

O PACTO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PARAÍBA COMO INSTRUMENTO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES E EFETIVAS¹

Emails:
livianiamfarias@gmail.com

Livania Maria da Silva Farias

Resumo

Pretende refletir e analisar o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba enquanto instrumento potencializador da eficiência e efetividade de políticas públicas no âmbito do Estado a partir da constatação da melhoria dos indicadores sociais. Aborda, de modo geral, as Políticas Públicas e o uso de indicadores refletindo sobre a importância de um planejamento alicerçado de proposições que condizem com a realidade. Posteriormente trata do Pacto desde o marco legal passando por todas as edições até chegar as críticas/limites da ideia. Demonstra os avanços no percentual dos indicadores do Estado da Paraíba a partir da implantação do Pacto e os limites a serem superados.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Indicadores Sociais. Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba. Eficiência. Efetividade.

Abstract

It intends to reflect and analyze the Pact for Social Development of Paraíba as an instrument that enhances the efficiency and effectiveness of public policies within the State, based on the confirmation of the improvement of social indicators. It addresses, in a general way, the Public Policies and the use of indicators reflecting on the importance of a solidary planning of propositions that are in keeping with the reality. Subsequently deals with the Pact from the legal framework going through all the issues until the criticisms / limits of the idea arrive. It shows the advances in the percentage of the indicators of the State of Paraíba since the implementation of the Pact and the limits to be overcome.

Keywords: Public Policies. Social Indicators. Pact for Social Development of Paraíba. Efficiency. Effectiveness.

INTRODUÇÃO

Instituir políticas públicas em um cenário de escassez de recursos condiciona o Estado a pautar, mais do que nunca, suas decisões e escolhas visando à eficiência e a efetividade. Sabendo que a eficiência é a competência para se produzir resultados com o dispêndio mínimo de recursos e esforços e por sua vez a efetividade é a capacidade de se promover os resultados pretendidos, o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba serve como instrumento balizador desses dois pontos, uma vez que dispõe para sua formalização e continuidade a observância/cumprimento de metas e critérios preestabelecidos.

As políticas públicas estão previstas na Constituição Federal, no entanto nem sempre suas ações são efetivas principalmente no âmbito municipal. Desse modo, o Pacto pelo

¹ Pesquisa em desenvolvimento no âmbito do Programa de Mestrado em Direito da UniCEUB.

Desenvolvimento Social da Paraíba - a partir de agora só Pacto – acompanha/fiscaliza as deficiências sociais e as políticas públicas implementadas pelos municípios pactuantes no tocante a sua eficiência e efetividade. Em outras palavras, o Estado, define quais ações serão desenvolvidas nos Municípios para enfrentamento dos problemas sociais identificados. Para tanto, repassa recursos ou bens aos pactuados e esses complementam a parceria executando outras ações (contrapartida solidária) que se somam no Pacto pelo desenvolvimento social.

Sabendo que existe uma situação própria dos estados do Nordeste, com indicadores sociais que os diferenciam dos demais, o Pacto é uma ação articulada e efetiva que objetiva a melhoria desses índices no Estado. Embora existam críticas infundadas e limites a serem trabalhados, é uma solução que trouxe resultados concretos efetivos para a melhoria da sociedade.

Para analisar essa nova lógica de efetivação das políticas públicas, tendo o Pacto como ator central, inicialmente serão abordados os indicadores sociais que servem como norte e devem ser considerados nesta temática. Posteriormente será apresentado, mais detalhadamente, o Pacto tendo como eixo central a eficiência e a efetividade das políticas públicas no estado pós pacto, bem como as críticas recebidas e os limites da ideia.

1 OS INDICADORES SOCIAIS COMO NORTE

Antes de iniciar a discussão sobre os indicadores sociais é importante apresentar algumas nuances sobre as políticas públicas, uma vez que esses institutos estão imbricados. Sabe-se que as políticas públicas são destinadas à sociedade cabendo aos governantes a responsabilidade embrionária e a execução destas políticas de forma a atender as demandas mais urgentes da população necessitada. A expansão do Estado democrático tem diversificado ainda mais essa responsabilidade em favorecer o bem-estar social, ou seja, as ações dos programas e dos projetos de políticas públicas estão presentes nas mais diversas áreas, tais como educação, saúde, meio ambiente entre outras.

São muitos os modelos de políticas públicas, e para melhor compreender seu papel é preciso se atentar a forma como estas se desenvolvem na prática. Justamente por apresentar um caráter amplo e diversificado torna-se desafiador definir política pública. Neste sentido a pesquisadora Celina Souza apresenta uma revisão dos principais conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, resumindo-as como:

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “Colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real².

Do mesmo modo, a fim de sintetizar a diversidade de posicionamentos doutrinários, Paula Arcoverde Cavalcanti, expõe em sua tese de doutorado o seguinte entendimento:

² SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias n. 16 p. 20-45 jun./dez. 2006. p. 26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em julho de 2017.

As políticas públicas são entendidas como feitas em nome do “público”; a política geralmente iniciada por um governo; as políticas públicas podem ser implementadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais; a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer. É possível perceber a existência de elementos comuns nas definições de política pública. Um deles é o referente à tomada de decisão e às ações a ela ligadas. Ou seja, as definições enfatizam, de um lado, o processo contínuo de tomada de decisões e, de outro, e de forma complementar o fato de que a política pública deve ser entendida como um conjunto de ações interligadas. Nesse sentido, alguns autores falam de políticas públicas que potencialmente serão implementadas, enquanto que outros estabelecem sua conceituação tendo em vista a efetiva implementação das ações em um determinado período de tempo³.

Potyara Pereira escreve que a delimitação teórica das políticas públicas tem duas interpretações principais: a primeira entende o Estado como o único a produzir política pública ligando a expressão “público” a “estatal”; e a segunda destacando a relação dialética entre o Estado e a sociedade no tocante a execução e a propulsão da necessidade, respectivamente. Em seguida, a autora concorda com a segunda interpretação uma vez que “a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal”.⁴

Em consonância com a autora supra, entende-se que as políticas públicas podem ser implementadas não só pelo Estado, mas também por outros ramos da sociedade. Outro ponto interessante é que não só a sociedade necessita da política pública, mas o Estado depende da política para sua manutenção, e fortalecimento de suas relações. Assim, as Políticas Públicas são ações pensadas e executadas pelos governos a fim de concretizar os direitos humanos e sociais previstos da Constituição. É através da política pública ou da ausência da mesma que a sociedade pode interagir com o Estado, no sentido de acompanhar/monitorar os investimentos e exigir o seu real cumprimento junto aos segmentos beneficiados ou excluídos pelos serviços.

Feita essa pequena introdução sobre política pública, apresenta-se agora os avanços obtidos nessa seara a partir da introdução do uso de indicadores sociais como um importante instrumento no planejamento e na aferição da eficácia das ações do poder público. Sobre a etimologia da palavra o termo “indicador” é originário do latim *indicare*, que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar⁵. Neste contexto, Bellen citando Hammond et al., (1995) escreve que os indicadores são instrumentos que norteiam sobre como uma aplicação de recurso pode ser mais bem aproveitada ou que deixa de ser mais perceptível ou detectável.

Os indicadores são de fato um modelo da realidade, mas não podem ser considerados como a própria realidade, entretanto devem ser analiticamente legítimos e construídos dentro de uma metodologia coerente de mensuração... São pedaços de informação que apontam para características dos sistemas, realçando o que está acontecendo no mesmo. Os indicadores são utilizados para simplificar

³ CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (Pós Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. P. 32. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928&fd=y>>. Acesso em: julho de 2017.

⁴ PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2011. p. 94.

⁵ BELLEN, apud Hammond et al., 1995. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro, FGV, 2005, p. 41.

informações sobre fenômenos complexos e para tornar a comunicação acerca destes fenômenos mais compreensível e quantificável⁶.

Por sua vez, de maneira mais didática, Paulo de Martino Jannuzzi conceitua indicador social como sendo um índice/medida que quantifica a realidade social e as mudanças que ocorrem nela, trazendo-a para o campo prático a fim de embasar as pesquisas acadêmicas e a formulação de políticas públicas⁷. Desse modo, os indicadores são importantes ferramentas na gestão e execução de políticas públicas⁸ e são usadas em diversas fases dos ciclos, compreendendo o diagnóstico, formulação, implementação e avaliação, onde cada etapa envolve um conjunto de indicadores de diferentes natureza e propriedades.

Iniciando o ciclo da gestão das políticas públicas com a etapa do diagnóstico, Antico e Jannuzzi escrevem que nessa fase são necessários indicadores que demonstrem confiabilidade, validade e desagregabilidade, em geral são constituídos a partir dos Censos Demográficos ou de pesquisas amostrais, a exemplo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNADs, e citam o Censo Demográfico 2000 que:

Constitui-se em uma fonte muito rica de indicadores para elaboração de um diagnóstico, pelo escopo temático, desagregabilidade territorial e populacional e comparabilidade inter-regional. Foram levantados na amostra do Censo mais de 70 quesitos de informação, cobrindo características domiciliares, infraestrutura urbana, características demográficas e educacionais dos indivíduos, inserção da mão-de-obra, rendimentos, acesso a alguns programas públicos etc. Os indicadores dessas dimensões analíticas podem ser computados para diversos grupos sociodemográficos (por sexo, raça/cor, estratos de renda etc.) e escalas territoriais que chegam ao nível de agregações de bairros de municípios (áreas de ponderação) e até mesmo ao nível de setor censitário⁹.

Na segunda etapa do ciclo de gestão pública estão os indicadores da formulação de programas. Desse modo, a partir dos dados mostrados no diagnóstico, devem ser definidos os programas que poderão atender às questões prioritárias identificadas e a serem enfrentadas, considerando o público-alvo. Por conseguinte, na etapa da implementação e execução de programas e projetos, entram os indicadores de monitoramento que devem estabelecer um nível de sensibilidade, especificidade e de periodicidade¹⁰.

Por conseguinte, na última etapa do ciclo chamada de avaliação os indicadores de avaliação de resultados e impactos de programas e projetos de uma política pública dimensionam o grau de objetividade da política nos níveis da eficácia, eficiência e da efetividade. Observa-se, desse modo, o quanto é importante quando da aplicação de uma política pública, desde sua elaboração até a sua avaliação, a organização de coleta de dados e informações que possam dar respostas confiáveis a todas as fases do ciclo.

⁶ *Ibidem*. p. 45.

⁷ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001. P. 7.

⁸ ANTICO, Cláudia; JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a gestão de políticas públicas. 2008**. Disponível em:

<http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABAblicas.pdf>. Acesso em julho de 2017.

⁹ ANTICO, Cláudia; JANUZZI, Paulo de Martino. *Ibidem*. P. 4.

¹⁰ ANTICO, Cláudia; JANUZZI, Paulo de Martino. *Ibidem*.

Sendo o Estado o principal responsável em articular as ações que resultam na execução de programas e projetos de políticas públicas, Jannuzzi¹¹ faz uma reflexão sobre a necessidade do planejamento das atividades, que sem este instrumento resta apenas o improvisado. Ou seja, planejar no sentido de ter conhecimento de todos os fatos e desafios a serem enfrentados, tendo pleno domínio das condições para a realização das ações programadas, evitando que recursos aplicados sejam desperdiçados sem utilidade alguma.

Neste contexto, os indicadores são utilizados também nas universidades, agências estatísticas e nos centros de pesquisa para embasar a elaboração, pesquisa e produção de mapas sociais, exemplo disso foi o surgimento do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) influenciado pelos chamados Indicadores de Primeira Geração, por exemplo, o PIB¹².

Destaque-se o papel do IDH onde para Ojima e Marandola Jr.¹³, tornou-se um dos indicadores mais utilizados no contexto das políticas governamentais como também no debate social, uma vez que é multidimensional combinando dados e informações sobre saúde, educação e renda.

Desse modo, ressalte-se que é necessário saber qual indicador usar, quando da necessidade de dados do ponto de vista qualitativos e quantitativos que reflitam sobre a realidade social das populações, considerando que os indicadores de fato norteiam as políticas públicas nos níveis do diagnóstico, formulação, implementação e avaliação.

2 O PACTO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PARAÍBA

O Pacto foi instituído através do 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. O Pacto constitui-se em uma ação articulada do Governo do Estado com o objetivo de estabelecer mecanismos de cooperação com os Municípios Paraibanos, dos quais resultem a melhoria dos indicadores sociais e, por via de consequência, aumente o bem-estar das populações, em especial, melhore a vida dos que mais precisam. Assim, o Pacto visa descentralizar recursos públicos em favor de Municípios e formalizar parcerias para a realização de investimentos nas áreas de Educação, Saúde, Desenvolvimento Humano, Infraestrutura, desenvolvimento regional e social sustentável.

Em outras palavras é um programa de parceria entre o Governo do Estado e os Governos Municipais, em que o Estado transfere recursos ou bens, sem exigência de contrapartida financeira pelos Municípios para realização de investimentos; estes se comprometem a desenvolver ações (contrapartida solidária) no âmbito de suas competências, com vistas à

¹¹ JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores no planejamento público**. In. BAENINGER, Rosana (Org). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas, SP: NEPO/UNICAMP, 2010, p. 163- 186.

¹² GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades**. 2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf>. Acesso em julho de 2017.

¹³ OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR., Eduardo. **Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas: vulnerabilidade, população e urbanização**. Revista Brasileira de Ciências Ambientais - Número 18 - Dezembro/2010. Disponível em: <http://www.rbciamb.com.br/images/online/RBCIAMB-N18-Dez-2010-Materia02_artigos257.pdf>. Acesso em julho de 2017.

melhoria dos indicadores sociais municipais e de enfrentamento de situações problemas, propiciando a melhoria de vida dos munícipes.

Assim, no Pacto a contrapartida não é financeira, mas sim, ações concretas e mensuráveis que serão implantadas pelo Município para melhoria das condições sociais do Município. Pode-se citar como exemplo o caso em que o Estado repassa recursos financeiros para o município ampliar e equipar a sua Unidade Básica de Saúde, conforme projeto apresentado e o Município, como contrapartida solidária, amplia o número de consultas de pré-natal realizadas para cada gestante.

As contrapartidas solidárias demandam, a rigor, que os Municípios se comprometam com ações perfeitamente mensuráveis, que se relacionem de modo direto à superação de fragilidades diagnosticadas, ou a ativos sociais que se pretenda construir. Intenta-se desse modo, criar uma rede de atores e, particularmente, de gestores públicos compromissados, inclusive do ponto de vista formal, com questões que dizem respeito às suas comunidades. Ou seja, a contrapartida solidária é um esforço que a Administração Municipal tem que fazer em determinado setor para que o desempenho de um serviço prestado à comunidade melhore. Para isso a Administração tem que repensar seus procedimentos, suas metas e a gestão de suas políticas públicas e de seus serviços.

O Pacto tem o ideal de materializar o que de fato interessa a sociedade nas relações entre o Estado e seus Municípios - a superação das situações ou carências reais que prejudicam a qualidade de vida e/ou dificultam o exercício pleno da cidadania ou obstaculizam a inclusão social. Desse modo as escolhas para efetivação do Pacto não resultam do interesse de uns poucos, resultam de diagnósticos, da investigação da realidade de vida dos paraibanos. Identificados os problemas a serem superados, verifica-se a disponibilidade de recursos no âmbito estadual. Tais possibilidades permitem estabelecer chamadas públicas (Editais) aos Municípios para se engajarem nos esforços de mudança da realidade constatada.

Observa-se também que todos os procedimentos do Pacto são devidamente publicados e fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado conforme requer a legislação pertinente. No que se refere a estrutura operacional do Pacto tem-se a formação de duas comissões: a Coordenadoria Executiva do Pacto – CEPACTO e as Comissões de Acompanhamento e Controle - CACs.

A CEPACTO instalada no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Municipal - SEDAM é presidida pelo Titular da pasta e tem a função de analisar as propostas de adesão dos Municípios aos Programas de Desenvolvimento Social, lançados pelo Governo do Estado por meio de Edital, e ainda coordenar o processo de pactuação entre o Estado e os Municípios no que se refere às ações que serão financiadas pelo Estado e às ações que serão executadas pelo Município, a título de contrapartida solidária.

Por sua vez, as Comissões de Acompanhamento e Controle – CACs são formadas em cada uma das Secretarias de Estado que figurem como Concedente no Pacto. Cada CAC é constituída por servidores daquela Secretaria, designados por portaria e tem como função acompanhar o processo de execução das ações da contrapartida solidária que foram pactuadas e da prestação de contas final. Cada CAC tem um Coordenador responsável pela supervisão dos trabalhos.

Ainda dentre as estruturas de governo que participam na execução do Pacto tem-se a Controladoria Geral do Estado - CGE – que é responsável por acompanhar, avaliar, fiscalizar, orientar e controlar os Órgãos do Poder Executivo Estadual e, por consequência, o

desenvolvimento do PACTO, desde a sua formalização em Convênios até a prestação de contas final.

Importante destacar que as ações que o Estado propõe como contrapartida são aquelas já definidas no Programa de Desenvolvimento Social e no Edital, cabendo nesse passo, adequar os quantitativos e meios para se atingir as metas. Todo o processo de pactuação da contrapartida solidária fica registrado no Termo de Referência cujo modelo está disponível em plataforma específica o SGI-PACTO.

Com o Plano de Trabalho aprovado, o Termo de Referência pactuado e os demais documentos disponibilizados no SGI-PACTO, a CEPACTO faz a análise e, estando tudo correto, o Município passa para a próxima fase - a celebração.

A comprovação da execução da contrapartida solidária se dará sempre que possível por indicadores oficiais, como por exemplo: Censo Escolar que comprove a ampliação do número de alunos matriculados no Ensino Fundamental; informações constantes do DATA-SUS sobre ampliação de consultas ou exames médicos, etc. Esse acompanhamento é feito pela CAC – Comissão de Acompanhamento e Controle da Secretaria Concedente na periodicidade estabelecida no Termo de Referência.

A CAC deve seguir critérios de avaliação, desempenho e margem de desvio aceitável no cumprimento de metas da contrapartida solidária. As metas pactuadas se referem ao Município, independentemente da quantidade de convênios formalizados em cada uma das edições do Pacto. As modalidades quanto ao cumprimento das metas pactuadas são: Alcançada, Não alcançada ou Não pactuada.

No que se refere a avaliação do cumprimento da meta são considerados os seguintes critérios: 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.

Desse modo, os Municípios que foram classificados com Cumprimento Satisfatório ou Parcial terão sua contrapartida solidária aprovada. Os demais terão suas contrapartidas solidárias Reprovadas e entrarão para a modalidade de Tomada de Contas Especial. Por fim, concluída toda a fase de execução, o Município está pronto para a prestação de contas final do convênio junto ao Concedente e posteriormente encaminhado à CGE.

3 EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO PÓS-PACTO

A dimensão da eficiência remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, e há notórias complexidades a respeito que devem e ser levadas em conta, como por exemplo, os indicadores sociais. Do mesmo modo a efetividade do programa social diria respeito à implementação e ao aprimoramento de objetivos, se esses foram cumpridos, se os indicadores melhoraram.

Como dito anteriormente, no tocante ao planejamento governamental e pela perspectiva programática, o indicador social serve para monitorar/analisar a realidade social, a fim de

embasar a formulação e o acompanhamento de políticas públicas¹⁴, ou seja, o indicador social baliza as ações dos governos, desde o planejamento orçamentário até ao direcionamento qualitativo quantitativo das políticas públicas.

Trazendo essas conceituações para o estudo em questão, ao analisar os dados fornecidos pelas Secretarias do Estado aos quais firmaram convênios com os municípios a partir da implementação do Pacto, tem-se o seguinte: O Pacto já teve quatro edições, respectivamente em 2011, 2013, 2014, 2015 e mais recentemente em 2017 um novo edital foi lançado. Abaixo segue tabela demonstrando a situação dos convênios que foram formalizados nas três primeiras edições do Pacto, de acordo com a área de investimento:

Tabela 1

| Área de Investimento | Convênios, doações e serviços | | | | Total |
|---------------------------------------------------|-------------------------------|------------|--------------|-------------|------------|
| | Não formalizados* | | Formalizados | | |
| | N | % | n | % | |
| Educação | 22 | 6,0 | 343 | 94,0 | 365 |
| Saúde | 5 | 1,6 | 310 | 98,4 | 315 |
| Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico 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.

Observa-se na Tabela 1 que as três primeiras Edições do Pacto 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 efetivadas por inadequação ao cumprimento 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.

A primeira edição do Pacto em 2011 teve como Concedentes as Secretarias de Estado da Educação e a de Saúde cujos objetos conveniados foram obras, cessão de equipamentos e serviços. No total foram formalizadas 152 parcerias na área de Educação e 112 na de Saúde. Em seguida a edição lançada em 2013 teve como Concedentes as Secretarias de Estado da Educação, da Saúde e a Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Municipal ao qual foram formalizados 292 processos de parcerias: 156 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.

Em 2014 o Pacto teve como Concedentes as mesmas Secretarias do ano anterior, e formalizou 145 processos de parcerias, sendo 35 para a área da Educação; 102 para a área da Saúde e 8 para Infraestrutura e Desenvolvimento. 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.

Por fim, ainda em execução, a edição de 2017 priorizou os investimentos na área de

¹⁴ CARLEY, Michael. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

Educação, por meio da doação de 150 ônibus escolares, 100 laboratórios de informática, com um total de 1.800 computadores, sendo 18 para cada laboratório e 65 mil carteiras escolares. A iniciativa tem por finalidade fazer com que os municípios atinjam as metas do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) do 5º ao 9º ano e aqueles que já atingiram, possam manter a taxa de crescimento, para que até 2021, três anos antes da previsão do MEC, a Paraíba possa atingir cem por cento de alfabetização na idade certa, até o terceiro ano do Ensino Fundamental.

Como elemento de apoio para se atingir as metas a Secretaria de Estado da Educação fixou como contrapartida solidária dos municípios contemplados pelo Edital 2017 a adesão ao SOMA – Pacto pela aprendizagem na Paraíba e ao SABER.

O SOMA, criado pelo Decreto Nº 37.234 de 14 de fevereiro de 2017, trata-se de um programa que tem metodologia, conteúdos e gestão administrativos próprios, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação da Paraíba. Por meio de regime de colaboração com os municípios a Secretaria de Educação disponibilizará cooperação técnica aos sistemas /redes de ensino, objetivando a melhoria de aprendizagem dos estudantes.

Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, o SOMA visa o fomento de condições necessárias para que todos os estudantes paraibanos cheguem ao 5º ano do Ensino Fundamental com pleno domínio das competências de cálculo, leitura e escrita adequados à sua idade e ano de escolaridade. Nos anos finais do Ensino Fundamental, o SOMA tem por meta a correção do déficit de aprendizagem, permitindo que os estudantes ingressem no Ensino Médio com competências e habilidades necessárias para essa etapa de ensino.

Para garantir o cumprimento dos objetivos do SOMA, a Secretaria de Estado da Educação da Paraíba firmou acordos de cooperação técnica, convênios e contratos com instituições de ensino superior, institutos de caráter educacional, fundações universitárias de fomento à pesquisa.

O SOMA está organizado em sete eixos (1) alfabetização e letramento; (2) superação de déficit de aprendizagem; (3) formação continuada e desenvolvimento profissional; (4) eficiência da gestão e das práticas pedagógicas; (5) direitos de aprendizagem; (6) princípio de equidade e (7) regime de colaboração entre entes federados.

Para a sua implantação no município o programa executará seis ações: (1) implantação do Sistema de Gestão e Informação SABER; (2) oferta de programa de desenvolvimento profissional; (3) formação de professores alfabetizadores; (4) distribuição de material didático para o ciclo de alfabetização; (5) avaliação de desempenho de estudantes da rede pública e (6) monitoramento de ações de alfabetização e letramento.

No total, 219 municípios aderiram ao SOMA, sendo que 217 foram a título de contrapartida solidária por adesão ao Edital 2017 e outros dois aderiram por iniciativa do Governo Municipal.

Outro programa oferecido aos municípios e que integra a contrapartida solidária do Edital 2017 e se integra ao SOMA é o SABER. Instrumento de gestão utilizado pela SEE desde novembro de 2013 trata-se de sistema digital on-line que reúne todas as informações das escolas estaduais, que além de organizar todas as informações numa mesma área de trabalho, de fácil acesso, permite aos gestores a elaboração de avaliações quantitativas e qualitativas da rede de ensino. Estruturada em módulos, possui ferramentas capazes de gerir as informações e gerar o conhecimento necessário para subsidiar tomadas de decisões aumentando a qualidade dos serviços prestados e otimiza a aplicação dos recursos públicos.

Adentrando no campo das metas atingidas, foi possível obter os dados apenas de três edições do Pacto, 2011, 2013 e 2014, e algumas com dados incompletos em especial os ligados à área da educação. Na edição de 2011, para a área de Educação foram definidas metas específicas para cada município conveniente, 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 os seguintes:

- 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.¹⁵

Ainda em 2011 para a área da Saúde foram definidas sete ações que deveriam ser melhoradas ou efetivadas pelos municípios, quais sejam:

- 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 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.

¹⁵ Dados fornecidos pela Comissão de Acompanhamento e Controle da Secretaria de Estado da Educação - CAC-SEE.

- 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.¹⁶

Em 2013, como dito anteriormente, o Pacto destinou-se as áreas da educação, saúde e assistência social e foi composto de várias ações possíveis para sua formalização. No âmbito da assistência social e da educação as ações foram as seguintes:

- 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.

E continua:

- 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

¹⁶ Dados fornecidos pela Comissão de Acompanhamento e Controle da Secretaria de Estado da Saúde, CAC Saúde.

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.¹⁷

Não foi possível obter os dados de cumprimento das ações e das metas, pois conforme informação fornecida pela CAC da Secretaria de Estado da Educação - SEE, ainda estão analisando os dados para posteriormente fornecerem o relatório de cumprimento final de aferição.

Ainda em 2013 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.¹⁸

Posteriormente o Pacto de 2014 continuou exigindo várias ações como Contrapartida Solidária a fim de formalizar as parcerias. Para a área da educação foram as seguintes:

- Promover, através da articulação das secretarias municipais de educação e secretarias municipais de saúde, visando a identificação de analfabetos, para

¹⁷ Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba Contrapartida Solidária - 2013. Disponível em: <<http://www.pacto.pb.gov.br/wp-content/uploads/2011/05/Di%C3%A1rio-Oficial-27.03.2013-edital-pacto.pdf>> Acesso em julho de 2017.

¹⁸ Dados obtidos junto a CAC da Secretaria de Estado da Saúde – SES.

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.¹⁹

Os dados atinentes ao cumprimento das metas pactuadas nessa edição ainda não foram realizados pela CAC-Educação. Já 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 Doenças Crônicas Não Transmissíveis - DCNT (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.
- Elaborar Plano Municipal de Saúde - 98 municípios pactuaram essa ação, sendo que 68 (69,3%) deles atingiram a meta.²⁰

A Contrapartida solidária, por ser uma novidade nos procedimentos administrativos de controle de convênios por parte da estrutura do estado e dos municípios tem se apresentado, enquanto cumprimento, como o ponto mais frágil do Pacto.

A Secretaria de Estado da Saúde é que tem praticado com maior eficácia o controle e acompanhamento das contrapartidas, obtendo assim melhores resultados quanto ao cumprimento das mesmas.

A efetividade do Programa depende muito da capacidade institucional dos municípios em viabilizar os convênios propostos e principalmente articularem ações locais para cumprir as ações propostas nas contrapartidas solidárias. Os principais obstáculos seriam a baixa capacidade técnica, baixa capacidade financeira para melhoria qualitativa das equipes gestoras das políticas de saúde e educação.

Dificuldade, quase que inerente a todos os municípios pequenos e médios brasileiros, é o de trabalhar com indicadores, como instrumentos de planejamento em médio prazo das políticas públicas; compreender sistemas criados (como SUS, instrumentos de avaliação de desempenho na educação, etc.) e de qual é o seu papel enquanto município e de que ações são necessárias para que possa produzir alterações em indicadores. Soma-se a este fator a baixa capacidade de promover a integração das políticas públicas municipais (esse fator também é presente na estrutura do Estado) de forma a alterar indicadores (saúde+educação+habitação+saneamento, etc.).

¹⁹ Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2014/03/Diario-Oficial-18-03-2014.pdf>> Acesso em julho de 2017.

²⁰ Dados obtidos junto a CAC da Secretaria de Estado da Saúde – SES.

Considerando os dados dos indicadores do Estado da Paraíba desde 2011, percebe-se um avanço significativo nas áreas como a educação e saúde, transformando a realidade de muitos municípios, interferindo diretamente na redução da taxa de analfabetismo e mortalidade. No que se refere a Taxa de Analfabetismo absoluto na Paraíba os últimos dados do IBGE/PNAD demonstram que houve uma sensível redução de 18,6% em 2012 para 18,2% em 2013.²¹

Dos indicadores com mudanças mais expressivas no Estado tem-se a taxa de mortalidade infantil que deixou de ser a maior do Nordeste e passou a ser menor da região, em um período de 15 anos. Importante ressaltar o período compreendido entre os anos 2011 a 2015, onde a queda foi mais expressiva, ou seja, baixou de 18,2 para 11,7 mortes para cada mil nascidos vivos. Os dados são do relatório "Cenário da Infância e Adolescência no Brasil", feito pela Fundação Abrinq com base em pesquisas de órgãos governamentais.²²

A queda no Índice de Mortalidade Infantil alia-se também ao avanço em outros índices, como exemplo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM). Ao revés dos dados nacionais onde o Brasil despencou 19 posições em ranking de desigualdade social da ONU, a Paraíba continua avançando, saindo da taxa de 0,658 em 2010 para 0,701 em 2014, conforme dados do PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Fica evidenciado, desse modo, que o Pacto tem sido um instrumento eficiente e eficaz na implementação das políticas públicas uma vez que tem proporcionado grandes avanços quando da análise dos indicadores sociais ligados às áreas atendidas prioritariamente como saúde, educação e assistência social. No âmbito da saúde os resultados foram mais expressivos, enquanto na educação a subida tem sido mais íngreme, por isso mesmo o Pacto mais recente de 2017 voltou suas ações exclusivamente para esta área. Entretanto, existem grandes desafios/limites a serem superados, na perspectiva da consolidação deste Programa é o será tratado em seguida.

CRÍTICAS E LIMITES DA IDEIA

O Pacto, como visto anteriormente, é uma solução que trouxe resultados concretos e efetivos para a melhoria da sociedade paraibana, comprovados com a melhoria dos indicadores sociais, no entanto ainda existem críticas e limites a serem trabalhados. No tocante às críticas o que se tem observado é que são de cunho eminentemente político e sugerem que o Pacto não está aberto a todos os municípios, privilegiando apenas aqueles que apoiam o governo. Há críticas também no sentido de que o Pacto não melhora em nada a vida dos paraibanos. Entretanto, fica demonstrado que o Pacto é aberto a participação de todos os interessados, uma vez que a sua adesão tem início com a publicação do Edital de chamamento público que apresenta todas as diretrizes para pactuação. Qualquer município que tiver toda a documentação de acordo com o exigido tem sua parceria firmada com a Secretaria ligada a área que o mesmo deseja investir.

²¹ PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA PARAÍBA (2015-2025) - PELAS TRILHAS DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA. Disponível em: <<http://static.paraiba.pb.gov.br/2015/06/Diario-Oficial-24-06-2015-Suplemento.pdf>> Acesso em julho de 2017.

²² OBSERVATÓRIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/>> Acesso em julho de 2017.

Por sua vez, como toda política pública o Pacto tem alguns limites que devem ser considerados. Esses limites vão desde a fase inicial do programa até ao ciclo final de acompanhamento e avaliação. Nota-se a dificuldade por parte das Secretarias de Estado em entender os objetivos do Pacto e de como ele pode e deve ser utilizado como instrumento para a execução de uma política pública. Por exemplo, na Secretaria de Estado da Educação, que tem participado com maior intensidade nas edições do Pacto, o Programa ainda não foi totalmente entendido sob o ponto de vista do seu potencial para a melhoria das condições da educação no Estado o que fica demonstrado na falta de acompanhamento e inclusão dos dados desde 2013.

Pode-se perceber também, conforme relatos da CEPACTO, a dificuldade que os municípios têm quando da definição de quais ações de contrapartida solidária são importantes para que haja melhoria nos indicadores municipais bem como da escolha dos objetos a serem financiados para que estejam vinculados com as políticas públicas e as metas definidas para o Estado.

No tocante as ferramentas e instrumentos de acompanhamento e controle do Pacto, tem-se desde sua segunda edição em 2013 o SGI-PACTO, plataforma que organiza o Programa e possibilita que todo o processo do convênio tramite de forma digital.

O SGI-PACTO estrutura toda a operacionalização do PACTO, todas as etapas, todos os documentos e todas as informações necessárias, de forma clara e segura.

O sistema é também o portal de transparência de todas as ações relativas ao PACTO, disponibilizando informações quanto à situação dos repasses e das contrapartidas a todos os cidadãos.

Para utilizar o SGI-PACTO cada usuário devidamente cadastrado é portador de senha personalizada e intransferível. Os usuários estão classificados em diferentes perfis, vinculado à sua responsabilidade ou função.

Administrador do SGI-PACTO – Técnico vinculado a cada uma das Secretarias Concedentes envolvidas no PACTO tendo como função cadastrar e fornecer senhas de acesso aos usuários do sistema, tanto dos Municípios como do Estado. Ao Administrador também cabe solucionar as dúvidas e problemas relacionados à utilização do SGI-PACTO.

Usuários Coordenadores – são os Coordenadores das Comissões do PACTO e os Titulares das Secretarias de Estado. Têm o papel de acessar todas as informações do sistema, disparar a divulgação das informações pertinentes aos convênios firmados para instituições externas, Câmara de Vereadores, membros do Orçamento Democrático, mídia e outros. Os usuários coordenadores são os responsáveis pela confirmação da análise feita pelos membros das Comissões e assim autorizar a mudança de fases do processo no SGI-PACTO.

Usuários gestores – servidores estaduais, membros das Comissões do PACTO, responsáveis por analisar a documentação disponibilizada pelos usuários municipais; avaliam e acompanham a execução do Convênio, tanto os trâmites relacionados ao objeto quanto à contrapartida solidária. São eles que analisam e apontam inconsistências na prestação de contas do convênio.

Usuários do Município – servidores municipais, ou contratados, responsáveis pela operação do SGI-PACTO no âmbito do Município; alimentam o sistema com informações e documentos municipais necessários nas diferentes fases dos convênios.

Usuários dos órgãos de controle – são os auditores do Tribunal de Contas do Estado e da Controladoria Geral do Estado. Têm acesso ao SGI-PACTO para consultas às informações, documentos e acompanhamento de todas as fases dos convênios firmados no âmbito do

PACTO. Também é possível a visualização e consulta dos registros de auditoria.

O SGI está estruturado em etapas, cada uma relativa à uma fase do convênio, ou seja (1) adesão pelo município ao Edital lançado, (2) formalização do convênio que conclui com a sua publicação no Diário Oficial, (3) execução, que trata de todo o processo de implantação do objeto conveniado e da contrapartida solidária, (4) encerramento, fase referente à prestação de contas final do convênio.

Em todas essas etapas a plataforma permite a inserção, análise e comentários entre os usuários do município e a CEPACTO, de forma que o processo avança nas etapas, desde que a anterior esteja completada em termos de documentação.

A plataforma ainda garante o registro de todas as operações realizadas no seu ambiente, de maneira a permitir a identificação de qual usuário inseriu alguma informação ou documento, analisou, solicitou complementação de informação, etc. a partir de qual usuário e em qual máquina foi realizada a operação.

A plataforma é interessante, mas a intenção de aperfeiçoar o serviço nem sempre acontece em sua totalidade, onde 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. Somente na edição de 2017, os processos estão integralmente inseridos e analisados no SGI-PACTO.

Outro aspecto a ser ressaltado é o tocante ao acompanhamento da 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 que concentra o maior volume de obras financiadas pelo programa. Tal deficiência foi justificada baseada na crise econômica e a necessidade de contenção de despesas pelo Governo do Estado. Contudo, nota-se que houve atrasos para o cumprimento das vistorias em períodos anteriores a crise.

Por fim, ressalte-se que os limites identificados não são os únicos, pois o Pacto ainda é um programa jovem com poucos dados para analisar. De todo modo os limites citados a serem superados podem servir para o planejamento das ações de acompanhamento dos convênios vigentes, como para a definição das novas edições.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta que fundamentou este trabalho esteve pautada na reflexão e análise do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba enquanto instrumento potencializador da eficiência e efetividade de políticas públicas no âmbito do Estado da Paraíba, a partir de constatação da melhoria dos indicadores sociais. Inicialmente foram abordadas, de modo geral, as Políticas Públicas e o uso de indicadores refletindo sobre a importância de um planejamento alicerçado de proposições que condizem com a realidade. Posteriormente tratou-se do Pacto desde o marco legal passando por todas as edições até chegar aos limites da ideia.

O estudo demonstrou que de fato houve grandes avanços no percentual dos indicadores do Estado da Paraíba desde a implantação do Pacto, ou seja, desde 2011. No entanto, a área de educação é ainda a que apresenta grandes deficiências a serem superadas, mesmo sendo a mais privilegiada quando da destinação de recursos por parte do Programa, o que se espera que a médio longo prazo essa realidade possa ser mudada. Por sua vez o âmbito da saúde é o mais

organizado, desde ao acompanhamento com a atualização dos dados via SGI-PACTO, até as mudanças expressivas dos indicadores nesta área.

Entende-se que o Programa Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba configura-se com uma estratégia inovadora no estabelecimento de parceria entre os Governos Estadual e Municipais e que apesar das fragilidades identificadas, pode-se perceber o potencial para superação dos problemas, considerando os esforços do Estado para a melhoria dos indicadores. As ações de execução de políticas públicas, sendo bem implementadas, refletem na melhoria da qualidade de vida da população, a partir da promoção de programas e projetos que incentivem e promovam os direitos garantidos na Constituição como o acesso a educação de qualidade, saúde, habitação, alimentação, segurança, trabalho emprego e renda com vistas a reduzir as desigualdades sociais e estimular o exercício da cidadania.

Conclui-se frisando a importância da melhor consolidação das ações das Secretarias e órgãos do Governo, no intuito do desenvolvimento dos municípios quando da execução do Pacto para a promoção das políticas sociais na Paraíba.

O Estado como elemento fomentador de ações locais que propiciem a médio e longo prazo o aumento da capacidade do município em desenvolver políticas públicas resolutivas, regionalizadas e integradas.

Algumas possibilidades futuras para o Pacto seria a formação de redes de cooperação municipais que possam propiciar troca de experiências; programas regionais de desenvolvimento econômico atrelados às potencialidades existentes; formação de instituições regionais (consórcios por exemplo) como solução de políticas públicas. Avançar em instrumentos de planejamento com disponibilidade de dados e indicadores a nível de município e Estado que possam colaborar na eficácia das políticas públicas, de forma efetiva, ou seja, que o município tenha condições de realmente se apropriar das informações e transformá-las em ações.

Propiciar condições para que o Município entenda os diferentes programas e linhas de financiamento da União e de como isso pode colaborar no avanço do desenvolvimento local.

Sabendo que alguns desafios são lançados quando um planejamento envolve grande gama de participantes através de uma política governamental de nível territorial, visando o desenvolvimento do território e a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

REFERÊNCIAS

ANTICO, Cláudia; JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. 2008. Disponível em:

<http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em julho de 2017.

BELLEN, Hans Michael Van. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro, FGV, 2005, p. 41-80.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CARLEY, Michael. **Indicadores sociais: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. 2007. Tese (Pós Graduação em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928&fd=y>>. Acesso em: julho de 2017.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas**: limites e legitimidades. 2004. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_296.pdf>. Acesso em julho de 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001.

_____. **Indicadores no planejamento público**. In. BAENINGER, Rosana (Org). População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas, SP: NEPO/UNICAMP, 2010.

OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JR., Eduardo. **Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas**: vulnerabilidade, população e urbanização. Revista Brasileira de Ciências Ambientais - Número 18 - Dezembro/2010. Disponível em: <http://www.rbciamb.com.br/images/online/RBCIAMB-N18-Dez-2010-Materia02_artigos257.pdf>. Acesso em julho de 2017.

OBSERVATÓRIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/>> Acesso em julho de 2017.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. In: Sociologias n. 16 p. 20-45 jun./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em julho de 2017.

PARÁIBA. 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).

_____. 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).

_____. Decreto n.º 30.531, ago, 2009. **Altera dispositivos do Decreto n.º 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).

_____. 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).

_____. 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).

_____. Secretaria de Estado do Desenvolvimento e da Articulação Municipal. 31 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.**