



**CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RELATÓRIO TÉCNICO DO
TRIBUNAL DE CONTAS RELATIVO À PRESTAÇÃO DE CONTAS
DO GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO DO EXERCÍCIO
DE 2008.**

Ref: Ofício TCGP nº 191/2009, de 25 de junho de 2009.

I – INTRODUÇÃO

Em observância a preceito constitucional, as considerações a seguir apresentadas objetivam tecer comentários e justificativas ao Relatório do Grupo de Trabalho de Análise da Prestação de Contas do Governo do Estado de Pernambuco, referente ao exercício financeiro de 2008, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no exercício de sua competência constitucional de controle externo, bem como no desempenho do papel de colaborador no aprimoramento do funcionamento das instituições públicas, utilizando-se, para tanto, de recomendações, proposições e críticas a serem observadas pelos gestores estaduais.

O referido Relatório foi encaminhado por intermédio do ofício TCGP nº 191, de 25 de junho 2009, cujo objeto permeia a análise da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do exercício. Cumpre ressaltar, todavia, que essa análise não se restringe apenas a esses aspectos, mas alcança uma abordagem mais ampla da gestão estadual, consistindo, especialmente, nas áreas da gestão administrativa, saúde, educação, assistência social, gestão administrativa, financeira, patrimonial e fiscal do Estado, publicidade e previdência.

Importante esclarecer que não obstante a importância e a qualidade, em sua integralidade, do trabalho produzido pela equipe de auditoria desse Tribunal, o qual deverá ser objeto de atenta avaliação e constante consulta por parte dos membros do governo, assim como constante fonte de orientação aos gestores ao longo deste exercício e dos vindouros, dado o curto prazo de 30 (trinta) dias oferecido por esse Tribunal, adianta-se que o âmbito das considerações aqui expostas será restrito, prioritariamente, aos aspectos mais relevantes, entendendo assim, aqueles destacados no item 14 do Relatório Técnico do Grupo de Trabalho – Aspectos Relevantes Observados na Prestação de Contas.

Conjugando esforços aplicados no atendimento às exigências dessa Corte de Contas, espera-se que, ao final deste documento, cujo objetivo é analisar as questões suscitadas, dirimindo as dúvidas levantadas e, principalmente, esclarecendo pontos contestados, permaneça demonstrado o compromisso dessa gestão governamental no cumprimento das considerações e ressalvas recomendadas por essa Corte de Contas

+



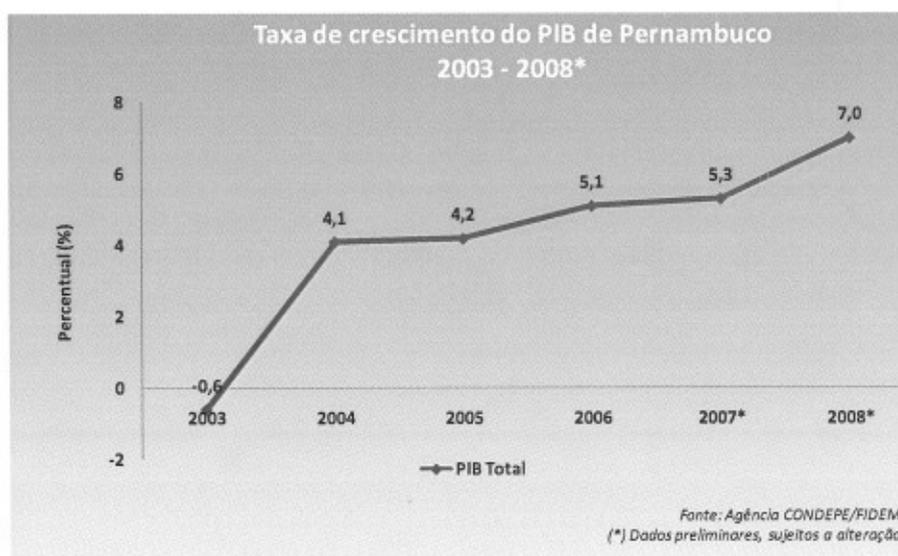
que servirão como instrumentos norteadores no cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo com a sociedade pernambucana.

II – COMENTÁRIOS E JUSTIFICATIVAS

Abordaremos nesse tópico a análise das questões suscitadas no corpo do relatório de auditoria desse Tribunal de Contas, em especial aquelas apontadas, em forma de resumo, no item "14. Aspectos Relevantes Observados na Prestação de Contas", utilizando-se, para facilitar o entendimento, a mesma sequência atribuída pelo grupo de trabalho de auditoria. É válido acrescentar, que outras questões que possam esclarecer melhor os pontos ora sob análise também serão abordadas .

1. CONJUNTURA ECONÔMICA

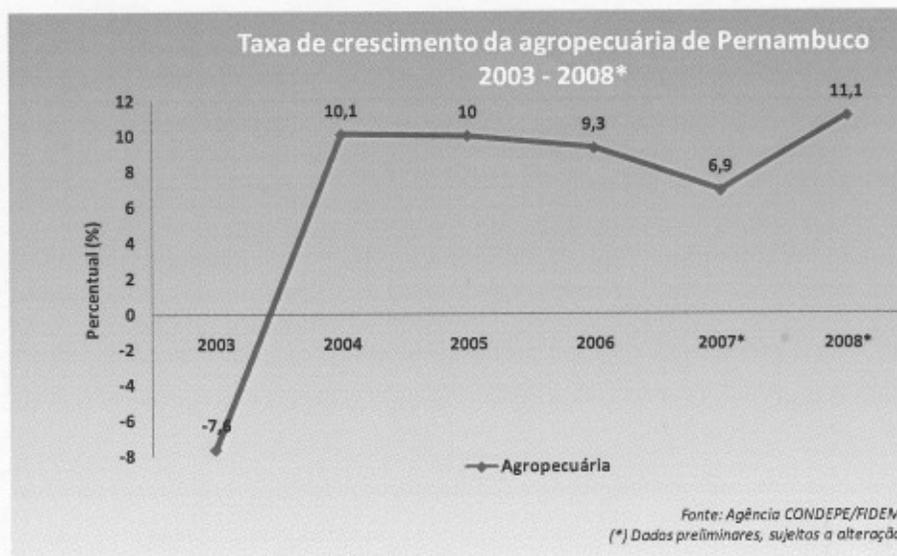
A dinâmica influenciada pelo Governo de Pernambuco possibilitou o desenvolvimento diferenciado da economia do Estado, alcançando invejáveis 7% de crescimento em seu PIB. Este resultado é o melhor da série histórica das contas regionais do IBGE (iniciada em 2002).



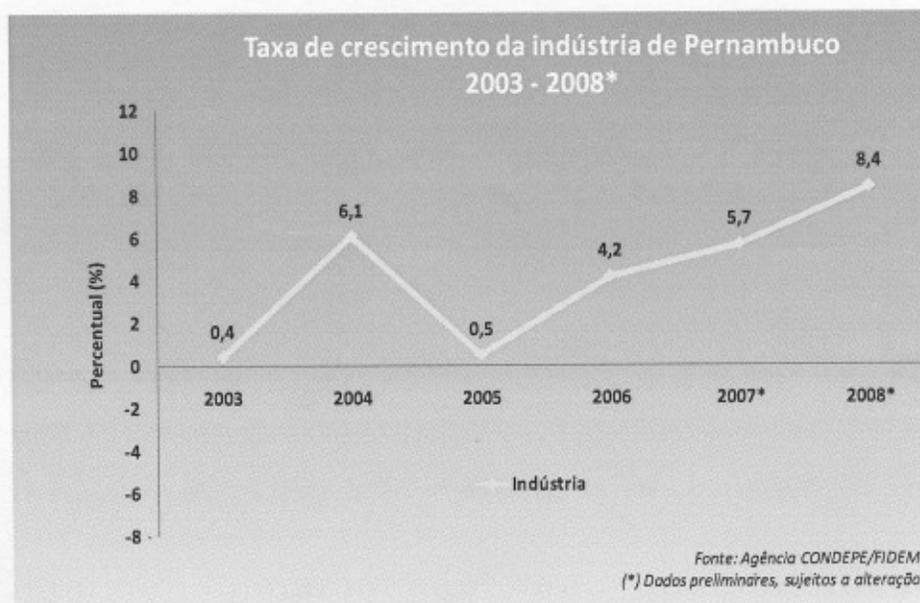
O resultado alcançado está fundamentado em crescimento, também recorde, nos três setores da economia: agropecuária, indústria e serviços.

A agropecuária apresentou o melhor desempenho (11,1%) entre os três

grandes setores, com destaque para as lavouras temporárias de milho (43,9%) e feijão (33,9%), ambas atendidas pelo Programa Terra Pronta.



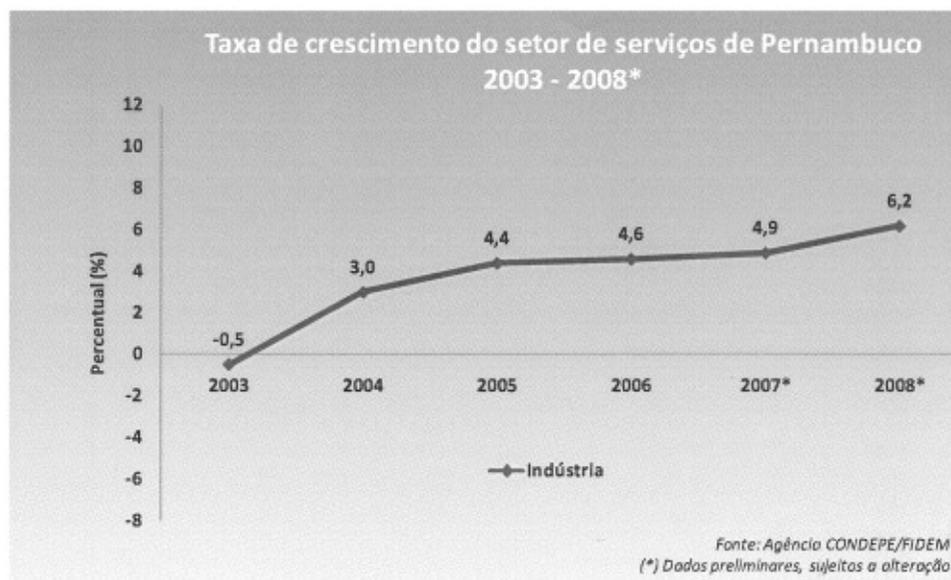
A indústria cresceu expressivos 8,4%, com destaque para a construção civil e alguns segmentos da indústria de transformação, como refino de petróleo e álcool (61,5%), metalurgia básica (9,6%) e borracha e plástico (6,7%).



↓



Nos serviços, o crescimento foi de 6,2% liderado pelo comércio, cujo varejo em Pernambuco, em 2008, registrou crescimento significativo (7,8%). O consumo no varejo tem relação direta com a expressiva geração de empregos do ano e com as políticas geradoras de renda dos Governos estadual e federal.



As ações inclusivas adotadas pelo Governo do Estado em 2008 para aumentar a empregabilidade e inserção no mercado de trabalho, com ampliação da oferta de serviços de intermediação profissional e de capacitação, levaram Pernambuco a obter os resultados mais expressivos em 2008, criando 30% mais postos de trabalho do que os Estados da Bahia e do Ceará.

2. GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Neste tópico, a equipe de auditoria do TCE ressalta diversos pontos relacionados às modificações na estrutura administrativa do Estado, aos resultados das principais metas do Programa Modernizando a Gestão e ao novo Modelo de Planejamento e Acompanhamento da Gestão e por fim pontos relacionados à gestão de pessoas.

Quanto à estrutura administrativa do Poder Executivo foram feitos apenas alguns comentários acerca de pequenas mudanças ocorridas no decorrer do exercício de 2008.

O Programa Modernizando a Gestão Pública, executado em convênio com o Movimento Brasil Competitivo – MBC, objetiva a modernização da gestão pública estadual e atua diretamente nas áreas de despesa, receita, segurança, saúde e educação.

No que concerne aos resultados apresentados pelo Programa, o relatório do TCE destaca inicialmente os resultados apresentados quanto ao alcance das metas referentes à área da despesa, demonstrando que o Estado de Pernambuco alcançou o resultado de R\$ 106,82 milhões em redução da despesa pública realizada no exercício de 2008 contra uma meta contratual que era de R\$ 70 milhões.

Ainda, conforme destaca o Relatório, as metas de receita fixadas para o exercício de 2008, com base nesse Programa, foram efetivamente alcançadas na sua quase integralidade. A ínfima diferença (1%) na arrecadação do IPVA deveu-se aos efeitos da crise econômica mundial que, num primeiro momento, e até que o governo federal adotasse a política fiscal de redução das alíquotas do IPI, diminuiu a comercialização de veículos novos.

Quanto às demais áreas: saúde, educação e segurança pública, a equipe do Tribunal registra o alcance das metas nessas diversas áreas e registra, também, alguns desvios, os quais estão sendo trabalhados junto aos gestores responsáveis, a partir da metodologia utilizada do PDCA, com o fim de recuperação das metas pactuadas.

Relativamente ao novo modelo de planejamento e acompanhamento da gestão, considerada a natureza, abrangência e prazo de implantação do projeto de um modelo integrado de gestão para o Poder Executivo, avaliamos como positiva a execução das etapas organizadas nos três "movimentos", que estruturam as bases externas (articulação com a sociedade, transparência e controle social), as bases internas (monitoramento, gestão de processos e controle interno) e a institucionalização do Modelo (estrutura normativa, organizacional e funcional). Fica caracterizada como uma intervenção de médio prazo, na medida em que promove

atualização ou revisão de práticas e ferramentas gerenciais, atuando no ambiente organizacional do setor público estadual na dimensão comportamental e cultural. Para tanto, exige perseverança, determinação e firmeza na condução do plano de implantação estabelecido, mesmo que haja necessidade de revisão de prazos quando os recursos ou as condições assim impõem.

Portanto, as observações e recomendações, relacionadas no Relatório, quanto a aspectos que ainda não foram integralmente contemplados na execução do projeto, são assumidas como desafios na continuidade de sua implantação. Cabem apenas algumas notas para efeito de esclarecimento de alguns pontos e acréscimo de informações.

No que concerne à integração planejamento – orçamento, mais uma etapa foi vencida para a desejada incorporação da visão estratégica, linhas de ação e planos de trabalho das diversas áreas executoras de políticas públicas nos instrumentos formais de planejamento e orçamento, normativos e informacionais. Avançando no alinhamento estratégico, iniciado com a incorporação de diretrizes oriundas dos canais de diálogo com a sociedade, já no final de 2007 ficou definido para 2008 o desenho de sistematização da visão de futuro, premissas, focos prioritários e objetivos estratégicos. Consolidado no Mapa da Estratégia 2008, reproduzido no Relatório, o prazo de apresentação das propostas legislativas só permitiu a incorporação à estrutura formal do PPA e da Lei Orçamentária a partir do exercício de 2009.

Com a implantação do monitoramento das metas prioritárias em 2008, instalando a dinâmica semanal de acompanhamento das ações, desdobramentos e encaminhamentos definidos pelo Governador, foi desenvolvido um esforço técnico para identificar nos itens orçamentários os elementos necessários ao gerenciamento em curso. Gradualmente, portanto, já é possível acompanhar, no sistema corporativo *e-fisco*, a execução dos programas e ações seguindo a mesma estrutura do referido Mapa da Estratégia. Quanto ao registro no Relatório acerca da dificuldade de promover correspondência direta entre todas as ações orçamentárias e as metas monitoradas, enfatizamos que a mesma será reduzida pelo aperfeiçoamento da sistemática e solucionada na próxima elaboração do PPA.

Quanto ao ponto referente a não elaboração do contrato de gestão, nos termos da contratualização prevista pelo Art. 66 da Lei Complementar nº 049/03, que teve

como objetivo definir resultados a serem alcançados, monitorados e avaliados, seguem informações que situam os instrumentos de contratualização de metas e resultados, em relação ao projeto de implantação do modelo integrado de gestão denominado "Todos por Pernambuco".

Enquanto não se verificou a substituição dos dispositivos legais que regulam a matéria, o que só ocorreu em 19/06/2009, com o envio à ALEPE do Projeto de Lei Complementar nº 1147, procura-se demonstrar que não houve prejuízo para a transparência das informações relacionadas com a gestão, acesso aos dados econômico-financeiros e indicadores de desempenho, superando qualquer eventual dificuldade para a condução do trabalho de avaliação e controle em curso.

O projeto de construção de um modelo de gestão capaz de organizar os recursos materiais, financeiros e humanos para a realização dos compromissos assumidos com a sociedade contempla, em um de seus componentes, a revisão da sistemática de medição de desempenho dos órgãos e entidades da administração pública estadual. Como será descrito a seguir, esta fase corresponde ao "terceiro movimento" de implantação do Projeto "Todos por Pernambuco", que reúne as intervenções para a profissionalização da gestão pública no Poder Executivo Estadual.

Considerando a necessidade de adequação dos instrumentos previstos na estrutura normativa decorrente da Lei Complementar Estadual nº 49/2003, identificada em relatórios de prestação de contas referentes aos exercícios anteriores, a Mensagem nº 079/2009, encaminha a proposta de organização de um Modelo Integrado de Gestão apresentada no retromencionado Projeto de Lei Complementar de nº 1147/2009, em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco.

Da exposição de motivos constante na referida Mensagem, pode-se observar a adoção de um processo de implantação gradual do Modelo Integrado de Gestão envolvendo três movimentos:

O primeiro movimento representou a estruturação dos canais de diálogo com a sociedade em escala estadual e na dimensão regional, criando condições para que as representações sociais e contribuições individuais pudessem influenciar a definição de programas, projetos e atividades que formaram a proposta do Plano Plurianual 2008-2011, escolha de prioridades e posterior acompanhamento da execução das ações. Outro passo importante para estruturação dos canais de interlocução com o cidadão,

+  7 

permitindo uma postura ativa no exercício de seus direitos, foi consolidado com a criação da Ouvidoria Geral do Estado, sob responsabilidade da Secretaria Especial de Articulação Social, com a finalidade de coordenar Rede de Ouvidores Públicos como sistema integrado visando contribuir para o fortalecimento da cidadania e melhoria da qualidade dos serviços prestados pelas instituições.

Um desdobramento natural deste processo, ampliando a capilaridade das instâncias de diálogo regional, foi possível a partir da Lei autorizativa da criação de Comitês de Articulação Regionais e Municipais, aprovada no final de 2007 e implementada a partir de 2008. Nesta fase é intenso o esforço de capacitação e preparação do ambiente necessário a uma efetiva participação popular, com elaboração de publicações, estrutura e ferramentas para exercício do controle social na base local.

O segundo movimento inicia um processo de integração dos órgãos e entidades da administração direta e indireta em torno de objetivos comuns, utilizando ferramentas consagradas na literatura e cultura do gerenciamento contemporâneo, cujo instrumento adotado para reunir e comunicar esta identidade foi o Mapa da Estratégia do Governo, composto por camadas sucessivas que detalham as metas prioritárias, indicadores, responsáveis, prazos, encaminhamentos e planos operativos.

Para superar experiências anteriores de descasamento entre a formulação e a execução, a teoria e a prática, a intenção e a ação, foi necessário forte investimento na estrutura de suporte a um processo continuado de monitoramento, com rodadas mensais de reuniões para cada um dos 10 objetivos estratégicos formulados. Foram firmadas parcerias com instituições capazes de adequar, ao ambiente do serviço público estadual, as melhores práticas relacionadas com o ciclo de planejamento em suas etapas de planificação, execução, avaliação e correção. Durante o ano de 2008, em 54 reuniões de monitoramento, utilizando 212 horas de agenda, consolidamos um aprendizado das condições reais de resposta da estrutura de governo, reforçando os pontos fortes, definindo correções e desenhando estratégias para intervenções estruturais e culturais que orientem os próximos movimentos do projeto.

Em paralelo, foram trabalhadas as etapas de preparação das peças formais do planejamento governamental: LDO, Revisão do PPA e LOA, avançando o máximo possível na sua conformidade com a dinâmica da execução revelada no processo de

monitoramento. Aqui, trata-se de preparar o terreno para convergir planejamento, orçamentação, execução e monitoramento em um fluxo integrado e contínuo de gestão. A proposta orçamentária de 2009, apresentada à ALEPE, já incorporou ajustes decorrentes deste primeiro exercício de alinhamento entre os instrumentos legais.

Por fim, o terceiro movimento é a etapa de implantação que estabelece as atividades de consolidação do modelo de gestão. Em meados de 2008 foram aprovadas pela Assembléia Legislativa as carreiras públicas de analista de planejamento, orçamento e gestão, de gestão administrativa e de controle interno, o que permitirá o suporte às atividades finalísticas em cada Secretaria de Estado. Para consolidar o processo de avaliação dos resultados das políticas públicas, enfrenta-se o desafio de construir um sistema de indicadores capaz de fornecer uma visão, a mais precisa possível, do grau de alcance das metas definidas e do impacto da atuação do governo nas condições de vida do povo pernambucano. Já é possível avançar em áreas onde existem banco de dados, séries históricas e cultura de gestão instalada, pretendendo-se que o efeito multiplicador dissemine esta sistemática em todo o governo, com a velocidade necessária.

A proposição dessa Lei Complementar insere-se na fase de implantação do modelo de gestão, estabelecendo a abordagem sistêmica que permite estruturar um Modelo Integrado de Gestão em quatro sistemas: Sistema de Controle Social; Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão; Sistema de Gestão Administrativa e Sistema de Controle Interno.

Considerando a arquitetura institucional inspirada por um modelo de organização do setor público que pretendia reduzir a atuação direta do Estado, investindo na desestatização através da delegação de atribuições, regulando as relações com estes agentes através de contratos de gestão, identificam-se os elementos que precisam ser adaptados a uma nova dinâmica de funcionamento da estrutura estatal. Este novo desenho deve garantir os avanços decorrentes do gerenciamento voltado para resultados, com o aperfeiçoamento da integração entre os indicadores de desempenho de todas as áreas de atuação, representadas pelos objetivos estratégicos.

O sistema de desempenho, até então formalizado por contratos de gestão entre as entidades da administração indireta e órgãos aos quais estão vinculadas,