



UMA PERSPECTIVA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS, DEMOCRACIA E TRIBUTAÇÃO

**A PERSPECTIVE ON MUNICIPAL PUBLIC POLICIES, DEMOCRACY,
AND TAXATION**

**UNA PERSPECTIVA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES,
DEMOCRACIA Y TRIBUTACIÓN**

Leonardo Buissa Freitas¹

Universidade Federal de Goiás

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0678-9378>

E-mail: leonardobuissa@ufg.br

Marina Cardoso Buchdid²

Universidade Federal de Goiás

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0709-4444>

E-mail: mcb.buch@gmail.com

Resumo

Neste esboço, busca-se trabalhar a inter-relação entre tributação, democracia e a formação de agenda na elaboração de políticas públicas, especialmente no âmbito dos municípios brasileiros, por serem eles o elo mais próximo entre o Estado e a sociedade civil. A partir da concepção de que pagar tributos é fundamental para um Estado bem estruturado e garantidor dos direitos sociais constitucionalmente consagrados, objetiva-se perquirir como o cidadão poderia efetivamente ser incluído neste processo de modo a mitigar a ideia de que, no Brasil, as políticas públicas são, em verdade, deliberadas pela União e apenas implementadas pelos entes locais que, na maioria das vezes, arcaram com os custos de sua execução ou estão adstritos a transferências intragovernamentais obrigatórias, sem poder gerenciar a alocação de recursos ou mesmo escolher as prioridades mais condizentes com a sua realidade concreta. Conclui-se haver um caminho viável, que tem início na educação fiscal, na participação efetiva nos processos de tomada de decisões sobre políticas públicas e no orçamento participativo.

Palavras-chave: tributação; democracia; agenda; município.

¹ Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Direito Processual Civil pela UFG. Professor do Quadro Permanente do Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas na UFG. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3766748281418212>.

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Ciências Penais pela Uniderp e em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1775863792039337>.

Sumário

1 Introdução. 2 Tributação, representação e democracia: uma íntima conexão. 3 Ciclo de políticas públicas: formulação de agenda no contexto da democracia participativa e seu financiamento. 4 Educação fiscal, inclusão social no processo de formação de agenda e orçamento participativo. 5 Considerações Finais. Referências.

Abstract

This outline seeks to address the interrelationship between taxation, democracy, and agenda-setting in the development of public policies, especially within Brazilian municipalities, as they are the closest link between the State and civil society. Based on the idea that paying taxes is essential for a well-structured State that guarantees constitutionally enshrined social rights, the aim is to investigate how citizens could effectively be included in this process in order to mitigate the idea that, in Brazil, public policies are, in fact, deliberated by the Union and only implemented by local entities that, in most cases, bear the costs of their implementation or are subject to mandatory intragovernmental transfers, without being able to manage the allocation of resources or even choose the priorities that are most consistent with their concrete reality. The conclusion is that there is a viable path that begins with tax education, effective participation in decision-making processes on public policies and participatory budgeting.

Keywords: taxation; democracy; agenda; municipality.

Contents

1 Introduction. 2 Taxation, representation and democracy: an intimate connection. 3 Public policy cycle: agenda setting in the context of participatory democracy and its financing. 4 Tax education, social inclusion in the agenda-setting process, and participatory budgeting. 5 Final considerations. References.

Resumen

En este esquema, buscamos trabajar en la interrelación entre tributación, democracia y la formación de una agenda en la elaboración de políticas públicas, especialmente en el ámbito de los municipios brasileños, por ser el vínculo más estrecho entre el Estado y la sociedad civil. Partiendo del concepto de que el pago de impuestos es fundamental para un Estado bien estructurado y garante de los derechos sociales constitucionalmente consagrados, el objetivo es investigar cómo los ciudadanos podrían efectivamente ser incluidos en este proceso para mitigar la idea de que, en Brasil, las políticas públicas son, de hecho, deliberadas por la Unión y sólo implementadas por entidades locales que, en la mayoría de los casos, cargan con los costos de su ejecución o están sujetas a transferencias intragubernamentales obligatorias, sin poder gestionar la asignación de recursos o incluso elegir las prioridades más consistentes con sus objetivos concretos. Se concluye que existe un camino viable que comienza con la educación fiscal, la participación efectiva en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas y el presupuesto participativo.

Palabras clave: tributación; democracia; agenda; municipio.

Índice

1 Introducción. 2 Tributación, representación y democracia: una conexión íntima. 3 Ciclo de políticas públicas: formulación de la agenda en el contexto de la democracia participativa y su financiación. 4 Educación fiscal, inclusión social en el proceso de formulación de la agenda y presupuesto participativo. 5 Consideraciones finales. Referencias.

1 Introdução

Partindo-se da ideia de que a tributação surgiu quase concomitantemente ao Estado, por ser um meio necessário ao alcance dos objetivos comuns, é possível vislumbrar um caráter recursivo na relação entre tributo e democracia. Com isso, destaca-se a relevância do papel da política fiscal desenvolvida pelo Estado não apenas para o alcance de resultados econômicos específicos, mas especialmente para a concretização dos direitos positivados na Constituição Federal, na medida em que estes exigem necessariamente tanto a alocação de recursos (dimensão econômica que se atribui especialmente aos direitos sociais prestacionais) quanto a participação da comunidade, como requisitos de implantação eficiente.

No Brasil, a tributação ainda é a maior fonte de arrecadação de recursos para o custeio das principais atividades exercidas pelos entes federados. Orientado para resultados, o modelo administrativo vinculado ao Estado neoconstitucionalista pressupõe, para a realização de seus objetivos, a ideia de capacidade administrativa associada à saúde fiscal.

Pensando-se na estrutura do federalismo brasileiro, a temática assume especial relevância no âmbito municipal. Com efeito, verifica-se uma discrepância na arrecadação em benefício da União, que pode dar ensejo a uma dependência vertical. Tal situação espelha-se na constatação de que, dentre os doze impostos cobrados no Brasil atualmente, seis são da União, três dos estados e três dos municípios. Há, ainda, contribuições sociais que se destinam exclusivamente ao governo federal.

É preciso pontuar, contudo, que o crescimento dos gastos governamentais municipais e o consequente endividamento do Poder Público local não pode ser atribuído unicamente ao tamanho da parcela arrecadatória destinada à União, na medida em que outros fatores repercutem nesta equação. Exemplificadamente, cita-se a guerra fiscal horizontal com enfoque em matéria de Impostos Sobre Serviços

(ISS) e as renúncias de receitas, por meio de redução no valor dos recolhimentos ou mesmo isenção e impostos. As formas de disputa tributária, ao buscarem dar mais vantagens para garantir investimentos em seu território, por vezes são um caminho que leva à má utilização da autonomia fiscal, além de viabilizarem distorções na eficiência da alocação de recursos.

De outro lado, especialmente em relação aos municípios de médio e pequeno porte, parece-nos que a descentralização da estrutura federativa, prevista no texto constitucional – a qual tinha como um de seus principais objetivos priorizar as escolhas da sociedade em âmbito local – acabou por permitir, via de regra, que municípios implementem políticas públicas em suas esferas de atuação. Isso porque o processo de formação dessas políticas, incluindo a tomada de decisões (formação de agenda), permanece prioritariamente concentrado na União, por ser ela a principal detentora de recursos.

Nesse sentido, extrai-se do texto *Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil*, publicado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (2018), que o governo central, por vezes, transfere primeiro os encargos e só depois discute o percentual da receita que deve corresponder aos entes federativos locais. Ademais, os dados publicados no Boletim das Finanças Municipais da Confederação Nacional de Municípios de novembro/dezembro de 2023 (CNM, 2023) indicam que a crise de fluxo de caixa dos municípios no Brasil está ligada à oscilação ou à queda no repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal circunstância, somada à “quase dependência” de municípios menores em relação às transferências vindas do Estado e da União, sinaliza pela prevalência do governo central na tomada de decisões envolvendo a formação de agenda de um modo geral.

Esses municípios, por vezes, acabam prejudicados nas prioridades alocativas governamentais que, em diversas questões, destoam das suas necessidades específicas ou não estão pautadas no diálogo que deveria existir entre os diferentes níveis de governo.

Soma-se a esse quadro a participação da sociedade civil nos processos de formação de agenda e tomada de decisões para a implementação de políticas públicas, muitas vezes tímida ou levada a efeito apenas por alguns grupos. Também é de pequena relevância a intervenção dos cidadãos na temática relacionada à validação do orçamento público ou mesmo no seu *accountability* (entendido como a

prestação de contas associada às práticas de controle interno, com vistas à responsabilização de agentes).

A partir de uma breve revisão normativa e conceitual, e sem a intenção de esgotar a temática, busca-se, neste texto, respostas viáveis à seguinte questão: o cidadão pode contribuir com o fortalecimento do seu município se de fato compreender e participar do processo de formação da política fiscal que irá verter nas políticas públicas a serem implementadas em âmbito local?

Com efeito, embora muito se pregue sobre a transparência dos atos da administração em relação às contas públicas e ao gerenciamento do dinheiro arrecadado, na prática falta não apenas acessibilidade do contribuinte às informações tributárias, mas especialmente educação fiscal e engajamento em relação à prática de atos de cidadania. Sem essas premissas, não se pode esperar que a população tenha condições de participar da escolha das prioridades governamentais.

2 Tributação, representação e democracia: uma íntima conexão

Todos os que se dedicam ao estudo da tributação sob a ótica do constitucionalismo deveriam ser defensores da democracia e buscar continuamente implementá-la nas etapas de instituição, arrecadação, fiscalização ou cobrança de impostos, taxas, contribuições ou tarifas.

Num contexto sistemático do Estado Social, e diante da imposição de interpretação conforme a Constituição, não se olvida que a democracia ganhou densidade axiológica e relevância nas análises de equivalência entre os que participam do processo eleitoral, os que pagam tributos e os que se beneficiam da alocação de recursos.

Schumpeter (1984, p. 313) pontua que “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir”, ressaltando a viabilidade apenas de governo aprovado pelo povo, por considerar que os cidadãos, em geral, têm motivações irracionais e são manipulados pela comunicação em massa. Isso não permite o necessário afastamento para que se tenha uma visão racional dos temas públicos a serem decididos, especialmente ao se considerar uma economia globalizada e, portanto, mais complexa.

O economista e cientista político austríaco introduz a noção de democracia como um método (procedimentalismo democrático schumpeteriano) utilizado para se

chegar a escolhas legislativas e administrativas que sejam aceitas e chanceladas pelo povo, a partir de um “acordo institucional” em que “os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população” (Schumpeter, 1984, p. 336). Sua doutrina, ao estabelecer a democracia como um mecanismo de escolha de líderes, contrapõe-se às concepções de Jean-Jacques Rousseau (1999), para quem o Estado ideal é necessariamente pautado na expressão da vontade geral exercida diretamente e de forma participativa pelo povo.

Partindo-se da tese de que a democracia (em seu modelo deliberativo habermasiano) é legitimadora da soberania de um determinado Estado para governar-se de acordo com as normas estabelecidas por ele próprio, em caráter coercitivo, e também para exigir de seus cidadãos o pagamento das contribuições necessárias ao funcionamento da máquina estatal e a implementação dos objetivos de governo, é imprescindível a instituição de tributos (Habermas, 1997).

Essa conexão entre contribuinte e Estado tributante pressupõe homens livres para fazer escolhas e deveria pautar-se em uma sociedade participativa dentro de um governo inclusivo, comprometido com o cumprimento dos deveres constitucionais, com vistas a diminuir as desigualdades sociais e o respeito ao mínimo existencial a partir da análise da capacidade contributiva de cada grupo social.

Modesto (2000, p. 105) afirma que, na sociedade contemporânea, o Estado “é a organização nacional central na transferência de recursos entre os diversos grupos sociais”. Ele “fomenta e tributa, executa e delega serviços, regula a atividade econômica e cultural em dimensões nunca vistas, controla, reprime e estimula, produzindo e reproduzindo tanto a riqueza quanto a exclusão social”. Para o autor, a sociedade tem pressa e constantemente avalia e confronta a omissão no agir, a aptidão do agir e a qualidade do agir estatal sempre pautada nos recursos que lhe são extraídos.

Precisa é a colocação de Tavares (2021) quando afirma que a tributação na história da democracia não é um mero elemento incidental. O autor, ao discutir criticamente o conceito de democracia fiscal, aduz que a restrição absoluta da tributação poderia levar a uma menor eficácia dos direitos positivos ou a uma dívida pública que dissolveria o Estado Fiscal, privilegiando os interesses de credores em relação aos direitos fundamentais ou às decisões democráticas. Citando Kaharina Pistor, ele observa que a riqueza é o resultado de uma codificação jurídica cujos módulos fundamentais (propriedade, contratos etc.) promovem um conjunto de

privilégios para o detentor do ativo. O Estado, com seu desempenho positivo, protege esses ativos, de modo que, antes dos direitos negativos (nomenclatura dada pela Teoria do Direito Constitucional Contemporâneo às liberdades fundamentais), toda garantia constitucional depende de um Estado materialmente equipado a partir da arrecadação de impostos.

Duas ponderações são ressaltadas no artigo por ele publicado: de um lado, não há direitos fundamentais sem Estado e tampouco inexiste Estado constitucional sem a cobrança de tributos; de outro, o principal desafio dos regimes constitucionais democráticos contemporâneos é a escassez de recursos para implementar as decisões tomadas a partir dos processos eleitorais e democráticos. Referenciando Downs, ele argumenta que “cada eleição nacional pode ser entendida como disputa entre dois orçamentos prospectivos” (Tavares, 2021, p. 164, tradução nossa). Não por outra razão, na chamada Era da Austeridade (expressão de alcunha do sociólogo alemão Wolfgang Streeck), caracterizada pelo pós-crise econômica de 2008 e marcada por políticas fiscais de contenção de gastos e/ou aumento de impostos, verifica-se uma queda na participação eleitoral, especialmente entre as camadas menos privilegiadas da sociedade. Isso se dá pela perda da capacidade do Estado em executar os projetos de campanha diante da falta de recursos, independentemente do partido ou do candidato em que se vota (Tavares, 2021).

A tributação, portanto, mais do que um meio para atender as necessidades sociais, é uma forma de horizontalização da democracia, já que a rigidez fiscal reduz os gastos públicos e interfere no resultado de processos eleitorais de disputa. Ela também fomenta a redução de desigualdades regionais ao financiar bens e serviços públicos a serem implementados a partir das políticas públicas pertinentes, à luz do indispensável planejamento financeiro e dos preceitos da boa governança.

Fato é que a cobrança de tributos e a política tributária adotada por determinado Estado acabam, em verdade, por legitimar ou não a atuação dos governantes, sendo verdadeiros corolários da democracia, por estarem intimamente ligadas à concepção de justiça social e à distribuição de renda. Nesse sentido, conclui-se que, se houver um modelo tributário justo associado à capacidade contributiva e vinculado às finalidades constitucionais, de modo a oferecer efetiva contrapartida ao cidadão, pagar tributos em si é uma prática altamente democrática.

3 Ciclo de políticas públicas: formulação de agenda no contexto da democracia participativa e seu financiamento

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 241), “política pública é programa de ação governamental” que coordena os meios disponíveis ao Estado e as atividades de ordem privada para atender necessidades socialmente relevantes e elegidas como prioritárias à luz do regramento constitucional e legal vigente. Como sustentam Carvalho e Coelho (2022, p. 411), no constitucionalismo contemporâneo, o papel das normas positivadas “na configuração das políticas públicas é duplamente importante, visto conformar tanto as instituições que impulsionam, desenham e realizam as políticas públicas como as manifestações de atuação estatal”.

O último autor, em outra publicação conjunta (Tavares; Bitencourt; Coelho, 2024), explica que o processo de estruturação de uma política pública é complexo, por envolver a diversidade de atores, interesses, valores e demandas num ambiente social de constante transformação, além de ter um caráter dinâmico, já que suas fases não são lineares, mas sim interdependentes e retroalimentadas. Em decorrência disso, propõe uma classificação tripartite, para enxergar apenas três fases no procedimento de uma política pública à luz do macroprojeto constitucional: planejamento (definição do problema, formação de agenda e formulação da política propriamente dita), execução (implementação) e avaliação (monitoramento e verificação de alcance pautado na adoção de medidas corretivas) (Tavares; Bitencourt; Coelho, 2024).

Neste esboço, o recorte temático é voltado para a montagem da agenda (*agenda-setting*), considerado um estágio de relevância e complexidade na medida em que escolher e priorizar os temas ou problemas que vão delimitar a atuação governamental envolve não apenas as disputas entre os diversos atores sociais, mas também a capacidade administrativa estratégica e o adequado planejamento financeiro. Com efeito, é possível afirmar que a implementação de direitos fundamentais num Estado Democrático de Direito (principal foco a orientar os *policy-makers*) pressupõe uma estreita relação entre eficiência e economicidade.

Em razão da própria escassez de recursos, o poder público prioriza as questões que receberão maior ou menor atenção governamental. Contudo, o destaque de determinado conflito distributivo como relevante não garante, por si só, que ele será abordado ou enfrentado de maneira adequada pelo Estado, tornando-se

imprescindível a sua subsequente inclusão na agenda de decisões estatal, o que sempre está vinculado às condições socioeconômicas vigentes.

Na década de 1980, John Kingdon desenvolveu sua teoria sobre a montagem da agenda, utilizada até hoje como importante referencial teórico sobre o tema. Para ele, as questões incorporadas às agendas do governo surgem a partir de janelas políticas que se abrem ou se fecham com base na interação dinâmica entre instituições, atores políticos e na articulação de ideias que proponham soluções.

Uma das principais vertentes teóricas que orientam os estudos sobre formulação de políticas públicas é de Kingdon: a teoria dos Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Framework*). Ela parte da ideia de que as agendas mudam diante da convergência (*coupling*) entre três fluxos dinâmicos que exercem impacto sobre os tomadores de decisões: o de problemas (*problems*), o de soluções/alternativas (*policies*) e o político (*politics*). Noutras palavras, o processo de formação de agenda caracteriza-se pelo reconhecimento de determinado problema pela sociedade, seguido de ideias e alternativas para solucioná-lo ou mitigá-lo, apresentadas por diversificados atores sociais, acrescido de determinado contexto político favorável ao seu enfrentamento (Kingdon, 1995). Quando os três fluxos convergem, surge uma janela de oportunidade usada pelo tomador de decisões para criar e implementar determinada política pública.

Verifica-se não ser suficiente destacar o problema e tampouco constatar que o poder público tem competência e capacidade para saná-lo ou mitigá-lo, sendo necessário que ele passe a compor a agenda estatal. O cientista político Birkland (2016) conceitua agenda como uma lista de coisas que estão sendo discutidas e às vezes postas em prática por uma instituição, a mídia de notícias ou o público em geral.

Em relação aos atores que influenciam o processo de políticas públicas, o modelo dos Múltiplos Fluxos não destaca as disputas sociais ou ações coletivas, preferindo subsidiar os graus de influência a partir dos recursos de que dispõem. Veja-se que não se está a falar apenas de dinheiro, mas, principalmente, de influência política e capacidade de manipulação de mídias (que define a forma como as questões são projetadas), fatalmente resultando na inclusão ou no afastamento de determinados problemas na agenda governamental.

Merece especial relevância o fluxo de soluções ou alternativas (*policystream*), no qual são consideradas certas variáveis para se obter a posterior adesão política, dentre elas a viabilidade técnica, a aceitação pela própria sociedade e os custos

acrescidos da disponibilidade orçamentária. Esse é o momento em que democracia e planejamento financeiro assumem um maior protagonismo.

Neste particular, é imperioso reconhecer que, na realidade brasileira, há uma nítida desigualdade na atuação e influência exercida pela sociedade na formulação de políticas, já que alguns grupos conseguem fazer valer seus posicionamentos e interesses em relação aos demais que, na maioria das vezes, são alijados do processo até por desconhecerem a possibilidade de sua participação ou por não terem a necessária cultura e educação voltadas às práticas de cidadania.

Na atualidade, vive-se uma ampliação exponencial do uso das tecnologias que abriu novas possibilidades não apenas para a participação na vida pública, mas também para a mobilização da sociedade civil e até para a formação de opinião, já que as ferramentas *online* de transmissão de informações, com amplitude e celeridade, multiplicam as interações entre pessoas (ideia de “cidadão em rede”) (Iocken, 2019), permitem arranjos sociais rápidos e podem potencializar o exercício da democracia. Nos dizeres de Silva (2008), apesar dessa fluidez de dados, o Estado parece continuar a seguir uma lógica vertical e hierárquica nas suas relações, de modo que, para o autor, a democratização das políticas públicas dependeria da democratização do próprio Estado.

O mesmo texto chama a atenção para a falta de conexão entre as agendas dos diversos setores do governo e dos entes federativos, defendendo a construção de redes intergovernamentais, intragovernamentais e com o setor privado ou organizações não governamentais para a melhor produção de políticas públicas multisectoriais que integrem os Executivos das esferas de governo, suas equipes e a própria sociedade civil (Silva, 2008).

Também é no fluxo de soluções que sobressai a relevância orçamentária no processo de formação de agenda e tomada de decisões. Do artigo de autoria de Machado, Peres e Brasil (2023, p. 4) extrai-se, a partir da revisão de literatura de Kingdon:

A alocação dos recursos orçamentários entre os diferentes setores de políticas públicas, além de ser uma expressão das delimitações institucionais da governança orçamentária, também é uma expressão da atenção governamental sobre diferentes setores de políticas, que é uma das centralidades dos estudos e teorias sobre formação de agenda (KINGDON, 2003; BAUMGARTNER; JONES, 1993). Em um contexto de produção de políticas públicas em que a racionalidade é limitada (SIMON, 1977), assim como a quantidade de recursos disponíveis para a sua objetivação, compreender quais são as prioridades governamentais sobre os diferentes

setores de políticas públicas é uma tarefa crucial para identificação do que entra e do que não entra na agenda governamental. Neste sentido, o orçamento tem sido mobilizado como um dos principais indicadores da atenção governamental no conjunto de estudos de agenda-setting. (JONES *et al.* 2009; BAUMGARTNER *et al.* 2017).

Partindo do pressuposto de que a política fiscal tem um papel central no desenvolvimento de qualquer outra atividade do governo, as decisões ou formas de alocação de recursos deveriam necessariamente pautar-se em orçamentos transparentes e participativos, a partir de metas e objetivos debatidos e amplamente negociados pela própria sociedade civil interessada. Nada mais justo, já que definir determinada estratégia para solucionar um problema público envolve um plano de ação que pode, inclusive, significar a utilização do próprio tributo a partir de sua função extrafiscal, por exemplo, quando há a oneração da carga de impostos sobre cigarros, de modo a desestimular o tabagismo e desencorajar a sua prática como parte de uma política pública de saúde.

A política tributária, conquanto tenha um caráter instrumental e seja costumeiramente associada ao seu aspecto arrecadatório, é meio necessário para se atingir os objetivos estabelecidos no art. 3º, da Carta Magna de 1988, especialmente no que se refere à redução das desigualdades sociais, ao desenvolvimento nacional e à formação de uma sociedade justa. A chamada “Constituição Cidadã”, conhecida por ser um marco na introdução de participação democrática em vários aspectos das ações governamentais, prevê a ingerência da comunidade por meio de conselhos, fóruns, audiências públicas e, inclusive, participação social nas decisões acerca da alocação de recursos. Por certo, uma democracia de qualidade deveria oferecer aos seus cidadãos, dentre outras prerrogativas, alto grau de controle popular sobre políticas públicas e orçamento (Diamond; Morlino, 2005).

4 Educação fiscal, inclusão social no processo de formação de agenda e orçamento participativo

A partir do atual arranjo constitucional, pode-se dizer que o legislador constituinte entendeu que a descentralização para o âmbito local favorece o processo democrático e a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas, tanto que o município, na condição de ente federativo, passou a dispor do

mesmo *status* que os estados e a União, gozando de autonomia política, administrativa e fiscal.

A ideia da Constituição Federal parece ter sido interligar federalismo, governança multinível, gestão orçamentária, formação de agenda e participação popular como forma de se obter políticas públicas eficientes e democráticas, o que nos leva à seguinte questão: como os municípios podem gerir suas políticas públicas observando os princípios da democracia participativa num Estado pautado, via de regra, em governança vertical e na dependência financeira?

A resposta pode estar na mudança da forma de gestão pública a ser alcançada, tendo como pressuposto algumas premissas mínimas. A primeira delas é a educação fiscal da população. Com efeito, para que determinada sociedade reconheça como válida a legislação tributária a que está sujeita e referende a atuação de seus governantes (escolhas feitas, alocação de recursos e políticas públicas implementadas), deve ela adquirir o que Hart (2011) chama de “hábito de obediência”. Tal prática pressupõe conhecimento e participação dos membros da sociedade civil nos processos de escolha e também de elaboração legislativa. É preciso que o cidadão se sinta representado, entenda-se como um participante efetivo da “vida” do Estado (democratização horizontal) e opte por aderir às regras impostas não apenas por coerção, mas por crer que elas são alternativas escolhidas democraticamente e a partir dos interesses de todos para solucionar ou mitigar problemas enfrentados na comunidade local (municípios).

Essa crença ou adesão exige um prévio e constante processo de educação fiscal (capacitar para sensibilização acerca da função socioeconômica dos tributos) pautado na transparência, no qual todos os níveis da Administração Pública são chamados a atuar com eficiência e legalidade (o que transmite confiabilidade), bem como viabilizar e investir na compreensão, pelos cidadãos, acerca dos procedimentos que se pretende adotar e todos os fatores a serem considerados. Busca-se formar cidadãos que participem ativamente dos assuntos que envolvem a sua comunidade.

Essa é a diretriz que orientou a Portaria Interministerial n.º 413/2002, dos Ministérios da Fazenda e da Educação, ao criar o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), visando aos seguintes objetivos específicos: “sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo”, “levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública” e “criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão” (Brasil, 2002). Isso porque, quanto maior o acesso do cidadão sobre

educação fiscal e controle social, mais qualitativa será a sua intervenção, seja no acompanhamento de gastos públicos, seja na forma de gestão de seu município.

Em sua tese de doutorado, Borges (2012) defende que o processo de educação fiscal englobe a compreensão do indivíduo acerca do papel desempenhado pelo Estado, a função socioeconômica do tributo, inclusive como instrumento de redução da desigualdade social, a ética distributiva e o controle social da qualidade do gasto público, além do combate a certas práticas, como corrupção e sonegação de recursos. Com efeito, a doutrina de Machado (2004) ressalta que o maior problema em relação aos tributos não é propriamente a carga tributária, mas sim os critérios escolhidos para a distribuição de recursos, acrescido das práticas constantes de corrupção e desvio de dinheiro público. Daí é possível concluir que o cidadão que paga tributos não deveria simplesmente fazê-lo sem exercer controle social sobre o gerenciamento do dinheiro público de forma qualificada, com o intuito de melhorar especialmente a sua urbe.

Não se nega que, por vezes, as políticas públicas desenvolvidas a partir de programas ou planos locais ou regionais não representam uma macrodiretriz do Estado brasileiro. Tampouco se desconhece que existem diferentes entendimentos sobre os problemas e soluções, com distintos atores a depender do ente federado considerado e discrepantes interesses. Ainda assim, conscientizar os cidadãos acerca da função socioeconômica dos tributos, desenvolver seu senso crítico e permitir que eles tenham acesso às informações que viabilizem o exercício da cidadania representam alternativas para um adequado planejamento financeiro e, especialmente, para viabilizar o *accountability*.

É de se salientar que o já referido PNEF prevê que a educação fiscal envolverá os governos federal, estadual e municipal, inclusive a partir da inserção desses conceitos nas matrizes curriculares das escolas em todo o país. O normativo, ao falar em instrução acerca da função “socioeconômica” da tributação, na compreensão de Giacomoni (2012), ora adotada, refere-se ao aspecto social exatamente como análise de políticas públicas que tragam qualidade de vida e dignidade à população (implementação de direitos sociais), e ao econômico como participação social nos programas e investimentos governamentais voltados à distribuição de renda e implementação de infraestrutura.

No Brasil, o PNEF parece orientar-se pelas teorias da Cidadania Fiscal, pautada na ideia de que os indivíduos devem compreender a origem e o destino dos

tributos para que possam exercer mais controle social – concepção derivada do pensamento de Marshall sobre cidadania social, e de Habermas, acerca da esfera pública e deliberação democrática – e Educação Financeira e Tributária, que valoriza a necessidade de formação educacional para a melhor gestão das finanças (com ênfase no pensamento de Lusardi e Mitchell). Não se descarta, contudo, a influência da teoria da Conformidade Tributária, especialmente em estudos sobre sonegação fiscal, a partir da análise comportamental dos próprios contribuintes e de sua percepção de justiça fiscal, tendo como referência os trabalhos de James Alm e Richard Murphy.

Ressalta-se, porém, que o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), conhecido por ser o primeiro estudo voltado a avaliar a alfabetização financeira de jovens, e do qual o Brasil participou pela primeira vez em 2015, divulgou seus resultados em junho de 2024, referentes ao ano de 2022, indicando que o Estado brasileiro apresentou o terceiro pior desempenho dentre os participantes (OECD, 2024). Diante disso, conclui-se que as medidas já implementadas nessa seara não são suficientes ou satisfatórias.

A segunda premissa a ser considerada deve ser necessariamente a participação efetiva da sociedade civil nos processos de formação de agenda e tomada de decisões. Em verdade, essa ideia engloba também a interação equitativa dos três níveis de governo à luz do que modernamente se chama de governança multinível, embora no Estado brasileiro ela represente, na maioria das vezes, apenas a divisão de atribuições entre quem formula e quem implementa as políticas públicas. Dito de outra forma, atualmente os municípios, na maioria das vezes, são apenas os executores das decisões da União (que normalmente exerce a coordenação federativa) e responsáveis pela maior parte das despesas delas decorrentes, tornando-se, na melhor das hipóteses, dependentes de transferências intragovernamentais (geralmente de natureza obrigatória) e, portanto, sem força política para interferir no processo decisório ou mesmo na alocação de recursos.

Por certo, existem variações nas prioridades municipais diante do contexto de cada localidade, de modo que as políticas públicas a serem eleitas nem sempre estão em sintonia com a padronização feita pela União. Nesse sentido, a integração qualificada da sociedade civil no processo de formação de agenda e tomada de decisões é o meio mais efetivo e democrático de se desenvolver políticas públicas a

partir das necessidades e urgências reais do cidadão, além de integrá-lo no processo, o que favorece a obediência e o respeito pelo próprio Estado.

Por fim, a terceira premissa ou pilar é o orçamento participativo (OP), como potencializador da qualidade do processo democrático e inibidor de desvios de finalidade e da própria corrupção na administração do dinheiro público. É cediço que a concepção de orçamento participativo surgiu, no Brasil, na década de 1980, sendo adotado em caráter pioneiro pelo município de Porto Alegre no ano de 1989, com posterior adesão de outras municipalidades a partir do ano 2000. Trata-se de uma ferramenta que convida a população a debater e definir as destinações dos recursos públicos para obras ou serviços que se entenda como prioritários ou de maior necessidade naquele contexto, ressaltando-se que o conceito não se refere a gastos e custeio da própria máquina estatal. Fala-se, com certo grau de otimismo, em “arranjo participativo” que favorece a inclusão política e o controle social com perspectiva de redução da insatisfação e resistência do contribuinte em pagar tributos a partir do momento em que ele passa a conhecer em que é investido o dinheiro pelos gestores. Contudo, é comum que municípios descontinuem suas participações nos programas de orçamento participativo, geralmente em razão da política adotada pelo partido que exerce o poder, como demonstram Azevedo *et al.* (2022) a partir da análise de todos os entes federativos locais com mais de 50.000 habitantes que adotaram o OP entre 2002 e 2016.

Embora seja um instrumento capaz de legitimar a atuação do Estado pela sua população, é preciso criar soluções que garantam a participação social, e não apenas de alguns grupos. Ademais, é inegável que a forma de escolha de representantes e a igualdade nas votações são cruciais para que se fale em processo efetivamente democrático, assim como a efetiva fiscalização e *accountability* (pautada no tripé: informação, justificativa e punição em caso de desvios). Isso porque a execução das propostas aprovadas ainda depende de sua concreta implementação ou não pelas prefeituras.

Está-se a defender que não basta a instituição de orçamento participativo no âmbito municipal diante das variáveis que influenciam os gastos públicos (parcelas de despesa total a serem destinadas a determinada área, nível de riqueza do município – PIB, partido político no poder etc.). É preciso criar maneiras de garantir a inclusão dos diversos grupos sociais, além de difundir e consolidar a ideia de que as decisões acerca da alocação de recursos e definições de prioridades são tomadas de forma

conjunta, e não com diferentes níveis de poder entre Estado e sociedade (Fernandes; Bonfim, 2005). Ademais, é imprescindível atualizar o cidadão sobre o andamento das ações governamentais e as deliberações adotadas (transparência e credibilidade), ou seja, a participação da sociedade na execução orçamentária.

Um dos problemas mais complexos dessa seara refere-se à inclusão dos diversos grupos sociais. Não apenas pela sua operacionalização, mas também porque nos sistemas representativos brasileiros é quase sempre questionável a motivação e capacidade que levam os representantes a agir no melhor interesse de seus representados.

Em verdade, as três premissas elegidas por este esboço são interdependentes, com especial ênfase a educação financeira e fiscal, porque só tem condições de participar efetivamente dos processos de formação de agenda e tomada de decisões sobre políticas públicas e orçamento democrático aqueles que, de fato, tiverem uma capacitação mínima para fazê-lo.

5 Considerações finais

No âmbito municipal, via de regra, quando se pensa em democracia, para além da participação regular no processo eleitoral – como uma prerrogativa real e concreta de contestação pública, com mecanismos de participação efetiva dos cidadãos, desde a formulação de políticas públicas até a aplicação de recursos arrecadados –, tem-se alertado para a necessidade de aperfeiçoamento do sistema vigente.

Não se pretende, neste trabalho, apresentar soluções prontas aplicáveis à múltipla realidade brasileira, mas sim fomentar reflexões que levem a mudanças no sentido da aproximação com a democracia deliberativa de Habermas, considerando especialmente os contextos locais.

A despeito dos preceitos constitucionais que valorizaram o federalismo cooperativo e elegeram o município como ente autônomo e capaz de produzir e implementar políticas públicas em favor de seus cidadãos diante das especificidades locais, o sistema vigente ainda é predominantemente de coordenação e tomada de decisões pela União, em especial no que se refere a municípios de menor porte.

A mudança desse quadro parece ter como um dos pontos de partida a conscientização, pelos municípios, de que, para que eles possam, de fato, melhorar a vida de cada comunidade, necessária se faz a educação financeira e fiscal da

população. Ela deve não apenas se dar sob o aspecto formal (vários são os “cursos” de conteúdo básico fornecidos *online* pelos portais estaduais vinculados ao PNEF), mas também ser, além de efetiva, capaz de permitir o desenvolvimento do senso crítico qualificado, porque o conhecimento gera engajamento e motiva a participação popular na gestão pública e financeira, seja da cidade, do Estado ou do país.

O educador e filósofo brasileiro Paulo Freire (1987) fala em “educação libertária” pelo aprendizado simultâneo entre educador e educando, que busca a ruptura da relação de opressão.

É preciso que o cidadão compreenda que o tributo é democrático na medida em que subsidia o governo para implementar direitos fundamentais e alcançar soluções para os problemas que afligem a coletividade. Todavia, só detém essa prerrogativa quando é cobrado de forma justa e com observância da capacidade contributiva, além de efetivamente transformar-se, de forma clara e transparente, em benefícios concretos para a sociedade civil.

Para tanto, é necessário superar a concepção difundida pelo senso comum no sentido de que tributação é coisa do Estado, estando os cidadãos desobrigados a conhecer ou compreender a sua dinâmica e particularidades. Com isso, quer-se dizer que a população também precisa participar dos processos de formação de agenda e tomada de decisões acerca de políticas públicas, bem como do planejamento e da execução orçamentárias, voltadas, inclusive, para o *accountability* em seu triplo aspecto (disponibilização de informações transparentes, suficientes e em linguagem acessível ao contribuinte, justificativa acerca das razões envolvendo a tomada de decisões e punição dos agentes públicos em caso de desvios). Portanto, envolver-se no acompanhamento dos gastos públicos é essencial.

Tais práticas, por certo, representam um caminho na busca do fortalecimento dos municípios e do próprio Estado brasileiro. Isso exige reformular os procedimentos de educação financeira e fiscal no país, já que a instrução de qualidade nesta temática pode representar um meio de melhor alinhar o que o cidadão espera ao contribuir e o que o governo disponibiliza a partir dos tributos recolhidos.

Referências

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 4. ed. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2016.

BORGES, Erivan Ferreira. **Educação fiscal e eficiência pública**: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela administração municipal. 2012. Tese (Doutorado) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB/UFPB/UFRN, Natal, 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MF/MEC n.º 413, de 31 de dezembro de 2002**. Implementa o Programa Nacional de Apoio à Educação Fiscal. [S. l.]: Ministério da Fazenda; Ministério da Educação, 2003. Disponível em:
<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=27597>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de et al. Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 349-372, maio/jun. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210368>. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/fhws9HYFQx4tRTDVX8Zr4Md/?lang=pt>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 124, p. 365-434, jan./jun. 2022. DOI:
<https://doi.org/10.9732/2022.V124.834>. Disponível em:
<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/834>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). Municípios em crise. **Monitor – O boletim das finanças municipais**, Brasília, n. 24, p. 3-16, nov./dez. 2023. Disponível em:
https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Boletins/202311_BOL_GMUN_Municipios_crise.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **Assessing the quality of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186?mode=full>. Acesso em: 25 fev. 2025.

FERNANDES, A. S.; BONFIM, W. A democratização da gestão municipal no Brasil: a abordagem teórica do objeto. In: LUBAMBO, Catia W.; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus Andre (orgs.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Petrópolis, 2005.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Volume I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HART, Herbert Lionel Adolphus. **O conceito de Direito**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos Tribunais de Contas. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (coord.). **Processo de Controle Externo**: estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, Gabriel Santana; PERES, Ursula Dias; BRASIL, Felipe Gonçalves. Agenda governamental do financiamento das políticas públicas no Brasil: uma perspectiva multinível sobre a governança orçamentária (2002-2022). **SciELO Preprints**, [S. I.], p.1-33, 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.7063. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/7063>. Acesso em: 29 dez. 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, [S. I.], v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.328>. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 17 dez. 2024.

OECD – Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). **PISA 2022 Results (Volume IV)**: how financially smart are students? Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-iv_5a849c2a-en.html. Acesso em: 27 fev. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Gustavo Tavares da. Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrópole**, [S. I.], n. 19, p. 81-97, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8711/6462>. Acesso em: 29 dez. 2024.

TAVARES, André; BITENCOURT, Caroline Müller; COELHO, Saulo Pinto. Dogmática jurídica das políticas públicas: dimensões e instrumentos das fases do processo cílico-complexo. 2024. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 24, p. 13-45, 2024. Disponível em: https://www.academia.edu/122607844/Dogm%C3%A1tica_jur%C3%ADcica_das_p%C3%ADcas_p%C3%BAblicas_dimens%C3%B5es_e_instrumentos_das_fases_d_o_processo_c%C3%ADlico_complexo. Acesso em: 10 set. 2024.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Democracy, fundamental rights and public finance: a constitutionalist criticism of the Steuerle-Roeper Index. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 161-183, jan./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v8i1.72768>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/cpBY33WwKLfCJkzxPzBWt3G/>. Acesso em: 15 out. 2024.