, Delson. *Manual de sociologia*. São Paulo: Atlas, 2001.

GADOTTI, Moacir. *Escola cidadã*. Cortez/autores Associados. São Paulo, 1999.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. ampl. rev. e atual. Atlas. São Paulo, 2005.

GRECO, Marco Aurélio. *Dinâmica da tributação de procedimento*. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1979.

IATAROLA, Ana Cristina da Silva. *Capacidade Contributiva*. Dissertação de mestrado. Gama Filho. Rio de Janeiro, 2005.

JOHNSTON, Derek. *História concisa da filosofia: de Sócrates a Derrida*. Tradução: Rogério Bettoni. Edições Rosari. São Paulo, 2008.

LEI COMPLEMENTAR Nº101 de 2000

LOCK, Fernando do Nascimento. Revista Eletrônica de Contabilidade do Curso de Ciências Contábeis da UFSM. Santa Maria, 2004.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. Malheiros Editores. São Paulo, 2002.

MARQUES, Luis Eduardo Rodrigues. *Gerações de direitos: fragmentos de uma construção dos Direitos Humanos*. Dissertação de Mestrado em Direito Universidade Metodista de Piracicaba. São Paulo, 2007.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. Revista dos Tribunais, 5ªed. São Paulo, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 36ªed. Editora Malheiros. São Paulo, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Editora Malheiros. São Paulo, 2000.

MODESTO, Paulo. *Direito e Poder Político. Estado e Direito – O problema da legitimidade*. Revista dos Tribunais. São Paulo, 1995.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 5ªed. Cortez. São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. *Identidade étnica, identificação e manipulação*. In: Identidade, etnia e estrutura social. Pioneira. São Paulo, 1976.

PNEF - Programa nacional de educação fiscal: Caderno 1: Educação Fiscal no Contexto Social; Caderno 2: Relação Estado Sociedade; Caderno 3: Sistema Tributário Nacional; Caderno 4: Gestão Democrática dos Recursos Públicos. Escola de Administração Fazendária – ESAF. 4ªed. Brasília, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINKS, Peter Kevin. (Org.) *Reforma do*

*Estado e Administração pública gerencial*. Tradução Carolina Andrade. 4ªed. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2001.

RAMOS, Elival da Silva. *A valorização do processo administrativo. O poder regulamentar e a invalidação dos atos administrativos*. Ed. Malheiros, 1ªed. São Paulo, 2000.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. 15ªed. Record. Rio de Janeiro, 2008.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E FAZENDA. *A história dos tributos: uma conquista do homem*. Vitória, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores. São Paulo, 2002.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. Dissertação de mestrado. *Controle social da gestão pública: análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul*. Pós-graduação da Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de participação*. Del Rey. Belo Horizonte, 1997.

SOUZA, Herbert. *Ética e Cidadania*. Moderna. São Paulo, 1994.

STRECK, Lenio Luiz e DE MORAIS, José Luis Bolzan. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Livraria do Advogado, 2003.

VASQUEZ, Adolfo Sánchez. *Ética*. 21ed. Civilização Brasileira. São Paulo, 2001.

## ENDEREÇOS ELETRÔNICOS

BARBOSA, Najla Veloso Sampaio. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/SALTO/boletins2004/cp/tetxt1.htm>>. Acesso em: Agosto e Setembro de 2012.

CARVALHO, Maria do Carmo A. *Participação social no Brasil*. Instituto Polis, 2007. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=169](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169) arquivo em PDF >. Acesso em: Julho e Agosto de 2012.

FURRER, Luiz Ernesto. Disponível em: <[www.advogado.adv.br/artigos](http://www.advogado.adv.br/artigos)>. Acesso em: 25 de Setembro de 2012.

MINISTÉRIO FA FAZENDA. Sítio oficial: <[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>. Acesso em: Setembro e Outubro de 2012.

MODESTO, PAULO. *Participação popular na administração pública*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp%3Fid%3D2586+Participa%C3%A7%C3%A3o+popular+na+administra%C3%A7%C3%A3o+p%C3%BAblica&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=BR>> Acesso em: 08 de Outubro de 2012.

RECEITA FEDERAL. Sítio oficial: <[www.receita.fazenda.gov.br/leaozinho](http://www.receita.fazenda.gov.br/leaozinho)>. Acesso em: Agosto e Outubro de 2012.

RICCI, Rudá. *Por uma lei de responsabilidade social ou para se contrapor ao Estado facilitador*, 2004. Disponível em: <[www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm](http://www.espacoacademico.com.br/033/33ricci.htm)>. Acesso em: 22 de Setembro de 2012.