

10. CONCLUSÃO DO RELATÓRIO TÉCNICO

Em 2003, o Brasil continuou convivendo com um cenário econômico desfavorável, de natureza recessiva, decorrente da manutenção da política monetária restritiva, com elevadas taxas de juros e uma política fiscal atrelada a metas de superávit primário, que inibiram os investimentos públicos do governo federal e desestimularam o consumo e o investimento privado.

Por sua vez, estabilizou-se o câmbio no que diz respeito, sobretudo, à moeda americana, diminuindo seus efeitos sobre o estoque da dívida.

Não obstante, o governo estadual procurou cumprir os compromissos assumidos com o governo federal no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste fiscal.

Visando disciplinar as áreas, os meios e as formas de atuação do Poder Executivo e, conseqüentemente, melhorar a gestão financeira, patrimonial e administrativa estadual, foi editada a Lei Complementar nº 49 em janeiro de 2003, marcando o início da segunda fase da Reforma do Estado, que deu continuidade às diretrizes traçadas pelo Plano Diretor da Reforma, datado de 1999, principalmente nas áreas de ajuste fiscal e modernização administrativa.

Embora a Lei Complementar nº 49/03 tenha previsto que o Governo daria atenção especial às áreas de saúde e educação, reorganizando e modernizando suas estruturas, poucos foram os avanços nesse sentido até o momento. O processo de municipalização do ensino fundamental vem enfrentando dificuldades. A diretriz que visa integrar estruturas públicas ao terceiro setor, na prestação de serviços educacionais, precisa ser melhor esclarecida. Portanto, permanecem sem definição quais meios serão utilizados pelo governo do Estado para melhorar a qualidade dos serviços prestados na área de educação.

O grande desafio que se apresenta para a Reforma Administrativa do Estado de Pernambuco é o de colocar em prática os conceitos determinados nas normas editadas até o momento. A implantação do processo de Reforma não se limita ao conjunto de medidas legais elaboradas pelos especialistas, mas, na concretização de uma gestão eficiente e eficaz no atendimento ao cidadão, usuário dos serviços públicos, mediante, principalmente, a conscientização e o envolvimento de todos os servidores.

Ainda sobre a Reforma, ressalta-se que vem enfrentando problemas que, se não forem solucionados, podem colocar em risco alguns de seus objetivos. Destacam-se as dificuldades enfrentadas na alocação de servidores nas novas estruturas, bem como no aproveitamento do quadro excedente. Chama-se a atenção, também, para a questão das atividades públicas desempenhadas pelo terceiro setor, ainda bastante dependentes de recursos públicos, e principalmente pelo frágil acompanhamento na execução dos contratos de gestão.

No que diz respeito à estratégia de gestão dos terminais portuários do Recife e SUAPE, o governo estadual, por meio de suas empresas Porto do Recife S/A e SUAPE não tem logrado êxito no sentido de promover um complemento entre esses portos que permita o melhor aproveitamento de suas escalas, ou seja, de todo o potencial de que dispõe, observadas as suas vocações. De um lado SUAPE, com severas dificuldades decorrentes do arrendamento do terminal de contêineres, não tem conseguido movimentação que consolide Pernambuco como centro de distribuição de cargas no Nordeste. De outro lado, a gestão do Porto do Recife, por parte do Estado, bastante incipiente, tem concorrido para limitação ao crescimento da produtividade da planta ali instalada.

Quanto à gestão orçamentária, os instrumentos de planejamento e orçamentação ainda precisam de ajustes que os tornem veículos de comunicação entre o governo e a sociedade, dando total transparência às ações governamentais, permitindo o seu

acompanhamento por parte do controle interno, externo e do público em geral, destinatário final da implantação dessas ações. O PPA 2000-2003, disponível para consultas, ficou desatualizado, não refletindo as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 49/03, pelas leis orçamentárias dos exercícios passados, bem como pela edição dos créditos adicionais no ano de 2003. A LDO não definiu precisamente quais programas seriam prioritários nas aplicações dos recursos públicos a serem arrecadados em 2003. A Lei Orçamentária para 2003 foi elaborada totalmente dissociada do processo de reforma administrativa, resultante da aplicação da LC nº 49/03.

A Reforma ao criar e extinguir órgãos, estabelecer novas vinculações de entidades da administração indireta e alterar a responsabilidade pela execução de determinados programas, dentre outros fatores, deixou a Lei Orçamentária de 2003, praticamente, sem utilidade.

Não foi publicada, tampouco disponibilizada em meio eletrônico, uma nova versão que compilasse as alterações sofridas pela LOA, o que deixou de dar transparência às mudanças nos orçamentos fiscal e de investimento das empresas.

Devido ao quadro recessivo, as maiores receitas do Estado, ICMS e FPE, sofreram queda real em relação ao ano anterior. As receitas de convênios realizaram-se muito abaixo do estimado.

Observa-se que a estimativa das receitas correntes vem sendo bem elaborada, possibilitando um resultado bem próximo à sua execução. Quanto às receitas oriundas de impostos, pode-se afirmar que foram um pouco subestimadas, dando a possibilidade da abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, a partir do segundo semestre de 2003. Ao contrário, as receitas de capital foram superestimadas, realizando-se bem aquém do esperado.

Algumas despesas, cujos fatos geradores ocorreram em 2003, foram empenhadas em 2004 até bem próximo ao fechamento do Balanço Geral, tendo sido necessária, inclusive, a edição de créditos suplementares com efeito retroativo. Esse fato deveu-se a falhas de controle na execução da despesa por parte das unidades gestoras e na supervisão pelo órgão central.

Ao se analisar financeiramente a execução da despesa orçamentária em 2003, verificou-se que o volume de inscrições em restos a pagar não fugiu ao padrão observado para o Estado de Pernambuco. Observou-se também que o governo vem conseguindo controlar o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais, seu maior item de gasto, enquadrando-se nos limites legais pertinentes. Quanto às despesas relacionadas com a manutenção da máquina administrativa, verificou-se um esforço na sua redução, por parte de todos os poderes e órgãos. Os compromissos com pagamento da dívida e seus encargos foram cumpridos, não deixando o Estado sujeito às penalidades legalmente previstas. Finalmente, devido à queda de arrecadação e ao pouco volume de recursos que ainda restavam da privatização da CELPE, os investimentos foram bastante reduzidos em 2003, quando comparados aos dois exercícios anteriores.

Ressalta-se que ainda não houve condições de analisar o impacto dos recursos aplicados nas políticas implementadas pela gestão, uma vez que não se dispõe de mecanismos de transparência, acompanhamento e controle que permitam aferir os resultados dos programas governamentais.

O estoque da dívida consolidada do Estado de Pernambuco, em 2003, apresentou redução em decorrência das amortizações terem superado os efeitos inflacionários do exercício, e da valorização cambial do Real frente ao Dólar. Pernambuco continua mantendo sua característica de ser um Estado com volume de endividamento historicamente reduzido, quando comparado com outras unidades da Federação brasileira.

Os recentes acontecimentos em relação à previdência dos servidores estaduais, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 41/03, destacaram a natureza da questão previdenciária vivenciada nos dias atuais, na qual não existem fundos disponíveis ou recursos suficientes para capitalizá-los, de modo a permitir a desoneração do Estado no médio prazo. A EC nº 41/03 representa a derrocada desse modelo, que não conseguiu suplantar os fatos. A EC nº 41/03 não tem como objeto central a busca de meios alternativos de financiamento dos sistemas previdenciários, e sim a redução de despesas mediante mudanças nas regras para concessão de novos benefícios por aposentadoria e pensão, baseadas na limitação de direitos antes conferidos aos servidores civis.

Apesar de o controle patrimonial ser um dos pilares do Plano Diretor da Reforma do Estado, e estar contemplado no Programa de Ajuste Fiscal firmado entre os governos estadual e federal, os avanços alcançados nessa área têm sido insuficientes para um efetivo controle e melhoria da gestão patrimonial do Estado. Seu órgão central de administração patrimonial – a Secretaria de Administração e Reforma do Estado – depois de várias tentativas, ainda não conseguiu colocar em pleno funcionamento um sistema eficaz de controle de bens patrimoniais. Diante disso, o registro contábil dos bens das diversas entidades e órgãos públicos, bem como o disposto no Balanço Geral do Estado, não reflete a realidade do patrimônio público.

Em 2003, com o resultado do pleito estadual de 2002, houve recondução da gestão anterior, o que facilitou a continuidade da implantação do programa de reforma deflagrado a partir de 1999, que visa aumentar a eficiência e a qualidade do serviço público prestado à população. No entanto, o empobrecimento da sociedade, a demanda crescente por serviços públicos, a falta de meios que permitam avaliar constantemente os resultados da aplicação das políticas públicas, as dificuldades impostas por fatores externos e o tênue desempenho da economia local, fizeram com que a qualidade dos serviços prestados na área de segurança, saúde e educação continuassem a requerer urgente atenção.

11. VOTO DO RELATOR e PARECER PRÉVIO

Como o Pleno do Tribunal de Contas emitiu sua opinião para ajudar a Assembléia Legislativa no julgamento da Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 2003.

VOTO DO RELATOR

O Conselheiro relator do processo, Roldão Joaquim dos Santos, ao manifestar a sua opinião sobre a Prestação de Contas do Governo Estadual relativa ao exercício de 2003, considerou que:

- O não cumprimento do percentual mínimo na aplicação dos recursos de saúde não maculou de maneira incontestável as contas apresentadas;
- As falhas detectadas no Relatório Preliminar não foram suficientes para conduzir à irregularidade das contas.

Nesse sentido votou pela aprovação das contas do Governo do Estado de Pernambuco, recomendando a regularização das falhas apontadas.

PARECER PRÉVIO

Os demais Conselheiros acompanharam o voto do Relator, tendo sido, no entanto, debatidas e retiradas duas das recomendações constantes do referido voto, sendo assim emitido, em 04 de agosto de 2004, Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 2003, no qual se recomenda à Assembléia Legislativa a sua aprovação.