

12. CONCLUSÃO

Cenário econômico

Em 2004, o Brasil passou a conviver com um cenário econômico mais favorável em relação ao ano anterior, conseguindo voltar a crescer. Essa recuperação da economia contribuiu para uma melhora no desempenho fiscal do Estado, ajudado também pelas medidas de controle de despesa e aumento de arrecadação tomadas pelo Governo estadual.

Por sua vez, o governo federal procedeu a aumentos sucessivos da taxa de juros, cujos efeitos aumentaram o estoque da dívida estadual. Ressalta-se que Pernambuco continua mantendo sua característica de ser um Estado com volume de endividamento historicamente reduzido, quando comparado com outras unidades da Federação brasileira.

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, firmado com o Governo Federal vem se configurando como um dos principais eixos de orientação da Reforma Administrativa do Estado. Nele, além das ações relativas à referida reforma, também se encontram inseridas metas fiscais visando o aumento de receitas, a redução e controle de despesas, e a busca de superávits que permitam o pagamento da dívida estadual para com a União Federal.

O esforço constante para reduzir o estoque da dívida, faz com que o Estado tenha uma margem reduzida para investimentos assim como carência de recursos para ampliação e melhoria dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

Reforma Administrativa

O Governo mediante ações da Reforma Administrativa do Estado deu continuidade ao processo de extinção de três entidades: CPRH, FISEPE e CEAGEPE, tendo sido as atividades das duas primeiras incorporadas às novas autarquias criadas em 2003: Agência CPRH e ATI, respectivamente. Em relação às atividades de abastecimento alimentar, antes desempenhadas pela CEAGEPE, essas passaram a ser desempenhas pela Organização Social – CEASA qualificada como tal em janeiro de 2004.

Durante o exercício em análise, o Governo do Estado qualificou 7 entidades como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP - pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para que possam atuar nas áreas não exclusivas do Estado.

Verificou-se que o Programa Estadual de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO, responsável por colocar em prática as novas tecnologias de gestão introduzidas pela Reforma do Estado, embora tenha conseguido bons resultados em algumas entidades, tem tido dificuldade de avançar em outras. O percentual de cumprimento das Metas Gerais dos 13 Contratos de Gestão assinados com a administração indireta foi em média de 34%.

Acompanhamento e avaliação da gestão

A partir do novo ciclo iniciado com o Plano Plurianual 2004-2007 foram dados novos rumos ao planejamento e acompanhamento das ações governamentais, que devem proporcionar condições técnicas para o acompanhamento e avaliação dos programas de governo, ferramentas indispensáveis para melhoria dos serviços prestados pelo governo à população.

Arrecadação

A arrecadação da maior receita do Estado, ICMS, apresentou em 2004, resultado melhor do que o do ano anterior, não tendo recuperado, no entanto, o patamar alcançado em 2002. Quanto ao FPE, segunda maior receita, manteve praticamente o mesmo nível de 2003, não apresentando sinais de recuperação. As receitas de convênios, mais uma vez, realizaram-se muito abaixo do estimado.

Como tem ocorrido nos últimos anos, a estimativa das receitas correntes vem sendo bem elaborada, possibilitando um resultado bem próximo à sua execução. As receitas de impostos apresentaram estimativas inferiores a sua arrecadação, levando à abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, a partir do segundo semestre de 2004. Quanto às receitas de capital, novamente, apresentaram realização muito inferior aos valores previstos, notadamente em relação aos convênios com a União.

Execução da despesa

Verificou-se que a participação das inscrições em restos a pagar na despesa total, considerando o conjunto dos processados e não processados, não fugiu ao padrão observado para o Estado de Pernambuco nos últimos anos. No entanto, houve um crescimento significativo da inscrição em restos a pagar não processados quando comparado ao ano de 2003.

Quanto às despesas com pessoal e encargos sociais, o maior item de gasto, consumindo pouco mais da metade da despesa total, observou-se que sofreram pequena recuperação, o que não chegou a comprometer o enquadramento dessa despesa nos limites legais.

Quanto às despesas relacionadas com a manutenção da máquina administrativa, verificou-se que a cada ano, consomem um pouco mais da Receita Corrente Líquida.

Saúde

Observou-se, ao longo desse trabalho, que para administrar a complexidade do Sistema Único de Saúde, a Secretaria de Saúde necessita aprimorar seus controles internos nas áreas de planejamento, coordenação, controle e avaliação, no sentido de permitir maior efetividade das ações de assistência, no que diz respeito à consecução dos princípios norteadores do SUS em Pernambuco. A seguir estão relacionados os principais pontos observados durante o nosso trabalho:

- Apesar de a Secretaria Estadual de Saúde possuir em seu regulamento uma estrutura que comporte setores responsáveis pelas atribuições de controlar, avaliar e auditar as atividades do SUS, em conformidade com o que prevê a legislação vigente, há carência de investimentos dos recursos do Fundo Estadual de Saúde nessas áreas, como em equipamentos e aperfeiçoamento de recursos humanos. Ressaltando-se que por meio de mecanismos de controle, avaliação e auditoria eficientes e eficazes, é que se podem melhorar as condições para que o Estado de Pernambuco possa medir e avaliar os resultados das ações de saúde (impactos) na sociedade, ou seja, a efetividade do processo de consolidação do SUS no âmbito estadual.
- O acompanhamento da gestão financeira e orçamentária dos recursos repassados pelo Fundo Estadual de Saúde aos grandes hospitais do Estado e às GERES, ficou prejudicado, pois suas movimentações orçamentárias e financeiras não estão detalhadas no SIAFEM, muito embora movimentem significativo volume de recursos. É preciso, pois, dar maior transparência à execução financeira desses recursos, que totalizaram R\$ 144 milhões em 2004;
- A Secretaria Estadual de Saúde, apesar de estar previsto na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) o acesso de todos os cidadãos a todos os serviços de saúde em todos os níveis de assistência e complexidade do sistema, ainda, não tinha iniciado a prestação de atendimento dos serviços de hospital residência para portadores de doenças neurológicas, crônicas e AIDS na região metropolitana.

- Os avanços da saúde, quanto à assinatura de contratos de gestão e monitoramento do planejamento estratégico até o final do exercício de 2004 foram pequenos. A partir de 2005 procedeu-se a alterações na estrutura da SES que implicaram mudanças no seu desenho institucional, visando fortalecer o planejamento e o processo de assinaturas de contratos de gestão entre a SES e as unidades de saúde. Espera-se, assim, com a recente criação da Gerência Geral de Modernização e Monitoramento da Assistência a Saúde, que a SES consiga progredir nesse sentido;
- As despesas realizadas no programa "Educação e Promoção à Saúde e Prevenção de Doenças" foram bem inferiores ao que foi autorizado, apenas 23%;
- Embora o número de leitos, atendidos pelo SUS, em UTI's por cada 1.000 habitantes, em Pernambuco, se encontre abaixo da média brasileira e um pouco abaixo do apurado para a região Nordeste, não houve execução das despesas autorizadas para o projeto específico, que visava à ampliação do número de leitos das Unidades de Terapia Intensiva para o atendimento da demanda existente;
- No exercício de 2004 o governo do Estado devolveu ao Governo Federal o montante de R\$ 2,07 milhões relativos a convênios firmados em anos anteriores, entre o Ministério da Saúde e a Secretaria de Saúde do Estado. Nesse sentido, vale ressaltar a importância do planejamento prévio para a execução dos convênios, bem como da necessidade da SES em envidar esforços para agilizar a utilização dos recursos de convênios de forma a se evitar a devolução dos mesmos, tão necessários ao melhoramento da saúde em Pernambuco.

Educação

Constatou-se, ao longo desse trabalho, a complexidade do sistema estadual de educação, que está sujeito a fatores externos e envolve todas as esferas de governo. A rede estadual de ensino é formada por cerca de mil escolas, mais de 40 mil servidores e cerca de 1 milhão de alunos. A seguir apresentam-se alguns pontos de estrangulamento detectados que dificultam o retorno pleno dos recursos aplicados.

- Os resultados da educação oferecida pela rede pública do Estado de Pernambuco dependem da atuação conjunta das três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal;
- O Programa de trabalho é executado com recursos que dependem quase que exclusivamente da arrecadação estadual, que por sua vez depende do crescimento econômico. A busca por parcerias com outros órgãos públicos e com a iniciativa privada, embora recente, tem mostrado bons resultados;
- A formação do futuro cidadão depende da qualidade do ensino em todos os seus níveis. A exigência para aplicação de recursos mínimos no ensino fundamental, embora tenha contribuído para uma melhoria nesse nível de ensino, tem acarretado o esvaziamento dos recursos disponíveis para a educação infantil e o ensino médio. Desta forma, o aluno da rede pública encontra sérias dificuldades no acesso ao ensino superior, bem como na sua formação para enfrentar o mercado de trabalho;
- A falta de manutenção adequada dos imóveis da rede estadual de ensino, aliada à ausência de campanhas educativas, a fim de conscientizar a comunidade da importância de conservar a sua escola, tem acarretado condições desfavoráveis ao pleno funcionamento de muitas unidades de ensino. Os programas implantados em algumas escolas, que incentivam a utilização desses espaços por toda a comunidade local, nos finais de semana, proporcionando atividades esportivas e culturais, têm mostrado bons resultados;
- A realização de obras de forma descentralizada, diretamente pelas escolas, tanto com recursos repassados pelo governo estadual, como pelo governo federal (Programa Dinheiro Direto nas Escolas – PDDE) tem enfrentado problemas que se originam muitas vezes, no despreparo dos diretores dessas escolas para administrar esse tipo de serviço;

- A estrutura de fiscalização dessas obras, apesar da contratação de firma especializada, ainda não produziu os resultados esperados;
- Quanto ao pessoal observou-se que faltam ainda professores, em algumas áreas, principalmente no ensino médio. Outro grave problema é a falta de pessoal administrativo capacitado para dar o suporte necessário às atividades pedagógicas.

Por fim, pode-se concluir que quanto aos aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, o Governo do Estado de Pernambuco tem conduzido suas finanças observando os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Quanto à verificação da aplicação de percentuais mínimos da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços de saúde, observou-se a dificuldade no seu cumprimento. Para 2004, o Tribunal de Contas considerou que esses dispositivos foram cumpridos, recomendando que nos exercícios seguintes, não mais sejam incluídas despesas relativas a restos a pagar não processados.

Vale ressaltar as ações inovadoras em implantação pela administração estadual nas áreas de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária, que visam proporcionar condições para que sejam avaliados, não só os aspectos acima citados, mas os resultados dos programas governamentais implantados. Com essa constante avaliação será possível planejar e aplicar melhor os recursos disponíveis.

13. 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 2004.

VOTO DO RELATOR

O Conselheiro relator do processo, Romeu da Fonte, ao manifestar a sua opinião sobre a Prestação de Contas do Governo Estadual relativa ao exercício de 2004, considerou que 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, sendo assim emitido, em 20 de julho de 2005, **Parecer Prévio** sobre a Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício de 2004, no qual se **comunica à Assembléia Legislativa que a prestação de contas se encontra em condições de ser aprovada, observadas as recomendações proferidas no voto do relator.**