

O Dirigente Público e a Gestão Governamental dos Fundos Sociais na Administração Pública

ROBERTO BOCACCIO PISCITELLI

A ação governamental, no âmbito da política fiscal, se manifesta em duas vertentes:

a) de um lado, trata de captar recursos, principalmente através da cobrança (compulsória) de tributos e contribuições;

b) de outro, procura aplicar esses recursos, de modo que possa atender às necessidades de bens e serviços públicos.

A amplitude dessa participação na economia de um país depende do papel atribuído ao Estado, que pode tanto produzir como adquirir esses bens e serviços, da mesma forma que vendê-los ou fornecê-los gratuitamente. Independentemente das concepções ideológicas, entretanto, a iniciativa e responsabilidade do Estado tendem a ser mais reclamadas onde o nível das necessidades básicas das populações torna mais precárias as condições de vida e onde são maiores as desigualdades. Assim, a natureza da intervenção governamental nos diversos países se diferencia em função dos graus de desenvolvimento alcançados e dos objetivos estabelecidos: crescimento econômico acelerado, melhoria das condições sociais, aumento do bem-estar e da qualidade de vida etc.

Na obtenção dos recursos, o princípio geralmente enunciado é o da capacidade (individual) de contribuição: quanto maiores os rendimentos, o patrimônio, mais forte a tributação.

Na alocação dos recursos, se a preocupação estiver voltada para as carências e desigualdades, o orçamento deverá buscar políticas compensatórias, isto é, beneficiando aqueles que não têm acesso aos bens e serviços essenciais e amenizando as desigualdades de oportunidades.

Assim, a despeito de se atribuírem várias funções ao Estado moderno no campo das Finanças Públicas — entre elas as de promover o desenvolvimento econômico e a estabilidade econômica — as questões relativas à redistribuição é que vão merecer a nossa maior atenção neste trabalho.

Neste ponto, é bom lembrar que o poder público não se financia apenas através da tributação, dispondo também de recursos que provêm da exploração de seu próprio patrimônio, ou mesmo endividando-se. E que, por outro lado, no modelo de estrutura político-administrativa brasileira, as responsabilidades pelos diferentes encargos se distribuem através das três esferas de competência — União, Estados/DF e Municípios — em que se estrutura nossa Federação. O DF, por sua condição peculiar, se confunde com os Estados e Municípios, especialmente quanto à sua competência tributária, embora seu grau de autonomia não seja tão amplo como o dos demais Estados federados, e boa parte de seus encargos estejam hoje sob responsabilidade da União.

No desempenho de sua competência, a Administração Pública se estrutura de tal modo que seus órgãos e entidades — constituindo a administração direta e indireta, além de outras vinculadas — se tornam responsáveis pelas atribuições de governo. Na elaboração do orçamento, esses órgãos e entidades constituem unidades (orçamentárias), e as ações que desenvolvem obedecem à chamada classificação funcional-programática, a cujos objetivos estão associados os respectivos recursos. Às vezes, esses recursos são destacados do orçamento, garantem o suprimento de determinadas unidades ou a realização de determinados programas, e podem ser geridos com maior flexibilidade. O título deste trabalho se refere à *Gestão de Fundos*, embora nossa abordagem não se limite àqueles formalmente constituídos, nos seus estritos termos.

A título de esclarecimento, entretanto, convém observar que o Decreto-Lei n.º 200/67, art. 172, com a redação do Decreto-Lei n.º 900/67, previu a existência dos órgãos autônomos, com peculiaridades de organização e funcionamento, e tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da Administração Direta. Com isso, o Poder Executivo ficava autorizado a instituir *fundos*, de natureza contábil, a cujo crédito se poderiam levar todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo (inclusive a receita própria).

A legislação não é muito clara a respeito do assunto. O Decreto n.º 93.872/86, em seu art. 71, denominou de Fundo Especial “a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo”. Distingue os de natureza contábil, a que se refere especificamente, dos de natureza financeira, sendo constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, desti-

nados a atender a saques, a serem efetuados diretamente contra o caixa do Tesouro Nacional.

Estas definições são consentâneas com a adoção dos princípios de universalidade e unidade aos orçamentos públicos, consagrados na Constituição de 1988 (art. 165, parágrafo 5.º). É que a lei orçamentária anual deve compreender todas as receitas e despesas, de todos os órgãos e entidades, dos três Poderes, incluindo os orçamentos fiscal, de investimento das estatais e da seguridade social.

Paralelamente, o art. 167, inc. IX, condicionou a instituição de quaisquer fundos à prévia autorização legislativa; eles proliferavam e se constituíam em mecanismos tendentes a possibilitar fuga aos controles formais, ordinários, e a vincular receitas, outra proibição genérica que a Constituição criou (art. 167, inc. IV), exceto partilhas e transferências expressamente mencionadas nos arts. 158 e 159, parcela destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino — art. 212, e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita — art. 165, parágrafo 8.º

Além do mais, os fundos existentes à data da promulgação da Constituição teriam dois anos para ratificação pelo Congresso, sob pena de extinção, exceto os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional (art. 36 do ADCT).

A lei complementar que substituir a atual Lei n.º 4.320/64 deverá regular a matéria de forma mais clara, e a própria Lei Orgânica do DF poderá dispor sobre estas questões de natureza orçamentária e financeira no capítulo apropriado.

É bom notar que as restrições à criação de fundos atende ao princípio da não-vinculação ou não-afetação das receitas. Quanto maiores as vinculações, menor a flexibilidade para a (re) alocação de recursos orçamentários. A existência de muitas parcelas “cativas” de recursos pode levar a profundas distorções na sua alocação, ora gerando sobras (e acomodação, ineficiência), ora gerando faltas (e rigidez, inversão de prioridade). Além do mais, com exceção dos impostos, os demais tipos (taxas e contribuições de melhoria) e espécies (contribuições parafiscais, empréstimos compulsórios) de tributos já têm destinação específica.

O Título VIII da Constituição Federal, que trata da Ordem Social, incluiu os capítulos da seguridade social — compreendendo saúde, previdência social e assistência social — educação, cultura e desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, família, criança, adolescente e idoso, e índios.

O capítulo dos direitos sociais é considerado dos mais abrangentes e avançados, o que nem poderia ser diferente, dado, principalmente, ao nosso quadro de carências.

Apesar do discurso oficial e da campanha pela mídia a favor de menor participação do Estado na economia, o Brasil é, hoje, um dos países com menor carga tributária¹. Muito distante dos países desenvolvidos, está próximo dos países mais atrasados da América Latina (24,5% no Brasil, contra 53,5% na Suécia, 44,2% na França, 39,0% no Reino Unido, 28,9% nos EUA; estamos atrás da Argentina, Chile, Egito, Uruguai, entre outros, consoante dados do FMI/CODE). Como se isso não bastasse, temos uma carga muito mal distribuída, tributando excessivamente o fator trabalho, e altamente regressiva, se considerarmos a elevada participação dos tributos indiretos e a capacidade de transferência (repercussão) dos tributos diretos, pelo grau elevado de oligopolização da nossa economia, além de muitos tributos em cascata e outros tantos repercutindo sobre situações mais ou menos idênticas.

Por outro lado, os índices de sonegação, segundo todas as estimativas e opiniões de especialistas, são elevadíssimos. De um recente levantamento do Conselho Curador do FGTS, apurou-se que apenas 18% das empresas recolhiam regularmente, 29% depositavam com atraso e 53% eram inadimplentes.

Enquanto isso, sucedem-se os debates em torno dos encargos de cada uma das esferas de competência, como se todas quisessem isentar-se de suas responsabilidades. O Governo Federal, particularmente, insiste na tese da "ingovernabilidade", mal disfarçando a intenção sempre renovada de maior centralização de recursos para maior concentração de poderes e de capacidade de "negociação".

Durante o período em que o País cresceu, era mais fácil "administrar" o conflito redistributivo (pessoal, funcional, regional). Na década de 80, as dificuldades se agravaram e as tensões aumentaram. No ano passado, após a revisão das contas nacionais, o IBGE apurou uma queda de 4% do PIB. Embora o PIB real total de 1990 seja 16,5% superior ao de 1980, o *per capita* é 6% inferior.

Segundo o índice de desenvolvimento humano, criado recentemente pela ONU, o Brasil, cujas autoridades se gabam de constituir a 8.ª economia do mundo, não passa da 60.ª posição.

Esse índice considera, além da renda *per capita*, a alfabetização de adultos e a expectativa de vida. De um ano para outro, numa amostra de 160 países, o Brasil caiu do 51.º para o 60.º, lugar, bem atrás de vários outros países latino-americanos: Uruguai, Chile, Costa Rica, Argentina, Venezuela, México e Panamá.

1. Medida pela relação entre total da arrecadação tributária e PIB — Produto Interno Bruto.

O relatório enfatiza que o problema não é propriamente o da falta de recursos para programas sociais, mas sua má aplicação. As distorções têm o respaldo da minoria, representada pelos grupos dominantes. O coordenador do trabalho, o paquistanês Mahbub ul Hag, realça a destruição do mito de que a implantação de economias de mercado, por si só, produziria um melhor padrão de vida. Os governos, aliás, precisam evitar que a economia seja cartelizada. A advertência é no sentido de priorizar a educação — sobretudo de 1.º grau — e a saúde — especialmente a prevenção. Isto poderia reduzir índices como 20% de analfabetos (não considerados os “funcionais”) e mortalidade de 61 bebês sobre mil nascimentos (cuja relação é de 8 sobre 1.000 no Primeiro Mundo). A análise indica, por outro lado, que; quanto maior o grau de pobreza, mais grave é a destruição do meio ambiente. Paralelamente, os gastos militares representam 5,5% do PIB do mundo em desenvolvimento.

Entre outras conseqüências de efeitos imprevisíveis, prevê-se que — além da exportação de capitais e de cérebros para o Primeiro Mundo — os países pobres passarão a pressioná-los com deslocamentos crescentes e maciços de suas populações, o que pode, inclusive, estar diretamente relacionado com as inúmeras denúncias sobre práticas de esterilização em massa nos países subdesenvolvidos.

A concentração de renda no País é de tal ordem que, pelos dados do IBGE, os 10% mais ricos detêm 48% do total, e os 10% mais pobres, 1%. Pesquisa do INAN, de 1989, revelou o perfil de baixa estatura das crianças brasileiras, um indicador importante para medir a extensão da pobreza de uma população.

Para enfrentar situações como estas, entre outras competências comuns cabem à União, Estados/DF e Municípios (CF, art. 23):

- cuidar da saúde e assistência pública, de proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- preservar as florestas, a fauna e a flora;
- fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Especificamente aos Municípios, compete, entre outros (CF, art. 30):

— organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

— manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

— prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

Para controlar a aplicação de recursos, as normas constantes da Seção IX do Capítulo I do Título IV, sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária, relativa à União, se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, onde houver. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. A Constituição Federal vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, Poder incumbido do controle externo, que se contrapõe ao controle interno, mantido de forma integrada pelos três Poderes, exceto no âmbito municipal, cujo sistema de controle interno se restringe ao Poder Executivo.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades que compõem a estrutura da Administração Pública, bem como de todos os que — de uma forma ou de outra — utilizem recursos públicos, deve levar em conta os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Entre as competências do Tribunal de Contas da União, cabe fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao DF ou a Município.

Para demonstrar que os recursos disponíveis não são desprezíveis, como menciona o relatório da ONU, basta fazer algumas constatações.

a) Na área da seguridade social, que compreende saúde, previdência e assistência, a Constituição Federal previu, além de recursos específicos

nos orçamentos (fiscais) das várias esferas da Administração, diversas modalidades de contribuições sociais:

— dos empregadores, incidente sobre a folha de salários (27,4%, em média, incluindo o salário-educação), o faturamento (FINSOCIAL — 2% da receita bruta) e o lucro (contribuição social — 10% sobre o lucro);

— dos trabalhadores (descontada dos salários — de 8,5% a 10,0%); e

— sobre a receita de concursos de prognósticos.

Estes valores integram orçamento próprio, não se incluindo aqui as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical (CF, DCG, art. 240).

Além do mais, a Constituição Federal prevê a aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil, ao estabelecer como obrigatória a promoção de programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente. Ademais, o direito a proteção especial abrangerá estímulo do poder público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado.

b) Os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir contribuição cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social.

Nas propostas da Lei Orgânica que estão circulando, este dispositivo da Constituição Federal (art. 149, parágrafo único) está incluído.

c) Na área da educação, está prevista a mais importante das vinculações orçamentárias: pelo menos 18%, no caso da União, e no mínimo 25%, no dos Estados, DF e Municípios, da receita proveniente de impostos, incluídas as respectivas transferências recebidas e efetuadas, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação (ver letra a), encargo das empresas, que poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

A universalização do ensino fundamental e a eliminação do analfabetismo deveriam, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, receber pelo menos 50% das parcelas de 18% e de 25% vinculadas aos impostos.

É, ainda, facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

Uma das dificuldades frequentemente apontadas diz respeito à adequação da classificação funcional-programática adotada no orçamento público, de modo a demonstrar inequivocamente a efetiva destinação dos recursos.

Outro grande desafio é o acompanhamento da execução orçamentária, sobretudo pelas sucessivas alterações que vão ocorrendo, que subvertem sua composição inicial. Além do mais, o acesso aos dados é muito limitado, mesmo para o Congresso Nacional, cuja função, em matéria orçamentária, ainda é eminentemente homologatória. Isto sem falar nos contingenciamentos, bloqueios de créditos.

Convém notar, também, que a previsão orçamentária de despesas não fornece senão uma pálida idéia de como — para quem — eles serão distribuídos ao longo do exercício, principalmente quando isto se dá através de contratos, convênios e afins.²

d) O Programa de Integração Social — PIS, formado pelas contribuições de 0,5% sobre o faturamento das empresas, destinado a financiar o seguro desemprego.

e) O Programa de Alimentação do Trabalhador é constituído pela redução de até 5% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas. É uma modalidade de renúncia de receita (gasto tributário), pois a empresa já deduz normalmente as despesas efetuadas.

f) O Vale-Transporte, constituído pela redução de até 8% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas, é outra modalidade de renúncia de receita, podendo, juntamente com o benefício da letra anterior, chegar a 10% do imposto devido.

g) O Estatuto da Criança e do Adolescente — Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 — estabelece, entre as diretrizes da política de atendimento, a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. E o parágrafo único do art. 261 estabelece que a União fica autorizada a repassar, aos Estados e Municípios, os recursos referentes aos programas e atividades previstos no Estatuto, tão logo sejam criados os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente nos respectivos níveis. Os recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar constarão da Lei Orçamentária Municipal (art. 13). E ao Poder Judiciário cabe prever recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude.

² Já nem se fala do controle da aplicação final dos recursos. Se quisermos, entretanto, ter uma simples idéia do que pode ocorrer, basta lembrarmos os benefícios pagos pela previdência, e o nepotismo e provincianismo nas distribuições da LBA.

Mas o maior potencial de recursos para esta área provém da facilidade de os contribuintes do Imposto de Renda abaterem 100% das doações feitas aos fundos controlados pelos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, até 10% da renda bruta para as pessoas físicas e 5% do lucro bruto das pessoas jurídicas.

É bom lembrar, entretanto, que tais aplicações não se constituem em incentivos fiscais propriamente ditos, tendo as características das antigas doações ao MOBRAL/Fundação Educar. É uma espécie de vinculação "voluntária" de parte da receita tributária. No caso daquela Fundação, sabe-se que, além de os recursos levantados terem ficado aquém do esperado, sua utilização (ou não) apresentou resultados medíocres, inclusive um imenso contingente de analfabetos funcionais.

Esta descrição não é exaustiva, mas abrange o que de mais significativo se tem explicitamente, em termos orçamentários, destinado ao que se poderia caracterizar como compreendido na área essencialmente social.

Cabe, então, agora, falar sobre a experiência brasileira na aplicação de recursos com essas funções, que é particularmente desastrosa.

Entre os pontos que se poderiam destacar, vamos citar apenas alguns mais específicos.

a) A excessiva centralização de recursos e a concentração de poderes no âmbito da União.

Ocorre que as ações nestas áreas deveriam estar muito próximas dos locais em que as necessidades são sentidas. O governo federal tradicionalmente adota uma postura tutelar, onisciente, e a relação que se estabelece é tipicamente clientelística. As transferências para a área social são "negociadas".

O mais interessante é que, nas discussões sobre a Reforma Tributária, autoridades de âmbito federal alegam ter transferido recursos e não encargos às demais esferas. Ao invés, entretanto, de transferirem de vez os encargos, fixam-se idéias de recentralização de recursos, em sentido contrário ao que ficou claramente delineado na Constituinte, de forma esmagadora.

b) O excesso de transferências inter-regionais.

A falta de projetos nacionais, que continuem a justificar a maciça mobilização de recursos em poder da União, como na 2.^a metade da década de 60 e década de 70, a maior parte dos recursos dos dois principais impostos — IR e IPI — passou a integrar os chamados fundos de participação e de ressarcimento às exportações de manufaturados, além da destinação aos chamados setores produtivos das regiões Nordeste, Norte

é Centro-Oeste. Esta situação é provavelmente sem precedentes em outras partes do mundo.

O fato gera maior indiferença e alienação em relação aos contribuintes das regiões onde os tributos são cobrados. Além de ser um estímulo à sonegação, incita os sentimentos autonomistas. Ninguém tem idéia acerca de onde seu imposto está sendo aplicado. E o pior é que a longa tradição de transferências vem-se acentuando, com resultados cada vez mais duvidosos, pois os recursos nunca chegam ao seu destino, constituindo-se em instrumento de consolidação das velhas oligarquias.

A atual Constituição, no afã de acomodar interesses regionais ditatorialmente impostos pelos critérios de representação política vigente, agravou essas distorções pela via orçamentária, estabelecendo ser função dos orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

c) Falta de critérios específicos para a avaliação de projetos sociais.

Esta dificuldade, que já é inerente à natureza dos projetos sociais, é maior ainda em nosso País, onde os próprios objetivos, de um modo geral, são mal definidos, imprecisos, e as respectivas etapas deveriam compatibilizar recursos e metas.

A falta de compromisso dos responsáveis inviabiliza a ação objetiva do controle. Mais que de um controle meramente formal, faz-se indispensável o do mérito. A auditoria operacional, neste sentido, através de suas técnicas, poderia ser um dos instrumentos através dos quais a sociedade se valeria dos meios adequados à efetiva fiscalização dos dirigentes públicos e demais responsáveis pela aplicação dos recursos orçamentários e do patrimônio dos órgãos e entidades governamentais nas suas finalidades próprias.

Isto, não chega a ser tão amplo quanto o controle político, mas constitui, por assim dizer, uma condição necessária para o seu exercício pleno.³

Para Cook e Winkle,⁴ embora não haja terminologia uniforme sobre o assunto, adotando-se também expressões como auditoria administrativa, funcional ou de operações pode-se conceituar auditoria operacional como um exame e uma avaliação abrangente das operações de uma empresa (órgão ou entidade), com a finalidade de informar à administração se as várias atividades são ou não cumpridas de um modo compatível com as políticas estabelecidas, com vistas à consecução dos objetivos da admi-

³ Ver, a propósito, Piscitelli, Roberto Bocaccio. *O Controle Interno na Administração Pública Federal Brasileira*. Brasília, ESAF, 1988. Cap. III.

⁴ Cook, John W. e Winkle, Gary M. *Auditoria: filosofia e técnica*. S. Paulo, Saraiva, 1979. Cap. 10.

nistração. Faz parte da auditoria uma avaliação do uso profícuo de recursos humanos e materiais, assim como uma apreciação dos vários procedimentos operacionais. A auditoria deve compreender, também, recomendações para soluções dos problemas e de métodos para aumentar a eficiência e os lucros (ou resultados, ou benefícios). E auditoria abrangente descreve as que se aplicam a entidades e atividades governamentais, compreendendo: auditorias financeira e de observância, para verificação da eficiência e economia, e de desempenho.

d) Descontinuidade administrativa.

Apesar do continuísmo dos dirigentes e dos "estilos" da administração no País, a quase totalidade das ações é imediatista, personalista, espasmódica. Planos são alardeados e abandonados. Cada dirigente quer impor sua marca. Falta profissionalismo aos servidores, no sentido de garantirem a continuidade daquilo que deveria fazer parte de um projeto mais amplo, duradouro, consistente.

Além do mais, as ações governamentais têm-se concentrado acentuatadamente em políticas econômicas de impacto, efêmeras, como se todas as ações do Estado estivessem diretamente subordinadas aos acertos e desacertos das finanças públicas.

O problema é que as ações, na área social, têm repercussões a longo prazo, seus benefícios não são facilmente mensuráveis, e, em geral, indiretos. Assim como a pesquisa científica tem resultados imprevisíveis, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação servirá para a próxima geração, e os níveis de nutrição e saneamento para os recém-nascidos condicionarão sua capacidade mental e de trabalho quando se tornarem adultos.

e) Falta de participação da sociedade na definição de suas prioridades.

A par da absoluta necessidade de se definirem verdadeiramente prioridades, pois os recursos são, com efeito, escassos, é essencial que a sociedade como um todo se torne mais responsável pelas ações sociais realizadas através do governo. A maior participação e mais adequada representação deverão assegurar maior mobilização e controle permanente.

Essa representação não pode limitar-se às instituições e mecanismos convencionais, a maioria dos quais estão desacreditados. A participação deve manifestar-se desde a discussão das propostas orçamentárias, em todas as suas instâncias.

A efetividade desse processo vai depender substancialmente do acesso aos dados e da visibilidade na apresentação das informações, e, portanto, de um sistema contábil completamente diferente do que hoje serve, com exclusividade, à burocracia do 2.º escalão.

Assim, a gestão responsável dos fundos sociais na Administração Pública é fundamentalmente o exercício da própria cidadania, e a oportunidade de realização das potencialidades do País e das aspirações de cada indivíduo. Só por isto ela já constitui a principal prioridade.

QUADRO I

ORIGEM DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS DAS ESFERAS DA ADMINISTRAÇÃO — EM % ANO: 1987 (ANTES DA CF/88)

Origem	Esfera de Competência		
	União	Estados/DF	Municípios
Receita própria	100,0 ¹	73,8 ²	17,0
Transferências	(30,7)	26,2	83,0
Total (Disponível)	69,3 ¹	100,0	100,0

FONTE: elaborado a partir dos dados contidos em "O Sistema Tributário na Nova Constituição" (Org.: Roberto B. Piscitelli, Ed. UnB, 1989, 2ª ed.)

¹ A União só efetua transferências.

² Já deduzidas as transferências efetuadas aos Municípios.

QUADRO II

REPARTIÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS — % ANO: 1987 (ANTES DA CF/88)

Origem	Esfera de Competência		
	União	Estados/DF	Municípios
Receita própria	56,0	40,0	4,0
Transferências	42,5	38,6	18,9

FONTE: Secretaria de Economia e Finanças (EXTINTA) — MEFP

QUADRO III

<i>Tributo</i>	<i>Participação em (%)</i>
Imposto de Renda	53
IPI	43
IOF	100
IOF s/ouro	0
Imp. de import.	100
Imp. de export.	100
ITR	50
Imp. s/grandes fortunas	100
Imp. que venham a ser instituídos	80
Imp. extraordinários	100
Contrib. de intern. do domínio	
Econ. ou interesse categ. prof.	100
Contrib. sociais	100
Emprest. compulsórios	100
Taxas	100
Contrib. de melhoria	100

QUADRO IV

RECURSOS TRIBUTÁRIOS DISPONÍVEIS DOS
ESTADOS/DF — CF/88

<i>Tributo</i>	<i>Participação em (%)</i>
Imposto de Renda	21,5
Adic. IR	100
IPI	29
IOF s/ouro	30
Imp. que venham a ser instituídos	20
ICMS	75
IPVA	50
ITD	100
Contrib. sociais	100
Taxas	100
Contrib. de melhoria	100

QUADRO V

RECURSOS TRIBUTÁRIOS DISPONÍVEIS DOS MUNICÍPIOS — CF/88

<i>Tributo</i>	<i>Participação em (%)</i>
Imposto de Renda	22,5
IPI	25
IOF s/ouro	70
ITR	50
ICMS	25
IPVA	50
ITBI	100
ISS	100
IPTU	100
IVV	100
Contrib. sociais	100
Taxas	100
Contrib. de melhoria	100

QUADRO VI

FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS/DF E MUNICÍPIOS
(EM % DO IR E DO IPI)

<i>Exercício</i>	<i>Estados/DF</i>		<i>Municípios</i>	
	<i>Art. 159, I, "a"</i>	<i>Art. 159, II, e § 3.º</i>	<i>Art. 159, I, "b"</i>	<i>Art. 159, II, e § 3.º</i>
1991	20,0	7,5	21,5	2,5
1992	20,5	7,5	22,0	2,5
1993 e subsequentes	21,5	7,5	22,5	2,5