

**PACTO PELO DESENVOLVIMENTO
SOCIAL DA PARAÍBA – CONTRAPARTIDA
SOLIDÁRIA. TRANSFORMANDO A
RELAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL COM
OS MUNICÍPIOS E A REALIDADE DO
POVO PARAIBANO**

Claudia Luciana de Sousa Mascena Veras
Waldson Dias de Souza
Carlos Alberto Bachiega
Sinoel Batista



www.consad.org.br



PACTO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PARAÍBA – CONTRAPARTIDA SOLIDÁRIA. TRANSFORMANDO A RELAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL COM OS MUNICÍPIOS E A REALIDADE DO POVO PARAIBANO

Claudia Luciana de Sousa Mascena Veras
Waldson Dias de Souza
Carlos Alberto Bachiega
Sinoel Batista

RESUMO

O Governo do Estado da Paraíba em 2011 criou o programa "PACTO pelo desenvolvimento social da Paraíba - contrapartida solidária", programa de transferência voluntária de recursos ou bens aos municípios, em especial para as áreas da educação e saúde. O município não tem a obrigação de contrapartida financeira, mas sim de realizar ações que melhore indicadores sociais de seu município, a contrapartida solidária. Governo e município pactuam metas a serem alcançadas no período de vigência do convênio. Para a gestão do Programa foi desenvolvida uma plataforma específica, o SGI-PACTO, que organiza e acompanham todas as etapas do Programa. O PAECTO já totaliza 701 convênios firmados. Mais de R\$ 108.000.000,00 já foram investidos. O maior avanço do PAECTO, além de eficácia e transparência na aplicação dos recursos públicos, está na melhoria de qualidade de vida, em especial dos moradores da região do agreste, e na melhoria da infraestrutura para a educação e saúde municipal. As dificuldades estão na adequação da estrutura e dos procedimentos administrativos tanto do governo estadual como dos municípios.



1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA

O estado da Paraíba está situado a leste da Região Nordeste e tem como limites, ao norte, o estado do Rio Grande do Norte, a leste, o Oceano Atlântico, ao sul, Pernambuco e, a oeste, o Ceará. Apresenta relevo modesto, porém não muito baixo, com 66% do seu território entre 300 e 900m de altitude. Os rios do estado, em sua maioria, são temporários, ficando secos nos períodos de estiagem ou diminuindo bastante de volume, principalmente no sertão, o que influí na agricultura da região.

Segundo o censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado da Paraíba possui uma população de 3.766.528 habitantes, distribuída em uma área de 56.469 km², totalizando uma densidade demográfica de 66,70 habitantes /km². Apresenta-se uma maior concentração populacional na área urbana (75%) em relação à área Rural (25%). No que diz respeito ao sexo, 48,4% (1.824.379) da população paraibana é composta de homens e 51,6% (1.942.149) de mulheres.

Em dez anos, a população paraibana aumentou 9,4%, totalizando 3.766.528 habitantes em 2010 – um acréscimo de 322.703 de pessoas desde 2000. A taxa média geométrica de crescimento anual no período 2000/2010 foi de 0,9%, menor que a média nacional, de 1,17%. A população estimada pelo IBGE para 2015 é de 3.972.202 habitantes.

Segundo dados do IBGE, a população da Paraíba corresponde a 1,97% da população nacional, sendo o estado uma das unidades da federação de menor superfície (0,66% do território nacional), o que o posiciona na 21^a posição em ordem decrescente. 76,23% dos municípios paraibanos encontram-se em área de desertificação, concentrando mais de 2 milhões de habitantes nestes municípios.

2. O GOVERNO SOCIALISTA

A experiência do Governo socialista na Paraíba vem acontecendo num lapso de temporal de 12 anos: 2005 a 2012 à frente da Prefeitura da Capital e dois



mandatos consecutivos - 2010 a 2014 e 2015 a 2018 - à frente do Governo do Estado. Historicamente a política da Paraíba estava caracterizada pelo patrimonialismo e pelos governos oligárquicos. A gestão do PSB inovou tanto no perfil do Gestor, advindo dos movimentos sociais, quanto nas práticas administrativas e procedimentos políticos que busca estabelecer a inclusão social, a transparência e uma relação estado sociedade com base republicana.

Estas marcas podem ser observadas no volume de concursos públicos para áreas estratégicas da saúde, educação e segurança, superando a marca de 10 mil contratações; implantação do Orçamento Democrático - instrumento que determina a prioridade de investimento público através do diálogo direto com a população e criação dos mecanismos - Ouvidoria Pública Estadual, Secretarias da Mulher e Diversidade Humana, Secretaria da Juventude, Secretaria da Cultura, Secretaria Executiva de Economia Solidária e Segurança Alimentar e Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Sustentável - todos esses voltados para produzir inclusão e controle social.

O Pacto Social surge nesse contexto e com o objetivo de criar critérios e metas para transferência de recursos aos municípios, buscando desconstruir as antigas práticas baseadas nas afinidades partidárias. É então sobre esse mecanismo que passamos a analisar neste trabalho.

3. CARACTERIZAÇÃO DO PACTO

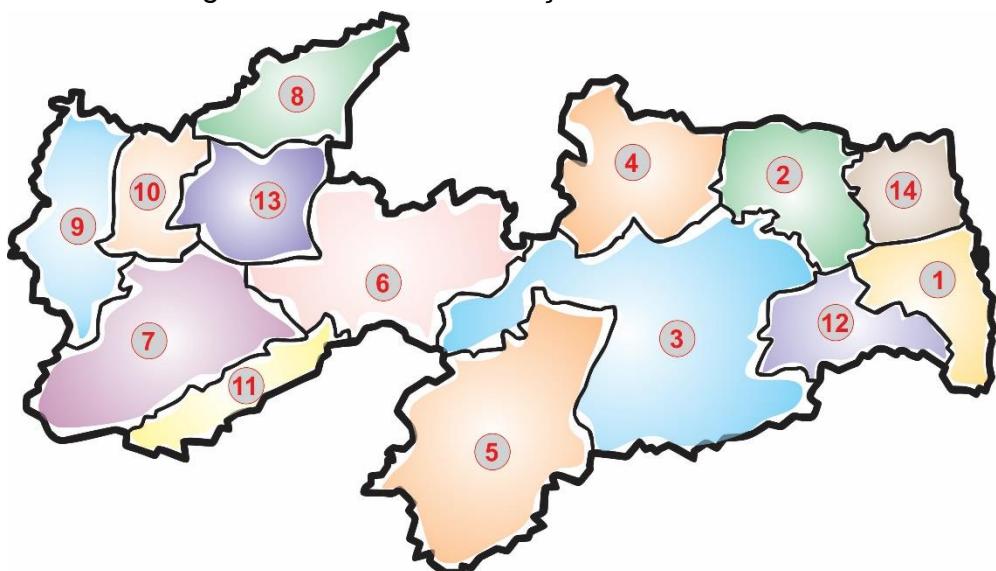
Não existe registro anterior a 2010 acerca das práticas de decisão sobre as transferências financeiras ou de bens do Governo do Estado aos Municípios da Paraíba, ou mesmo dos critérios para a definição de quais investimentos deveriam ser considerados prioritários, e para quais regiões e/ou municípios.

Uma das primeiras ações do primeiro ano do Governo Ricardo Coutinho – PSB – foi a implantação do Orçamento Democrático Estadual – ODE – (Medida Provisória n.º 160, de 1 de janeiro de 2011) e a criação da Secretaria de Estado da Articulação e Desenvolvimento Municipal - SEDAM. (PARAIBA, 2011)



O ODE é coordenado pela Subsecretaria Executiva do Orçamento Democrático que, por sua vez, está vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (Seplag) e adota a divisão geoadministrativa do Estado da Paraíba definida pelo Decreto Lei nº 12.984 de 14.08.2009, com 14 regiões geoadministrativas. Neste sentido, ficam assim definidas as 14 Regiões Orçamentárias do Estado: João Pessoa, Guarabira, Campina Grande, Cuité, Monteiro, Patos, Itaporanga, Catolé do Rocha, Cajazeiras, Sousa, Princesa Isabel, Itabaiana, Pombal e Mamanguape (Figura 1) (PARAÍBA, 2009).

Figura 1. A divisão regional da Paraíba no Orçamento Democrático.



Fonte: Governo da Paraíba.

De acordo com a metodologia do ODE, as etapas são definidas por um conjunto de atividades denominadas de Ciclo do ODE. A 1^a etapa, realizada após a preparatória, compreende as Audiências Públicas Regionais, espaços consultivos à população de uma dada região e acontecem todos os anos, sendo realizadas em cidades polo, correspondente a cada uma das 14 regiões geoadministrativas. A audiência pública reúne a população dos municípios que a integram, com a participação do Governador e de todos os Secretários e agentes políticos, e neste espaço a sociedade poderá dialogar com o Governo, além de indicar, na ficha de priorização das demandas populares três prioridades de investimento na sua região e apontar uma obra ou serviço.



Após as Audiências, todas as demandas apresentadas pela população são sistematizadas pela Secretaria Executiva do ODE e encaminhadas para as respectivas Secretarias responsáveis pelas ações. (SILVA JÚNIOR, 2014).

A criação da SEDAM, através da Lei 9.350 de 12 de abril de 2011 teve como objetivo articular, no âmbito do Poder Público Estadual, os programas governamentais destinados ao desenvolvimento municipal, priorizando o encaminhamento para aqueles que detenham os menores índices de desenvolvimento humano. Desconcentrando os investimentos e melhorando a atratividade dos negócios nos municípios do interior, aplicando capital em infraestrutura e em políticas públicas nas áreas de educação, saúde e assistência social. (PARAÍBA 2011)

Durante o primeiro ano do governo, a partir dos espaços de articulação entre Estado e municípios criados pelas instâncias de participação popular, o ODE, e a ação da SEDAM foram identificadas as principais necessidades de investimentos para os municípios, sendo estas ações de responsabilidade da instância municipal, tais como atenção básica à saúde, educação infantil, entre outras.

Este espaço de diálogo entre os dirigentes do Governo do Estado e os municípios permitiu, portanto, a identificação das necessidades, apontadas inicialmente, para serem assumidas pelo âmbito estadual. A partir de então foram desencadeadas algumas discussões, sob a coordenação do governador, que resultou no desenho inicial do programa denominado “Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba”, cujo objetivo primordial é apoiar o desenvolvimento social dos municípios através de investimentos, em áreas consideradas prioritárias. O formato proposto configura-se em uma nova lógica de apoio aos municípios, características de um projeto de governo republicano.

Administrativamente o Pacto Social é coordenado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal - SEDAM, com a participação de outras Secretarias e órgãos do governo. O Pacto Social, portanto, envolve um conjunto de projetos e ações de duração contínua, ou não, vinculada a uma determinada política pública, com objetivo e procedimentos definidos. (PARAÍBA, 2011; PARAÍBA 2012)



4. ESTRUTURA DO PACTO

A parceria firmada entre o Governo do Estado e os Governos Municipais, no intuito de apoiar o desenvolvimento social dos municípios, se dá através da transferência de recursos aos municípios, sem exigência de contrapartida financeira, da doação de bens e/ou execução de ações nos municípios.

A contrapartida do município é denominada solidária, por tratar-se de compromisso firmado pelos municípios que aderiram ao PACTO, para a realização de ações voltadas para o desenvolvimento social de sua comunidade.

A contrapartida solidária é sistematizada a partir da definição de metas, previamente pactuadas pelos gestores dos municípios, devidamente formalizadas sob a forma de um Termo de Compromisso.

Melhorar o número de frequência na rede municipal de ensino; reduzir o analfabetismo; ampliar o número de consultas de pré-natal; adquirir alimentos para a alimentação escolar de produtores locais; aperfeiçoar mecanismos e instrumentos da gestão participativa municipal são algumas das metas já pactuadas.

A SEDAM é responsável pela articulação inicial das Secretarias de Estado ou outros órgãos do Governo para definição das linhas de investimentos e respectivas fontes de financiamento que integrarão a Edição do PACTO. A Edição se reflete em Edital de chamamento público aos Municípios para participação do PACTO.

A partir da adesão ao EDITAL lançado e de seleção das mesmas, a SEDAM organiza a formalização sob a forma de Convênio ou de outros instrumentos jurídicos adequados à modalidade da parceria que será realizada entre o Município e o Governo Estadual.

Nessa estrutura a SEDAM é a interveniente nos processos do PACTO e as Secretarias e órgãos responsáveis pelos recursos ou bens transferidos são as Concedentes.

Parte das etapas do PACTO é operacionalizada pela Coordenadoria Executiva do PACTO – CEPACTO, instância de gerência executiva, e pelas Comissões de Acompanhamento e Controle – CAC, sendo estas instituídas no âmbito das



Concedentes. Encontram-se atuando as Comissões das Secretarias de Estado da Saúde e da Educação.

A SEDAM é também responsável pelo monitoramento e avaliação, conjuntamente com as CAC's, da contrapartida solidária pactuada pelos Municípios.

A partir da Edição de 2013, o PACTO passou a ser gerenciado através do SGI-PACTO. O desenvolvimento do sistema SGI-PACTO foi iniciado em janeiro/2012 e a primeira versão em produção disponibilizada em maio/2012.

O SGI-PACTO possui uma arquitetura cliente/servidor, baseada em padrões livres e abertos, tradicionalmente utilizadas em aplicações Web.

O acesso ao SGI-PACTO é definido pela classificação do usuário em Tipo (municipal e estadual) e Área (Educação, Saúde, Social, SEDAM, Controladoria Geral do Estado -CGE, Gabinete do Governador e Tribunal de Contas do Estado – TCE). Cada combinação de tipos de usuário e área possui grupos específicos que definem a permissão de acesso às diversas informações contidas no SGI-PACTO. (PARAÍBA, 2014)

Para o tipo municipal, o usuário poderá pertencer às áreas de Educação, Saúde e Social. Neste grupo estão os usuários que possuem acesso, apenas, através da interface web (Figura 2).

Figura 2. Interface de acesso web, para usuários dos municípios.

Fonte: SGI Pacto.



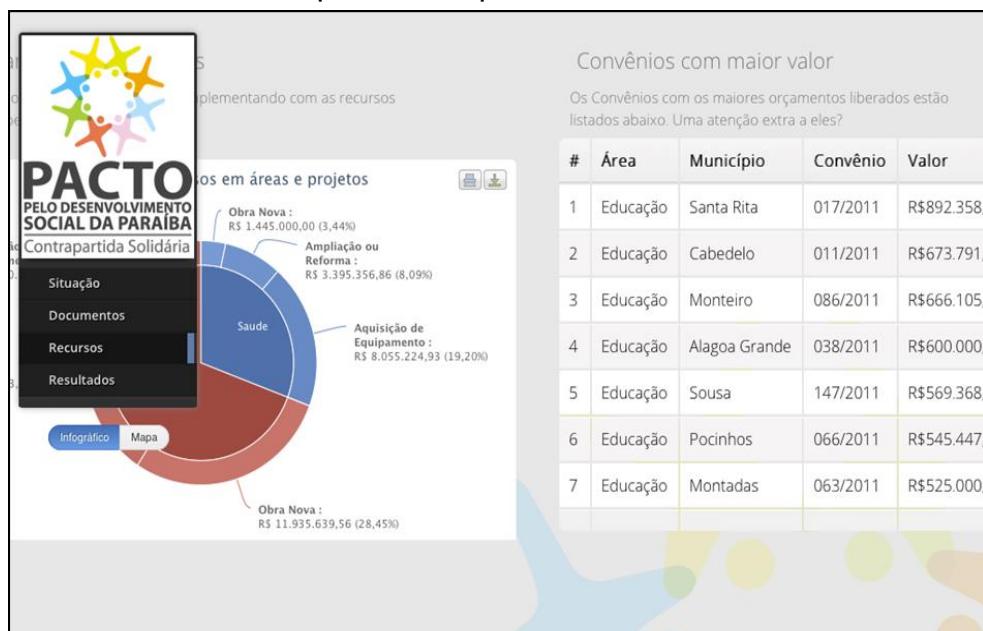
Para o tipo estadual, podem pertencer a qualquer das sete áreas. E em cada uma das áreas pode pertencer ao grupo de usuários: Administrador; Gestor; Coordenador; Auditor (FIGURAS 3 e 4).

Figura 3. Interface de acesso desktop, para usuários do Estado



Fonte: SGI Pacto.

Figura 4. Interface de acesso panorama, para usuários do Gabinete do Governador



Fonte: SGI Pacto.

No momento o SGI-PACTO está sendo reformulado de maneira a contemplar os avanços e complexidades inseridas no PACTO de maneira a se tornar mais adaptável às novas demandas colocadas pelo Programa.



5. MARCO LEGAL DO PACTO

Originalmente o PACTO foi criado pelo Decreto Nº 32.168, de 27 de maio de 2011, que posteriormente foi republicado em função de alterações na estrutura gerencial do Programa, pelo Decreto Nº 34.827, de 17 de março de 2014. (PARAÍBA, 2011; PARAÍBA, 2014)

Conta ainda com a Portaria nº 001/2012 SEDAM de 13 de março de 2013, que editou o Manual de Análise das Prestações de Contas de Convênios no Âmbito do Programa PACTO Pelo Desenvolvimento Social da Paraíba e uma série de publicações de apoio e capacitação para os municípios e órgãos estaduais, além de manuais específicos para operação do SGI-PACTO. (PARAÍBA, 2012; PARAÍBA, 2013)

6. EDIÇÕES DO PACTO E SEUS RESULTADOS

O PACTO já teve quatro Edições, respectivamente em 2011, 2013, 2014 e 2015.

Tabela 1. Situação dos convênios, doações e serviços gerados nas três Edições do PACTO, segundo a área de investimento.

Área de Investimento	Convênios, doações e serviços				Total
	n	%	n	%	
Educação	22	6,0	343	94,0	365
Saúde	5	1,6	310	98,4	315
Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico e Social	9	15,8	48	84,2	57
Total	36	4,9	701	95,1	737

Fonte: SGI Pacto

* Convênios que foram cancelados, não conveniado ou que tiveram o recurso devolvido ao Estado por alguma irregularidade.

As três primeiras Edições totalizaram 737 indicações de parcerias, sendo que 701 (95,1%) tiveram as parcerias efetivamente formalizadas e executadas ou em execução e 36 (4,9%) não chegaram a ser formalizadas por questão de



descumprimento de algumas normas. Destas 701 parcerias, 343 foram na área da Educação, 310 na área da Saúde e 48 na de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico e Social, como pode ser observado na Tabela 1.

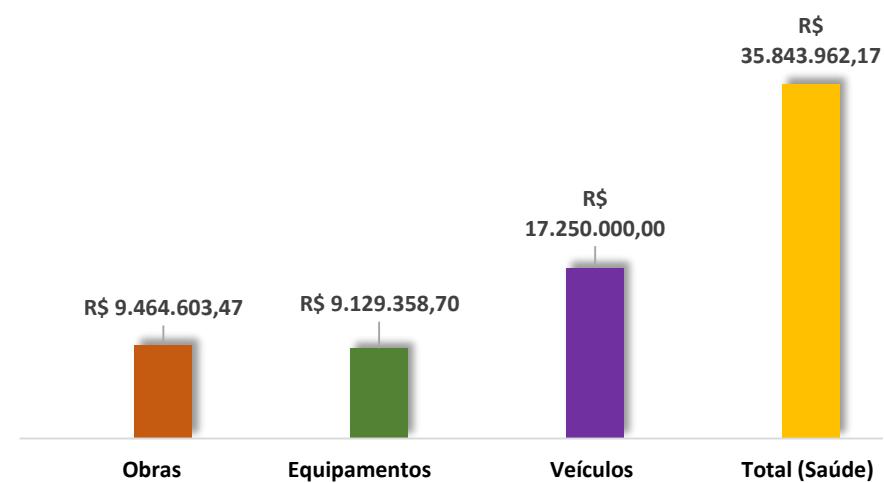
Essas parcerias totalizaram transferências de recursos e bens no valor de R\$ 108.295.485,66 (valores apurados em abril de 2016), sendo R\$ 61.824.182,38 para a área da educação (Gráfico 1); R\$ 35.843.962,17 para a área da saúde (Gráfico 2) e um total de R\$ 10.686.714,75 para as áreas de infraestrutura e desenvolvimento (Gráficos 3 e 4).

Gráfico 1. Recursos liberados nas três Edições do PACTO para a área de Educação, pela natureza do objeto.



Fonte: SGI Pacto.

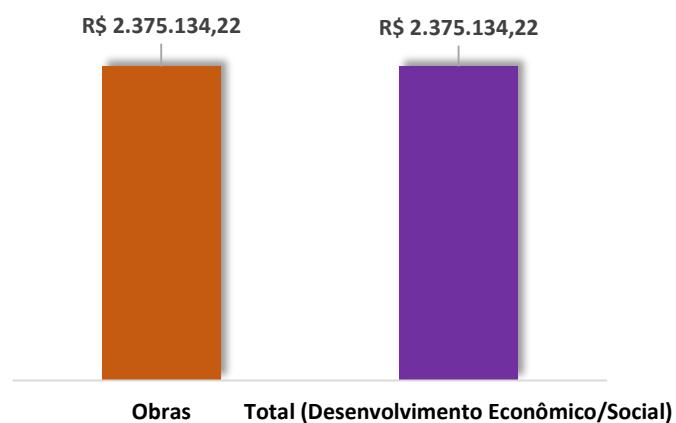
Gráfico 2. Recursos liberados nas três Edições do PACTO para a área de Saúde, pela natureza do objeto.



Fonte: SGI Pacto.

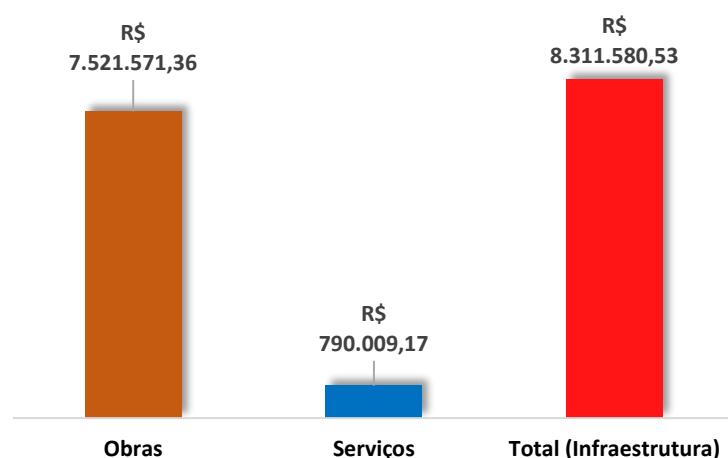


Gráfico 3. Recursos liberados nas três Edições do PACTO para a área de Desenvolvimento Econômico/social, pela natureza do objeto.



Fonte: SGI Pacto.

Gráfico 4. Recursos liberados nas três Edições do PACTO para a área de Infraestrutura, pela natureza do objeto.



Fonte: SGI Pacto.

7. EDIÇÃO 1 – 2011

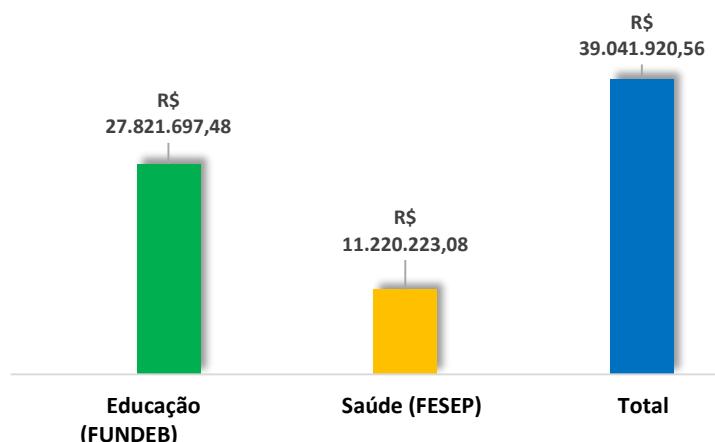
A Edição de 2011 teve como Concedentes as Secretárias de Estado da Educação (recursos do FUNDEB) e a de Saúde (recursos do FESEP) e os objetos conveniados foram obras, cessão de equipamentos e serviços.

No total foram formalizadas 152 parcerias na área de Educação e 112 na de Saúde.



É possível observar pelo Gráfico 5, que essas parcerias geraram para a Edição de 2011 uma transferência de recurso de R\$ 27.821.697,48 e R\$ 11.220.223,08, respectivamente, para a Educação e a Saúde.

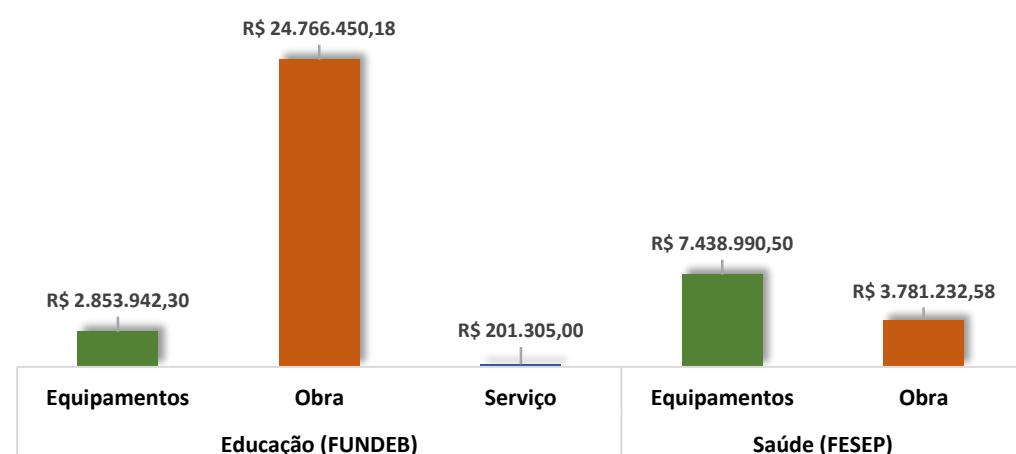
Gráfico 5. Recursos liberados na Edição 2011-PACTO.



Fonte: SGI Pacto.

O gráfico 6 apresenta a distribuição destes recursos pela natureza do objeto.

Gráfico 6. Recursos liberados na Edição 2011-PACTO, pela natureza do objeto.



Fonte: SGI Pacto.

Considerando as Regiões do ODE, as transferências ocorreram conforme a Tabela abaixo.



Tabela 2. Distribuição das transferências por regiões do OD – PACTO 2011.

Região	Educação	Saúde
1	R\$ 2.242.881,87	R\$ 310.485,00
2	R\$ 3.008.606,68	R\$ 468.050,00
3	R\$ 7.927.703,17	R\$ 2.520.708,50
4	R\$ 1.398.457,95	R\$ 775.392,50
5	R\$ 2.036.692,07	R\$ 1.283.657,00
6	R\$ 2.802.518,82	R\$ 1.097.072,40
7	R\$ 2.529.659,11	R\$ 1.046.000,00
8	R\$ 1.167.547,46	R\$ 602.760,00
9	R\$ 1.100.581,45	R\$ 770.000,00
10	R\$ 739.368,00	R\$ 585.278,43
11	R\$ 466.205,90	R\$ 900.000,00
12	R\$ 1.441.783,21	R\$ 339.058,00
13	R\$ 731.594,30	R\$ 510.000,00
14	R\$ 228.097,49	R\$ 11.761,25
TOTAL	R\$ 27.821.697,48	R\$ 11.220.223,08

Fonte: SGI Pacto.

8. EDIÇÃO 2 – 2013

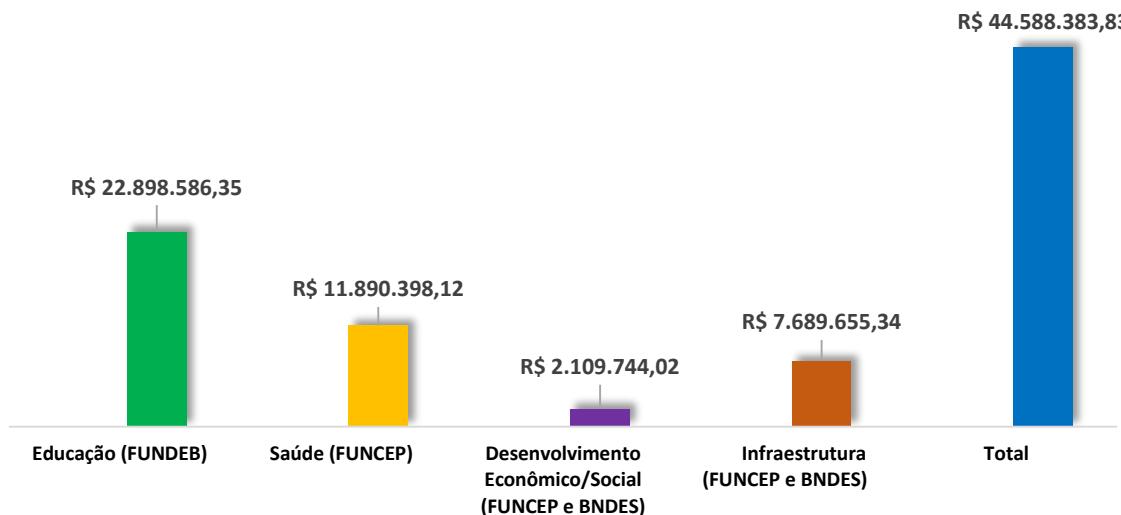
A Edição 2, lançada em 2013 teve como Concedentes as Secretarias de Estado da Educação (recurso FUNDEB), da Saúde (recursos FUNCEP) e SEDAM (recursos do FUNCEP e BNDES).

Foram formalizados 292 processos de parcerias, gerando uma transferência de recurso num total de R\$ 44.588.383,83 (Gráfico 7), destes 292 processos, 156 foram para a área da Educação; 96 para a área da Saúde; 20 para Infraestrutura e 20 para Desenvolvimento.

Os objetos das parcerias foram de obras, doação de veículos (utilitários e ambulâncias) e equipamentos hospitalares e serviços, conforme apresentado no Gráfico 8.

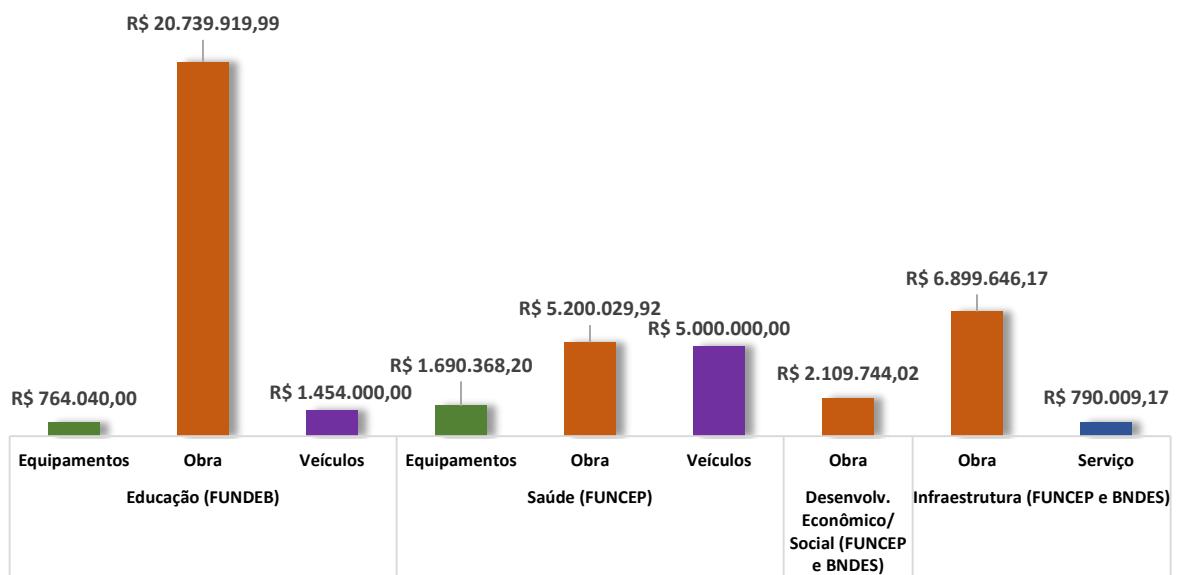


Gráfico 7. Recursos liberados na Edição 2013 - PACTO.



Fonte: SGI Pacto.

Gráfico 8. Recursos liberados na Edição 2013 – PACTO, conforme a natureza do objeto.



Fonte: SGI Pacto.

As transferências conforme as regiões do ODE são as constantes observadas na Tabela 03.



Tabela 3. Distribuição das transferências por regiões do OD – PACTO 2013.

Região	Educação	Saúde	Infraestrutura e Desenv. Econômico e Social
1	R\$ 1.048.048,86	R\$ 1.274.252,07	R\$ 893.256,16
2	R\$ 1.974.136,79	R\$ 1.941.192,21	R\$ 1.041.764,05
3	R\$ 4.242.251,56	R\$ 2.526.283,59	R\$ 2.258.365,70
4	R\$ 1.937.357,47	R\$ 485.652,42	R\$ 159.467,72
5	R\$ 982.710,44	R\$ 1.306.047,00	R\$ 628.724,81
6	R\$ 3.798.066,68	R\$ 441.801,50	R\$ 744.874,00
7	R\$ 1.653.122,81	R\$ 1.291.139,01	R\$ 200.593,65
8	R\$ 1.367.967,65	R\$ 125.000,00	R\$ 50.000,00
9	R\$ 2.675.816,76	R\$ 387.800,00	R\$ 2.772.046,53
10	R\$ 643.665,51	R\$ 125.000,00	R\$ -
11	R\$ 819.747,26	R\$ 504.623,04	R\$ 250.000,00
12	R\$ 603.016,30	R\$ 636.571,69	R\$ 800.306,74
13	R\$ 684.594,53	R\$ 696.999,69	R\$ -
14	R\$ 468.083,73	R\$ 148.035,90	R\$ -
TOTAL	R\$ 22.898.586,35	R\$ 11.890.398,12	R\$ 9.799.399,36

Fonte: SGI Pacto.

9. EDIÇÃO 3 – 2014

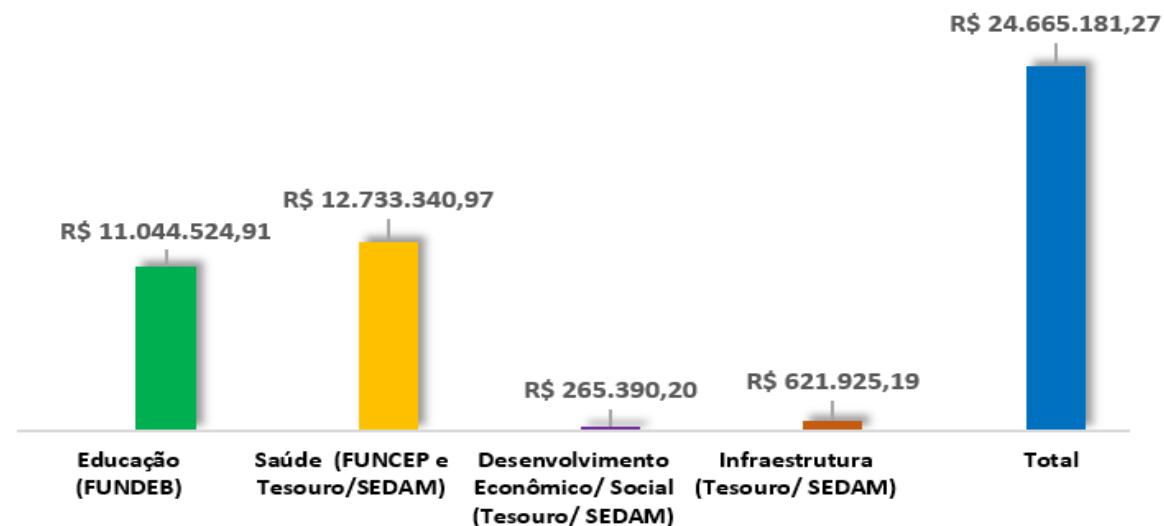
A Edição 3 teve como Concedentes as Secretarias de Estado da Educação (recurso FUNDEB), da Saúde (recursos FUNCEP e do Tesouro), e SEDAM (recursos do Tesouro) totalizando 145 processos de parcerias, sendo 35 para a área da Educação; 102 para a área da Saúde e 8 para Infraestrutura e Desenvolvimento.

Nesta Edição, conforme o Gráfico 9, a parceria resultou na transferência de recursos de R\$ 24.665.181,27 (valores apurados em abril de 2016).

Os objetos das parcerias foram de obras e doação de ambulâncias. As obras da área da Educação foram de escolas de quatro salas, conforme projeto padrão desenvolvido pela Secretaria de Estado da Educação, Gráfico 10.

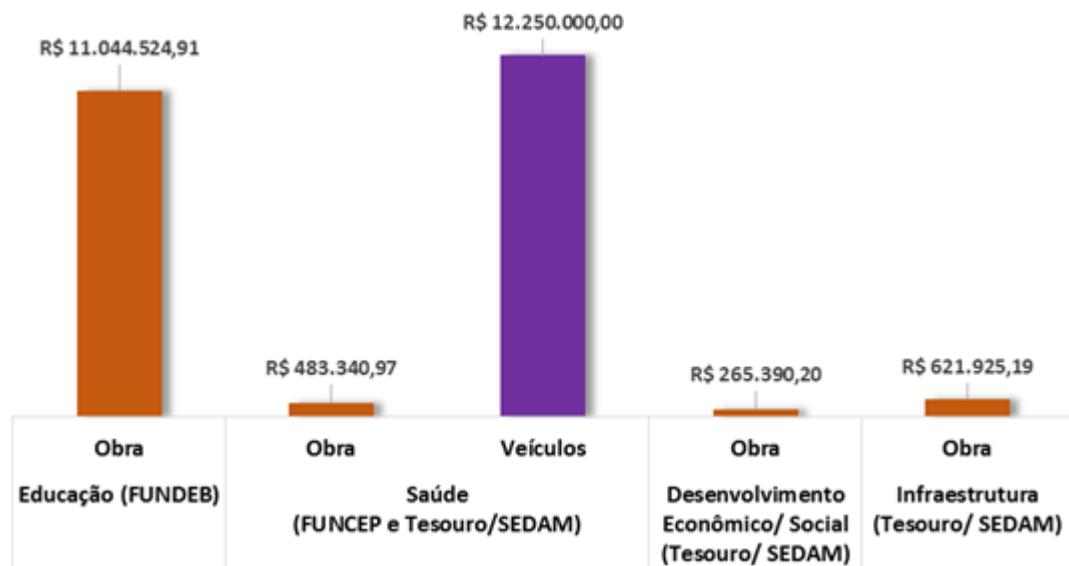


Gráfico 9. Recursos liberados na Edição 2014 – PACTO



Fonte: SGI Pacto.

Gráfico 10. Recursos liberados na Edição 2014 – PACTO, conforme a natureza do objeto.



Fonte: SGI Pacto.

As transferências conforme as regiões do ODE são as constantes da Tabela 04.



Tabela 4. Distribuição das transferências por regiões do OD – PACTO 2014.

Região	Educação	Saúde	Infraestrutura e Desenv. Econômico e Social
1	R\$ -	R\$ 1.129.011,01	R\$ -
2	R\$ 672.762,93	R\$ 1.125.000,00	R\$ -
3	R\$ 2.522.861,01	R\$ 2.899.663,13	R\$ 620.450,99
4	R\$ 953.080,84	R\$ 625.000,00	R\$ -
5	R\$ 1.233.398,72	R\$ 875.000,00	R\$ 196.474,20
6	R\$ 1.345.525,89	R\$ 1.000.000,00	R\$ -
7	R\$ 1.401.589,46	R\$ 875.000,00	R\$ 70.390,20
8	R\$ -	R\$ 625.000,00	R\$ -
9	R\$ 1.569.780,20	R\$ 1.125.000,00	R\$ -
10	R\$ 448.508,62	R\$ 375.000,00	R\$ -
11	R\$ 448.508,62	R\$ 250.000,00	R\$ -
12	R\$ 56.063,57	R\$ 875.000,00	R\$ -
13	R\$ 392.445,05	R\$ 204.666,83	R\$ -
14	R\$ -	R\$ 750.000,00	R\$ -
TOTAL	R\$ 11.044.524,91	R\$ 12.733.340,97	R\$ 887.315,39

Fonte: SGI Pacto.

10. EDIÇÃO 4 – 2015

Esta Edição, que ainda se encontra na fase inicial de execução, se destinou a atender os municípios paraibanos que tiveram decretado SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA pelos Decretos N.º 35.817, de 18 de abril de 2015 e N.º 35.856 de 08 de maio de 2015 com o fim de viabilizar parcerias públicas para implantar 2000 obras de TECNOLOGIAS SOCIAIS PARA ARMAZENAMENTO ESTRATÉGICO DE ÁGUA (Barragens Subterrâneas) com recursos do Tesouro Estadual. (PARAÍBA, 2015; PARAÍBA 2015)

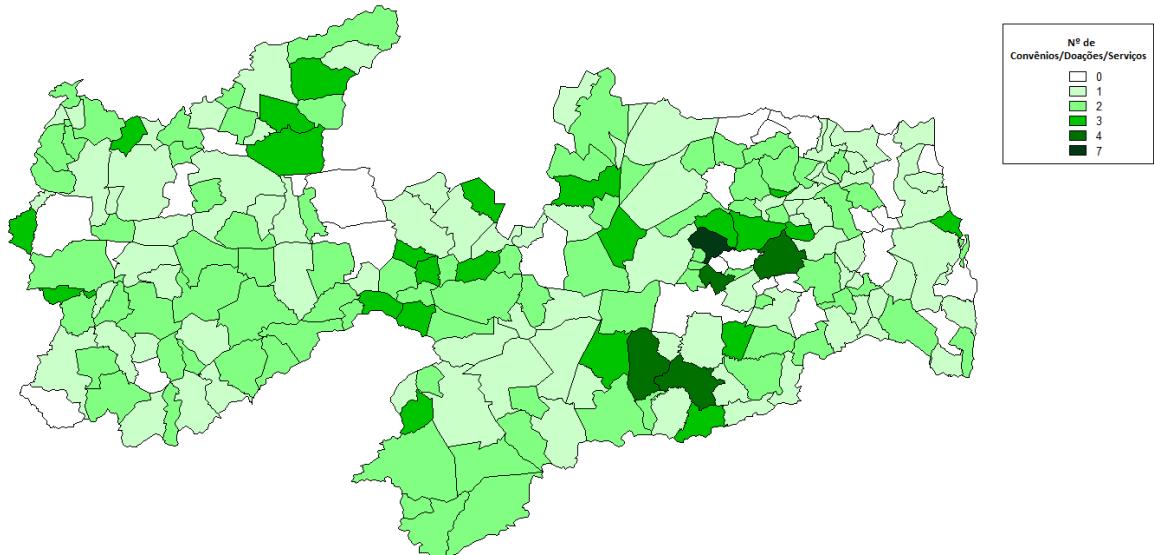
As implantações serão de responsabilidades da Secretaria de Estado da Agricultura Familiar e Desenvolvimento do Semiárido (SEAFDS), bem como as atribuições técnicas para o acompanhamento dos sistemas em parceria com as Prefeituras Municipais, sendo estas responsáveis pela estrutura e logística necessárias à execução das obras.



11. DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS INVESTIMENTOS

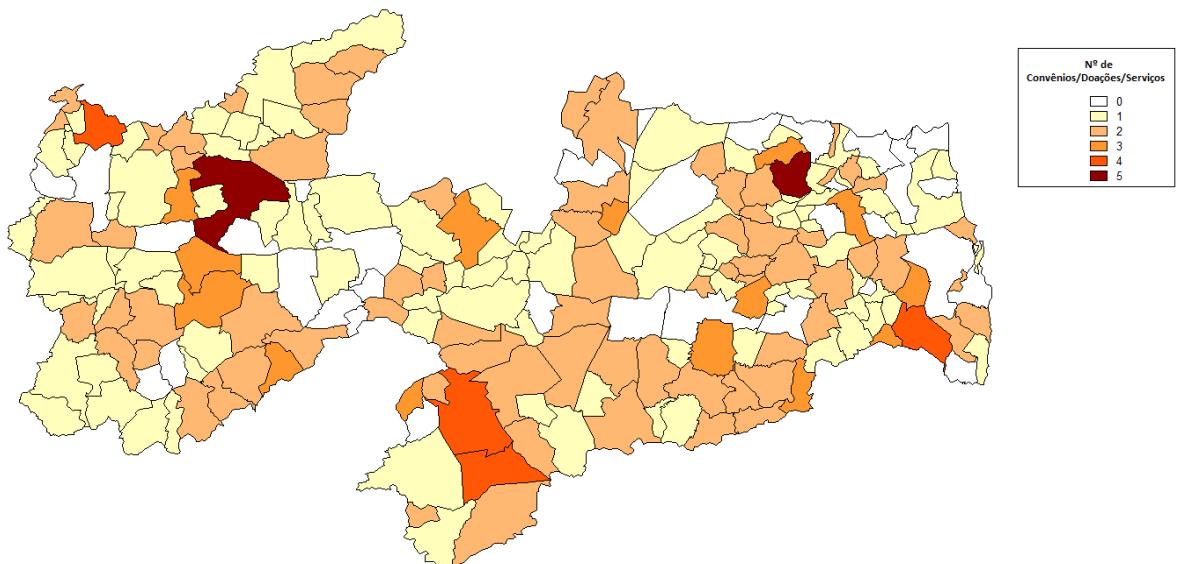
O exercício de visualizar territorialmente de como as transferências de recursos e bens ocorreram nas 3 Edições iniciais do PACTO, resultou nos seguintes mapas.

Figura 5. Distribuição dos convênios/doações/serviços realizados pelo Governo do Estado da Paraíba para a área da Educação no período de 2011 a 2014.



Fonte: SGI Pacto.

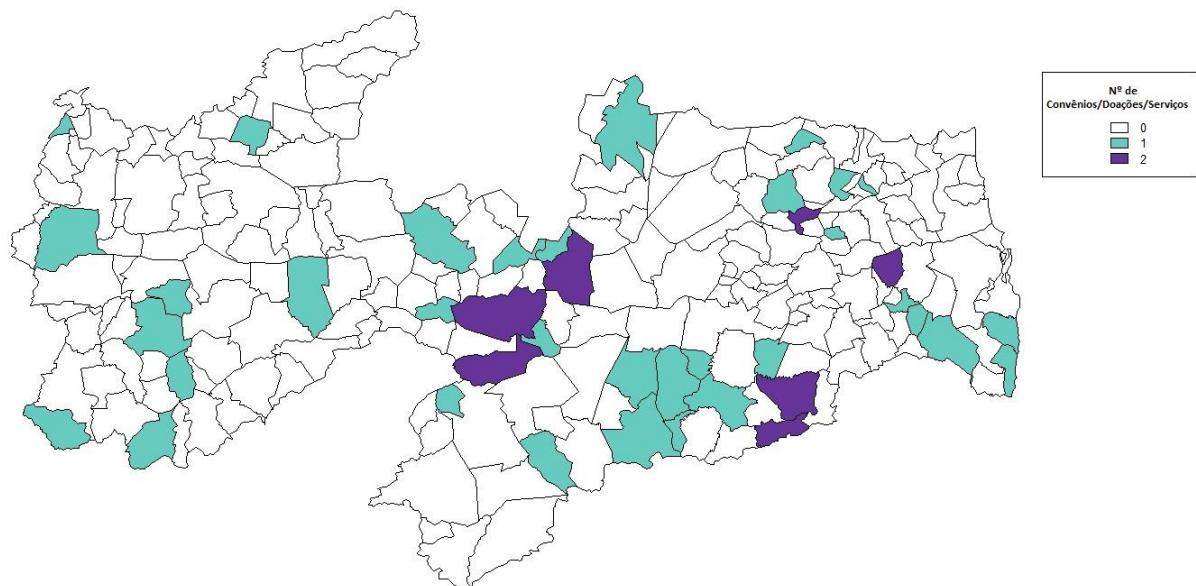
Figura 6. Distribuição dos convênios/doações/serviços realizados pelo Governo do Estado da Paraíba para a área da Saúde no período de 2011 a 2014.



Fonte: SGI Pacto.



Figura 7. Distribuição dos convênios/doações/serviços realizados pelo Governo do Estado da Paraíba para a área de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico/Social no período de 2011 a 2014.



Fonte: SGI Pacto.

12. DA CONTRAPARTIDA SOLIDÁRIA

O programa PACTO prevê que a CAC - Comissão de Acompanhamento e Controle defina quais serão os critérios de avaliação, desempenho e margem de desvio aceitável no cumprimento de metas da contrapartida solidária, sendo assim definiu-se:

- As metas pactuadas se referem ao Município, independentemente da quantidade de convênios formalizados na referida Edição do PACTO.
 - As modalidades quanto ao cumprimento das metas pactuadas são: Alcançada, Não alcançada ou Não pactuada.
- A avaliação do cumprimento da meta seguirá os critérios de
 - Cumprimento satisfatório – acima de 70% do total de metas pactuadas foram atendidas;
 - Cumprimento parcial – entre 50% e 69,9% do total de metas pactuadas foram atendidas;



- Baixo desempenho – entre 20% e 49,9% do total de metas pactuadas foram atendidas;
- Descumprimento total – entre 0% e 19,9% do total de metas pactuadas foram atendidas.
- Os Municípios que foram classificados com CUMPRIMENTO SATISFATÓRIO ou PARCIAL terão sua contrapartida solidária APROVADA. Os demais terão suas contrapartidas solidárias REPROVADAS.

Na edição de 2011, para a área de Educação foram definidas metas específicas para cada município convenente, de forma a ampliar os seguintes indicadores do sistema municipal de educação: número de matrículas em Creche; número de matrículas em Pré Escola; número de matrículas em Ensino Fundamental; número de matrículas no EJA (Educação de Jovens e Adultos). Outras metas se referiram à redução da taxa de reprovação escolar no Ensino Fundamental e de garantia da aquisição, de no mínimo 30% dos valores destinados à alimentação escolar, de produtos da agricultura familiar.

Para cada município foi pactuado de forma consensual quais metas seriam possíveis de serem atendidas pelo município e os instrumentos de aferição seriam o Censo Escolar de 2010 comparado com o de 2011. Para a meta da alimentação escolar a comprovação seria feita através de relatório do PNAE – Programa Nacional da Alimentação Escolar do ano de 2011.

Os resultados para essa Edição foram:

- Aumento do número de matrículas em creche – 126 municípios pactuaram essa meta e destes, 55 (43,6%) atingiram a meta.
- Aumento do número de matrículas em Pré Escola – 116 municípios pactuaram essa meta e destes, 30 (25,8%) atingiram a meta.
- Aumento do número de matrículas em Ensino Fundamental – 112 municípios pactuaram essa meta e destes, 19 (16,9%) atingiram a meta.
- Aumento do número de matrículas no EJA – 137 municípios pactuaram essa meta e destes, 46 (33,5%) atingiram a meta.



- Redução da taxa de reprovação escolar (Ensino Fundamental) - 135 municípios pactuaram essa meta e destes, 64 (47,4%) atingiram a meta.

Aplicação, no mínimo 30% do valor total destinado à alimentação escolar, na aquisição de produtos de agricultores familiares – 137 municípios pactuaram essa meta e destes, 30 (21,8%) atingiram a meta.

Na Edição de 2011 para a área da Saúde foram definidas sete ações que deveriam ser melhoradas ou efetivadas pelos municípios. As ações e o resultado de sua aferição foram:

- Realizar 07 ou mais consultas de pré-natal – 112 municípios pactuaram essa ação, sendo que 45 (40,17%) deles atingiram a meta proposta.
- Realizar mamografia para mulheres na faixa etária de 40 a 69 anos – Apenas um município pactuou essa ação e o mesmo não conseguiu atingir a meta proposta.
- Realizar exames preventivos de colo de útero em mulheres de 25 a 59 anos – 112 municípios pactuaram essa ação, sendo que 43 (38,3%) deles atingiram a meta proposta.
- Ampliar cobertura da vacina tetravalente (*DTP + Hib*) para crianças menores de um ano – 109 municípios pactuaram essa ação, sendo que 42 (38,5%) deles atingiram a meta proposta.
- Capacitar os profissionais da Atenção Básica da Saúde cadastrados no CNES para enfrentamento da Violência contra a mulher – 64 municípios pactuaram essa ação, sendo que apenas 8 (12,5%) deles atingiram a meta proposta.
- Capacitar os profissionais para abordar a temática do Abuso de Álcool e outras drogas – apenas 1 município pactuou essa ação, sendo que o mesmo não cumpriu a meta.
- Elaborar Plano Municipal de enfrentamento a violência contra a mulher – 29 municípios pactuaram essa ação, sendo que 8 (27,5%) deles atingiram a meta proposta.



- Implantar a base descentralizada do SAMU – 36 municípios pactuaram essa ação, sendo que 34 (94,4%) deles atingiram a meta proposta.

Na Edição de 2013 a Contrapartida Solidária compôs-se de várias ações possíveis para pontuação. Para a área da assistência social e educação foram:

13. REDUZIR A TAXA DE REPROVAÇÃO ESCOLAR.

- Reduzir da taxa de abandono.
- Reduzir da taxa de distorção Idade-Série do Ensino Fundamental.
- Reduzir da proporção da população residente de 10 ou mais anos não alfabetizada.
- Criar o Conselho Municipal de Educação, por meio de Lei Municipal, estruturando-o, dando posse e realizando no mínimo 03 reuniões durante o exercício de 2013.
- Criar o Conselho Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, por meio de Lei Municipal, estruturando-o com espaço físico adequado, dando posse e realizando no mínimo 03 reuniões durante o exercício de 2013.
- Criar o Conselho Escolar, por meio de Lei Municipal, que assegure a formação, constituição e estruturação do Conselho Escolar na rede municipal de educação.
- Criar o Conselho da Mulher, por meio de Lei Municipal, dando posse, estruturando-o e realizando no mínimo 03 reuniões durante o exercício de 2013.
- Criar o Conselho Municipal da Pessoa Idosa, estruturando-o com espaço físico adequado, dando posse e realizando no mínimo 03 reuniões durante o exercício de 2013;
- Criar o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência estruturando-o com espaço físico adequado, dando posse e realizando no mínimo 03 reuniões durante o exercício de 2013;



- Ampliar o número de matrículas na educação infantil e ensino fundamental de forma a atingir 100% do número de crianças, nas faixas etárias correspondentes, identificadas pelo Censo 2010 do IBGE. A distorção, caso exista, deverá ser aferida pela CAA e constar do Termo de Referência.
- Criar o processo de eleição para os Diretores das Unidades de Educação de Ensino Fundamental Municipal, por meio de lei municipal até o final do ano de 2013.
- Assegurar no Orçamento Municipal recursos para a manutenção do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente.
- Reduzir o índice de desemprego dentre as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF, que são participantes dos cursos de qualificação profissional
- Reduzir o índice de trabalho infantil no Município
- Implantar ou implementar a estrutura organizacional ou programas municipais de políticas públicas para mulheres
- Realizar campanha educativa municipal de enfrentamento a violência contra a mulher.
- Capacitar profissionais dos CRAS e CREAS para o atendimento humanizado às mulheres vítimas de violência doméstica e sexual.
- Organizar a Rede Municipal de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência com definição de cronograma de atividades e ações conjuntas.
- Assegurar a adesão dos serviços municipais ao sistema de informação e dados sobre violência contra a mulher, implantado pela Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana (SEMDH) e Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual (IDEME), com informação mensal através do preenchimento do formulário.
- Realizar cursos profissionalizantes, considerando a vocação econômica do município e as demandas de mercado, com atenção ao desenvolvimento sustentável.



- Incluir produtores da Agricultura Familiar, inclusive das comunidades quilombolas, nos programas de aquisição de alimentos – Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
- Apoiar o funcionamento de Escritórios Regionais da EMATER com recursos humanos e materiais.
- Promover cursos para qualificação da produção, de feiras, fornecimento de matéria prima, realização de intercâmbios, para promover a produção do artesanato, incluindo as comunidades quilombolas, indígenas e ciganas.
- Apoiar a criação de projetos produtivos como piscicultura, apicultura, caprino cultura, avicultura e agricultura familiar.
- Fortalecer as culturas tradicionais, com foco nas tradições existentes nas comunidades, como por exemplo, Festival de Arte e cultura de povos e comunidades tradicionais.

Essas ações e suas metas ainda estão em fase de análise pela CAC-SEE, não tendo sido concluído o relatório final de aferição sobre o cumprimento das mesmas.

Na área da saúde as ações e metas pactuadas foram:

- Reduzir o índice de mortalidade infantil – 159 municípios pactuaram essa ação, sendo que 105 (66,0%) deles atingiram a meta.
- Reduzir o índice da morte materna – 193 municípios pactuaram essa ação, sendo que 178 (92,2%) deles atingiram a meta.
- Reduzir a Taxa de Mortalidade Prematura (para indivíduos com menos de 70 anos) por DCNT (doenças crônicas não transmissíveis) – 192 municípios pactuaram essa ação, sendo que 82 (42,7%) deles atingiram a meta.
- Ampliar cobertura do exame preventivo do colo do útero em mulheres de 25 a 64 anos – 204 municípios pactuaram essa ação, sendo que 78 (38,2%) deles atingiram a meta.



Na Edição de 2014 a Contrapartida Solidária compôs-se de várias ações possíveis para pontuação. Para a área da educação foram:

- Promover, através da articulação das secretarias municipais de educação e secretarias municipais de saúde, visando a identificação de analfabetos, para inscrição em programa de alfabetização.
- Elaborar Plano Municipal de Educação em consonância com os Planos Estadual e Nacional de Educação vigentes, ou apresentar a lei municipal que aprovou o referido Plano.
- Instalar os Conselhos Municipais de: i) Educação, ii) FUNDEB, iii) Alimentação escolar ou apresentar lei municipal que os aprovou, com comprovação através da ata de posse da atual composição.
- Comprovar a aplicação de 30% dos recursos da Alimentação Escolar na aquisição de produtos/alimentos a produtores cadastrados como Agricultores Familiares.

A aferição do cumprimento das metas pactuadas nessa edição ainda não foi realizada pela CAC-Educação.

Na área da Saúde as ações e metas pactuadas foram:

- Reduzir a mortalidade infantil – 98 municípios pactuaram essa ação, sendo que 74 (75,5%) deles atingiram a meta.
- Reduzir a mortalidade materna - 98 municípios pactuaram essa ação, sendo que 92 (93,8%) deles atingiram a meta.
- Reduzir a mortalidade prematura pelo conjunto das quatro principais DCNT¹ (Taxa/100.000 hab. de 30 a 69 anos) - 98 municípios pactuaram essa ação, sendo que 29 (29,5%) deles atingiram a meta.
- Ampliar o número de exames preventivos de colo de útero em mulheres de 25 a 64 anos (Razão) - 98 municípios pactuaram essa ação, sendo que 59 (60,2%) deles atingiram a meta.

¹ Doenças Crônicas Não Transmissíveis



- Elaborar Plano Municipal de Saúde - 98 municípios pactuaram essa ação, sendo que 68 (69,3%) deles atingiram a meta.

14. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento das ações vinculadas ao PACTO SOCIAL, desde a sua implantação, possibilitou a identificação de muitos avanços ao longo das quatro edições já publicadas. Entretanto, existem grandes desafios a serem superados, na perspectiva da consolidação deste Programa.

Em relação aos desafios, é possível sistematiza-los em três eixos:

- I. Da concepção do Programa e de sua interface com as políticas públicas do Estado.

O pouco entendimento, por parte das Secretarias de Estado, dos objetivos do PACTO e de como ele pode e deve ser utilizado como instrumento para a execução de uma política pública.

A Secretaria de Estado da Educação é a que tem participado com maior intensidade nas Edições do PACTO, embora internamente o Programa ainda não tenha sido totalmente entendido sob o ponto de vista do seu potencial para a melhoria das condições da educação no Estado.

A escolha de quais os objetos a serem financiados não se mostraram fortemente vinculados com as políticas públicas e as metas definida para o Estado, situação mais fragilizada quando da definição de quais ações de contrapartida solidaria são importantes para que surtam efeitos nos indicadores educacionais da Paraíba.

- II. Das ferramentas e instrumentos de acompanhamento e controle do Pacto.

O Pacto, a partir de sua segunda Edição (2013) passou a contar com o SGI-PACTO, plataforma que organiza o Programa e possibilita que todo o processo do convênio tramite de forma digital. Uma novidade que se demonstrou muito além da capacidade de absorção dos novos conceitos e



de alteração de rotinas administrativas praticadas por diferentes setores e funcionários da SEE. Por várias vezes e por muito tempo os processos eram duplicados, um que tramitava com muita dificuldade pelo SGI e outro em papel, seguindo os fluxos usuais dos setores administrativos da concedente.

Alguns órgãos do Governo do Estado ainda resistem à tramitação dos processos administrativos exclusivamente através do SGI, argumentando que é impossível executar alguns procedimentos sem que haja um processo físico onde possam despachar ou carimbar. Supõe-se que a não compreensão, ou mesmo desconhecimento do marco legal que constituiu o PACTO (Decreto Estadual), sua ferramenta de gestão (SGI-PACTO) aliados à pouca disponibilidade para readequar os procedimentos administrativos relacionados ao Programa.

III. Da capacidade operacional das Secretarias para acompanhar a execução dos convênios de obras.

A dificuldade para a realização de vistorias in loco das obras do PACTO é mais evidenciada na Secretaria de Estado da Educação (SEE), por ser a área finalística que concentra o maior volume de obras financiadas pelo PACTO. Atualmente existe uma justificativa pautada pela crise econômica e a necessidade de contenção de despesas pelo Governo do Estado. Entretanto, é importante ressaltar que houve atrasos para o cumprimento das vistorias em períodos anteriores.

Há dificuldades por parte da SEE em adotar possibilidade outra metodologia para a análise da execução das obras, utilizando por exemplo fotografias, relatórios do engenheiro da Prefeitura e outros documentos a serem disponibilizados no SGI.

A identificação dos desafios a serem superados é um ponto primordial tanto para que seja possível planejar as ações de acompanhamento dos convênios vigentes, como para a definição das novas edições. Analisamos, portanto, que o Programa Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba configura-se com uma estratégia inovadora no estabelecimento de parceria entre o Governo Estadual e Municipais.



Neste sentido, é importante que seja melhor incorporado às ações das Secretarias e órgãos do Governo, de maneira a ser consolidado como uma metodologia de apoio ao desenvolvimento dos municípios, que rompe com as práticas clientelistas observadas no passado, ao mesmo tempo em que seja incorporado enquanto ferramenta de gestão para a promoção das políticas sociais na Paraíba.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

PARAÍBA. Lei n.º 9.350, abr, 2011. **Transforma Órgão Estadual, altera dispositivos da Lei nº 8.186**, de 17 de março de 2007, e dá outras providências. DOE n.º 14.617, 13/04/2011 (abr 2011).

PARAÍBA. Medida Provisória n.º 160, jan, 2011. **Altera dispositivos da Lei nº 8.186, de 17 de março de 2007, redefinindo estruturas administrativas do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências**. DOE n.º 14.531, p. 01, 02/01/2011 (jan 2011).

PARAÍBA. Decreto n.º 30.531, ago, 2009. **Altera dispositivos do Decreto nº 12.984**, de 17 de fevereiro de 1989, e normas do Decreto 14.171, de 19 de novembro de 1991, que lhe alterou, para integrar municípios à 13ª Região Geo-Administrativa, com sede no Município de Pombal-PB, neste Estado, criada pela Lei 8.779, de 27 de abril de 2009. DOE n.º 14.162, 15/08/2009 (ago 2009).

SILVA JÚNIOR, Ednaldo Joaquim. **A Contribuição da Democracia Participativa na Construção de Outro Modelo de Gestão Pública**: A implementação do Orçamento Democrático no Estado da Paraíba (2011-2014), 2014, 67 p. (Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública, UFPB, para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública).

PARAÍBA. Decreto n.º 32.168, mai, 2011. **Institui o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba – PACTO, define a contrapartida solidária de Municípios, nas transferências voluntárias de recursos do Estado, e dá outras providências**. DOE n.º 14.653, p. 01, 28/05/2011 (mai 2011).

PARAÍBA. Decreto n.º 34.827, mar, 2014. **Institui o programa Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba – PACTO define a estrutura operacional, dispõe sobre a sua operacionalidade através do SGI-PACTO e dá outras providências**. DOE n.º 15.487, p. 01, 18/03/2014 (mar 2014).

PARAÍBA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal.



Portaria N.º 001/2012/SEDAM, fev, 2012. **Aprova o Manual de Análise das Prestações de Contas dos Convênios firmados no âmbito do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba e dá outras providências.** DOE n.º 14.886, p. 08, 13/03/2012 (mar, 2012).

PARAIBA. Parcerias e Captação de Recursos no Governo da Paraíba: Manual de Informações sobre Políticas Estaduais, Parcerias e Fontes de Financiamento para os municípios paraibanos junto ao Governo do Estado. Governo da Paraíba. João Pessoa, 2013. 108 p.

PARAÍBA. Decreto n.º 35.856, mai, 2015. **Decreta situação anormal caracterizada como SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA nas áreas dos municípios constantes do ANEXO ÚNICO, afetadas por ESTIAGENS e dá outras providências.** DOE n.º 15826, p. 1, 08/05/2015 (mai 2015)

PARAÍBA. Decreto n.º 36.253, out, 2015. **Decreta situação anormal caracterizada como SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA nas áreas dos municípios constantes do ANEXO, afetadas pela estiagem, e dá outras providências.** DOE n.º 15956, p. 1, 15/10/2015 (out 2015)

AUTORIA

Claudia Luciana de Sousa Mascena Veras – Secretária Executiva de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal.

Endereço eletrônico: claudia.veras@gmail.com

Telefone: (83) 988461294

Waldson Dias de Souza – Secretário de Estado do Desenvolvimento e Articulação Municipal

Endereço eletrônico: waldson.souza@hotmail.com

Telefone: (83) 988851577

Carlos Alberto Bachiega – Quanta Consultoria, Projetos e Editora Ltda.

Endereço eletrônico: bachiega@qcp.com.br

Telefone: (18) 997913060

Sinoel Batista – Quanta Consultoria, Projetos e Editora Ltda.

Endereço eletrônico: sinoel@qcp.com.br

Telefone: (11) 999780056

