



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

14. CONCLUSÃO

Em 2004, o Brasil passou a conviver com um cenário econômico mais favorável, superando o quadro de natureza recessiva observado em 2003 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. Foi possível crescer com um PIB em torno de 5,2%, e portanto, em âmbito estadual também observar uma melhora no desempenho fiscal do Estado, ajudado em parte pelas medidas de controle de despesa e aumento de arrecadação.

Por sua vez, manteve-se a estabilidade cambial no que diz respeito, sobretudo, à moeda americana, havendo inclusive valorização do real, implicando em pressão inflacionária, cujos efeitos sobre o estoque da dívida se fizeram sentir. Para conter essa tendência inflacionária, o governo federal procedeu a aumentos da taxa de básica de juros, que em dezembro de 2004 se encontrava em 17,51% ao ano.

Diante desse contexto, 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 (sete) entidades como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP - pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, para atuar nas áreas não exclusivas do Estado. Ainda, o Programa de Parceria Público Privada foi somado aos Programas já existentes para descentralização e desconcentração das atividades não-exclusivas de 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 êxito 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%. O Porto do Recife foi a instituição que obteve o pior índice na avaliação final realizada pelo PROGESTÃO.

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 pertinentes a referida reforma, também se encontram inseridas metas fiscais visando o incremento 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. Tal esforço 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.

Em decorrência dos efeitos inflacionários ocorridos no exercício em análise terem superado as amortizações realizadas, o estoque da dívida consolidada líquida do Estado de Pernambuco, ao final de 2004, apresentou ligeiro incremento em relação ao saldo existente no ano anterior. Entretanto, a relação do montante da dívida consolidada líquida e a RCL diminuiu em decorrência do incremento na arrecadação, demonstrado que Pernambuco continua mantendo sua característica de ser um Estado com volume de endividamento historicamente reduzido, quando comparado com outras unidades da Federação brasileira.

Quanto aos instrumentos de planejamento e orçamentação, a partir do novo ciclo iniciado com o PPA 2004-2007 foram dados novos rumos ao planejamento e acompanhamento das ações implementadas pelo governo, que proporcionarão condições técnicas para avaliação da gestão governamental. Numa fase inicial estão sendo monitoradas as metas de algumas ações relacionadas a programas finalísticos, o que resultou na primeira prestação de contas do governo à Assembléia Legislativa, na abertura dos seus trabalhos, onde foram apresentadas as metas alcançadas, em 2004, pelos programas finalísticos do PPA. No entanto, a LDO para 2004 ainda não relacionou os programas prioritários do governo, nem foram definidos os indicadores dos programas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A 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 menores do que a sua arrecadação, possibilitando a 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.

Ao se analisar financeiramente a execução da despesa orçamentária em 2004, 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 a inscrição em restos a pagar não processados apresentou um crescimento significativo, quando comparado ao ano de 2003, invertendo o viés de queda desse tipo de passivo, observado desde 2001. A unidade gestora responsável por mais da metade dessas inscrições foi o Fundo Estadual de Saúde, conforme comentado no capítulo relativo à gestão fiscal, especificamente na análise do demonstrativo sobre os restos a pagar, bem como no capítulo próprio sobre aplicação e recursos em saúde.

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.

Os compromissos com pagamento da dívida e seus encargos foram cumpridos, não deixando o Estado sujeito às penalidades legalmente previstas. A capacidade de realizar investimentos do Governo estadual, continuou reduzida, ficando no patamar de 5% da despesa total, semelhante ao ano anterior. Os recursos que financiaram esses investimentos originaram-se, sobretudo, da arrecadação própria do estado, uma vez que os recursos da CELPE, praticamente foram esgotados em 2004 e o volume de recursos dos convênios celebrados com a União, continuou muito aquém dos projetados.

Quanto à área de saúde, observou-se, ao longo desse trabalho, a complexidade do Sistema Único de Saúde, e a necessidade de sua coordenação, controle e avaliação pela Secretaria Estadual de Saúde, verificando-se os seguintes aspectos, quanto às atividades de atenção à saúde promovidas pela SES:

- O total executado na prevenção de doenças, por meio do programa 0239 – Educação e Promoção à Saúde e Prevenção de Doenças, ficou muito aquém do previsto, ou seja, apenas 22,94%.
- Embora tenha havido a previsão de “Ampliação da Estrutura Física de Unidades de Terapia Intensiva da Rede Pública”, projeto 0869, visando à ampliação do número de leitos das unidades de terapia intensiva para o atendimento da demanda existente, não houve nenhuma execução nesse sentido. Isso não obstante o número de leitos em UTI’s por cada 1.000 habitantes, em Pernambuco, se encontrar bem abaixo da média brasileira e um pouco abaixo do apurado para a região Nordeste.
- A Secretaria Estadual de Saúde, apesar de previsto na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90) quanto à universalidade e a integralidade de acesso aos 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.
- Verificou-se que careceu de maior transparência a execução financeira dos recursos repassados pelo Fundo Estadual de Saúde aos grandes hospitais do Estado e às GERES, recursos esses que totalizaram R\$ 144 milhões em 2004. Isso ocorre pelo fato de tais unidades não possuírem o status de Unidades Gestoras, muito embora movimentem significativo volume de recursos, dificultando o acompanhamento da sua gestão financeira e orçamentária.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Apesar de a Secretaria Estadual de Saúde possuir em seu regulamento uma estrutura que demonstra a instalação de setores responsáveis pelas atribuições de controlar, avaliar e auditar, em conformidade com o que prevê a legislação vigente, há carência de investimentos dos recursos do Fundo Estadual de Saúde nessas atividades, como por exemplo, 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 mensurar e avaliar os resultados das ações de saúde (impactos) na sociedade, ou seja, a efetividade do processo de consolidação do SUS no âmbito estadual.
- 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.
- Outro ponto observado refere-se aos pequenos avanços da saúde em termos de contratualização e monitoramento dos planejamentos estratégicos até o final do exercício de 2004. 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 contratualização com 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.

Por fim, em face do acima exposto, conclui-se que a SES necessita dar continuidade e reforço às suas ações de planejamento e controle, no sentido de permitir maior efetividade das ações de assistência, no que concerne à consecução dos princípios norteadores do SUS em Pernambuco.

Em relação à área de educação, observou-se, ao longo desse trabalho, a complexidade do sistema educacional, e alguns pontos de estrangulamento 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;
- O Programa de trabalho 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 incipiente, 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 a 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 grande parte das escolas. 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.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Recife, 17 de junho de 2005

Franciélia Ferreira Mendes
(Coordenadora)

Fernando Raposo Gameiro Torres

Gilson Castelo Branco de Oliveira

Jackson Francisco de Oliveira

Jost Paulo Reis e Silva

Maria Elizabeth Heráclio do Rêgo Freire

Sandra Inojosa de Andrade Lira

Wirla Cavalcanti Revorêdo