



## A EDUCAÇÃO FISCAL COMO CONDIÇÃO DE FOMENTAR O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL DAS ATIVIDADES FISCAIS PARA UMA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DEMOCRÁTICA

## TAX EDUCATION AS A CONDITION TO ENCOURAGE THE EXERCISE OF SOCIAL CONTROL OF FISCAL ACTIVITIES FOR DEMOCRATIC MUNICIPAL PUBLIC MANAGEMENT

<i>Recebido em:</i>	20/04/2023
<i>Aprovado em:</i>	24/11/2023

**Thaís Louise Dias Veiga<sup>1</sup>**

**Rogério Gesta Leal<sup>2</sup>**

### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar alguns instrumentos de participação e controle social de maior impacto para influir na gestão pública local e abordar o Programa Municipal de Educação Fiscal (PMEF) no Município de Santa Maria - RS no intuito de confirmá-lo, ou não, ao final da pesquisa, como um dos meios aptos à disseminar a prática do exercício da cidadania fiscal na Administração Pública Local. Com isso, diante das considerações doutrinárias e análise das diretrizes, avanços e recuos do programa em pauta, tem-se o seguinte problema de pesquisa: as diretrizes do Programa Nacional de Educação

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Pós Graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Especialização em Direito Constitucional pela Anhanguera. Graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria - FADISMA. Advogada. Membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB Santa Maria - RS. E-mail: [thaislouisedias@gmail.com](mailto:thaislouisedias@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC e pela Universidad Nacional de Buenos Aires. Mestre em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa cruz - USC. Graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professor titular da Universidade de Santa Cruz do Sul e da Fundação Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul - FMP, nos cursos de Mestrado e Doutorado em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. E-mai: [gestaleal@gmail.com](mailto:gestaleal@gmail.com).



Fiscal (PNEF) e a experiência, em particular, do Programa Municipal de Educação Fiscal (PMEF) do Município gaúcho de Santa Maria - RS, são ferramentas aptas para fomentar o exercício da cidadania de modo a influir na gestão pública local? 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 são analisar os instrumentos de controle social de potencial impacto colaborativo na gestão pública municipal; examinar os avanços e recuos da cidadania fiscal a partir das diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) e; identificar a educação fiscal como passaporte para a participação popular por meio da experiência do programa no Município de Santa Maria - RS. Desse modo, a conclusão é no sentido da necessidade de aprimoramento de programas de educação de cidadania fiscal, dado o cenário atual de desinformação e ausência do exercício da cidadania no que tange à gestão pública municipal e à administração pública democrática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública Democrática - Cidadania Fiscal - Controle Social - Educação Fiscal - Gestão Pública Local

#### ABSTRACT

The present work has as main objective to analyze some instruments of participation and social control of greater impact to influence in the local public management and to approach the Municipal Program of Fiscal Education (PMEF) in the Municipality of Santa Maria - RS in order to confirm it, or no, at the end of the research, as one of the means capable of disseminating the practice of exercising fiscal citizenship in the Local Public Administration. With this, in view of the doctrinal considerations and analysis of the guidelines, advances and setbacks of the program in question, we have the following research problem: the guidelines of the National Fiscal Education Program (PNEF) and the experience, in particular, of the



Municipal Program of Fiscal Education (PMEF) of the Gaucho Municipality of Santa Maria - RS, are they suitable tools to encourage the exercise of citizenship in order to influence local public management? For that, the deductive method of approach was used, the method of monographic procedure and research techniques that boil down to bibliographical research in books, magazines, periodicals, news and dissertations. The specific objectives are to analyze the instruments of social control of potential collaborative impact on municipal public management; examine the advances and setbacks of fiscal citizenship based on the guidelines of the National Fiscal Education Program (PNEF) and identify fiscal education as a passport to popular participation through the experience of the program in the Municipality of Santa Maria - RS. Thus, the conclusion is in the sense of the need to improve fiscal citizenship education programs, given the current scenario of misinformation and lack of citizenship exercise regarding municipal public management and democratic public administration.

**KEYWORDS:** Democratic Public Administration - Fiscal Citizenship - Fiscal Education - Local Public Management - Social Control

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar alguns dos instrumentos de participação e controle social de maior impacto na gestão pública local, bem como abordar o Programa Municipal de Educação Fiscal (PMEF) no Município de Santa Maria - RS, no intuito de confirmá-lo, ou não, ao final da pesquisa, como um dos meios aptos à disseminar a prática do exercício da cidadania fiscal na Administração Pública local.

O tema relaciona-se com a educação fiscal para fomentar o controle social em um exercício mais democrático da gestão pública municipal, partindo da experiência do programa no Município gaúcho de Santa Maria. Com isso, diante das considerações



doutrinárias e análises bibliográficas quanto ao controle social e educação fiscal para melhor eficiência e democratização na Administração Pública local, tem-se o seguinte problema de pesquisa: as diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) e a experiência, em particular, do Programa Municipal de Educação Fiscal (PMEF) de Santa Maria - RS, são ferramentas patas para fomentar o exercício da cidadania de modo a influenciar na gestão pública local?

Para tanto se utilizou o método de abordagem dedutivo, tendo em vista que a partir das concepções gerais sobre o controle social e o exercício da cidadania fiscal passa-se a analisar de forma específica a educação fiscal como passaporte para a atuação na gestão pública municipal a partir da atuação do PMEF no Município de Santa Maria - RS. Quanto ao método de procedimento monográfico e, quanto às técnicas de pesquisa, estas se resumem à pesquisa bibliográfica em livros, revistas, periódicos, notícias, teses, bem como dissertações, dentre outros meios.

A hipótese inicial apresenta-se sobre a atuação do exercício da cidadania enquanto deficitária no que tange a participação popular na gestão pública, havendo assim, um cenário de desinformação que colabora para a ausência do controle social, demandando o estudo proposto neste trabalho.

A justificativa centra-se, em termos teóricos, na necessidade de disseminar sobre a importância da cidadania fiscal e da participação popular no controle e acompanhamento da gestão pública, de modo a colaborar para a democratização da administração pública e melhor aproveitamento, eficiência e transparência desta. Considerando a educação fiscal como ferramenta de transformação social, e assim, mais especificamente na atuação no Município de Santa Maria - RS, ser possível sanar alguns déficits democráticos no que tange a gestão pública municipal.

Para isso, a presente pesquisa divide-se em três objetivos específicos, em conformidade com a divisão em tópicos, são eles: analisar os instrumentos de controle social



de potencial impacto colaborativo na gestão pública municipal; examinar os avanços e recuos da cidadania fiscal a partir das diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) e; identificar a educação fiscal como passaporte para a participação popular por meio da experiência do programa de educação fiscal no Município gaúcho de Santa Maria -RS.

## **2. INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL DE IMPACTO COLABORATIVO NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Nesse primeiro tópico, objetiva-se apresentar ferramentas de controle social de maior impacto colaborativo na gestão pública municipal com objetivo de estimular o engajamento conjunto em participar da dinâmica da administração pública democrática. Para isso, inicialmente, contextualiza-se o Município para traduzir a vontade da população local, de maneira a conceituar a relação do controle social com o funcionamento da gestão pública.

Os Municípios presenciaram a partir do pacto federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988, uma crescente importância da esfera municipal, passaram a concentrar mais poder para estabelecer diretrizes políticas e planejar o uso de seus recursos públicos transferidos do nível federal para a esfera municipal de governo (ARRETCHE, 2000). Assim, as vias de participação e controle social contempladas na Democracia Participativa se amoldam ao contexto de autonomia municipal.

Os Municípios brasileiros passam a integrar uma comunidade democrática orientada pela participação popular na gestão pública, sendo os instrumentos participativos importantes aliados para a organização da Administração Pública e do processo de tomada de decisão para uma gestão pública democrática. Nesse novo lugar que os Municípios passaram a ocupar, o governo local tem a função de promover melhoria para as condições locais, assumindo, portanto, o papel de ser o único nível de governo capaz de adequar o



funcionamento de sua política como poder local, por ser o mais próximo do cotidiano dos cidadãos (HERMANY; RODEMBUSCH, 2010).

Considera-se, aqui, que a ênfase aos mecanismos participativos, em grande parte, se deu pelo processo de descentralização (CÔRTEZ, 2007). Soma-se a isso o fato de as decisões políticas em uma sociedade complexa não ocorrer apenas em um lugar central; faz-se, portanto, necessária a participação de múltiplos atores sociais coletivos e individuais para colaborar e influenciar na formulação e implementação de políticas públicas. Por isso, a participação em Conselhos, Orçamentos Participativos e Audiências Públicas colabora para a descentralização, e confere importância ao controle social da gestão pública.

Nessa linha, considera-se o controle social como ferramenta que visa a garantir que os recursos públicos irão se reverter em benefício da população, em prol da eficiência e da qualidade dos gastos e serviços. Não se trata de um controle para mera fiscalização: pretende-se que, por meio da gestão democrática, o cidadão tenha condições de acompanhar seu cumprimento, bem como permitir maior relacionamento entre cidadãos e governo local.

Cada cidadão tem a responsabilidade de se articular enquanto sociedade, sob pena de o individualismo gerar como resultado pragmático a desarticulação social, nesse sentido “passamos a compreender cada vez mais que o ator não somos nós, é a própria sociedade” (DOWBOR, 2002, p. 39).

Os recursos de maior impacto colaborativo na esfera municipal são aqueles que, de fato, possibilitam aos administrados, diretamente ou por meio de seus representantes escolhidos especificamente para este fim, tomar parte na deliberação, na execução ou no controle das atividades desenvolvidas pelo governo local, de maneira a tornar mais eficiente a gestão pública na atuação dos direitos fundamentais.

Destacam-se neste tópico, o Orçamento Participativo, os Conselhos Municipais e a Audiência Pública. A existência de espaços públicos como estes é condição necessária para promover o envolvimento dos indivíduos munícipes nas atividades de controle e atuação da





gestão pública local (CÔRTEZ, 2007). Assim, tais instrumentos de controle social ganham destaque no âmbito local por assegurar o exercício da cidadania fiscal no acompanhamento da gestão pública, desde a participação na formulação à execução de políticas públicas, de modo a garantir um processo de controle democrático da administração pública municipal.

Os Conselhos exercem relevante papel na formulação e no controle das políticas públicas, são organizações que surgiram a partir da Constituição Federal de 1988, relembrando que, neste momento, a descentralização aparece como forma de gestão pública eficiente. Logo, a formação dos Conselhos apareceu como um dos instrumentos para corroborar com a redemocratização e descentralização. Logo eles se tornaram exigências legais nesse cenário do processo de municipalização, como um elo entre governo local e sociedade civil, idealizados como meio de incentivo à participação na gestão da coisa pública.

São órgãos colegiados, permanentes, de caráter deliberativo ou consultivo, constituídos em cada esfera do governo, de composição paritária, isto é, igual número de representantes do governo e da sociedade civil. Responsáveis pela formulação, fiscalização, promoção e defesa das políticas públicas. Nos espaços dos conselhos, se concretiza a participação social preconizada constitucionalmente.

No artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal, estão dispostas as atribuições dos Municípios, em que se encontra prevista a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Já no artigo 198, do texto constitucional, encontramos prevista a “participação da comunidade em ações e serviços relacionados à saúde”. De forma mais consistente, aparece o artigo 204, que estabelece, em seu inciso II, como uma das diretrizes dos Conselhos a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Portanto, é garantia constitucional, como forma de exercício de democracia direta, a implementação e a organização de ambientes, órgãos e espaços públicos de encontro da sociedade civil com o poder público, como os Conselhos, que viabilizem a discussão de



políticas públicas e compartilhem assuntos de governo com os mais interessados, a população.

A sua composição plural e heterogênea entre representação do governo e da sociedade civil, permite que os conselhos funcionem como instâncias de negociação política entre os diferentes grupos interessados, ou seja, são formas de mediação entre a sociedade e o Poder Executivo local. Ressaltam-se, ainda, as características de caráter deliberativo e consultivo, quando de caráter consultivo, não geram direitos subjetivos públicos, funcionam de forma meramente opinativa e indicativa da vontade do conselho. Já os deliberativos emitem decisões de acatamento obrigatório pela autoridade responsável pela execução da decisão, de instrumento vinculante, geram, portanto, direitos públicos subjetivos.

Nesse sentido, “quando tais órgãos exercem função meramente consultiva, eles emitem opiniões, pareceres, laudos, que não contêm propriamente uma decisão, uma manifestação de vontade; em grande parte dos casos, suas opiniões não vinculam a autoridade” (DI PIETRO, 2000, p.42). Entretanto, mesmo quando não acolhidos pela autoridade, em respeito ao princípio da motivação, estará a autoridade obrigada a apresentar as razões de suas decisões e sua própria motivação, de modo a viabilizar o próprio exercício do controle social.

Com os Conselhos Municipais, é possível oportunizar mais proximidade de participação da sociedade para discutir e compreender de forma mais prática e comunitária os problemas e as demandas sociais que afligem a população local e transmitir de forma articulada para o cenário público. Nesse sentido, a perspectiva habermasiana já apontava para a formação da vontade coletiva se dar em um ambiente de espaço de debate público entre diversos atores da sociedade civil (HABERMAS, 2003).

Nesse cenário, a análise de Leal:

A teoria da comunicação habermasiana pressupõe uma rede de processos comunicativos tanto dentro como fora do complexo parlamentar e dos seus





corpos deliberativos, sustentando a existência de palcos (espaço público) dialogicamente discursivos em que ocorre a formação da vontade e da opinião democráticas (2008, p. 184).

Segundo Avritzer (2010), todas essas atribuições compactuam com o processo de democratização da gestão dos recursos públicos, efeito da participação social nos Conselhos. Nota-se, então, nos Conselhos Municipais uma excelente porta para o espaço público de controle social dos gastos públicos, além aumentar sua legitimidade por meio da pluralidade de representação e expressão dos interesses sociais, mediante a universalidade na comunicação com a sociedade.

Já a participação popular no Orçamento Participativo (OP) é o meio pelo qual a execução orçamentária, isto é, a arrecadação e o gasto dos recursos, permite ser acompanhada pela sociedade; em outras palavras, um instrumento da democracia participativa que possibilita aos cidadãos influenciar no orçamento público, a partir da ampla consulta à sociedade que os diversos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devem fazer ao elaborar o projeto orçamentário.

O OP é uma forma de democratização da gestão pública por meio da elaboração da lei orçamentária, fundamental para o modelo de controle social proposto pela democracia participativa. Sem adentrar nos aspectos contábeis que fogem ao nosso estudado, o Orçamento Participativo é um mecanismo direto de participação popular que, por intermédio dele, a população discute diretamente sobre o orçamento público e a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal.

A realização do Orçamento junto à população é um dos meios de se levantar necessidades e prioridades que devem ser incluídas de acordo com o orçamento do município. Seu objetivo é assegurar a participação direta na definição dessas prioridades para os investimentos públicos.

As previsões de receitas e despesas são feitas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada esfera do governo, e essa lei seguirá os critérios previstos pela Lei de Diretrizes



Orçamentárias (LDO), que, por sua vez, seguirá as diretrizes da Lei do Plano Plurianual (PPA); tal processo é previsto constitucionalmente (artigos 165 a 169) e, posteriormente, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, com o objetivo de garantir, além da transparência, a fiscalização da gestão fiscal e o controle social. Já em relação ao âmbito municipal, a previsão para tal gestão orçamentária participativa se encontra no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, em seus artigos 4º, III, f, e 44.

O Orçamento Participativo (OP) reforça a publicidade, a transparência e a democratização da gestão pública, essencial para a contribuição do controle social e do exercício da cidadania. Quando um indivíduo participa de uma reunião de OP, passa a compreender melhor do que se trata a coisa pública e passa a se atentar ao fato de que aquelas verbas e recursos financeiros do Município são seus. Visto pela ótica da cidadania séria, é interessante refletir essa articulação de participação social no “reino do bom-senso”, de acordo com Ladislau Dowbor (2002, p. 37).

Na dinâmica do Orçamento Participativo, o Poder Executivo consulta a população por meio de assembleias periódicas e abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias, de modo a ser um canal com etapas de negociações diretas com o governo. Significa, então, uma partilha de poder político, que permite a discussão entre os gestores da Administração Pública municipal e os munícipes.

Nesse interim, as deliberações nas assembleias serão consideradas para a proposta da Lei Orçamentária Anual, que serão então enviadas para a câmara municipal, como condição obrigatória para se aprovar o Plano Plurianual, a Lei das Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, tudo conforme as diretrizes determinantes para uma gestão orçamentária participativa. Por meio desse instrumento, estabelecem-se medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo, em um período de quatro anos.

Dessa forma, as ações do governo previstas no plano serão compartilhadas e publicadas, a fim de viabilizar que sejam monitoradas durante sua execução. A informação e



o acompanhamento contribuem para evitar a malversação dos recursos públicos e demais patologias presentes na Administração Pública. O processo de elaboração participativa do orçamento deve ser usado como importante subsídio para a democratização da gestão pública.

O Orçamento Participativo é uma medida com potencial para ser muito bem-sucedida entre governos comprometidos com a participação popular e o avanço da democracia na gestão pública local. Inclusive, a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu o Orçamento Participativo, durante a conferência do Habitat em Istambul – 1996, em uma lista das 40 melhores práticas de gestão democrática (WAMPLER, 2008).

Passa-se a abordar agora a audiência pública como ferramenta da democracia participativa, com fundamento jurídico existente em diversos artigos os quais prestigiam a democracia direta – como o artigo 5º, incisos XXXIII (direito à informação). No âmbito da participação legislativa de realização pelas comissões do Congresso Nacional, está prevista no artigo 58, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Federal, bem como pode ser encontrada em diversas normas infraconstitucionais (como nas Leis Orgânicas dos Municípios). Ainda pode ser percebida na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, como forma de instrumentalização da participação popular, contribuindo para a diminuição do déficit democrático em nossa sociedade.

A audiência pública vem, nesse contexto, como uma das formas de atuação do cidadão na condução político-fiscal do Estado, garantida pelo princípio da participação popular no Estado Social e Democrático de Direito, especialmente, na Administração Pública. Trata-se de mecanismo que viabiliza o aperfeiçoamento dos sistemas de controle, transparência e prestação de contas pelos governos, destacando-se dentro do contexto de soberania política exercida pelo povo no processo democrático.

A audiência pública pode ser convocada por qualquer um dos poderes e é um instrumento de participação administrativa aberto a qualquer pessoa interessada; tem por



objeto que seja realizado o amplo debate com os atores sociais envolvidos nas demandas tratadas que atinjam diretamente seu núcleo social; por isso, faz-se fundamental que o órgão competente garanta a divulgação da publicação do edital de convocação para as pessoas afetadas, por todos os meios de comunicação disponíveis.

A divulgação deve ser prévia, e o órgão deve estar atento para que todos os grupos possam ter acesso. Na divulgação, deve constar, além de data, local e objetivo, a dinâmica dos trabalhos, respeitando-se um tempo para intervenção dos participantes no direito de se manifestar sobre o tema. Nota-se, com isso, que é meio propício para a troca de informação com o administrador, por intermédio de realização de debates.

Nesse espaço são discutidas os resultados, as receitas, as despesas, a dívida pública, o que falta a pagar, e a disponibilidade de caixas apurados no final do ano, objetivando sugerir as medidas corretivas para restabelecer o equilíbrio entre receitas e despesas, ficando o administrador público obrigado a publicar o Relatório Quadrimestral de Gestão Fiscal, além dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, de periodicidade bimestral.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, parágrafo único, também são realizadas em Audiência Pública as fases de elaboração dos planos, da LDO e da LOA. O artigo ainda ressalta a necessidade de incentivar a participação popular e a realização de audiências públicas durante tais processos de elaboração do orçamento.

O exercício das audiências públicas como modo de participação popular inerente à Democracia Participativa, serve para o controle da atividade administrativa. Esse processo funciona como interlocutor social e colaborar para a definição de políticas públicas. Representa um avanço no caminho da Democracia Representativa para a Democracia Participativa.

Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, por meio da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos da deliberação tenham oportunidade de se manifestar antes



do desfecho do processo. Ou seja, constantemente a comunidade tem o direito de se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública e pode, principalmente, controlar as ações de seus governantes via prestação de contas e fiscalização da aplicação certa dos recursos. Trata-se do compartilhar da administração local, do partilhar do poder político, em prol da comunidade.

É relevante ressaltar que tais opiniões não vinculam a decisão, visto que têm caráter consultivo, mas a autoridade, embora desobrigada de segui-las, tem de analisá-las segundo seus critérios, acolhendo-as ou rejeitando-as, conforme disposto na LRF; a população tem direito a participar do processo de elaboração das leis, bem como da elaboração e da discussão dos Planos, da LDO e da LOA.

Dentro deste contexto, nota-se que a essência participativa dentro dos Municípios está em utilizar os instrumentos da democracia direta, em que os cidadãos participem da gestão pública local efetivamente. Bem como em assegurar um conjunto de meios de intervenção da sociedade civil organizada, de modo a possibilitar o cumprimento do seu papel de garantidor em um processo de tomada de decisão mais democrático em sede de gestão pública fiscal e de combate à prevenção da má gestão da Administração Pública.

No entanto, nem sempre há êxito nessa estratégia como promotora de participação popular, pois, na maioria dos casos, não se chega a concretizar a participação cidadã nos Municípios, sendo ainda muito incipiente e restrita. Ainda nesse sentido, pode-se notar uma dinâmica de interação predominada por órgãos e representantes que compõem as audiências públicas, de maneira que os participantes assumam, na maioria das vezes, o papel de meros ouvintes, sem contar a dificuldade técnica para avaliar e acompanhar uma prestação de contas, por exemplo. Percebe-se na grande maioria que muitas prefeituras cumprem reuniões e consultas populares por mera formalidade exigida por lei.

Dessa forma, diante das três ferramentas aqui apresentadas, para funcionarem realmente como canais participativos abertos para uma sociedade civil atuante e organizada,



depende de uma socialização bem sucedida, ou seja, de educação quanto ao exercício da cidadania, de regulação social e política mais solidária e participativa, que objetive articular e ampliar o espaço público, pois a simples instituição desses instrumentos democráticos de participação não são garantias, por si, de efetiva participação, o que exige maturidade democrática, a ser alcançada por meio da educação.

### **3. AVANÇOS E RECUOS DA CIDADANIA FISCAL A PARTIR DAS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FISCAL - PNEF**

Neste segundo tópico, objetiva-se abordar a cidadania fiscal e as diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), que tem por objetivo promover e institucionalizar a Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania, visando ao constante aprimoramento da relação participativa e consciente entre Estado e cidadão em defesa permanente das garantias constitucionais.

Compreende-se educação fiscal por 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 da aplicação dos recursos arrecadados” (PNEF, 2009, p.27).

Educar a sociedade para tal temática, implica tentar tornar essa matéria parte do dia a dia de cada cidadão, que, ao conhecer sobre o assunto, é capaz de exigir de seus governantes posturas mais éticas, eficazes e eficientes sobre o gerenciamento das políticas públicas, de modo a fazer parte não só da administração pessoal como de um benefício de interesse comum. A ideia é que esse impacto educativo cause, no sentido mais amplo, o resgate da cidadania. Para que essa oportunidade se concretize, é preciso que, ao lado de uma atuação constante e qualificada da sociedade, haja políticas públicas para estimular essa participação.

Quando são atendidos necessidades e anseios, pensa-se na construção mais justa e solidária da sociedade, e, nessas circunstâncias, os temas relacionados à responsabilidade





fiscal são contemplados, com intermédio de reflexões acerca do crescimento econômico, da distribuição de renda e da relação entre Estado e cidadão.

A proposta de ampliação do exercício da democracia direta e da cidadania fiscal depende da compreensão de que o objetivo de um governo não deve ser somente atender necessidades materiais dos munícipes. Deve ir além: fortalecer a capacidade dos cidadãos de se autogovernarem nos diversos aspectos da vida coletiva.

Nessa perspectiva, 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. Isso é entendido como cidadania.

A atuação do cidadão é fundamental para transformações sociais basilares. A sociedade é capaz de se organizarmos para defender os interesses da coletividade e solucionar problemas por meio dos instrumentos de participação popular existentes: “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 a convivência com essa prática educativa, fundamentada em conteúdos que privilegiam os princípios ético, estético e político. A Educação Fiscal proporciona o exercício da cidadania por meio de conscientização e sensibilização da real função social dos tributos, em prol do controle social da aplicação dos recursos públicos arrecadados. Um amplo projeto que visa a propiciar ao cidadão, o bem-estar social, a consciência e a construção crítica no que tange a seus direitos e deveres, buscando, com isso, a efetivação não só de 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 exercício efetivo da cidadania. No momento em que uma educação de qualidade é alcançada, torna-se permanente, por isso, a importância de democratizar as informações sobre finanças e gestão pública.

Quando a dinâmica e a importância desses processos na vida individual e coletiva for percebida, há grande possibilidade de mudança de paradigma. Ou seja, de uma alteração 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 da esperança de construir um futuro melhor, com uma sociedade justa, livre e solidária ao combate à exclusão social. Entretanto, para o encontro do caminho para uma gestão pública transparente que proporcionará esse contexto, é preciso participação consciente da população. Esse é o lugar da Educação Fiscal, como uma porta que se abre para o processo consciente da participação popular.

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 por meio 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 as 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.

Como uma das principais causas de dificuldade da implementação dessa cultura fiscal e participativa, estão os recuos que o programa encara, ao se deparar com desafios de déficits democráticos, desinteresse da população e pouco engajamento com a cidadania. A crise vivida, do sistema representativo, a débil capacidade de atuação da sociedade civil na defesa dos direitos sociais e, as próprias patologias corruptivas, malversação e uso irracional dos recursos públicos, colaboram para os recuos de programas e políticas públicas voltadas à prática da cidadania.

O incentivo à participação nas definições de políticas públicas e na elaboração de sua execução também faz parte dos objetivos almejados pela prática da Educação Fiscal. Lida como uma abordagem capaz de interpretar vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, faz com que cada um de nós compreenda o dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade. Consequentemente, há conscientização sobre a pertinência do acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados, com transparência e eficiência, buscando, assim, minimizar o conflito da relação entre Estado arrecadador e cidadão contribuinte.

A implementação das ações do PNEF contribuirá para desenvolver de forma ética e responsável a formação do indivíduo, ao visar ao desenvolvimento acerca de seus direitos e responsabilidades no tocante ao valor social dos tributos. A ênfase é dada ao exercício da cidadania e, conseqüentemente, ao controle social, em prol de uma sociedade não meramente formada por espectadores. Buscando, dessa forma, a mudança; segundo Edgar Morin, ao refletir sobre essa educação para o futuro: “A consciência de nossa humanidade, nesta era planetária, deveria conduzir-nos à solidariedade e à comiseração recíproca, de indivíduo



para indivíduo, de todos para todos. A educação do futuro deverá ensinar a ética da compreensão” (MORIN, 2002, p. 78).

Por esse novo olhar, cidadania fiscal vem a ser a consciência quanto à qualidade da informação, com o objetivo de contribuir para a simplificação de entendimento do sistema tributário brasileiro e para o aprimoramento do modelo de gestão pública e fiscal do País. Bem como de transformar, para os cidadãos, a atividade de Estado Fiscal em algo mais simples, transparente e participativo.

A tributação e todos os seus demais elementos de conteúdo econômico e social são interpretados como atividade particular do Estado. Essa postura deve ser vista como uma necessidade de oportunizar um maior conhecimento por parte do cidadão contribuinte. Resta, então, obter tanto do governo quanto dos canais de comunicação popular explicações mínimas, contextualizadas e didáticas sobre o tema, de modo a criar condições favoráveis ao engajamento popular. A qualidade da informação e o entendimento sobre são primordiais para uma participação ativa da sociedade; em outras palavras, Corbari (2004) menciona que a falta e a assimetria da informação acabam resultando no distanciamento entre governo e sociedade e culminam no descrédito da sociedade.

A cidadania fiscal não deixa de ser um elo importante entre a dignidade da pessoa humana e a ampliação dos direitos sociais, pois faz parte do próprio conceito de cidadania, quando analisado de uma forma mais ampla. Tem por objetivo avançar no exercício da cidadania analisada sob o ponto de vista do contribuinte, pagador de impostos, a partir do pressuposto de que, por meio de sua contribuição, se deve gerar execução de diversas políticas públicas em retorno para a comunidade.

Se, em um Estado Fiscal, o recurso é retirado da população via tributação para ser retornado para seu benefício, nada mais pertinente do que o entendimento quanto à fiscalização de todas as etapas desse procedimento tributário e financeiro do Município, tanto do recolhimento, quanto da aplicação, no exercício pleno da cidadania fiscal.



O outro aspecto relevante visto dentro do conceito de cidadania fiscal é a questão do controle social, abordada no tópico anterior, por contribuir para a participação na gestão pública por meio da fiscalização e do monitoramento no controle dos gastos públicos. Assim, torna-se indispensável tal perspectiva da cidadania, para que haja redução na corrupção e correta alocação dos recursos públicos arrecadados, a fim de que possam ser cumpridas políticas públicas de forma eficiente.

Curioso que, mesmo a Constituição Federal de 1988 tendo se preocupado em trazer normas que tratam dos instrumentos de participação e controle social da Administração Pública, estes não têm apresentado resultados suficientes; isso se deve a uma cultura centralizadora que vem marcando a história das administrações públicas nacionais, conforme ensina Leal (2006), contribuindo para um perfil de passividade cívica em relação ao governo.

Outro desafio que não pode ser ignorado é que o senso de importância solidária, sociabilidade comunitária e justiça fiscal precisa estar presente; entretanto, o que existem são oscilações entre outra solidariedade e um individualismo severo que marca e desarticula a sociedade. Para que haja efetivação dessa política pública, os Municípios devem ser partes engajadas na promoção dessa dinâmica em seu ambiente, por isso, o PNEF avançou em muitos Municípios, em diversas ramificações que resultaram nos programas de Educação Fiscal municipais pelo País, especificamente, na cidade gaúcha de Santa Maria, como abordado no próximo tópico.

Dentre as diretrizes estipuladas pelo PNEF, conforme documento editado pela Escola de Administração Fazendária – ESAF em Brasília, no ano de 2015, estão: estimular o exercício da cidadania com vistas à organização, mobilização e participação social no tocante às finanças públicas; dar ênfase na comunicação mobilizadora, visando o estabelecimento de vínculos de corresponsabilidade; implementar o programa envolvendo os três níveis de governo; as ações do Programa devem ter caráter permanente; os conteúdos de educação



fiscal deverão ser inseridos na teoria e na prática escolar; promover os valores de cidadania, comprometimento, efetividade, ética, justiça, solidariedade e transparência; compartilhar conhecimentos e interagir com a sociedade sobre a origem, aplicação e controle dos recursos públicos, favorecendo a participação social e; institucionalizar a educação fiscal para o efetivo exercício da cidadania e sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo.

Dessa forma, conclui-se que a Educação Fiscal passa a ser uma das ferramentas que possibilita o alcance ao objetivo de estimular o crescente poder do cidadão quanto ao controle democrático que este pode exercer. A democratização da gestão pública também é resposta para conter a crise de governabilidade e a dificuldade de controle e melhor aproveitamento dos gastos públicos. Isso passa a ser feito, a partir daqui, com o intuito de alcançar uma arquitetura de governo democrático e descentralizado de gestão pública com planejamento conjunto com os cidadãos.

#### **4. EDUCAÇÃO FISCAL COMO PASSAPORTE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIO DA EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FISCAL NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - RS**

Por fim, neste último tópico, objetiva-se abordar a educação fiscal a partir da experiência do Programada Municipal de Educação Fiscal (PMEF) de Santa Maria -RS. Regulamentado por meio do Programa Estadual de Educação Fiscal do Rio Grande do Sul (PEF/RS), lei nº 11.930/2003, que faz parte do PNEF, com o objetivo de promover a institucionalização da Educação Fiscal para o pleno exercício da cidadania. A última pesquisa realizada pelo PEF-RS, publicada em seu site, em 2020, exhibe que, dos 497 Municípios gaúchos, 332 possuem legislação própria de Educação Fiscal, dentre eles, o de Santa Maria.

Referida lei estadual prevê que o PEF/RS seja desenvolvido pelas Secretarias da Fazenda e da Educação, em uma ação integrativa; em seu artigo 3º, inciso I, aborda que as ações do programa sejam feitas junto aos corpos docente e discente das escolas públicas





estaduais de ensino. Entretanto poucos Municípios gaúchos, de fato, implementam em seu cotidiano a educação fiscal. Muitos realizam somente as atividades para fins de obtenção de recursos específicos, mas são insuficientes quanto à disseminação da temática para as escolas e a população em geral.

É preciso que seja disseminada a conscientização atinente ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia em cada Município, uma vez que os programas não bastam por si para determinar e reconquistar a participação popular, geralmente, acomodada às beiras dos déficits democráticos.

Nessa lógica, pode-se mencionar como recuo e sopesar como crítica de modo geral aos Programas Municipais de Educação fiscal, inclusive ao Programa Municipal de Educação Fiscal (PMEF) de Santa Maria - RS, que ainda há lacunas quanto ao desempenho e à articulação dos gestores municipais em se dedicarem a programas educacionais de disseminação de práticas para o exercício da cidadania.

No caso específico do Município em questão, apesar de haver uma lista considerável de ações promovidas pelo PMEF no site do programa vinculado à prefeitura – como publicação de informativos impressos e on-line com as notícias sobre programa da educação fiscal – sabe-se que isso é pouco usual e de pouco alcance quando se trata de publicação e divulgação por parte dos gestores. É preciso comprometimento com o desenvolvimento local, e isso passa pela democracia participativa, que, por sua vez, necessita de maiores arranjos e articulações entre o governo e os atores sociais por meio do diálogo e comunicação.

A base do programa de Educação Fiscal trata-se de trazer a educação como frente às transformações sociais e culturais, em que pese a desinformação e o modelo de vida política em nosso País ser restritivo em participação popular, ora em razão do histórico centralizador, ora pela exclusão da grande maioria da população, e demais déficits democráticos. Assim, a educação é elemento imprescindível ao desenvolvimento do exercício da cidadania para um avanço de governança democrática da gestão pública.



Feitas essas considerações quanto aos desafios a serem encarados por um programa ambicioso de educação fiscal, passa-se a abordar, agora, o PMEF de Santa Maria - RS (296.081 habitantes, em 2022), implementado ao longo dos últimos 20 anos. O PMEF em Santa Maria conta com o apoio da Secretaria da Fazenda Estadual, da Receita Federal e da Receita Estadual, da Câmara dos Vereadores de Santa Maria, da rede pública de Ensino Municipal e Estadual e da Universidade Federal de Santa Maria, para que, em um trabalho conjunto, despertem o interesse pela cidadania em um alcance maior.

Desde 2002, o programa discute a questão fiscal em âmbito municipal, com objetivo de conscientizar sobre a função socioeconômica do tributo, juntamente com as Secretarias de Município de Educação e Finanças, como exemplo para a boa prática da educação fiscal. O PMEF em Santa Maria atua em outros Municípios vizinhos; seu público alvo são estudantes, crianças e adolescentes, envolvendo professores, alunos e indiretamente os pais, que passam a fazer parte do assunto através de seus filhos, de modo a sensibilizar e informar com o conteúdo.

Em 2021, a Prefeitura de Santa Maria sancionou a Lei Municipal nº 6596, a qual transformou o Programa Municipal de Educação Fiscal em lei, com o objetivo de sensibilizar os cidadãos quanto à função socioeconômica dos tributos; incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos; e levar conhecimento aos cidadãos sobre a administração pública, alocação e controle social dos gastos públicos. A expectativa era de resposta à problemática da falta de conhecimento e desinformação.

Para delimitar esse estudo sobre as práticas positivas promovidas pelo PMEF de Santa Maria, este tópico lança o olhar para os últimos 10 anos de experiência da Educação Fiscal no Município de Santa Maria-RS. A ideia é analisar os reflexos positivos da experiência prática do Programa Municipal de Educação Fiscal na referida cidade, que trabalha para que a participação popular seja cada vez mais ampliada para maior afirmação do controle democrático.



Para elaboração e execução do programa junto à população, realizam-se palestras; cursos; oficinas; concursos; material pedagógico; incorporação da educação fiscal ao currículo escolar municipal, embora não como componente curricular específico, mas ainda sim tratado como tema integrador para ser trabalhado de forma interdisciplinar; entre outros programas do governo. Busca-se levar conhecimento sobre Administração Pública, função social-econômica do tributo, acompanhamento dos recursos públicos e fiscalização dos gestores públicos.

Assim, uma parte da população é convidada para conhecer um pouco mais sobre o assunto, como uma forma transversal de tratar os temas da Educação Fiscal, de forma a promover o desenvolvimento da consciência fiscal, um ambiente de conhecimento e a valorização dos bens e serviços públicos advindos dos impostos, a concorrência justa entre as empresas pelo combate à sonegação e o controle social do cidadão sobre os recursos públicos.

O Programa de Educação Fiscal no Município de Santa Maria promove outros programas vinculados à educação fiscal que causam significativos impactos ao se pensar em um contexto de cidadania fiscal, quais sejam: o programa “Peça nota Santa Maria”, de incentivo à emissão de notas fiscais nas compras de serviços da Prefeitura Municipal (ISSQN), que realizam sorteios públicos para o contribuinte concorrer a prêmios em dinheiro, descontos no IPTU, e indicar uma Instituição de Assistência Social e uma Escola Municipal para receber os repasses em um valor correspondente em até 50% do valor do prêmio para as 3 entidades mais indicadas. O programa “Peça nota” chegou a se ramificar para um curso chamado de “Curso peça a nota: abrace sua cidade! Pequenos gestos, grandes ações”, para buscar implementar o tema da Educação Fiscal nas diferentes comunidades do Município, de maneira a despertar o espírito solidário na comunidade ao demonstrar que um trabalho conjunto tem grande impacto para o meio onde vivem.



O outro programa vinculado ao PMEF é o "Imposto Solidário", que promove uma campanha de incentivo à destinação de até 6% do valor do Imposto de Renda devido para os Fundos Municipais da Criança e Adolescente e do Idoso, destinando para as instituições sem fins lucrativos de Santa Maria que mais forem indicadas. No ano de 2022, registrou-se recorde de repasse para fundos municipais. A Prefeitura de Santa Maria repassou para os referidos fundos municipais um montante de arrecadação 135% superior aos últimos 5 anos, o que faz toda diferença para as políticas públicas de crianças, adolescente e idosos carentes na cidade. Aqui foi trabalhado pelo PMEF nas campanhas de divulgação do imposto solidário que é possível pela arrecadação, a construção de um Estado Fiscal Social.

Um dos efeitos positivos de resposta da execução dos programas acima mencionados, é o de conseguir ter demonstrado para a população, na prática, a importância da função social do tributo e, portanto, o valor de a sociedade ser autorresponsável e consciente, a fim de colaborarem para tornar o Município onde vivem cada vez melhor por meio de suas ações.

Desde o início da execução do programa "Imposto Solidário", em Santa Maria, em 2016, houve grande aumento na destinação do imposto, sendo R\$ 936.082,58 de destinação de imposto solidário arrecadado em 2016, para R\$2.785.806,79, em 2020 – só em relação ao ano de 2019, significou um crescimento de 103% da destinação anterior. Fica demonstrado que há interesse da população, quando munida de informação, em colaborar para a aplicação dos recursos públicos em sua cidade.

Lançado isso, nota-se o Município como palco apto a protagonizar o empoderamento do seu poder local mediante participação ativa de seus munícipes, já que, seja por intermédio da emissão da nota fiscal ou da destinação do Imposto de Renda pagos pelo cidadão-contribuinte, poderão chegar aos cofres públicos recursos mais bem aproveitados para o uso no atendimento das necessidades coletivas.



Ao longo dos últimos 10 anos (2012 – 2022), o PMEF, em Santa Maria, já contou com mais de 20 projetos na busca da disseminação da Educação Fiscal, que podem ser acessados pelo site oficial do programa<sup>3</sup>. Ressalta-se que as propostas dos projetos do programa vão além da busca por aumentar a eficiência da arrecadação do Município, isto é, o programa concentra sua energia na área da educação como prioridade, na estratégica fundamental de aumentar a consciência e o despertar do cidadão junto à Administração Pública local para o benefício de toda a comunidade.

Por meio do processo educativo e de amadurecimento da democracia, o cidadão, aos poucos, descobre a força que o tributo agrega, isto é, sua função social, e, embora esse processo seja lento, se amadurece a cada dia. A população passa a ser convidada para compartilhar a administração local juntamente com os agentes públicos, no caminho para uma gestão pública democrática, em que se atue de forma participativa e habitual na condução dos assuntos públicos em prol de toda a comunidade. Por meio dessas importantes ferramentas que colaboram para o processo de desenvolvimento democrático, vislumbra-se que a comunidade passe a entender e a se manifestar sobre a melhor forma de administração da coisa pública.

A promoção da participação nesses quesitos colabora para a justiça tributária, para o fortalecimento financeiro do Município e garante a transparência a serviço da cidadania. Quanto à transparência dos recursos e gastos públicos como efeito, destacam-se as ações de acompanhamento e controle social das ações dos gestores públicos mediante prestação de contas e fiscalização da aplicação certa dos recursos. Previsão esta expressa, inclusive, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, seu artigo XV: “A sociedade tem o direito de exigir contas a qualquer agente público da sua administração”.

---

<sup>3</sup> <https://www.santamaria.rs.gov.br/educacaofiscal/30-projetos-pmef>



Nesse sentido, convém mencionar que defender os direitos humanos faz parte da etapa ativa da educação; para Chust (apud GORCZEVSKI, 2015), isso implica dizer que, dentre as três etapas de Chust para a educação (cognitiva, emocional e ativa), o verdadeiro objetivo da educação reside em conquistar a etapa ativa, em que são criados os cidadãos ativos e participativos, defensores dos direitos humanos, e por conseguinte, atuantes em sua cidadania (GORCZEVSKI, 2015).

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, de modo a despertar o interesse pela participação dos indivíduos nos assuntos de interesse público, que estão, por sua vez, intimamente ligados ao tema da gestão democrática do poder local e da moralidade administrativa. Representa, portanto, a democratização das relações entre Estado e cidadão – este não mais considerado apenas como administrado, mas sim como agente participativo. Quanto mais efetivos se mostrem os mecanismos de controle social sobre a Administração Pública, menor será o índice de corrupção e de outras mazelas relacionadas ao mau uso do dinheiro público.

Com isso, por meio da análise feita acerca da experiência do Programa Municipal de Educação Fiscal de Santa Maria -RS, verifica-se que a cidade conta com diversos projetos, relevantes programas para que o Município esteja cada vez mais perto de atingir diretamente a sua população, na busca de uma melhor administração pública e da formação de cidadãos participativos.

Isto é, não se trata apenas de sensibilizar para a questão da obrigação de pagar tributos – relembrando o jurista português Nabais (2010a) sobre o dever fundamental de pagar impostos – mas também da sensibilização do cidadão a respeito da responsabilidade pela melhoria e pela garantia da efetivação dos direitos sociais, na construção de uma gestão pública local mais eficiente, transparente e democrática, que colabore para o crescimento do Município. Nesse contexto, tem-se que a efetivação de tais preceitos tende a ser gradual e





naturalmente cumpridas quando há nos Municípios o legítimo cumprimento das diretrizes da Educação Fiscal e o comprometimento com esta.

Um governo local que adote as práticas acima tratadas, de forma contínua e duradoura, colabora para a sustentabilidade financeira do seu Município e garante a participação na gestão pública local, bem como promove a conscientização, de modo a fortalecer as bases para a construção de uma sociedade politicamente preparada, ativa e disposta a angariar causas da coletividade, que saiba exigir dos seus dirigentes uma postura ética e uma gestão mais eficiente. Tudo isso a fim de gerar diretrizes de um verdadeiro projeto nacional de desenvolvimento da responsabilidade fiscal (ESAF, 2009).

Assim, o Programa de Educação Fiscal apresenta relevante papel social, pois funciona como meio de contribuição para o exercício da cidadania ao despertar na população local a vontade política de se manifestar e participar ativamente do controle social e da gestão pública municipal; proporciona ao administrador tomar conhecimento das necessidades da comunidade quando esta participa dos canais de comunicação e demais ferramentas participativas; o Município, por sua vez, bem como sua população, se fortalece com a governança democrática. Isso quer dizer que todo o crescimento, enquanto sociedade e gestão pública, passa pela educação como passaporte para a conquista de tais progressos.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar os instrumentos de controle social de maior impacto para influenciar na gestão pública local e abordar a educação fiscal, sobretudo, por meio da experiência do Programa Municipal de Educação Fiscal (PMEF) no Município de Santa Maria - RS, no intuito de apresentá-lo agora, ao final da pesquisa, como um dos meios aptos à disseminar a prática do exercício da cidadania fiscal na Administração Pública local.



Para isso, em um primeiro momento, conceituou-se controle social e analisou de maneira breve os Conselhos Municipais, o Orçamento Participativo e as Audiências Públicas, como instrumentos de participação popular e controle social com maior potencial de impacto colaborativo na gestão pública municipal. Nesse tópico, a conclusão foi no sentido de que é essencial o controle social para melhor aproveitamento e correta aplicação e destinação dos recursos públicos, mas que para tanto observa-se a necessidade de se construir uma sociedade civil organizada e atuante, pois apenas a instituição dessas ferramentas democráticas não garante a aproximação da sociedade com a Administração Pública.

Para tanto, no segundo tópico, observa-se a necessidade de tratar a pertinência temática da Educação Fiscal. Analisou-se aqui os avanços e recuos da cidadania fiscal sob a ótica das diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), com o objetivo de demonstrar a importância da promoção e institucionalização da educação fiscal para o efetivo exercício da cidadania fiscal. A conclusão foi no sentido de que é preciso analisar os recuos para entender que, mesmo diante de todo o avanço do programa, há ainda lacunas a ser preenchida para o fortalecimento do pleno exercício da cidadania e conseqüentemente a institucionalização democrática da administração pública.

Por fim, no terceiro e último tópico, o objetivo foi de identificar na educação fiscal um passaporte para a participação popular por meio da experiência do Programa Municipal de Educação Fiscal (PMEF) no município de Santa Maria - RS. O foco da explanação aqui é reconhecer na educação um mecanismo de transformação social, parte-se do princípio que a disseminação do conhecimento fiscal, da relação tributária, do binômio necessário entre Estado-Sociedade e, do acesso às ferramentas de participação popular e controle social, é o primeiro passo para educar o cidadão.

Dessa forma, de modo geral, concluiu-se que por meio da educação fiscal é possível construir uma gestão pública democrática e instrumentalizar os meios para o exercício concreto do controle social. Ademais o PMEF do Município de Santa Maria demonstrou que



existem muitos caminhos para sedimentar ainda mais o programa em demais Municípios com objetivo de fomentar cidadãos engajados em participar, acompanhar e fiscalizar a coisa pública.

Expostas as principais conclusões de cada tópico, passa-se a responder o problema de pesquisa, o qual questionou: as diretrizes do PNEF e a experiência, em particular, do Programa Municipal de Educação Fiscal - PMEF, de Santa Maria -RS, são ferramentas aptas para fomentar o exercício da cidadania e influir na gestão pública local? Em síntese, a resposta ao problema de pesquisa é no sentido de que sim, programas como estes, voltados para a educação, são instrumentos capazes de sensibilizar e levar compreensão sobre o exercício da cidadania.

Tal constatação justifica-se no fato que quando o indivíduo passa a entender a dinâmica de suas ações, isto gera reflexos que impactam toda a comunidade, efeitos resultantes do seu protagonismo na democracia participativa. A educação fiscal se faz necessária para colaborar com uma gestão pública democrática, justa e transparente, a partir da participação popular no acompanhamento da correta alocação dos recursos públicos, inclusive, sob o ponto de vista da qualidade de retorno em políticas públicas.

No que tange as diretrizes do Programa Nacional de Educação Fiscal e a prática do Programa Municipal, um dos pontos importantes é ressaltar que para alcançar os mencionados objetivos é fundamental haver um perfil de postura colaborativa entre a Administração Pública e administrados, mas sobretudo, um interesse da gestão pública em se comprometer em promover cada vez mais a educação fiscal.

Sabe-se ser necessário a compreensão de cidadãos engajados em participar, fiscalizar e acompanhar a coisa pública, ciente de que sua postura coopera para uma gestão pública democrática e transparente, mas para construção desta democratização da gestão pública a Administração Pública deve assegurar a instrumentalização, divulgação e publicidade cada vez mais amplos dos seus programas de educação fiscal e de exercício da



cidadania. Isto é, é preciso ações educativas no sentido de mobilizar o cidadão no caminho da gestão pública democrática.

De todo modo, está na educação um dos caminhos para se assegurar o desenvolvimento da consciência da sociedade com ações que buscam despertar no cidadão a possibilidade e o interesse na participação popular. Com isso, a hipótese inicial restou confirmada no sentido de que dado o cenário atual de desinformação e ausência do exercício da cidadania, no que tange à gestão da coisa pública, é de suma relevância investir em programas que promovam disseminação de informação quanto ao exercício da cidadania e do controle social democrático. Os laços da relação entre gestores públicos e seus administrados dependem de esforço maior e constante voltados para a democratização da gestão pública, em uma postura colaborativa de ambos.

Diante do exposto, portanto, e respondido o problema de pesquisa, expostas as diretrizes e análise dos programas de educação fiscal, bem como confirmada a hipótese inicial, encerra-se o presente estudo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDR, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo; revisão técnica e apresentação Adriano Correia. 12. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp, Renavan, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.



BRASIL. **Lei nº 4.729 de 14 de julho de 1965.** Define o crime de sonegação fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/14729.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.729%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%201965.&text=Define%20o%20crime%20de%20sonega%C3%A7%C3%A3o%20fiscal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14729.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.729%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%201965.&text=Define%20o%20crime%20de%20sonega%C3%A7%C3%A3o%20fiscal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.881 de 27 de agosto de 1981.** Altera a Lei nº 5.172 de 25 de Outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Acesso em: 15 mar. 2023.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios**, v. 1, n. 2, 2004. Disponível em: <http://revistas.unibrasil.com.br/cadernosnegocios/index.php/negocios/article/view/14/13>. Acesso em: 06 set. 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. A democracia participativa nos municípios brasileiros. *In*: HERMANY, Ricardo (org.). **Empoderamento Social Local**. Santa Cruz do Sul- RS: Editora IPR, 2010.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.



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

DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social**: proposta para uma gestão descentralizada. Petrópolis: Vozes, 1998.

DOWBOR, Ladislau. A gestão social em busca de paradigmas. *In*: RICO, E. M.; RAICHELIS, R. **Gestão Social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC-IEE, 1999.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?**. Ed. rev. e atual. Imperatriz, MA: Ética, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **Da Globalização ao Poder Local**: A nova Hierarquia dos Espaços. São Paulo, 1995. Disponível em: <http://dowbor.org/1995/01/da-globalizacap-ao-poder-local.html/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

DOWBOR, Ladislau. A Comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local. *In*: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (orgs.). **Novos Contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

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

GORCZEVSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Beloso. **Educar para os Direitos Humanos**. Considerações. Obstáculos. Propostas. São Paulo: Atlas, 2015.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. **La Soberanía popular como procedimiento**: un concepto normativo de lo público. Madrid: Civetas, 1997.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo: CEDEC Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 36, p. 39-53, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tcSTz3QGHghmfzvbvL6m6wcK/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2023.





HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. George Sperber; Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. *In*: HERMANY, Ricardo (org.). **Empoderamento social local**. Santa Cruz do Sul: editora IPR, 2010.

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. **Administração Pública e Participação Social na América Latina**. Santa Cruz: EdUnisc, 2005.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade**: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Esfera pública e participação social: possíveis dimensões jurídico-políticas dos direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos no Brasil. *In*: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Administração pública compartilhada no Brasil e na Itália**: reflexões preliminares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

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

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

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. *In*: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coords.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012.

NABAIS, José Casalta. **Estudos de direito fiscal**: por um estado fiscal suportável. Coimbra: Almedina, 2010a. v. III.



NABAIS, José Casalta. **Estudos sobre autonomias territoriais, institucionais e cívicas**. Coimbra: Almedina, 2010b.

NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. (coords.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

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. 4. ed. Brasília, 2009.

SANTA MARIA. **Lei nº 6596, de 20 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Municipal de Educação Fiscal em Santa Maria e dá outras providências. Santa Maria: Câmara Municipal, [2023]. Disponível em: <https://camara-sm.rs.gov.br/atividades-legislativas/legislacao/lei/78150/lei-n--6596-2021>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SANTA MARIA. **Site do Programa Municipal de Educação Fiscal de Santa Maria-RS**. Disponível em: <https://www.santamaria.rs.gov.br/educacaofiscal>. Acesso em: 16 mar. 2023.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião pública**, v. 14, p. 65-95, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100003>. Acesso em: 29 jan. 2023.