



## **A MATERIALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: GESTÃO PÚBLICA MAIS TRANSPARENTE POR MEIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA FISCAL**

### **THE MATERIALIZATION OF PARTICIPATIVE DEMOCRACY: MORE TRANSPARENT PUBLIC MANAGEMENT THROUGH POPULAR PARTICIPATION IN THE EXERCISE OF FISCAL CITIZENSHIP**

Thaís Louise Dias Veiga<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem por escopo analisar a importância em ampliar cada vez mais a participação popular no controle fiscal e conscientizar o exercício da cidadania no que concerne à materialização da democracia participativa, no sentido de intensificar a cidadania na sociedade e despertar no cidadão a importância da sua participação, principalmente no que diz respeito ao contexto fiscal, a fim de buscar identificar as possibilidades que temos em nosso contorno democrático para o aprofundamento da democracia a partir da educação e conscientização fiscal. Com isso, tem-se o seguinte problema de pesquisa: a participação popular na gestão pública pode vir a colaborar enquanto instrumento de exercício da cidadania fiscal para materializar a democracia participativa? Para tanto se utilizou o método de abordagem dedutivo, método de procedimento monográfico e técnicas de pesquisa que se resumem à pesquisa bibliográfica em livros, revistas, periódicos, notícias e dissertações. Os objetivos específicos, em conformidade com a divisão dos tópicos, são o de analisar a democratização e a participação popular no sentido de avançar em uma governança pública democrática; identificar o exercício da cidadania fiscal e; examinar a política pública municipal de controle fiscal por meio dos instrumentos de transparência interativa. Desse modo, a conclusão é no sentido da importância de revelar à sociedade os meios de direitos e responsabilidades que possuem, de modo a conscientizar os cidadãos da posição de agentes participativos que devem ocupar no que concerne à materialização da democracia, avaliando ferramentas de transparência que colaborem para ampliar cada vez mais os setores da sociedade civil, despertando no cidadão a importância que tem a sua participação no gerenciamento das políticas públicas, a fim de promover um impacto mais significativo para uma governança da gestão pública mais transparente.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM; Advogada; Membro da Comissão de Estudos de Direito Constitucional da Ordem dos Advogados do Brasil, subseção Santa Maria - RS. E-mail: [thaislouisedias@gmail.com](mailto:thaislouisedias@gmail.com)



**Palavras-Chave:** Participação popular. Educação Fiscal. Controle fiscal. Transparência. Gestão pública.

**ABSTRACT:** This paper aims to discuss the importance of increasingly expanding popular participation in fiscal control, raising awareness of the exercise of citizenship with regard to the materialization of participatory democracy, in the sense to intensify citizenship in society and awaken no citizen to the importance of their participation in the fiscal context, especially with regard to the management of public policies and the control of the application of public spending, seeking to identify the possibilities that we have in our democratic outline for the deepening democracy through education and fiscal awareness. It is intended to reflect here misinformation as the main cause of society's omission in relation to matters of collective interest, as well as the problem of the democratic deficit in popular participation due to the lack of interest of those surveyed, considering tax education as an instrument to enhance the exercise of citizenship, aiming reveal to society the means of rights and duties they have to collaborate with a greater development of the community, making citizens aware of the position of participatory agents they must occupy, not worrying about the materialization of democracy, evaluating transparency tools that collaborate to expand each time more the sectors of civil society, awakening in the citizen the importance of their participation in the management of public policies, in order to promote a more significant impact for transparent fiscal responsibility.

**Keywords:** Popular participation. Education Tax. Fiscal control. Transparency. Public Management.

## 1. Introdução

Este artigo propõe analisar o papel da democracia participativa a favor de uma gestão democrática dos recursos públicos dando relevância ao controle fiscal a fim de promover de forma mais significativa o exercício da cidadania no que concerne à materialização da democracia. Buscando demonstrar a importância dos instrumentos de participação popular que temos ao alcance para através deles efetivar os direitos sociais em prol de uma sociedade ativa, despertando no cidadão a consciência do impacto positivo que suas ações podem causar no gerenciamento das políticas públicas, intensificando a cidadania através da democratização dos recursos públicos, fiscalização e transparência, tendo em vista a relevância do controle social e fiscal.



Através da consciência fiscal ao alcance de todos como passaporte de ampliação da participação popular, despertando nos cidadãos o propósito do exercício da cidadania que existe a disposição como ferramenta para o combate ao déficit democrático, de modo a conscientizar a relação direito/dever do controle social quanto aos gastos públicos, aumentando a transparência da gestão pública em busca de maior eficiência na destinação dos recursos públicos e gerenciamento das políticas públicas, garantindo assim, pela educação fiscal, a manutenção do Estado Democrático de direito mais participativo e atuante nos assuntos de interesse público.

A análise deste artigo pretende alcançar a efetivação da participação cidadã no controle fiscal em prol de uma sociedade ativa e consciente de suas ações, para concretizar uma gestão pública democrática a fim de promover o exercício digno e responsável da cidadania. É inegável que uma sociedade mais informada e devidamente engajada estará incentivada a participar do controle da gestão pública, sendo assim um bom motivo para se analisar a importância que todos tem em buscar uma melhor administração dos gastos públicos, conquistando assim maior autonomia e efetivação dos nossos direitos e deveres como cidadãos. Sendo imprescindível saber dos mecanismos de participação da sociedade para que possa ser possível trabalhar em prol de uma sociedade que atue no gerenciamento das políticas públicas.

O desenvolvimento do estudo pressupõe a desinformação como uma das principais causas da omissão da sociedade em relação a assuntos de interesse coletivo e considera que a consciência fiscal a partir da educação teria o condão de alcançar o envolvimento da população, buscando identificar as possibilidades que temos em nosso contorno democrático para o aprofundamento da democracia através das ferramentas de democracia participativa, despertando no cidadão a importância de sua participação no gerenciamento das políticas públicas, passando da posição de mero espectador à de agente participativo em prol da sociedade, pois a democratização da gestão pública pode gerar diretrizes de um verdadeiro desenvolvimento fiscal de atuação e transparência.

## **2. Democratização e Participação Popular para o avanço na governança pública**



Fundamentam-se sobre o Estado Democrático de Direito em nosso país dois valores democráticos fundamentais: soberania e participação popular, que se irradiam sobre o ordenamento jurídico, reafirmados pelos instrumentos de participação cidadã garantidores da forma direta e ativa de exercício da cidadania pela sociedade civil na Administração Pública. Nesse sentido, o viés democrático do exercício da soberania popular é legitimador da ordem e empodera os cidadãos na construção de uma cidadania mais ativa (CORRALO, 2010). É sob o aspecto da participação popular que será depositado a confiança de desvencilharmos o gerenciamento das políticas públicas, considerando o déficit democrático da atual conjuntura em que estamos diante, pretendendo-se a qualificação das ferramentas de democracia participativa mediante à compreensão da sociedade quanto ao direito e responsabilidade em participar das práticas governamentais como instrumento de participação na gestão pública, até hoje não solidamente implementada.

O contexto democrático passa por um conceito que sofre constante aperfeiçoamento, ainda mais devido a deficiência da democracia representativa, que gera impacto em todo o desinteresse por parte da sociedade quanto aos assuntos públicos e políticos de governança. O Estado sob a representação de um governo tem a finalidade de alcançar um bem comum, segundo as características do Estado Democrático de Direito, aliado à isso temos a democracia participativa, onde se reconhece a importância da efetiva participação popular para as decisões e destinos do Estado, no intuito de colaborar em alcançar esse bem comum almejado, 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, que apesar de ser apresentado como um dever, deveria ser encarado como uma responsabilidade, e até mesmo uma autorresponsabilidade pela coisa pública por parte dos cidadãos (SANTOS, 2002).

A democracia participativa, apesar de não se limitar apenas a participação popular, ela pressupõe a participação cidadã, desde em tomadas de decisões, a fiscalização e ao controle constante dos cidadãos sobre seus governantes. É evidente que a materialização desta democracia é benéfica para a sociedade, principalmente num espaço de municipalismo,



orientando os governos e os próprios representantes eleitos quanto ao pensamento do povo a respeito de questões e atos que serão sentidos direta ou indiretamente por ele na vida em comunidade. O avanço da participação política pela sociedade civil, assegura ao cidadão o poder de influenciar na sua comunidade e confere, por sua vez, grande mecanismo de expressão da vontade popular além da cidadania meramente em processo eleitoral. O cidadão tem o direito de participar e a responsabilidade de controlar a atividade estatal, estando apto para participar desde a elaboração à fiscalização do planejamento da gestão pública municipal em busca de transparência e maior eficiência da gestão.

Como ensina Leal (2020), a transparência e o dever de prestação de contas, somado à participação social, são premissas para a operacionalização da democracia e do exercício do poder político, sendo formas importantes a serem efetivadas, pois asseguram o processo democrático e colaboram para a gestão e ações do governo na Administração Pública. Nesse ínterim, os instrumentos da democracia participativa, em destaque a audiência pública, aparecem como meios importantes de atuação e decisão no processo político.

Promover o controle social da gestão pública de modo a revelar à sociedade civil os meios que possuem para colaborar com o maior desenvolvimento das necessidades da sua comunidade e fortalecer a democracia para trazer benefícios para uma boa administração pública ao assumir suas funções com mais transparência, eficiência e eficácia alinhada às demandas da sua comunidade. Do contrário, faz jus lembrar os ensinamentos de Bonavides quando diz: “Pertence à democracia participativa e faz do cidadão-povo a medula da legitimidade de todo o sistema. Acaba-se então a menoridade democrática do cidadão - meio povo, meio súdito” (2001, p.35).

A lógica animadora desta constatação é perceber que a cidadania está por trás das transformações sociais, e a participação popular torna a cidadania mais fortalecida e desta forma, a sociedade mais democrática. A discussão e o palco de debates e avaliação com a população mediante audiência pública, por exemplo, é importante subsídio para a gestão pública local traçar e cumprir suas prioridades e metas, e acompanhamento e avaliação dos recursos e aplicação dos gastos públicos, devendo-se integrar aos instrumentos de participação popular como ponto fundamental para a democratização da sociedade e



consolidação da cidadania que não pode ficar restrita à meros atos do governo de divulgação da sua gestão, pois gera impacto em toda a sociedade quanto aos assuntos públicos e políticos de governança. Com o cidadão exercendo plenamente sua cidadania, o funcionamento da máquina administrativa, no sentido de trabalhar mais efetivamente às causas de maior relevância e interesse coletivo, seria capaz de receber maior impulso na sua engrenagem.

A democratização, principalmente da gestão pública local, auxilia a sociedade não só a controlar as ações do governo municipal, como também permite que a sociedade civil atue na vida política e social contribuindo para a formulação das propostas de prioridades e de intervenção e ofereçam ao poder público respostas e demandas para buscar sua implantação, promovendo assim ampliação da transparência e promoção da cidadania. Reforça-se aqui a ideia de que é sempre fundamental e salutar a apropriação legítima do exercício do poder político por parte de um maior número de pessoas possíveis, e isto implica uma necessária revisão e olhar atento para as instituições políticas da democracia (LEAL, 2020).

Vislumbrar um fortalecimento dos direitos de participação política, amplia consideravelmente os institutos da democracia participativa, abrindo-se novos espaços de controle aos agentes políticos, permitindo-se inserir em um paradigma democrático de participação e controle social dos meios decisórios, no intuito de potencializar a responsabilidade política e cidadã.

Acompanhar a gestão pública é direito elementar e pilar da cidadania e da responsabilidade social, estar atento às questões de interesses comum que possam ser valoradas com a tomada de consciência da capacidade política dos cidadãos. Cidadania se relaciona diretamente com a participação na comunidade política na qual é inserido, desta forma, proporcionar o acesso igualitário ao espaço público é uma condição de construção da própria cidadania (CORRÊA, 2000), significando a realização democrática de uma sociedade compartilhada por todos. Assim, este trabalho pretende apontar a ferramenta da audiência pública como instrumento apto para viabilizar o exercício da liberdade democrática e promover o pleno exercício da cidadania no sentido de engajamento dos cidadãos no controle social e participação ativa no espaço público local da gestão pública.



No momento em que o indivíduo reconhece sua importância, e autorresponsabilidade na participação do contexto social, mais especificamente no que diz respeito ao gerenciamento das políticas públicas, nota a dinâmica da relação entre o binômio Estado-Sociedade e seu papel em colaborar para uma troca de experiência capaz de promover o envolvimento da população com os assuntos de seus interesses. A participação da sociedade civil no exercício do poder concretiza-se na esfera pública com vistas a influenciar nas atividades estatais, isto é, interagir com a sociedade política de modo a resguardar os interesses da coletividade (TEIXEIRA, 2002).

A efetivação da participação popular ainda é muito tímida e restrita, não registrando de fato uma maior participação da sociedade civil nas decisões, com isso o cenário atual acaba sendo de pouca, ou quase nenhuma, participação nos mecanismos de elaboração de políticas públicas e nas decisões, inclusive se levar em conta experiências como as dos Conselhos Municipais de Gestão e Orçamento Participativo, que embora acenem para um progresso na direção da democratização da gestão pública local, ainda não o fazem efetivamente.

A participação popular é fundamental para o êxito da ação governamental em prol das demandas alinhadas as necessidades da sociedade, constituindo maior identidade dos governos locais com seus municípios pela via da interferência do cidadão nas decisões que afetam diretamente sua qualidade de vida. Sendo assim o avanço na materialização da democracia seria melhor trabalhado como instrumento de conscientização e participação cidadã se houver um crescimento maior de interesse e acesso às ferramentas de controle social na gestão pública. Embora não tenha grandes implicações jurídicas em conduzir e implementar políticas de governança, é necessário propiciar estruturação mais corta para o ponto de partida de formação de um consenso mínimo acerca das práticas de participação popular na gestão pública e na disseminação do que é esta governança, desde a indicação dos mecanismos de boas práticas populares na Administração Pública ao incentivo destas práticas, de modo que as instituições públicas assegurem que suas ações estejam direcionadas a construir um modelo mais adequado de governança de inclusão da sociedade civil na condução das políticas públicas (CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M., 2014).



Para tanto é necessário (re)construir base de valores e comprometimento com a importância do exercício da cidadania, respeitando a característica natural de modelo de Estado Democrático onde se permite o exercício da cidadania como forma de constituir espaços em que a ampla atuação da comunidade propicie participação nas peculiares locais, sendo então os instrumentos participativos, mecanismos de exercer a democracia direta como protagonistas proponentes e fiscalizadores das políticas públicas, por exemplo, em favor de uma gestão efetivamente democrática dos bens e interesses comuns, do controle social da Administração Pública a fim de se apropriar legitimamente do exercício do poder político por parte dos cidadãos.

Nesse sentido:

“é preciso que haja processos cognitivos e compreensivos por parte dos cidadãos dos quais resultem obediência fática, pois, sem este grau de consolidação cognitiva, a concretização e funcionalidade destas normas e políticas públicas entram em erosão significativa, convertendo-se em promessas vazias” (LEAL. 2020, p.48)

A participação popular fiscal como condão de proporcionar um diálogo entre Administração Pública e sociedade pela ótica da administração dialógica, favorece consequentemente a tomada de decisões mais consciente e eficaz. E no âmbito municipal a proximidade entre as pessoas teria justamente o papel de potencializar essas medidas de deliberação coletiva, ganhando mais oportunidade de participação popular no âmbito local e garantir a participação e acesso a formulação, acompanhamento e execução de políticas públicas. Cada indivíduo existe de forma recíproca e a democracia favorece essa complexa relação, já que os indivíduos ajudam, regulam e controlam a sociedade para que esta se desenvolva.

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 asseguram a participação, a cidadania e o controle não podem ser meras declarações, as regras jurídicas existem para agir no contexto sobre a realidade social. A democratização e participação popular na Administração Pública por meio dos instrumentos de controle social



permitem avançar rumo ao amadurecimento democrático por parte do cidadão que exerce plenamente sua cidadania, de modo a contribuir para a governança pública.

### **3. O Exercício da Cidadania Fiscal**

A educação é uma das formas mais duradouras de se modificar a realidade e mostrar a capacidade humana que temos para reverter nossas próprias realidades. Uma educação capaz de contribuir para a formação de uma nova moralidade e ética, de formar uma autonomia capaz para se autogovernar, mediante um processo educacional crítico e mais informativo é possível preparar cidadãos 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 ativos e não meros espectadores.

O Desenvolvimento de uma nação está diretamente ligado ao grau de educação do seu povo, quanto maior a educação do indivíduo, maior a sua participação política na sociedade e sua inserção em todo o contexto social. Em outras palavras, é impossível desfrutar de pleno gozo dos direitos e da cidadania, sem as pessoas estarem educadas para tanto, um indivíduo que não recebe a educação adequada é totalmente incapaz de exercer seus direitos e deveres, tornando mais inacessível desfrutar plenamente dos seus direitos.

Nesse sentido, se faz importante primar pela informação, para esclarecer a relação entre controle social e gestão pública, objetivando um diálogo mais transparente da sociedade com a Administração Pública. A participação no contexto das relações humanas, sociais, econômicas, em que cada um é sujeito de sua história e da história de todos, deve ser consciente, com intuito de valorizar a participação popular como uma conquista social. Convidar a atuar na temática da função social dos tributos, na qualidade dos gastos públicos e no acompanhamento do retorno dos recursos públicos à sociedade, no intuito de criar uma conscientização tributária e desenvolvimento das unidades da Federação, é primordial para o fortalecimento democrático. Desta forma a informação e transparência é meio apto à instrumentalizar a sociedade para acompanhar a aplicação dos recursos arrecadados,



enfazando o efetivo exercício pleno da cidadania na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, estimulando-as ao senso crítico, autonomia e participação.

A educação fiscal, que também aparece nesse cenário como um dos meios de potencializar a educação nesse sentido, contribui para formar a consciência do cidadão como potencial instrumento de inserção social no redimensionamento das políticas dos governos. Capaz de sintetizar suas diretrizes nos princípios de ética e cidadania na área fiscal, promovendo um entendimento do que é o Estado; como ele funciona e atua; direitos e deveres em gerenciar os recursos arrecadados; das publicidades e transparência aos atos de gestão. Nesse interim, se almeja promover o entendimento sobre a efetiva participação nesse processo a fim de conquistar adequada difusão de conhecimento na sociedade sobre formas adequadas de fiscalizar a atuação do Estado.

É uma experiência de participação, controle social e aprofundamento democrático, com o objetivo de possibilitar a compreensão das administrações financeiras e orçamentárias do Estado; um conjunto de conhecimentos e atitudes que tem força para influenciar diretamente na vida das pessoas, provocando mudança social, ainda que em seu âmbito comunitário, cada cidadão em sua comunidade sendo participativo e ativo pode transformar a gestão pública local e colaborar para uma política solidária, que começa com a educação das novas e futuras gerações, pautado na necessidade que surge em se organizar melhor como sociedade, com a disseminação de boas práticas de cidadania.

Educar é cumprir um dos preceitos fundamentais da Constituição Federal de 1988 e não apenas quanto aos aspectos de ordem geral, deve também envolver um processo de conscientização que permita o indivíduo conhecer melhor o Estado. A educação de boa qualidade não se restringe à receber informações e se limitar ao conteúdo formal programático, o direito de receber tais informações, opinar e difundir-las além das fronteiras, é previsto também na Declaração Universal dos Direitos do Homem, sem isso, fica inviável a efetiva satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, indispensáveis para a dignidade humana.

Através da educação fiscal, como parcela contributiva para difundir mais nossos direitos e deveres, o indivíduo perceberá a dinâmica entre tributo e Estado e seu papel como



cidadão no controle social e fiscal, contribuindo para construir uma sociedade mais democraticamente participativa sob a ótica da nossa Constituição, sendo para tanto necessário estimular a conscientização de cada um para o pleno exercício da cidadania. A educação desempenha historicamente a função de ponte entre os direitos políticos e os direitos sociais, sendo um direito social genuíno que objetiva durante a infância moldar o adulto em perspectiva, um processo de extensão da cidadania vinculado à dinâmica democrática, devendo ter um alcance de escolarização suficiente para tornar a sociedade ligada ao exercício da cidadania política.

A democracia participativa, viabilizada por meio da educação, deve ser compreendida por aquele que se propõe a ser um instrumento de fortalecimento permanente do Estado Democrático, contribuindo para fortalecer os mecanismos de transformação social por meio da educação, difundindo informações pertinentes que possibilitem a construção da consciência cidadã e ampliar a participação popular na gestão democrática do Estado. Sendo assim a importância de toda a sociedade na participação do contexto social, especificamente no que diz respeito ao gerenciamento das políticas públicas, é elemento de construção para uma troca de experiências a fim de promover o envolvimento da população com assuntos de seus próprios 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 de políticas públicas. 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. Neste contexto a temática da participação cidadã fiscal surge com a finalidade de despertar no cidadão a importância de sua participação no contexto social, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento das políticas públicas e a função social dos tributos. Com o cidadão exercendo plenamente sua cidadania, participando das decisões que direta ou indiretamente lhe afetam e contribuindo para a fiscalização, é possível vislumbrar um melhor funcionamento da máquina administrativa no sentido de que ela seja mais eficaz no seu compromisso com as causas coletivas. Podendo



dizer que as garantias legais de participação popular na vida administrativa do seu governo, não é um direito discricionário, se trata sim de um dever em abrir caminhos possíveis para se conquistar essa participação.

Enquanto membros de uma sociedade, cada um de nós tem direitos e obrigações na construção de um Estado mais justo, sendo preciso disseminar as informações que possibilitem a construção da consciência voltadas para isso, despertando o agente participativo a fim de que este exerça sua cidadania garantida pelo Estado Democrático de Direito. Os desafios que o caminho para o fortalecimento democrático enfrenta, conforme já falado no capítulo anterior são, principalmente, a desinformação e o déficit democrático que causam um esvaziamento na democracia, que provocam falta de interesse e colaboram para uma sociedade menos solidária que caminha no sentido oposto ao desenvolvimento, tudo isso faz com que aumente ainda mais as patologias corruptivas dentro da gestão pública, pois ela cresce na ausência do olhar do cidadão fiscalizador.

Falta à sociedade desenvolver senso crítico para conseguir equilíbrio entre o pensamento crítico não ideológico, o sentimento solidário, os valores éticos, de equidade, respeito e morais de justiça que expressem uma vontade social que prevaleça em todas as esferas, pública e privada, sendo, novamente falando, a educação como um dos caminhos para construir um novo cenário, capaz de trazer mudanças significativas e responder às crises atuais que perpassam pelas políticas públicas sociais. Somente uma sociedade bem informada é capaz de assumir responsabilidade política, superando o sentimento apático que predomina na sociedade atual. Relembrando que só há um meio da democracia funcionar, que é com a participação de todos.

É em face desses obstáculos atuais, que a educação fiscal se faz ainda mais necessária, merecendo dedicação para ser implementada de forma mais ampla, pois se apresenta como um dos meios de minimizar os problemas sociais de gestão pública fiscal e possibilitar a organização da sociedade para o exercício do controle político do governo através de informação e mobilização política. Observando a máxima de que a responsabilidade social é capaz de redefinir o cenário da ação pública no país, articulando



esforços para a superação da desigualdade social, estabelecendo um amplo sistema de monitoramento e avaliação participativa dos gastos públicos.

É essencial nesse cenário a presença de um contribuinte responsável apto a servir como instrumento de combate ao desperdício público, à má gestão, à corrupção e sonegação, consciente da função social dos tributos, dos princípios que norteiam um sistema tributário em prol de uma justiça fiscal que vise melhor redistribuição de renda, acompanhamento, controle e transparência da Administração Pública. Não é atoa que sabe-se da importância de uma sociedade que participa efetivamente consciente da gestão pública em sua comunidade, pois esta colabora bastante para o processo e melhoria da mesma, enriquecendo a responsabilidade social e fiscal, que pode ser conquistada como fruto de um processo amplo de amadurecimento da consciência cidadã.

#### **4. Por uma Política Pública Municipal de Controle Fiscal por meio da cidadania: Instrumentos de transparência interativa**

A participação popular além de colaborar para a democracia participativa, contribui para a manutenção da distribuição equitativa de poder; e a transparência garante a melhor gestão da coisa pública, ambas consequências naturais do modelo de Estado Democrático de Direito, que permite vislumbrar 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 ativos do controle social, exercendo efetivamente a cidadania.

Quando o cidadão passar a compreender a dinâmica em exercer seus direitos e deveres, percebendo a importância de fiscalizar e controlar, há grande possibilidade de mudança do paradigma da coisa pública. Ficando explícito que com uma boa gestão do tributo se constrói uma sociedade mais justa, conhecida como justiça fiscal, mas como nada anda sozinho, isso somente será possível mediante o esforço em comum da sociedade para que se exerça o controle popular do gasto público, do qual todos devemos participar. Desta



forma, a construção de uma sociedade com valores de liberdade, igualdade, justiça e solidariedade depende de todos.

Cada indivíduo e a sociedade existem então de forma recíproca, e a democracia favorece essa complexa relação, “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, 2018). Sendo importante ferramenta que instrumentaliza a democracia participativa, o exercício de participar das decisões e do destino da cidade para deliberar sobre assuntos de comum acordo.

É imprescindível que os munícipes exijam do seu município mais qualidade na prestação dos serviços e nas políticas públicas, mobilizando para a plena conscientização fiscal, isto não é apenas um direito, é também um importante dever em participar da gestão política e colaborar para definir como serão aplicados os recursos arrecadados com os tributos, já que somos nós, sociedade, os responsáveis contribuintes e destinatários da arrecadação.

Quanto a obrigação de fiscalizar, esta não consiste apenas em acompanhar e controlar a aplicação dos recursos e gastos públicos, isto é, ela encontra-se pautada também no dever de combater as formas ilegais e abusos quanto ao (não)pagamento dos tributos, tais como sonegação fiscal, fraude tributária, contrabando, descaminho, pirataria, crimes esses contra a ordem tributária que afetam diretamente o desenvolvimento social e desequilibra a balança das camadas sociais, afetando o município, já que o tributo arrecadado é o meio de servir às necessidades financeiras do Estado de modo que este possa realizar a função social para atender a população por contraprestação.

A obrigação de fiscalização também está em acompanhar a transparência das atividades quanto a correta aplicação do dinheiro público, seja participando da elaboração dos orçamentos públicos, da aplicação e destinação em políticas públicas, seja fiscalizando o controle dos gastos públicos e proporcionando trocas de informação com o administrador. Além disso reflete diretamente e positivamente na sociedade local, alinhando para atenuar o déficit democrático, lembrando que a essência do Direito é a sua aplicação prática, que não deve ser esperada apenas por parte das autoridades públicas que nos representam, aliás, diga-



se de passagem, que esse modelo tem se mostrado bastante desgovernado, sendo preciso sim, garantir o controle popular.

E dentre as ferramentas interativas disponíveis e aptas a exercer o controle social previstas em nossa Constituição, citamos os Conselhos de Políticas Públicas; o Orçamento Participativo; as Audiências Públicas; e a Prestação de Contas. Ferramentas da democracia participativa que aperfeiçoam o sistema de transparência e controle social, funcionando como instrumentos dos quais os cidadãos dispõem para exercer sua soberania política e que permitem o acompanhamento da aplicação dos recursos e políticas públicas.

No que diz respeito ao Conselho de Políticas Públicas, é o lugar onde os cidadãos participam do processo de tomada de decisão da Administração Pública e do processo de fiscalização e controle dos gastos públicos, avaliando inclusive as ações governamentais. Dentro dos Conselhos existem o Conselho Municipal de educação, de saúde e de assistência social, permitindo 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, já que os conselhos representam uma das possibilidades de participação popular nas políticas públicas, podendo a comunidade local se fazer representar por algum cidadão que participará de determinado Conselho.

A democratização da gestão municipal e a qualidade da participação da sociedade civil nos espaços públicos, envolve necessariamente a questão orçamentária. E infelizmente apenas os Conselhos Municipais não conseguem dar conta de interferir na programação e execução orçamentária sozinhos, ainda que este tenha o importante papel de viabilizar que a sociedade civil participe da elaboração, do acompanhamento e da aprovação das contas públicas dos governos, ainda é insuficiente.

Nesse sentido é preciso acessar aos demais instrumentos de participação popular a fim de tornar mais praticante o acompanhamento das atividades dos governos, refletindo diretamente e positivamente na sociedade, ajudando não só a financiar políticas públicas, como também a garantir o controle popular pelas ferramentas da democracia participativa.

Já no que diz respeito a participação da comunidade no Orçamento Participativo, é onde a execução orçamentária da arrecadação e dos gastos dos recursos devem ser



acompanhados pela sociedade. É com essa participação da comunidade que se colabora para definir os gastos públicos conforme atendam suas prioridades, é um modelo onde os cidadãos contribuem para a elaboração do orçamento participativo, difundindo assim um instrumento de participação popular junto às administrações municipais, aperfeiçoando o processo orçamentário que, tradicionalmente, desenvolve-se nas mãos monopolizadas do Poder Executivo. O Orçamento Participativo foi implementado nos Estados e nos Municípios, para a partir dele o Poder Executivo consultar a população por meio de reuniões abertas à sociedade sobre as suas demandas prioritárias e o que se espera ver vinculado no orçamento anual, colocando em discussão as ações públicas, sendo portanto, um modelo em que o poder político pode ser vivenciado por todos aqueles que participam das deliberações orçamentárias, ou seja, uma ferramenta que transforma os atores sociais em agentes participativos da gestão pública, compartilhando das escolhas com a comunidade.

Em relação a Audiência Pública como controle social, prevista constitucionalmente no âmbito da participação legislativa e em diversas normas infraconstitucionais, como na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segue esse contexto de ser um dos instrumentos de atuação do cidadão na condução político-fiscal, garantida pelo princípio da participação popular que proporciona a troca de informação com o administrador, podendo ser convocada por qualquer um dos Poderes, a fim de averiguar e comprovar os dados necessários antes das tomadas de decisões que impactam a população local. Sendo então um dos mecanismos de legitimação das decisões políticas ou legais, com legitimidade e transparência na gestão fiscal, servindo assim para o controle da atividade administrativa. Uma participação popular mais ampliada tende a colaborar para que a autoridade administrativa tenha condições de melhor administrar, pois estará munida das opiniões mais próximas da realidade, que são trazidas pelos representantes direto dos interesses coletivos, a própria comunidade local.

A participação em audiências públicas permite que a sociedade conheça e compreenda as contas públicas no tocante as receitas e despesas, compreendendo as metas fiscais e tão logo a sua fiscalização, tornando efetivo o princípio da publicidade sobre as ações do governo; governo este que convoca para a realização da audiência pública, onde são



discutidos os resultados, as receitas, as despesas, a dívida pública, a disponibilidade de caixa, objetivando sugestões de medidas corretivas para restabelecer o equilíbrio entre receitas e despesas, ficando o administrador público obrigado a publicar o relatório quadrimestral da gestão fiscal, além dos relatórios de execução orçamentária bimestrais. Atente-se ainda para o fato de ser também realizadas em audiência pública as fases de elaboração dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA).

Importante destacar ainda, que as opiniões discutidas em audiência pública não vinculam o administrador público, eis que são de caráter meramente consultivo, mas a população passa a participar do processo de elaboração das leis, planos e diretrizes e assim passa a zelar pela transparência e controle popular na gestão pública, se inteirando mais da condução dos assuntos públicos em prol do interesse de toda sua comunidade.

Outro instrumento disponível para acompanhar as contas públicas quando 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 mediante os relatórios resumidos da execução do respectivo orçamento, que passaram a ser obrigatórios pela Lei de Responsabilidade Fiscal, divulgados na internet. O cidadão pode junto ao Tribunal de Contas requerer informações detalhadas; pode ainda requerer ao Poder Executivo essas informações de interesse geral, ressaltando que não fornecê-las é crime de responsabilidade.

No entanto, há de se ressaltar que, embora os passos do legislador tenha sido no sentido de incrementar a participação popular na Administração Pública através dessas modalidades, tais medidas não são suficientes para consecução dos objetivos aqui estudados se não restar resolvida a problemática da conscientização atinente ao grau de desenvolvimento e amadurecimento para a materialização da democracia, vez que tais mecanismos jurídicos não bastam por si só para determinar a participação do povo, via de regra, desinteressado das questões políticas sociais e principalmente desinformado.

Diante das ferramentas de democracia participativa que foram apresentadas aqui como meios interativos entre Estado-Sociedade, facilitadoras da transparência, o meio de torná-las mais efetivas seria através de políticas públicas voltadas para a Educação Fiscal nos



mais diversos níveis de ensino, não há uma fórmula fácil para trilhar o caminho da cidadania se não pelo esforço conjunto de todos através da educação, conhecimento e informação.

E mesmo com um programa elaborado como o PNEF, e demais programas municipais instaurados para esse fim, a dimensão da compreensão do papel do Estado; o entendimento sobre a função socioeconômica do tributo; o conhecimento sobre uma promoção de justiça fiscal e ética distributiva; e o entendimento sobre o controle social para a boa prática de gestão pública, são ainda incompreendidos pelos indivíduos. Por isso fica a reflexão sobre a necessidade em se expandir de forma mais atuante e comprometida a educação democrática, estimulando o uso dessas ferramentas, a criatividade, a autonomia e a participação da sociedade para uma construção mais efetiva da democracia participativa.

Com isso pode-se dizer que a Audiência Pública desempenha esse papel como instrumento interativo capaz de buscar uma melhor integração com a administração pública que reflita diretamente na vida de cada um, relacionando gestão fiscal, gastos públicos e controle popular por meio de uma transparência efetiva, com uma sociedade ativa e disposta a angariar causas da coletividade, exigindo uma postura ética e transparente de seus dirigentes.

Assumindo grande potencial de ser uma relevante forma de materializar a democracia participativa, uma vez que, além de meramente informados sobre o assunto em pauta, podem opinar, e dessa forma junto com nossos administradores achar para cada caso específico, "qual? Onde? E de que forma?" utilizaremos os recursos públicos. Com a população tendo se manifestado e opinado, o administrador toma conhecimento do que é prioridade para aquela comunidade e de forma mais justa, ficaria mais prático não só para dirigir os atos dos governantes em priorizar o interesse e necessidade da sociedade, como também para controlar estes atos para saber se realmente os recursos estão sendo devidamente alocados para os seus fins destinados. Consequentemente, usando a correta alocação dos recursos públicos, pautada pelo princípio ético e da busca estratégica em como instrumentalizar esse meio para o exercício do controle na gestão pública, isto é do controle democrático no sentido correto da palavra, assegurando assim que os tributos arrecadados



sejam efetivamente aplicados conforme as prioridades da população como foram pautados na audiência pública.

## 5. Considerações Finais

O comportamento do estudo teve em mente o objetivo de demonstrar os vários instrumentos participativos que a Constituição de 1988 garante, que permitem um poder de participação popular que contribua para o processo de descentralização das decisões políticas e aproximação das políticas públicas numa relação Estado-Sociedade. Nesse contexto insere-se a implementação da educação fiscal como importante papel na disseminação do conhecimento para buscar melhor atuação do exercício da cidadania no controle social a fim de uma gestão pública participativa e transparente e uma sociedade capaz de influir nas ações do Poder Público e fiscalizá-lo.

Este trabalho apresentou os instrumentos de democracia participativa constitucionalmente previsto, como possibilidade de democratizar a gestão pública e avançar em uma administração pública mais transparente, eficiente e democrática, de modo que isso venha a contribuir para a materialização da democracia participativa.

Em um segundo momento, analisou os aspectos e desafios para concretizar o exercício da cidadania nas políticas públicas no Brasil, demonstrando a importância de se ter conhecimento sobre nossos direitos e deveres nesta seara, bem como em disseminar através da educação fiscal o conhecimento sobre a função social dos tributos e a relação do binômio necessário entre Estado-Sociedade, a fim de então conhecer das ferramentas participativas disponíveis e poder usá-las com intuito de materializar a democracia participativa.

Por fim apresentou as ferramentas interativas de participação popular como passaporte para a ampliação do controle social e fiscal nos municípios, sendo uma ferramenta de transparência interativa que permite o exercício da cidadania de forma concreta nas políticas públicas no sentido de participar e fiscalizar, compreendendo todo o contexto no qual está inserido em sua comunidade e a sua importância numa gestão pública mais democrática.



Objetivando demonstrar o papel importante em se materializar a democracia participativa, usando a educação fiscal como chave para despertar uma consciência que deve ser conduzida no caminho da solidariedade e participação do indivíduo nos assuntos públicos, sendo para tanto a educação de forma ampla o caminho para ensinar tal compreensão e os valores éticos, de justiça e moral para se propagar uma boa administração pública e um futuro democrático participativo mais sólido e eficaz.

O ponto central do trabalho é diminuir o déficit democrático através do efetivo exercício da cidadania, que para tanto é necessário conhecer das possibilidades que os cercam, pois como se sabe é a desinformação e o desinteresse que gera o conformismo e por consequência cidadãos omissos em seus deveres e direitos. Analisando com base no que a educação fiscal pode oferecer como disseminadora, objetivando o acesso às ferramentas de controle social para que a gestão pública possa acontecer de forma efetiva, oferecendo os conjuntos de possibilidades que todos tem em exigir de seus governantes prestações de contas de forma ampla e acesso as informações, além de, primordialmente, aplicar os recursos públicos em retorno positivo para toda a comunidade como forma de destinação dos tributos em uma justiça fiscal e democrática. Participando assim do controle e fiscalização dos tributos, bem como das decisões e planos de governos, é possível colaborar para o crescimento e melhoramento da sociedade.

Por fim, com base em tudo que foi analisado, depreende-se por meio do estudo 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 expandir mais as informações necessárias para o incentivo da participação dos cidadãos, bem como pela falta de iniciativa e interesse da sociedade em buscar tal conhecimento, o controle social da gestão pública, que poderia ser efetivamente usado em prol do interesse da coletividade, são apenas conceitos fragmentados ainda com muito pouca aplicabilidade, sendo necessário então por esses motivos, implementar a educação fiscal como hábito e ferramenta viabilizadora da participação política, como



possibilidade de nascer a partir daí um verdadeiro movimento de controle social que materialize a democracia participativa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 2021.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities. New York: Springer, 2014.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Beloso. Cidadania, Democracia e Participação Política: Os desafios do Século XXI. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

HABERMAS, Jurgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. v.II.

HERMANY, Ricardo. Município na Constituição: Poder Local no Constitucionalismo Luso Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. Patologias corruptivas nas relações entre Estado, administração pública e sociedade: Causas, consequências e tratamentos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

LEAL, Rogério Gesta. Déficits democráticos na sociedade de risco e (des)caminhos dos protagonistas institucionais no Brasil. 1 ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

MORIN, Edgar. Os sete saberes necessários à educação do futuro. 2 ed. revisada. São Paulo: Cortez, 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o Global: limites e desafios da participação cidadã. 3ed. São Paulo: Cortez, 2002.