



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIAS,
CONTABILIDADE E SECRETARIADO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

RACHEL HELENA MARQUES DE PAIVA

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO
PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA
(PRONERA)

Fortaleza – CE

Julho/2013

RACHEL HELENA MARQUES DE PAIVA

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROGRAMA
NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA)

Monografia apresentada a Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof^ª. Ms. Nirleide Saraiva Coelho

Co-orientadora: Prof^ª. Ms. Joyce Arrais de Araújo Andrade

Fortaleza – CE

Julho/2013

RACHEL HELENA MARQUES DE PAIVA

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROGRAMA
NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA)

Monografia apresentada a Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade e Secretariado Executivo, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof^ª. Ms. Nirleide Saraiva Coelho

Co-orientadora: Prof^ª. Ms. Joyce Arrais de Araújo Andrade

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Ms. Nirleide Saraiva Coelho (Orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Ms. Joyce Arrais de Araújo Andrade (Co-orientadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Ms. Cíntia de Almeida (Examinadora)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Rizete e Roberto.

Ao meu irmão, Railson.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que me proporciona na vida. Por me fazer entender que sem Ele eu não sou nada.

Aos meus pais, Rizete e Roberto, por sempre terem me proporcionado as melhores condições de educação. Por terem me ensinado o caminho da fé.

Ao meu irmão Railson, pelo seu companheirismo.

Aos demais familiares que sempre estiveram presente na minha vida.

Aos meus amigos do INCRA, Shalom, Capela de Santa Edwiges e tantos outros.

À Maria das Dores (Dorinha), do INCRA, pela disponibilidade e colaboração.

À Gírlane, minha coordenadora de setor no local de trabalho, pela compreensão das minhas ausências na fase final de elaboração desta monografia e pelo apoio constante.

À Prof^a. Joyce Arrais, pela ajuda e orientações imprescindíveis a elaboração deste trabalho. Pela sua disponibilidade, sempre que precisei da sua ajuda.

Às professoras Maria da Glória e Denise Nunes, que foram fundamentais na elaboração inicial desta monografia, com suas correções e opiniões.

Aos professores participantes da banca examinadora.

Aos demais que, de alguma forma, contribuíram na elaboração desta monografia.

“Se antes a terra, e depois o capital eram os fatores decisivos de produção, hoje o fator decisivo é cada vez mais, o homem em si, ou seja, o seu conhecimento.”

(Papa João Paulo II)

RESUMO

Em nosso País, a execução orçamentária e financeira são fatores imprescindíveis para o controle das despesas públicas, desempenhando papel fundamental na consecução dos Programas de Governo. O Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária (PRONERA), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), desempenha ações de educação em todos os níveis na Reforma Agrária e tem por objetivo geral a capacitação e acesso a educação formal nas áreas da Reforma Agrária. A pesquisa tem como objetivo geral analisar a execução orçamentária e financeira do PRONERA em relação ao alcance dos objetivos desse Programa, tendo como objetivos específicos: identificar os recursos destinados ao PRONERA no orçamento da União; verificar o montante das despesas realizadas no âmbito do PRONERA e os objetivos desse Programa; identificar a opinião da coordenação da gestão do PRONERA quanto a adequação dos recursos destinados ao Programa. Para isto, recorreu-se a pesquisa documental e a entrevista. De forma complementar foi adotada a pesquisa bibliográfica. Neste trabalho concluiu-se que, a execução orçamentária e financeira do Programa sofreu bastante impacto advindo de proibições como a celebração de convênios e o pagamento de bolsas a alunos e professores, o que representou prejuízo latente. O Programa lida com as ineficiências do provimento em épocas próprias dos recursos financeiros em termos do cronograma de desembolso constante nos planos de trabalhos, haja vista que o cumprimento de tais prazos é determinante para a eficácia objetiva do Programa.

Palavras- Chave: Execução Orçamentária. Execução Financeira. PRONERA.

ABSTRACT

In our country, the budgetary and financial execution are essential factors for the control of the public expenditure, playing a key role in the attainment of the Government Programs. The National Programme for Education of Agrarian Reform (PRONERA), from the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (IN CRA), performs actions in education at all levels on Agrarian Reform and aims at the capacity building and access to formal education in the areas of Agrarian Reform. The research aims at analyzing the budget execution and financial PRONERA regarding the achievement of the objectives of this program, with the following objectives: identify resources allocated to PRONERA in the Union budget; check the amount of expenditure incurred under the PRONERA and objectives of the Program; identify the opinion of the PRONERA management coordinators as the adequacy of resources allocated to the program. For this, we resorted to the documentary research and interviews. Complementarily we adopted the bibliographic research. In this work it was concluded that the budgetary and financial execution of the programs suffered greatly impact from prohibitions as the signing of agreements and payment of scholarships to students and teachers, representing latent prejudice. The program gave the inefficiencies of providing in time own financial resources in terms of the disbursement schedule in constant work plans, given that compliance with these deadlines is crucial to the effectiveness of the program objective.

Keywords: Budget Execution. Financial Execution. PRONERA.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do Ciclo Orçamentário	29
Figura 2 – Operações de Descentralização Orçamentária	33
Figura 3 – Etapas da Programação Financeira	34
Figura 4 – Movimentação de Recursos Financeiros.....	35
Figura 5 – Esquema de Classificação da Receita por Natureza	38

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, Unidades de Federação e a situação de domicílio – 1960/2010	50
Quadro2– Informação sobre índices alcançados	66
Quadro3– InformaçõesOrçamentárias e Financeiras do Programa a Nível Nacional	71
Quadro4– Execução Física da ação EJA realizada em 2009	73
Quadro5– Execução orçamentário-financeira da ação EJA realizada em 2009	74
Quadro6– Execução Física da ação EJA realizada em 2010	74
Quadro7– Execução orçamentário-financeira da ação EJA realizada em 2010	74
Quadro8– Execução Física da ação EJA realizada em 2011	75
Quadro9– Execução orçamentário-financeira da ação EJA realizada em 2011	75
Quadro10– Execução Física da ação da Ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2009	78
Quadro11 –Execução orçamentário-financeira da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2009	79
Quadro12 – Execução Física da ação Concessão de Bolsas de Capacitação eFormação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2010	79
Quadro13 – Execução Física da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2010	79
Quadro14 –Execução orçamentário-financeira da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2011	80
Quadro15 – Execução Física da ação Concessão de Bolsas de Capacitação eFormação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2011	80

Quadro16– Execução Física da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2009	82
Quadro17– Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2009	82
Quadro18– Execução Física da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2010	83
Quadro19 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2010	84
Quadro20– Execução Física da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2011	85
Quadro21 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2011	85
Quadro22– Execução orçamentário-financeira da ação Gestão e Administração do Programa realizada em 2009.....	88
Quadro23–Execução orçamentário-financeira da ação Gestão e Administração do Programa realizada em 2010.....	88
Quadro24– Execução orçamentário-financeira da ação Gestão e Administração do Programarealizada em 2011.....	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1– Distribuição da população em Censos Demográficos – 1960/2010.....	50
Gráfico 2–Relação entre o empenho emitido e a provisão recebida na ação EJA (2009 a 2011)	76
Gráfico 3– Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação EJA (2009 a 2011)	71
Gráfico 4– Relação entre o emitido e a provisão recebida na ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social (2009 a 2011).....	80
Gráfico 5 –Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social (2009 a 2011).....	81
Gráfico 6 – Relação entre o empenho emitido e a provisão recebida na ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária (2009 a 2011).....	86
Gráfico 7 –Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária (2009 a 2011).....	87
Gráfico 8– Relação entre o empenho emitido e a provisão recebida na ação Gestão e Administração do Programa (2009 a 2011).....	90
Gráfico 9–Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação Gestão e Administração do Programa (2009 a 2011).....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES – Assistência Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

CBE – Câmara de Educação Básica

CE – Ceará

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNEC – Conferência Nacional Educação Básica do Campo

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COFIN – Coordenação Geral de Programação Financeira

CPN – Comissão Pedagógica Nacional

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ENERA – Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária

FETRAECE – Federação dos Trabalhadores Rurais do Ceará

GT/RA – Grupo de Trabalho de Apoio a Reforma Agrária

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC – Ministério da Educação

MST – Movimento dos Sem Terra

MTO – Manual Técnico de Orçamento

NC – Nota de Movimentação de Crédito

ND – Nota de Dotação

NE – Nota de Empenho

NL – Nota de Lançamento

Nº - Número

OSPF – Órgãos Setoriais de Programação Financeira

PFA – Programação Financeira Aprovada

PGF – Procuradoria Geral Federal

PNFC – Programa Nacional de Crédito Fundiário

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária

PPA – Plano Plurianual

PPF – Proposta de Programação Financeira

PQRA – Pesquisa de Qualidade na Reforma Agrária

PRONERA – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

QDD – Quadro de Detalhamento de Despesas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal

SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

UECE – Universidade Estadual do Ceará

UFC – Universidade Federal do Ceará

UG – Unidades Gestoras

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância

UVA – Universidade Vale do Acaraú

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	20
2.1	Orçamento Público (Breve Histórico)	20
2.2	Orçamento no Contexto Atual	21
2.2.1	<i>Espécies de Orçamentos</i>	23
2.3	Instrumentos Orçamentários	23
2.4	Ciclo Orçamentário	27
2.5	Execução Orçamentária	30
2.6	Descentralização Orçamentária	32
2.7	Programação e Execução Financeira	33
2.8	Classificações Orçamentárias	36
2.8.1	<i>Classificações da Receita Orçamentária</i>	37
2.8.2	<i>Classificações da Despesa Orçamentária</i>	41
3	PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA	48
3.1	A Reforma Agrária e o Processo Educacional no Campo	48
3.2	A Realidade Social do Campo	49
3.3	Contexto Histórico-Político da Educação no Campo	51
3.4	O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)	54
3.4.1	<i>Breve Histórico</i>	54
3.4.2	<i>Objetivos, beneficiários e operacionalização do PRONERA</i>	57
3.4.3	<i>Principais Ações do Programa</i>	60
4	METODOLOGIA DA PESQUISA	62
5	ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PRONERA	65
5.1	Identificação do Programa de Governo Educação no Campo	65
5.2	Entrevista	67
5.3	Execução Orçamentária e Financeira do PRONERA	71
5.3.1	<i>Educação de Jovens e Adultos</i>	72

5.3.2	<i>Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social</i>	78
5.3.3	<i>Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária</i>	81
5.3.4	<i>Gestão e Administração do Programa</i>	87
6	CONCLUSÃO	92
	REFERÊNCIAS	94
	APÊNDICE	100

1INTRODUÇÃO

O orçamento público visa o planejamento das ações governamentais, em que se busca equilíbrio das despesas fixadas com as receitas previstas, para determinado período financeiro, coincidente com o ano civil. O Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo para a realização das despesas, de acordo com a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), devendo esta ser consonante com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A execução orçamentária e financeira pública costumam confundir-se, uma vez que ocorrem concomitantemente. Porém, quando se trata de execução orçamentária, diz-se em respeito à utilização dos créditos consignados na Lei Orçamentária Anual. No que tange a execução financeira, representa a utilização dos recursos financeiros, visando atender a realização das atividades/projetos pelo orçamento. Para que os gastos sejam efetuados, precisam ser legais, oficialmente previstos, aprovados pelo Congresso e sigam aos três estágios previstos pela Lei n ° 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Os Programas de Governo serão estabelecidos no Plano Plurianual e representam instrumento da ação governamental. Os Programas possuem metas e desdobram-se em objetivos que expressam as escolhas do Governo para implementação de determinada política pública.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), tem como missão ampliar os níveis de escolaridade dos povos em áreas de assentamento e profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nesses locais, possibilitando aos seus beneficiários além da leitura e escrita, condições de fortalecimento econômico, social, ambiental, político e ético. O Programa desenvolve-se por meio de parcerias e gestão participativa, cujas responsabilidades são assumidas por todos os parceiros. Criado em 1998, o PRONERA oferece cursos desde o ensino fundamental, até cursos superiores e de especialização. Até o ano de 2012, o Programa atendeu mais de 400 mil alunos nas suas ações.

Um pressuposto básico para que os Programas tenham bons desempenhos, é que os créditos orçamentários e os recursos financeiros sejam congruentes com suas metas. O PRONERA, desde sua criação, tem enfrentado dificuldades na sua operacionalização, porém, especialmente desde o ano de 2008, houve muitas transformações na forma como as parcerias

vinham se desenvolvendo, que impactaram no desenvolvimento e na execução orçamentária e financeira das ações do Programa.

Diante disto, iniciou-se a presente pesquisa, com o intuito de responder a seguinte questão: Em que medida a execução orçamentária e financeira do PRONERA contribui para o alcance dos objetivos desse Programa?

Diante do exposto, o trabalho tem como objetivo geral analisar a execução orçamentária e financeira do PRONERA em relação ao alcance dos objetivos desse Programa. Para se atingir o objetivo geral, foram definidos como objetivos específicos: identificar os recursos destinados ao PRONERA no orçamento da União; verificar o montante das despesas realizadas no âmbito do PRONERA e os objetivos desse Programa; identificar a opinião da coordenação da gestão do PRONERA quanto à adequação dos recursos destinados ao Programa.

Para o desenvolvimento desse trabalho foram analisados os períodos de 2009 a 2011 das ações do PRONERA em território Nacional e no Estado do Ceará, a fim de se ter uma visão aprofundada sobre as execuções orçamentárias e financeiras e se elas foram consonantes com os objetivos do Programa, além da realização entrevista. Dessa forma, identificando o que se dispõem os objetivos desse trabalho. De forma complementar foi adotada a pesquisa bibliográfica, dando suporte ao estudo do tema de pesquisa e referenciando-o teoricamente.

O trabalho está organizado em seis seções, incluindo a presente introdução, que demonstra a justificativa, o problema de pesquisa, objetivo geral e os objetivos específicos. Na segunda seção deste trabalho são abordados assuntos referentes ao orçamento público, ciclo orçamentário, bem como execução orçamentária e financeira no âmbito da União.

Na terceira seção foi feita uma abordagem acerca da educação no campo, bem como apresentação do PRONERA, suas características, beneficiários, objetivos e ações. A quarta seção explicita, com maiores detalhes, a metodologia do presente estudo.

A quinta seção apresenta o desenvolvimento do objetivo central do trabalho, que é analisar a execução orçamentária e financeira do PRONERA, em consonância com os objetivos do Programa. Ao final, são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

2. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Esta seção apresenta conceitos e características dos processos de execução orçamentária e financeira, ferramenta indispensável para o Estado, ao permitir maior controle sobre as receitas e as despesas públicas, como Programas, a origem dos recursos e seu montante. Ademais, de maneira mais específica, são apresentadas as espécies de orçamento, o ciclo orçamentário, bem como aspectos referentes à execução orçamentária e financeira.

2.1 Orçamento Público (Breve Histórico)

No Brasil e em diversos países de regime democrático, o processo orçamentário reflete ações de corresponsabilidade entre poderes. Não obstante, durante séculos, esta atividade foi exercida de forma empírica, contando com uma evolução institucional da Administração Pública, que remonta ao período colonial. Todas as formas de controle estavam concentradas no imperador e, assim, o que era público confundia-se com o privado. Segundo Vieira (2001), ainda que em certo período, a responsabilidade da elaboração fosse do Ministério da Fazenda, viu-se que apenas em teoria o Parlamento atuou como instância da limitação do poder do imperador.

Conforme Castro e Garcia (2004), a base institucional para o orçamento público teve seu marco na Lei nº 4.320 de 1964, que passou a estabelecer normas gerais de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos da União. Em 1967, com a edição do Decreto-Lei nº 200, estabeleceu-se a classificação da Administração Pública em direta e indireta, o que representou um aperfeiçoamento na forma de atuação da administração, juntamente com as normas mais precisas de orçamento e controle. Nesta trajetória, ainda vieram outros dispositivos que estabeleceram alterações substanciais, como a Constituição Federal de 1988, através da implantação da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA) e matéria acerca da definição e das atribuições do controle interno e externo.

Com o advento da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 4 maio de 2000, viu-se surgir uma importante ferramenta gerencial a serviço da Administração Pública, consequência da evolução de diversas instituições orçamentárias do País. De acordo com Sousa (2008), a LRF resgatou o orçamento público como peça de planejamento e controle e introduziu progressos importantes no processo orçamentário. Até

meados da década de 1990, o que se via era um descontrole das finanças nas três esferas do governo.

2.2 Orçamento no Contexto Atual

Quanto ao conceito de orçamento que se enquadra à realidade atual das práticas adotadas no País, tem-se:

[...] é o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e os programas de obras, serviços de encargos governamentais, com estimativa da receita e fixação das despesas de cada exercício financeiro (SILVA, 2004, p.718)

Para Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), orçamento público é o instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas), para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante de dispêndios a serem efetuados.

Segundo Angélico (1995, p. 19), “orçamento público é um planejamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeio, investimentos, inversões e transferência durante um período financeiro.”.

Conforme Mota (2006), orçamento público é um ato administrativo que revestido de força legal, estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando-se os montantes das fontes de recursos a serem aplicadas pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho e, com a finalidade de ampliação do serviço público, bem como a realização de obras que atendam as necessidades da população.

Baleeiro (*apud* MOTA, 2006), afirma que o orçamento é um ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por um certo período e em pormenor, a realização das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica e geral do país, assim como, a arrecadação das receitas criadas em Lei.

Fortes (2006) esclarece que o orçamento é um processo de planejamento contínuo, dinâmico e flexível de que o Estado se utiliza para demonstrar seus planos e programas de trabalho, para determinado período.

Assim, por meio do orçamento é possível que seja verificada a situação econômica do Estado, uma vez feita a previsão em relação as receitas e a estimativa das despesas que serão objeto de execução durante o exercício financeiro.

Conforme mencionado, o orçamento deverá contemplar todas as receitas e as despesas, propiciando condições para que o controle do Poder Legislativo seja efetivo. Desta forma, é necessário que haja princípios básicos capazes de legitimar o fim a que se propõe o orçamento.

Segundo Mota (2006), princípios são preceitos fundamentais e imutáveis de uma doutrina, que orientam procedimentos e que indicam a postura a ser adotada diante de uma realidade. Podem ser destacados:

- a) Anualidade ou Periodicidade: o orçamento deve ter vigência de um ano;
- b) Universalidade: a Lei do orçamento deverá compreender todas as receitas, bem como, todas as despesas;
- c) Unidade: deve haver um único orçamento anual;
- d) Exclusividade: na Lei orçamentária não constará dispositivo estranho as receitas e as despesas, ou seja, contemplando apenas matéria de natureza orçamentária;
- e) Especificação: todas as receitas e despesas devem ser identificadas de forma a demonstrar a classificação dos itens que constam no orçamento;
- f) Publicidade: visa a difusão da transparência dos gastos públicos, proporcionando publicidade dos atos da gestão pública;
- g) Equilíbrio: proíbe a fixação de despesa maior que a previsão de receitas;
- h) Orçamento Bruto: as receitas e despesas devem constar pelo seu valor bruto, sem nenhuma dedução, seja em Lei orçamentária ou de créditos adicionais;
- i) Não Vinculação da Receita: conhecido também como princípio da não afetação da receita, defende que nenhuma receita poderá ser comprometida com determinada despesa pelo legislador;
- j) Legalidade: trata das limitações que o Estado possui quanto ao seu poder de tributar;
- k) Clareza: o orçamento deve ser apresentado de forma clara e compreensível para qualquer indivíduo;
- l) Uniformidade: visa que os orçamentos possam ser padronizados e homogêneos para os diversos exercícios.

Os princípios mencionados devem nortear as ações a serem consideradas quando da proposta e durante cada etapa da elaboração orçamentária.

2.2.1 Espécies de Orçamentos

Em geral, costuma-se dividir a evolução do orçamento em duas fases: orçamento tradicional e orçamento moderno.

O orçamento tradicional caracteriza-se por apresentar um documento em que constavam apenas as previsões de receitas e as autorizações de despesas. Dava-se bastante ênfase aos objetos de gasto e, conforme Fortes (2006), havia a preocupação, basicamente, com as questões tributárias, deixando de lado os aspectos econômicos e sociais, em que se considerava a despesa pública apenas como meio necessário para se alcançar os fins pretendidos. Anteriormente a Lei nº 4.320 de 1964, utilizava-se no Governo Federal, o orçamento tradicional.

Com a evolução do pensamento tradicional do orçamento passou-se a ter uma preocupação com o efetivo resultado dos gastos, não apenas com o gasto em si, o que revelou o orçamento como peça influente direta na economia. No período moderno, destacam-se dois tipos de orçamento: Orçamento Base Zero e Orçamento Programa.

No Orçamento Base Zero há a exigência de que o administrador justifique detalhadamente todas as dotações solicitadas. De acordo com Fortes (2006), no orçamento base zero não existem direitos adquiridos sobre verbas anteriores, zerando-se tecnicamente, ao final de cada exercício financeiro, os programas existentes e obrigando os administradores às demonstrações dos custos e benefícios referentes as novas solicitações orçamentárias, definidas por ordem de prioridade.

O Orçamento Programa foi introduzido no Brasil pela Lei nº 4.320, de 1964 e pelo Decreto Lei nº 200 de 1967, efetivando a integração entre planejamento e orçamento público, no qual passa a ser elaborado como um plano de trabalho, detalhando programas e despesas, bem como a provisão dos custos relacionados.

2.3 Instrumentos Orçamentários

Os instrumentos de planejamento orçamentário são projetos de iniciativa do Poder Executivo e estão definidos na Constituição de 1988, estabelecidos da seguinte forma:

- a) Lei do Plano Plurianual – PPA;
- b) Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO;

c) Lei Orçamentária Anual – LOA.

Os projetos de Lei relativos ao PPA, LDO e LOA, estando incumbidos ao chefe do poder executivo, somente podem ser encaminhados ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, Governadores e Prefeitos, para União, Estados e Municípios, respectivamente. Na forma do regime comum, esses projetos de Lei serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional.

Os planos plurianuais terão vigência de quatro anos, porém, iniciando-se no segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, terminando no primeiro ano do mandato subsequente.

A Lei que instituir o plano plurianual deverá estabelecer de forma regionalizada metas, diretrizes e objetivos da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas recorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. No caso da União, o projeto do PPA deve ser enviado ao presidente do legislativo até 31 de agosto do primeiro ano de mandato. O poder legislativo devolverá o PPA aprovado para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias, segundo o artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

- a) Conterá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- b) Orientará a elaboração da Lei orçamentária anual;
- c) Disporá sobre as alterações na legislação tributária e
- d) Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Logo, a LDO constitui instrumento de conexão entre o plano estratégico das ações governamentais (plano plurianual) e plano operacional (orçamento anual).

A LDO será encaminhada, pelo Chefe do Poder Executivo, até o dia 15/04 e ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que no âmbito Federal ocorre no dia 17/07 e que não será encerrada sem a aprovação do projeto. No

Congresso Nacional, o projeto poderá ser objeto de emendas dos parlamentares, desde que sejam compatíveis com o PPA.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO teve suas funções ampliadas, conforme o artigo 4º, passando a ser mais relevante. Destacam-se entre suas novas funções:

- a) equilíbrio entre receita e despesa;
- b) critérios e formas de limitação de empenho, a ser verificado no final de cada bimestre quando se verificar que a realização da receita poderá comprometer os resultados nominal e primário estabelecido no anexo de metas fiscais e para reduzir a dívida ao limite estabelecido pelo Senado Federal;
- c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários;
- d) anexos de metas fiscais e de riscos.

O Anexo de Metas fiscais e de riscos deverá conter, conforme o § 2º do artigo 4º:

- avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem o resultado pretendido, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e, evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- evolução do patrimônio líquido, também nos três últimos exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- avaliação da situação financeira e atuarial dos:
 - regimes gerais de previdência social e o próprio dos servidores públicos e do Fundo de amparo ao trabalhador;

- demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.

No que se refere à contribuição da LDO, Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p.69) dizem:

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi a maior novidade no processo orçamentário trazida pela Constituição de 1988. Funciona como 'ponte' entre o plano e o orçamento. Tem sido encarada por alguns como peça importante para racionalização, no disciplinamento das finanças públicas, e por outros como fator de esvaziamento do próprio orçamento.

A Lei Orçamentária Anual busca a concretização dos objetivos e metas que foram propostos no Plano Plurianual, compreendendo a programação das ações a serem executadas. É o cumprimento anual das etapas previstas no PPA, que irá convergir com a LDO e a LRF.

Segundo Kohama (2006), a Lei Orçamentária Anual programa as ações a serem executadas para viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e transformá-las em realidade, obedecida a Lei de diretrizes orçamentárias.

A Constituição Federal de 1988, em seus § 5º e 4º dos artigos 165 e 174, respectivamente, estabelece que a LOA compreenderá:

- a) Orçamento fiscal: referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- b) Orçamento de seguridade social: compreende a todos as entidades e órgãos a ela vinculados, responsáveis por executar ações na área de saúde, previdência e assistência social, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder público;
- c) Orçamento de investimentos das empresas estatais: abrange as empresas públicas e sociedade de economia mista, que direta ou indiretamente a União detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A criação de três esferas de orçamento foi uma inovação a partir da Constituição Federal de 1988.

Em atendimento ao próprio princípio da anualidade, a LOA possui vigência anual e que por força do artigo 34 da Lei nº 4.320/64, coincide com o ano civil.

Há de se considerar ainda, os chamados instrumentos de ajuste orçamentário, conhecidos por créditos adicionais, que são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei orçamentária. Estes visam o atendimento a correção de planejamentos mal formulados, o atendimento a situações inesperadas, imprevisíveis, emergenciais, etc.

Os créditos adicionais são classificados em:

- a) créditos suplementares: dada uma dotação orçamentária insuficiente, esses créditos visam corrigir erros durante a execução do orçamento;
- b) créditos especiais: visam atender despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- c) créditos extraordinários: destinam-se somente para o atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Conforme ratifica Silva (2004), todos os créditos adicionais são abertos por Decreto do Executivo. No entanto, os créditos especial e suplementar dependem de prévia autorização legislativa e indicação dos recursos disponíveis que compensarão a abertura dos respectivos créditos.

2.4 Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário constitui uma série de etapas que se repete em períodos prefixados, processando-se em diversas fases até o orçamento ou a elaboração da proposta orçamentária estar pronta para ser processada.

Conforme Silva (2004), o ciclo orçamentário não deve ser confundido com o exercício financeiro. Este corresponde a uma das fases do ciclo, tendo em vista que a elaboração legislativa da proposta orçamentária precede o exercício financeiro e a fase de avaliação e prestação de contas ultrapassa-o.

Cada unidade responsável pela execução do orçamento elabora sua proposta e encaminha a Setorial Responsável pelo orçamento. Logo, inicia-se com uma proposta que se transformará em projeto de Lei, que deverá ser apreciado, emendado, aprovado, sancionado e

publicado, passando pela execução e avaliação realizada pelos órgãos de controle interno e externo.

Conforme Kohama (2006), as etapas do ciclo orçamentário são: elaboração, estudo e aprovação, execução e avaliação, a saber:

- a) elaboração: nesta etapa, tem-se a definição por parte de cada unidade gestora da proposta parcial do orçamento, quando serão estabelecidas metas e prioridades. Cabe a setorial orçamentária consolidar as propostas em uma única. As propostas de órgãos de todos os poderes são enviadas para o Executivo que tem a responsabilidade constitucional de remetê-las ao Legislativo;
- b) estudo e aprovação: aqui, tem-se a figura do Legislativo que tem a responsabilidade de apreciar e votar o projeto de Lei, podendo, segundo a avaliação, emendar e/ou rejeitar a proposta apresentada;
- c) execução: Após a publicação do QDD – Quadro de Detalhamento de Despesas, no início do exercício financeiro, o orçamento começará ser executado pelos órgãos. Nessa fase, são efetivadas a arrecadação da receita pública e o processamento da despesa pública;
- d) avaliação: Em geral, essa fase de controle e avaliação, ocorre concomitantemente à execução orçamentária e será de caráter interno quando realizado por agentes do próprio órgão e externo quando incumbidos ao Legislativo e ao Tribunal de Contas. Será avaliado se o processo de execução orçamentária se deu em conformidade a legislação em vigor.

O fluxo a seguir representado pela Figura 1, mostra as fases de elaboração e as demais presentes no ciclo orçamentário:

Figura 1 – Fases do Ciclo Orçamentário



Fonte: Elaborado pela autora (2013)

Como mencionado, depois de elaborada, consolidada, aprovada, sancionada e publicada, começa a fase de execução da LOA. Nesse momento, é importante que haja a distinção entre a execução orçamentária e a execução financeira.

Conforme o portal do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a execução orçamentária é a utilização dos créditos consignados no Orçamento Geral e, a execução financeira, representa a utilização dos recursos financeiros, visando atender a realização dos projetos e atividades atribuídos a cada unidade.

Segundo Giacomoni (2005 *apud* LIMA; CASTRO 2007) uma vez que a execução financeira deve ter sempre como marco definidor as autorizações constante no orçamento, o comportamento financeiro de uma entidade governamental deverá ser o produto da execução de determinada programação, a qual se reveste de forma orçamentária.

Os processos de execução orçamentária e financeira costumam confundir-se, visto que a existência de um pressupõe a existência do outro. Porém, é possível verificar que há distinções entre ambos, embora, em geral, ocorram simultaneamente.

2.5 Execução Orçamentária

Pode ser definida como a execução dos créditos consignados no orçamento e tem início após a publicação da LOA e início do exercício, conforme é explicado no portal do SIAFI (2008).

Lançadas as informações no SIAFI através da Nota de Dotação (ND) que é um documento utilizado para contabilizar o orçamento aprovado, cria-se o crédito orçamentário e a execução do orçamento propriamente dita, com a realização das receitas e despesas. Para a consecução de tais despesas, é necessário que haja autorização legal e cumpram-se os estágios previstos na Lei nº 4.320 de 1964, que são o empenho, a liquidação e o pagamento.

Há autores que consideram a licitação como estágio da despesa. Para Angélico (1995), trata-se de um procedimento administrativo, que antecede o estágio do empenho. De acordo com Silva (2004), a licitação é destinada a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção de proposta mais vantajosa para a administração.

Para Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 214) a licitação:

é um conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos, através do qual a Administração Pública cria meios de verificar, entre os interessados habilitados, quem oferece melhores condições para a realização de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Devem ser observados os demais princípios, juntamente com o da isonomia, que norteiam os procedimentos licitatórios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probabilidade administrativa, vinculação do instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Na Lei nº 8.666 de 1993 que rege a licitação, em seu artigo 22, são admitidas como modalidade de licitação a concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Ainda há o pregão, instituído pela Medida Provisória nº 2.026 de 2000.

Quanto ao estágio do empenho, a Lei nº 4.320 de 64, no artigo 58, define-o como o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implementação de condição” (BRASIL, 1964).

É o primeiro estágio da despesa pública, em que é feito o comprometimento da despesa orçamentária, através de uma Nota de Empenho (NE) registrada no SIAFI. Logo, a

Nota de Empenho é um documento que consta no SIAFI, enquanto o empenho é uma autorização da autoridade competente ou ordenador de despesa.

De acordo com a Lei nº 4.320 de 1964, são três as modalidades do empenho: ordinário, estimativo e global.

- a) ordinário: deve ocorrer uma única vez, conhecido previamente o montante a ser pago;
- b) estimativo: quando não há a possibilidade saber com exatidão os valores a serem pagos e que possua base periódica homogênea;
- c) global: é permitido às despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento, como alugueis, salários, parcelamentos e outros.

A segunda fase do estágio da despesa é a liquidação, que conforme os §§ 1º e 2º da Lei nº 4.320 de 1964, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Essa liquidação é feita formalmente no SIAFI através da Nota de Lançamento (NL). Essa fase é caracterizada pela entrega de bens, dos materiais ou serviços, objeto do contrato com o fornecedor.

A terceira e última fase, corresponde ao pagamento da despesa. Conforme artigo 64 e § 2º da Lei nº 4.320 de 1964 é a efetiva saída de numerários da conta única do Tesouro Nacional em favor do credor. A ordem de pagamento só deverá documentada e processada pela autoridade competente, que permite a transferência do recurso financeiro para a conta do credor.

Para Lima e Castro (2000), o suprimento de fundos é considerado uma das modalidades de pagamento das despesas, embora outros autores a considerem como próprio estágio da despesa.

O suprimento de fundos é um adiantamento concedido a servidores, destinados a realizar despesas de pequeno vulto e que não possam subordinar-se ao processamento normal de aplicação.

Para Silva (2004), o regime de adiantamento será aplicado aos casos expressamente definidos em lei, consistindo na entrega de numerário a servidor devidamente credenciado.

A concessão do suprimento de fundos deverá ser feita pelo ordenador de despesa, no qual determinará o valor a ser adiantado. Devem-se observar algumas condições antes da liberação do suprimento de fundos ao servidor, estando esse impossibilitado de receber a concessão em caso de portar dois suprimentos, esteja inadimplente na prestação de contas, esgotado o período para tal, respondendo a inquérito administrativo e outros.

Os estágios da despesa devem ser rigorosamente seguidos, de modo que, não é permitida a inversão da ordem dos estágios.

2.6 Descentralização Orçamentária

A Descentralização Orçamentária, também intitulada “descentralização de créditos”, é definida pelo Portal da Transparência do Governo Federal, como uma transferência de uma unidade orçamentária ou administrativa para outra, do Poder de utilizar créditos orçamentários ou adicionais que estejam sob a sua supervisão, ou lhe tenham sido dotados ou transferidos. São operações descentralizadoras de crédito: o destaque e a provisão.

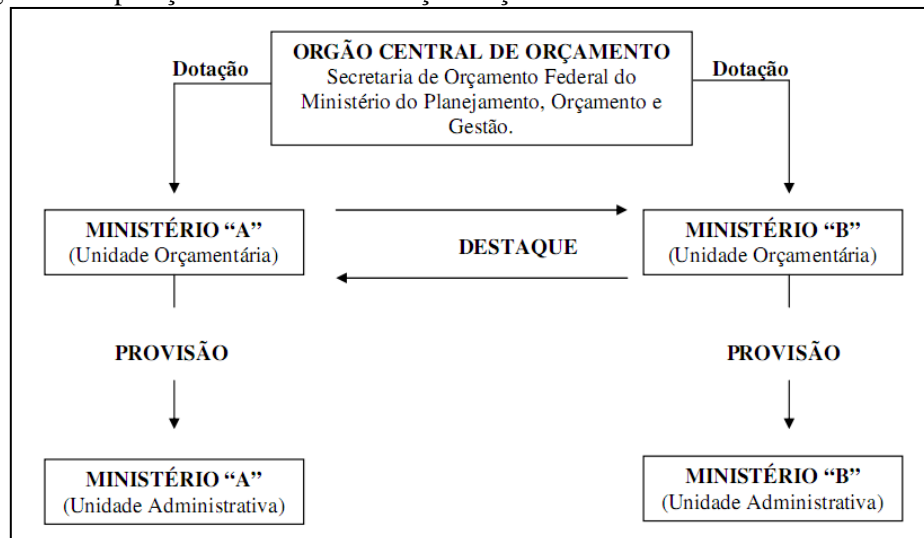
As dotações que a LOA contempla as unidades setoriais orçamentárias precisam ser descentralizadas para que as unidades gestoras administrativas possam iniciar a execução.

Conforme mencionado, a descentralização dos créditos poderá ocorrer da seguinte forma:

- a) provisão ou descentralização interna de créditos: descentralização de créditos por unidades vinculadas a um mesmo órgão, ministério ou entidades integrantes do orçamento fiscal e do orçamento de seguridade social;
- b) destaque ou descentralização externa de créditos: corresponde a descentralização de créditos por órgãos ou unidades distintas, ou seja, de um órgão para outro.

A Figura 2 apresenta essas operações:

Figura 2 – Operações de Descentralização Orçamentária



Fonte: Mota (2006)

Como pode ser observado na Figura 2, a provisão ou descentralização interna ocorre a partir do órgão descentralizador “Ministério A” que provisiona os créditos para a unidade administrativa do mesmo órgão. Já na descentralização externa ou destaque, os créditos são descentralizados para outro órgão, no caso, “Ministério B”.

A dotação (ou fixação) é materializada por meio de Nota de Dotação (ND), enquanto a destaque a provisão são realizados por meio de documento chamado de Nota de Movimentação de Crédito (NC), ambos documentos de entrada do SIAFI.

2.7 Programação e Execução Financeira

Conforme Fortes (2006), a programação financeira é o instrumento utilizado pelos entes da federação para corrigir as distorções da execução orçamentária, objetivando o equilíbrio das finanças públicas.

De acordo com o STN, a programação financeira compreende um conjunto de atividades que tem o objetivo de ajustar o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de recursos financeiros, de modo a assegurar a execução dos programas anuais de trabalho.

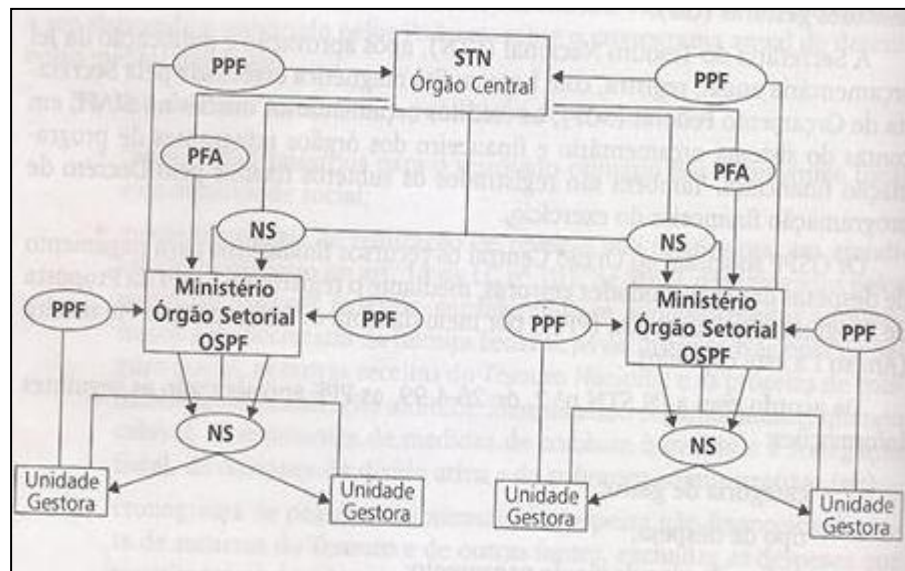
Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 201) esclarecem que a programação financeira realiza-se em três níveis, a constar: Órgão Central de Programação Financeira (STN), Órgãos Setoriais de Programação Financeira (OSPF) e Unidades Gestoras (UG).

Sobre a execução financeira, o portal do SIAFI dispõe: “a execução financeira representa o fluxo de recursos financeiros necessários à realização efetiva dos gastos dos recursos públicos para a realização dos programas de trabalho definidos”. A matéria está disposta e regulada na Lei nº 4.320 de 1964 e pela LRF.

Compete ao Órgão Central de Programação Financeira, que é a Coordenação Geral de Programação Financeira (COFIN) da Secretaria do Tesouro Nacional, exercer orientação, fiscalização, supervisão e fixação de limites mensais a serem desembolsados pelos Órgãos Setoriais de Programação Financeira.

A execução orçamentária e financeira tem início com a publicação da Lei orçamentária anual, quando a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) envia ao STN, por meio de arquivo magnético, os créditos orçamentários, que serão disponibilizados aos órgãos setoriais através do SIAFI. Os OSPF solicitam ao Órgão Central os recursos financeiros para pagamento de despesas das suas unidades gestoras, mediante o registro no SIAFI da Proposta de Programação Financeira (PPF). Em seguida, cabe ao órgão central a aprovação dos valores a serem liberados aos órgãos setoriais, por intermédio da Programação Financeira Aprovada (PFA), no SIAFI. A movimentação dos recursos pode ser assim representada:

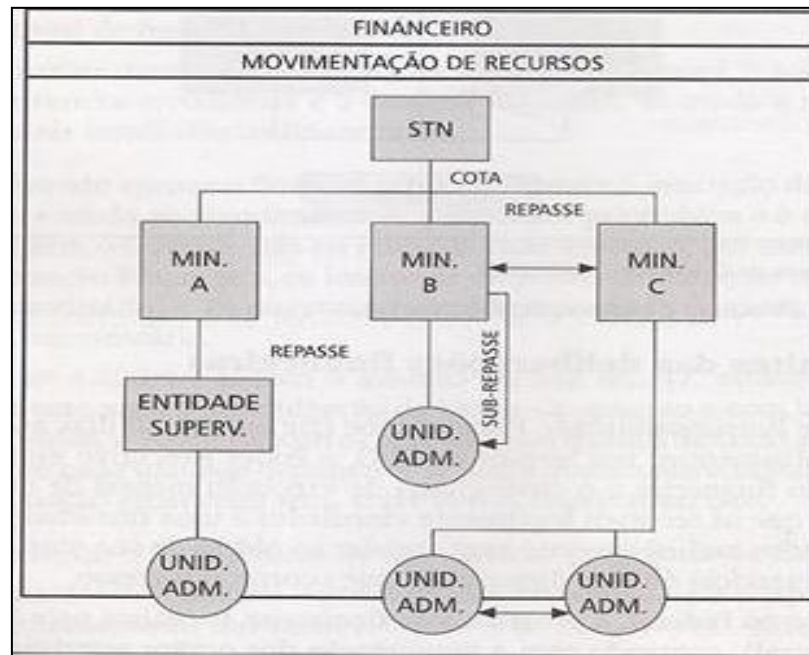
Figura 3 – Etapas da Programação Financeira



Fonte: Piscitelli, Timbó e Rosa(2006)

De acordo com o portal do SIAFI, a movimentação dos recursos entre as unidades do Sistema de Programação Financeira é feita através de cota, repasse e sub-repasse (Figura 4).

Figura 4 – Movimentação de Recursos Financeiros



Fonte: Lima e Castro (2007)

A cota é a primeira fase da movimentação dos recursos da conta única do Tesouro Nacional para a setorial financeira, que ocorre intra-SIAFI.

O repasse é a liberação de recursos feita pelos órgãos setoriais para as entidades de Administração Indireta e entre elas e da Administração Indireta para órgãos da Administração direta ou entre eles, se de órgãos diferentes. A movimentação de créditos correspondentes denomina-se destaque ou descentralização externa de créditos.

O sub-repasse é a movimentação de recursos de um órgão para unidades a ele vinculadas, bem como entre eles. A movimentação de créditos correspondente, nesse caso, denomina-se provisão ou descentralização interna. Em relação às descentralizações dos sistemas de orçamento e sistema de programação financeira, Mota (2006, p. 39) esclarece:

Num segundo momento, os órgãos setoriais do sistema de orçamento e do sistema de programação financeira estão envolvidos, respectivamente, na descentralização orçamentária, que pode ser feita na forma de “destaque” ou “provisão”, e na transferência de disponibilidades financeiras, que respeitada a ordem anterior, provocará o “repasse” ou “sub-repasse”.

Ou seja, ocorrendo uma descentralização do orçamento sob a forma de destaque, então o OSPF efetuará a descentralização financeira sob a forma de repasse. Se ocorrer sob a forma de provisão, então o OSPF realizará um sub-repasse.

2.8 Classificações Orçamentárias

Há diversos critérios utilizados para a classificação das receitas e despesas. Antes, porém, faz-se necessário conceituar ambos. Kohama (2006) afirma que genericamente pode-se entender por receita pública todo e qualquer recolhimento aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores.

Mota (2006, p. 50) conclui que “a receita pública é, então, representada pelo conjunto de ingressos ou embolsos de recursos financeiros nos cofres públicos, a ser aplicado na aquisição de meios (bens e serviços), visando financiar a prestação de serviços públicos”.

Há ainda que se levar em consideração que as receitas podem ser orçamentárias e extraorçamentárias. O Manual Técnico de Orçamento (MTO) (2013, p.17) conceitua receitas públicas como:

os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e os ingressos extra orçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

Slomski (2008) ratifica que a receita pública distingue-se em receitas orçamentárias e extra orçamentárias e completa que a receita extra orçamentária é representada no balanço patrimonial como passivo financeiro, sendo recursos de terceiros que tramitam pelos cofres públicos. Já em relação a receita orçamentária, diz que é aquela que de fato pertence à entidade.

Neste sentido, as receitas públicas são ingressos que podem representar aumento nas disponibilidades dos órgãos públicos (receitas orçamentárias) ou outros que não podem ser aplicados pelos mesmos (receitas extraorçamentárias).

Já as despesas públicas, segundo Angélico (1995, 62), “constituem todos os pagamentos efetuados a qualquer título pelos agentes pagadores”.

Na definição de Lima e Castro (2007, p.59), a despesas pública é:

o conjunto de dispêndios da entidade governamental para o funcionamento dos serviços públicos. Nesse sentido, como parte do orçamento, a despesa compreende as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas correspondem à distribuição e ao emprego das receitas para o custeio de diferentes setores da entidade governamental e para os investimentos.

Andrade (2006, p.87) conceitua despesas como “todas as saídas de recursos ou de todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou lei especial e destinados a execução de serviços públicos[...]”

Assim como as receitas, as despesas também podem ser classificadas em orçamentárias e extraorçamentárias. Estas, são despesas que não constam na lei do orçamento, enquanto aquelas, são um conjunto de gastos públicos autorizados através do orçamento ou de créditos adicionais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ, 2008, p.1)

A classificação orçamentária e a estrutura programática, uma vez aplicadas adequadamente, serão capazes de responder a indagações como “para que” os recursos são alocados, “quem” é o responsável pela programação, “o que” será adquirido e “qual” será o efeito econômico e “em que” área da gestão o orçamento será realizado.

O orçamento será organizado segundo uma sistematização que possibilite a compreensão das funções desse instrumento, como informação para a gerência e administração, planejamento e programação.

Dessa forma, objetiva-se um controle e avaliação permanente desse instrumento. No modelo orçamentário brasileiro, segundo o MTO (2013), são observadas as classificações da receita segundo as fontes/destinações de recursos, por identificador de resultado e sua natureza e as classificações das despesas pelos critérios institucional, funcional, programática, quanto à natureza e por sua esfera. Abaixo, serão descritas cada uma dessas classificações.

2.8.1 Classificações da Receita Orçamentária

A classificação da receita orçamentária, no âmbito da União se dá por meio de Portaria da SOF, órgão do Ministério de Planejamento e Gestão. A normatização da classificação válida para Estados e Municípios é feita por meio de portaria Interministerial (MTO 2013, p.18).

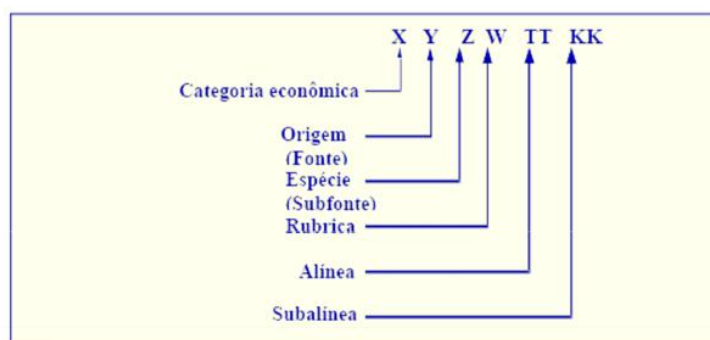
A receita orçamentária, de acordo com o MTO (2013) deverá ser classificada quanto à:

- a) natureza da receita;
- b) identificação do resultado;
- c) fonte/ destinação de recursos.

a) *Classificação da Receita por Natureza*

O artigo 8 da Lei nº 4.320 de 1964, define que os itens das receitas discriminadas em seu artigo 11, devem ser identificados por número de código decimal. Conforme MTO (2013) a classificação é formada por um código numérico de 8 dígitos que se subdivide em seis níveis: categoria econômica (1º dígito), origem (2º dígito), espécie (3º dígito), rubrica (4º nível), alínea (5º e 6º dígitos) e subalínea (7º e 8º dígitos), conforme apresenta a figura a seguir:

Figura 5: Esquema de Classificação da Receita por Natureza



Fonte: Manual de Receita Nacional (2008)

Note-se que a atual classificação substituiu a antiga nos itens Y e Z, em que esses eram classificados como fonte e subfonte, respectivamente. De acordo com o Ementário de Classificação das Receitas (2005), a Lei nº 4.320 de 1.964, em seu artigo 11, classifica as receitas segundo as categorias econômicas – receitas correntes e receitas de capital – e define as fontes que compõem cada categoria.

O parágrafo primeiro do artigo 11 relaciona as receitas correntes:

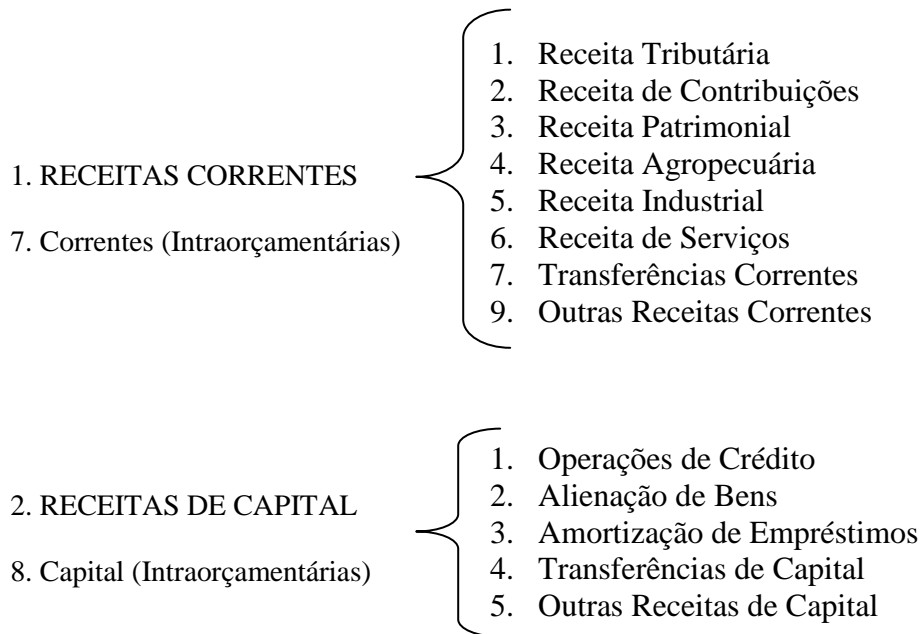
São as receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender despesas classificáveis em despesas correntes. (BRASIL, 1964)

Ainda, o segundo parágrafo do mesmo artigo define:

São receitas de capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e ainda o superávit do orçamento corrente. (BRASIL, 1964)

Kohama (2006) resume as classificações econômicas citando serão operações correntes aquelas que cujo esforço não resultam constituição ou criação de bens de capital, ou seja, acréscimos no seu patrimônio.

Os códigos da origem para as Receitas Correntes e de Capital de acordo com o artigo 4 da Lei nº 4.320 de 1964, são:



Em relação as duas novas rubricas de receita orçamentária (7. Receita Intraorçamentária corrente e 8.Receita Intraorçamentária de capital) inseridas pelo Manual de Procedimentos a Receita Pública, editado pela STN, Mota (2006), explica que a inserção delas se deu para atendimento ao conteúdo do parágrafo 1º do artigo 50 da LRF, com o intuito de identificar as receitas decorrentes de transações entre entidades e órgãos que compõem o orçamento fiscal e de seguridade social, tendo em vista que essas receitas não devem ser computadas quando da elaboração das demonstrações contábeis conjuntas, pois representam duplicidade.

b) Classificação da Receita por Identificador de Resultado

A receita será classificada ainda como primária ou não primária (Financeira). Conforme MTO (2013) as receitas serão classificadas como primárias (P) quando seus valores são incluídos da apuração do Resultado Primário. Elas provem, predominantemente, dos tributos, das contribuições sociais, patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços. Já as receitas financeiras (F), são basicamente as provenientes de operação de crédito, de aplicações financeiras e de juros.

Uma fonte de recursos que contenha essencialmente naturezas de receitas classificadas como primárias faz com que essa fonte também tenha a mesma característica.

c) Classificação da Receita por Fonte/Destinação de Recursos

Essa classificação é aplicada no detalhamento das receitas e visa a identificação da origem dos recursos, dando destaque aos que são procedentes do Tesouro Nacional (administração direta) e de outras fontes (administração indireta) e se pertencem ao exercício corrente ou não.

Conforme Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), nas elaborações orçamentárias, a classificação por fontes de recursos, juntamente com a classificação econômica, será utilizada na elaboração dos Demonstrativos da Receita dos fundos e das unidades da administração indireta. Assim, será possível o acompanhamento da arrecadação das receitas que estejam por lei vinculadas a gastos específicos.

O MTO (2013) esclarece que o código de fonte/destinação é um integrador entre a receita e a despesa, em que na receita indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas e na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

O código de classificação por fonte de recursos é composto por três dígitos, sendo que o primeiro indica o grupo de fontes de recursos e os outros dois algarismos especificam a fonte dos recursos. A Portaria SOF nº 1 de 2001, em seu Anexo IV, lista os grupos de fontes de recursos vigentes:

- 1 – Recursos do Tesouro – Exercício Corrente
- 2 – Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente
- 3 – Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores
- 6 – Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores
- 9 – Recursos Condicionados

São exemplos de fontes de recursos:

- 1 – Tesouro Nacional
 - 100 – Recursos Ordinários
 - 102 – Transferência do Imposto Territorial Rural

113 – Contribuição do Salário Educação

2 – Recursos de Outras Fontes

246 – Operações de Crédito Internas – Em Moeda

263 – Reforma Patrimonial – Privatizações

295 – Doações de Entidades Internacionais

2.8.2 Classificações da Despesa Orçamentária

O MTO (2013) classifica a despesa orçamentária nos seguintes grupos:

- a) Por esfera orçamentária
- b) Institucional
- c) Funcional
- d) Estrutura Programática
- e) Quanto à natureza

Conforme menciona Mota (2006), pela adoção de nova concepção das atividades de planejar e orçar, no âmbito do Governo Federal surgiu a necessidade de reformular as classificações orçamentárias existentes, atualizando a discriminação da despesa por funções. Assim, a classificação funcional programática passou a denominar-se simplesmente funcional, desatrelada dos Programas. A nova estrutura de classificação deixou os Programas sem caráter de classificador, dando ênfase na interligação entre o planejamento e o orçamento.

a) Classificação da Despesa por Esfera Orçamentária

Esta classificação tem por objetivo identificar se a dotação orçamentária pertence ao Orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou de Investimento das Empresas Estatais. São representados por dois dígitos: 10 – Orçamento Fiscal; 20 – Orçamento de Seguridade Social; 30 – Orçamento de Investimento.

Segundo o MTO (2013), a classificação por esfera orçamentária será capaz de responder a pergunta “em qual” orçamento será alocada a despesa.

b) Classificação Institucional da Despesa

De acordo com Lima e Castro (2007), a classificação institucional da despesa compreende os Órgãos Setoriais e suas respectivas unidades orçamentárias. Ainda, que essa classificação da despesa compõe-se de cinco algarismos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do Órgão e os demais, à unidade orçamentária. Completam que um órgão ou uma unidade orçamentária podem, eventualmente, não corresponder a uma estrutura administrativa como, por exemplo, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, Encargos Financeiros da União, dentre outros. São exemplos dessa classificação:

49000 – Ministério do Desenvolvimento Agrário

49101 – Ministério do Desenvolvimento Agrário

49201 – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

49901 – Fundos de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra

33000 – Ministério da Previdência e Assistência Social

33101 – Ministério da Previdência e Assistência Social

33201 – Instituto Nacional do Seguro Social

33903 – Fundo Nacional de Assistência Social

c) Classificação Funcional da Despesa

A classificação funcional foi definida na Portaria nº 42 do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão e aplica-se exclusivamente as despesas. Até 1999 era constituída por funções, programas, subprogramas, projetos/atividades e subprojetos/subatividades. Com a necessidade de reformulação atualizou-se a discriminação apenas por funções e subfunções. Outras importantes inovações foram o reordenamento das atividades e projetos e a eliminação do subprograma e a introdução da subfunção. Também, a criação da função “Encargos Especiais”. Assim, a classificação funcional está estruturada em dois níveis de agregação: funções e subfunções, as quais estão vinculados em Programas, que possuem em sua estrutura projetos, atividades e operações especiais.

De acordo com o MTO (2013), a classificação funcional será capaz de responder a indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Portanto, nesta

classificação, é significativo entenderem-se alguns conceitos que são utilizados nos órgãos de planejamento e orçamento. Tem-se, então:

As funções são representadas por um código numérico de dois dígitos (XX) e se identificam com a área de atuação de cada um dos órgãos ou entidades do Governo. Contemplam o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa do setor público, necessários à concretização de sua missão, como por exemplo:

01 – Legislativa

02 – Judiciária

04 - Administração

21 – Reforma Agrária

A Portaria nº 42 de 1999 definiu 28 funções e 109 subfunções. O aumento do número de funções deve-se ao fato de que algumas funções antigas foram desdobradas, como por exemplo, a antiga função 13 – Saúde e Saneamento, que foi desdobrada em 10 – Saúde e 17 – Saneamento.

As subfunções que são representadas por um código numérico de três dígitos (XXX), identificam a natureza básica das ações, correspondendo ao desdobramento das funções. Apesar de existir na tabela de classificação funcional, subfunções relacionadas a funções próprias, pode haver combinação de qualquer subfunção com função, mesmo que não esteja inicialmente vinculada. Por exemplo:

a) Função com subfunção típica:

Função: 21 – Organização Agrária

Subfunção: 631 – Reforma Agrária

632 – Colonização

b) Função com subfunção atípica:

Função: 21 – Organização Agrária

Subfunção: 363– Ensino Profissionalizante

366 – Educação de Jovens e Adultos

A exceção à matricialidade encontra-se na função 28 – Encargos Especiais e suas subfunções típicas, que só podem ser utilizadas conjugadas.

d) Estrutura Programática

De acordo com o MTO (2013), a estrutura programática deverá responder a pergunta “para que” os recursos são alocados. Também conhecida por classificação por programas, passou a ser utilizada nas peças orçamentárias a partir do ano 2000, substituindo a antiga classificação funcional programática.

Inicialmente, tinha-se a concepção de que o Programa era o módulo integrador entre o plano e o orçamento: o plano terminava no Programa e o orçamento começava nele. Essa concepção inicial foi modificada a partir do PPA de 2000/2003, em que foram elaborados por nível de detalhamento da ação. O Programa possui uma codificação de quatro dígitos.

Essa forma de organização por programas das ações do Governo visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública, propiciando ampliação da visibilidade dos benefícios e resultados para a sociedade e também, a transparência nas aplicações dos recursos públicos.

A Lei n ° 12.593 do ano de 2012 enquadra os Programas nas seguintes categorias ou tipos:

- a) Programas Temáticos: aqueles que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;
- b) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: aqueles que expressam e orientam as ações destinadas ao apoio, à gestão e a manutenção da ação governamental.

As ações de Governo tem codificação representada por oito dígitos e representam o desdobramento dos Programas. Ao observar o primeiro dígito do código, pode-se identificar: Projetos (1, 3 ou 5), Atividades (2, 4, 6 ou 8) ou Operação Especial (0). De acordo com Manual das Despesas Públicas (2008), podem ser assim descritos:

- a) Projetos: Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da Ação do Governo.
- b) Atividade: É um instrumento de Programação utilizado para alcançar o objetivo de um Programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da Ação do Governo.
- c) Operação Especial: Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do Governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

No caso da União, as atividades, projetos e operações especiais, são detalhados em subtítulos utilizados especialmente para especificar a localização física da Ação.

e) Classificação da Despesa quanto à Natureza

Na classificação da despesa pública quanto a sua natureza deverá considerar-se a categoria econômica, o grupo a que pertence, o elemento e, complementarmente, a modalidade de aplicação. Os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320 do ano de 1964 tratam da classificação da despesa por categoria econômica e por elementos e seus respectivos códigos e desdobramentos:

(3) Despesas Correntes – Custeios e Transferências

(4) Despesas de Capital – Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências

A natureza da despesa é representada por um código numérico de seis algarismos:

1º dígito: Categoria Econômica da despesa

2º dígito: Grupo de natureza da despesa

3º e 4º dígitos: Modalidades de aplicação

5º e 6º dígitos: Elemento de despesa

Exemplo do código de uma categoria econômica de despesa:

Categoria Econômica - 3. Despesas Correntes

Grupo de Despesa - 3. Outras Despesas Correntes

Modalidade de Aplicação - 90. Aplicações Diretas

Elemento de Despesa - 30. Material de Consumo

A categoria econômica é representada pelos títulos: Corrente e de Capital. As despesas correntes, representadas pelo número 3, são as que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já as despesas de capital, representadas pelo número 3, são aquelas que direta ou indiretamente contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Os grupos de despesa representam a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto do gasto. São eles:

1 – Pessoal e Encargos Sociais;

2 – Juros e Encargos da Dívida;

3 – Outras Despesas Correntes;

4 – Investimentos;

5 – Inversões Financeiras;

6 – Amortizações da Dívida.

As modalidades de aplicação são as informações gerenciais que tem por fim a indicação de se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidade no âmbito da mesma esfera de Governo ou outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Assim, evita a duplicidade na contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Os principais detalhamentos observados no MTO (2013) para a especificação da modalidade serão os seguintes:

20 – Transferências a União;

30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal;

40 – Transferências a Municípios;

50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos;

60 – Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos;

80 – Transferências ao Exterior;

90 – Aplicações Diretas.

O último item de classificação da despesa segundo sua natureza é o elemento de despesa, que permite conhecer de forma mais analítica, a efetiva aplicação de recursos públicos, identificando o objeto gasto.

O MTO (2013) traz um rol com os elementos, tais como:

01 – Aposentadorias e Reformas;

14 – Diárias – Civil;

30 – Material de Consumo;

61 – Aquisição de Imóveis.

Desta forma, as classificações institucional, por esfera, funcional e programática são partes da programação qualitativa da despesa, que é como as unidades estruturam seus gastos. A classificação por natureza faz parte da programação financeira, que é quantitativa, em que se define o que comprar ou fazer e com quais recursos.

3. PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA (PRONERA)

Nesta seção faz-se imprescindível uma breve abordagem acerca do contexto político-histórico da educação no campo, inserido dentro de uma perspectiva de reforma agrária e, a partir daí, uma apresentação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, demonstrando dentre outros, seus objetivos.

3.1 A Reforma Agrária e o Processo Educacional no Campo

Reformar, etimologicamente vem das palavras *ree formare*. O prefixo latino *re* pode ter sentido de reforço, enquanto *formare* significa modelar, dar forma. Portanto reformar nada mais é do que mudar de forma, no tamanho ou na natureza de algo. Assim, rebuscando-se na acepção etimológica das palavras, pode-se considerar Reforma Agrária como mudança do atual estado agrário.

De acordo com a Lei nº 4.504 do ano de 1964, em seu artigo 16 do 2º Capítulo, a Reforma Agrária:

visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio (BRASIL, 1964)

Para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (2011),

a reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição de terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção.

Gehlen (2004) analisa que a reforma agrária é uma reforma em forma de política pública estratégica que se insere na concepção de um projeto de sociedade e seu conteúdo será legitimado, sobretudo, pelo seu caráter social, político, ambiental e econômico.

Alguns termos voltados para a questão agrária costumam confundir-se. A Constituição Federal de 1988 estabelece a diferença entre reforma agrária, política agrária e política fundiária:

- a) serão consideradas terras com destinação a Reforma Agrária, apenas aquelas improdutivas e sem função social, sendo expressamente vedada a desapropriação de propriedades produtivas;

b) a política agrária é aquela que trata da função social da propriedade, regulamentando dispositivos relativos a reforma agrária.

c) já a política fundiária, por sua vez, difere da política agrícola, visando a distribuição de propriedades agrícolas a quem seja capaz de produzir.

Molina (2004) analisa que o espaço agrário brasileiro tem sido considerado durante as últimas décadas como espaço de atraso e que estratégias urbanas de desenvolvimento rural basearam-se principalmente em estratégias de estímulo à modernização da grande propriedade tradicional, modernizando a produção dos latifúndios sem democratização do acesso à terra. A autora ainda completa que este fato provocou extrema redução de oportunidades de trabalho agrícola, acirrando os conflitos fundiários e sendo responsável por um grande êxodo rural, em que milhões de pessoas deixaram o campo nesse período.

Opondo-se a essa situação, é que há certo tempo, movimentos sociais e sindicais rurais, lutam para que o meio rural seja reconhecido como espaço de inclusão social e democratização da sociedade brasileira, através da Reforma Agrária.

Para Ribeiro (2010), a má distribuição de terra no Brasil tem razões históricas, e a luta pela reforma agrária envolve aspectos econômicos, políticos e sociais. Completa, dizendo que a questão fundiária atinge os interesses de um quarto da população brasileira que tira seu sustento do campo, entre grandes e pequenos agricultores, pecuaristas, trabalhadores rurais e os sem-terra.

Assim, como reflexo dessas lutas, materializou-se o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), que através da educação, busca dar um novo espaço na construção do conhecimento.

3.2 A Realidade Social do Campo

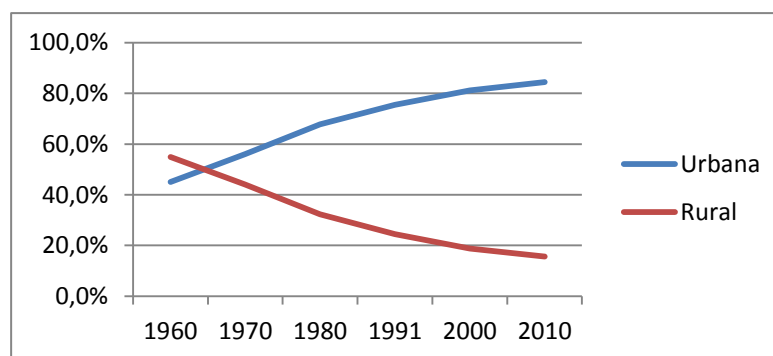
De acordo com dados mais recentes divulgados em 2011 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), o Brasil tem uma população de quase 191 milhões de habitantes, sendo que maior parte dela vive na zona urbana (84,4%). Em seis décadas de pesquisa, pode-se observar que a população rural diminuiu, em números percentuais, 39,30%. O Quadro 1 e o Gráfico 1 indicam e demonstram esse número:

Quadro 1: Distribuição percentual da população nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e a situação do domicílio – 1960/2010.

	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Urbana	45,1%	56,0%	67,7%	75,5%	81,2%	84,4%
Rural	54,9%	44,0%	32,3%	24,5%	18,8%	15,6%

Fonte: Censo IBGE (2010)

Gráfico 1: Distribuição da população em Censos Demográficos – 1960/2010



Fonte: Censo IBGE (2010)

Ainda de acordo com o Censo 2010, o Brasil possui 13,9 milhões de analfabetos, que corresponde a 9,6% do total da população com 15 anos ou mais de idade. Esse número representou uma queda da taxa de analfabetismo de 4,03%, já que em 2000 era 13,63%. O estudo aponta que o Brasil tem 13.993.173 milhões de analfabetos nessa faixa etária, ao passo que em 2000 eram 16.294.889 milhões que não sabiam ler ou escrever. Os índices mais graves estão no Nordeste (em regiões com até 50 mil habitantes, atingindo cercar de 28% da população de 15 anos ou mais), Semiárido (a taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais foi mais elevada do que a média do país, embora tenha tido um redução de 32,6% em 2000 para 24,3% em 2010) e Centro-Oeste.

A taxa nacional de analfabetismo atingia em 2010 no Brasil, 2,5% dos jovens e adolescentes entre 15 e 24 anos. Levando-se em consideração as Regiões do Brasil, a maior taxa atingida foi no Nordeste, 4,9%, onde pouco mais de 500 mil pessoas disseram não saber ler ou escrever.

Em 2010 foram divulgados dados da Pesquisa de Qualidade da Reforma Agrária (PQRA), em que é identificada uma população total de 906.878 mil famílias assentadas, sendo que cerca de metade dessa população tem idade entre 11 e 40 anos, caracterizando uma

população em pleno vigor laboral e intelectual. Porém, a realidade do analfabetismo não remete claramente a isso. Há uma média de 15,5% de não alfabetizados e baixo nível de escolaridade da população jovem e adulta, principalmente no ensino médio e superior, com acesso inferior a 10% (menos de 1%, de acordo com dados da pesquisa, teve acesso a ensino superior).

Lacerda e Santos (2010, p.21), afirmam que:

A história da educação brasileira, ao longo de seu desenvolvimento, foi a do desencontro entre educação e processos produtivos, numa perspectiva emancipatória. Senão, como compreender que os mesmos trabalhadores que produzem, pelo seu trabalho, o essencial para alimentação do povo brasileiro, tenham sido historicamente tão alijados de um direito essencial que é a educação, tanto à inserção do ser no mundo, quanto ao desenvolvimento das forças produtivas para produzir alimentos, por exemplo.

Nesse sentido, Duarte (2008, p.37), completa inserindo a importância do PRONERA:

As políticas públicas educacionais devem ser universalizantes, mas devem também ser especificadas, para que determinados grupos vulneráveis da sociedade possam ter acesso aos direitos previstos nos documentos oficiais. É nesse contexto que se pode afirmar a constitucionalidade do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), que tem papel fundamental da redução das desigualdades sociais e regionais em nosso País, assegurando formatação de políticas públicas que visem a garantir o acesso à educação.

É a educação que pode gerar uma transformação e democratização da sociedade. E nessa perspectiva se institui o PRONERA, sendo uma política pública de educação no campo, criando metodologias de desenvolvimento sustentável, utilizando estratégias inseridas nas áreas da Reforma Agrária e vinculadas às práticas e reflexões da Educação no campo. Através de uma gestão participativa, visa contribuir com a melhoria da qualidade de vida e cidadania das famílias, respeitando e permitindo a criação de identidade sociocultural própria.

3.3 Contexto Histórico – Político da Educação no Campo

A história da educação do campo se passa no âmbito da luta pela reforma agrária e através do Movimento dos Sem Terra (MST) que desenvolvia estratégias de resistências contra a opressão exercida pela concentração fundiária e ameaças de expulsão.

Cardart (2008, p.71), faz a seguinte abordagem à respeito da origem da Educação do Campo:

nasceu como mobilização/pressão de movimentos sociais por uma política educacional para comunidades camponesas: nasceu da combinação das lutas dos sem-terra pela implantação de escolas públicas nas áreas de reforma agrária com as lutas de resistência de inúmeras organizações e comunidades camponesas para não

perder suas escolas, suas experiências de educação, suas comunidades, seu território, sua identidade.

Nesse contexto faz-se uma breve abordagem do período de lutas para a consecução da educação do campo e o protagonismo do PRONERA.

À época em que o Brasil servia de colônia para Portugal, caracteriza-se pelo processo de exploração que sofria, como uma região agrícola e extrativista que devia manter os setores imperialistas e elitistas de Portugal. Nesse quadro, a situação estabelecida não exigia da população agrícola alguma qualificação escolar e conhecimentos técnicos. Ainda na escravidão como regime de trabalho que sustentava a elite, não havia a necessidade de um maior conhecimento ou formação.

O Ministério da Educação (2002), ressalta que neste aspecto não se pode perder de vista que o ensino desenvolvido durante o período colonial, ancorava-se nos princípios da Contra-Reforma, era alheio à vida da sociedade nascente e excluía os escravos, as mulheres e os agregados.

Conforme explicam Ferreira e Brandão (2011, p.4), a primeira Lei, ainda no período imperial, quando se reportava à educação, não se ateu às especificidades da zona rural, onde a população brasileira vivia. Apenas dois dispositivos tratavam da educação escolar. Um deles assegurava a gratuidade da instrução primária e outro se referia à criação de instituições de ensino.

Carvalho (2006 apud FERREIRA; BRANDÃO, 2011) atesta que até 1930 o Brasil era predominantemente agrícola. Porém, essa situação não beneficiou os que trabalhavam nas áreas rurais, apenas os filhos das elites agrárias.

De fato, o tratamento à respeito da educação rural no ordenamento jurídico brasileiro, remete ao início do século XX. Em 1934 surge um instrumento que reivindica algo relacionado a educação rural. É solicitada que na Constituição haja a inclusão de um projeto concreto de formação para a população rural. Em seu artigo 156, parágrafo único, determina: “Para a realização do ensino em zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas a educação no respectivo orçamento anual”. (BRASIL, 1934). Mesmo que haja omissão de outros pontos importantes, dá-se uma abertura para a questão da educação no campo.

Em 1937 reivindica-se uma formação profissionalizante para o meio rural que capacite os trabalhadores da produção agrícola, tanto na qualificação da força de trabalho como na modernização da produção.

No ano de 1946, é expressa na nova Constituição Brasileira, em seu Capítulo II da Educação e Cultura, artigo 166, inciso III: “As empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalharem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter o ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes”.(BRASIL, 1946). Vê-se, então, a partir daí, a intenção de dar equivalência na formação agrícola e industrial urbana.

Já em 1967, conforme a legislação permanece com a obrigatoriedade das empresas agrícolas e industriais manterem-se com o compromisso no processo formativo. Servindo-se da mão-de-obra dos trabalhadores, devia também educar os filhos destes. BRASIL (1967). É perceptível que no Brasil, durante esse período, havia omissão de políticas públicas no plano educacional referente ao espaço rural, uma vez que “entregava-se” a educação à iniciativa privada.

Com a Carta-Magna de 1988 vê-se um progresso na questão da educação rural. A educação é proclamada como direito de todos e dever do Estado, independentemente dos cidadãos residirem nas áreas urbanas ou rurais. Em seu artigo 62, estabelece a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), mediante lei específica. O SENAR é criado nos moldes do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), tendo como objetivo a organização, administração e execução da Formação Profissional Rural e Promoção Social em todo território nacional.

Através da promulgação da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, vê-se uma maior autonomia das instituições que trabalham no campo. Permite-se a partir daí que as escolas do campo tenham um currículo de base comum e mantenham a equivalência entre ensino urbano e rural e, por outro lado, um currículo diferenciado onde a escola tem autonomia para incluir outros conteúdos mais contextualizados, voltados para a realidade da comunidade, a historicidade, a cultura, em busca de proporcionar para esse espaço uma sustentabilidade. É a LDB que vai permitir uma nova perspectiva para a educação no campo.

Diante desse histórico, Furtado (2004), analisa que o conceito que girava em torno do termo “rural” significou atraso em relação ao moderno, de modo que, o espaço urbano representava o que havia de mais avançado. Assim, o meio rural que é pensado como um lugar desprivilegiado, onde as condições de moradia são precárias, não há transporte, saneamento e outras condições que se veem no mundo urbano e fazem parte da vida moderna.

Então, a educação rural sempre foi vista como uma oportunidade de se fugir desse espaço, de se fazer transição para a cidade.

Ainda sobre o descaso histórico com a educação do campo e o tratamento dado as pessoas residentes no campo, Di Pierro e Andrade (2004, p.21) fazem a seguinte abordagem:

as múltiplas barreiras de acesso da população do campo à educação escolar de qualidade só podem ser interpretadas como parte do quadro mais amplo da exclusão social associado à extrema concentração da propriedade fundiária, legadas por uma história de quatro séculos de escravidão, ocupação de territórios indígenas e predomínio de uma economia agrícola comandada pela monocultura da exportação organizada no latifúndio. A persistência dessa situação ao longo do tempo e a naturalidade com que a sociedade e as instituições públicas encararam-na sustentam-se no imaginário coletivo que concebe o campo como espaço prosaico do atraso, desprovido de dinamismo e de perspectiva de futuro, cujo destino inexorável é ceder lugar à modernidade associada à vida urbana. Essa concepção estigmatizava os habitantes das zonas rurais como matutos, cujo destino miserável prescindia de uma formação de qualidade, legitimando a violação dos direitos de cidadania materializada na ausência de políticas e serviços públicos ou em sua oferta insuficiente e adequada.

Vê-se, então, que é preciso uma modernização que vise essa autossustentabilidade do campo, partindo da realidade em que a educação que é dada é para fugir do campo, alienatória, já que os professores são formados no meio urbano. Arroyo (1987) enfatiza a existência de uma pedagogia que vá além da escola, organizada pelos movimentos sociais, na prática social.

Tem-se a necessidade de uma formação específica para o meio rural, uma organização social e a conseqüente melhoria da qualidade de vida. Isso tudo passa pela educação, que vai mediar o desenvolvimento rural.

3.4 O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)

3.4.1 Breve Histórico

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) é uma política pública de Educação no Campo, foi instituído pelo Decreto nº 7.352, de 04 de novembro de 2001. Seu objetivo é executar políticas de educação em todos os níveis da Reforma Agrária e projetos feitos por órgãos estaduais desde que reconhecidos pelo INCRA.

O PRONERA foi concebido a partir do Primeiro Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (ENERA), em 1997, resultado de uma parceria entre o Grupo de Trabalho de Apoio à Reforma Agrária da Universidade de Brasília (GT/RA),

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, e o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF).

Naquele evento, começavam a se materializar as ideias que vínhamos matutando desde a segunda metade da década de 1980 [...]. Já naquele tempo, tínhamos um outro olhar sobre o campo. [...] Nesses territórios, os sem-terra com seu jeito matuto deram a cismar que construir uma outra escola era possível. E quando todos diziam que isso era impossível, eles teimavam em fazer, como que obstinados do mesmo modo que resolveram entrar na terra, eles decidiram criar a escola da terra, onde se desenvolvia uma educação aberta para o mundo desde o campo. (FERNANDES, 2002, p. 90).

Em novo encontro, em 1998 representantes de Universidades reuniram-se para discutir a inclusão das instituições de ensino superior no processo educacional dos Projetos de Assentamento. Na primeira Conferência Nacional, definida como “Educação Básica do Campo” (CNEC) apresentou-se a necessidade de diretrizes que convergissem em busca da valorização e da cultura e da realidade do homem do campo. Assim, o principal objetivo da Conferência era colocar a educação em pauta permanente, alocando-a na agenda política do país.

Em 16 de abril de 1998, por meio da Portaria nº. 10 de 1998, o Ministério Extraordinário de Política Fundiária criou o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), vinculando ao Gabinete do Ministro e aprovou o seu Manual de Operações. No ano de 2001, o Programa foi incorporado ao INCRA. Foi editada a Portaria/INCRA/nº 837, aprovando a edição de um novo Manual de Operações.

Se a primeira Conferência aconteceu sem a participação governamental, sendo apenas promovida pelo MST e outras entidades parceiras, na segunda Conferência, que aconteceu no ano de 2004, viu-se a presença maciça do governo. Nesse momento, deu-se a aprovação pela Câmara de Educação Básica (CBE) do Conselho Nacional de Educação (CNE), das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (resolução CNE/CEB nº1, de 3 de abril de 2002). Isso representou um marco histórico para a educação no campo. Fernandes (2005, p.136), destaca:

A aprovação das Diretrizes representa um importante avanço na construção do Brasil rural, de um campo de vida, onde a escola é um espaço essencial para o desenvolvimento humano. É um novo passo dessa caminhada de quem acredita que o campo e a cidade se complementam e, por isso mesmo, precisam ser compreendidos como espaços geograficamente singulares e plurais, autônomos e interativos.

Em 2004, frente à necessidade de adequar o PRONERA as diretrizes políticas do atual Governo, que prioriza a educação em todos os níveis como um direito social de todos, foi elaborado o Manual de Operações, aprovado pela Portaria/INCRA/Nº 282 de 16/4/2004.

Nos últimos anos observou-se a necessidade de atualização do Manual de Operações do PRONERA, resultando na aprovação da sua quarta edição, aprovada em maio de 2011, tendo em vista várias mudanças que ocorreram, tais como:

- a) Aprovação da Lei nº 11.947/2009, pelo qual o Poder Executivo é autorizado pelo Poder Legislativo a instituir o PRONERA como política pública de educação a ser Executada pelo INCRA;
- b) Emissão do Parecer nº. 93/PGF/LCMG/2010 suspendendo o pagamento de bolsas para servidores públicos e bolsa auxílio para estudantes do PRONERA;
- c) Implementação do Portal dos Convênios – SICONV.

Neste contexto, o que distingue e dá importância à forma como desenvolviam-se as ações do PRONERA, chama-se de parceria. Essa parceria entre movimentos sociais e universidades vem fomentando a criação de grupos de pesquisa em educação do campo, inserindo o tema na pauta de várias universidades espalhadas pelo país. Di Pierro e Andrade (2004) enfatizam a importância do princípio de parceria, avaliando-o positivamente.

Ressalte-se, portanto, a importância das Universidades Federais e Estaduais em todo o Brasil, que através do desenvolvimento dessas práticas e ações de parceria, tem propiciado a continuação e criação de novos projetos. Vale salientar que com a emissão do Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 2.653 do ano de 2008 as atividades, a partir desse ano sofreram uma redução, tendo em vista a proibição da celebração de convênios com as Universidades Estaduais, sendo que, os maiores dos parceiros tratam-se destas Universidades. No entanto, o TCU voltou a liberar a celebração de convênios no âmbito do Programa em dezembro de 2010, por meio do Acórdão nº 3.269.

No Estado do Ceará, de acordo com Carvalho, Mendes e Soares (2010), o PRONERA também teve início em 1998, a partir das demandas do MST e da Federação dos Trabalhadores Rurais do Ceará (FETRAECE), que em parceria com as três Universidades locais – Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Estadual do Ceará (UECE) e

Universidade Vale do Acaraú (UVA) – e o INCRA/CE desenvolveram um grande projeto de alfabetização de jovens e adultos e escolarização de educadores, em várias regiões do Estado.

Carvalho (2006) relata que no início o Programa encontrou grandes dificuldades, uma vez que os recursos destinados eram insuficientes para atingir as metas estabelecidas. Ainda, tiveram outras dificuldades como dificuldade na prestação de contas por parte da UECE e a falta de autonomia em relação ao órgão ligado ao Governo (INCRA). Ademais, outros projetos foram sendo executados pelas Universidades, em especial pela UFC e UVA.

Hoje estão em vigência diversos cursos no Ceará (Serviço Social, Jornalismo, I e II Segmentos do Ensino Fundamental), com uma meta de atendimento de 1991 alunos.

3.4.2 Objetivos, beneficiários e operacionalização do PRONERA

Conforme Manual de Operações do PRONERA (2011, p.13) são objetivos do Programa:

- a) oferecer educação formal aos jovens e adultos beneficiários do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em todos os níveis de ensino e em todas as áreas de conhecimento;
- b) melhorar as condições de acesso a educação do público do PRNA; e
- c) proporcionar melhorias no desenvolvimento dos assentamentos rurais por meio da formação e qualificação do público do PRNA e dos profissionais que desenvolvem atividades educacionais e técnicas nos assentamentos.

Destaque-se que, por meio da assinatura de Decreto do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 4 de novembro de 2010, o PRONERA passou de ação de governo para política de Estado e, com este ato, o público-alvo do programa, antes formado por assentados da reforma agrária, engloba agora, toda a população do campo. Atualmente, o PRONERA visa beneficiar agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, acampados, trabalhadores rurais assalariados, quilombolas, caiçaras, povos da floresta e caboclos.

De acordo com o Manual de Operações do PRONERA (2011, p. 13) estão entre os beneficiários do Programa:

- a) população jovem e adulta das famílias beneficiárias dos projetos de assentamentos criados ou reconhecidos pelo INCRA e Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNFC);
- b) alunos de cursos de especialização em Residência Agrária e Educação do Campo, promovidos pelo INCRA, bem como os estudantes egressos da graduação, em qualquer conhecimento e que tenham desenvolvido estágio, pesquisa ou extensão nos assentamentos;
- c) professores e educadores, com vínculo efetivo ou temporário com as secretarias municipais e/ou estaduais de educação, que exerçam atividades educacionais em atendimento direto às famílias beneficiárias, nas escolas localizadas nos assentamentos ou no entorno, que atendam à comunidade assentada;
- d) demais famílias cadastradas, desde que tenham o cadastro homologado pelo INCRA.

Quanto à operacionalização do Programa, o PRONERA, enquanto política pública fundamenta-se na gestão participativa e na descentralização das ações, sendo executado por meio de parcerias com Instituições Públicas Federais, Estaduais e Municipais e Instituições sem Fins Lucrativos, envolvidas com a Educação no Campo. Conforme artigo 14 do Decreto nº 7.352 do ano de 2010:

O INCRA celebrará contratos, convênios, termos de cooperação ou outros instrumentos congêneres com instituições de ensino públicas e privadas sem fins lucrativos e demais órgãos e entidades públicas para a execução dos projetos do âmbito do PRONERA (BRASIL, 2010)

No Portal dos Convênios do Governo Federal, encontram-se os seguintes conceitos para cada um dos instrumentos a serem utilizados na celebração do PRONERA:

- a) Convênio trata-se de um acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidade privadas, sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto,

atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. Assim, no que se refere ao PRONERA, deverá haver a demonstração do interesse recíproco entre o INCRA e a Instituição de Educação que apresentar o projeto.

- b) Já o Termo de Cooperação é o instrumento por meio da qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.
- c) O Contrato é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. Conforme Manual de Operações do PRONERA (2011), esse instrumento será utilizado nos casos em que a demanda apresentada e aprovada não contenha, entre as partes, os requisitos do interesse recíproco em regime de mútua cooperação, ou quando as instituições de ensino ofertarem projetos de cursos em turmas especiais para os beneficiários do PRONERA, sem financiamento da parte pedagógica, pelo Programa.

As Instituições de Ensino deverão encaminhar ao INCRA os projetos que serão submetidos a avaliação pela equipe do PRONERA. A equipe é responsável por verificar se são observadas todas as instruções contidas no Manual de Operações mais atualizado. Posteriormente o projeto é enviado a Coordenação Geral de Educação do Campo e Cidadania para análise da Comissão Pedagógica Nacional (CPN). Por conseguinte, haverá a implementação conforme disponibilidade orçamentária, mediante Termo de Cooperação ou Convênio. Os projetos não aceitos por falta de algum requisito ou reprovação deverão ser apreciados e reformulados.

Conforme o Manual de Operações do PRONERA (2011), a metodologia utilizada pelo PRONERA é a da Pedagogia da Alternância, enfatizando a existência de diferentes tempos pedagógicos, que se caracteriza pela alternância do tempo-escola e o tempo-comunidade.

3.4.3 Principais Ações do Programa

De acordo com as diretrizes do PRONERA, constantes no Manual de Operações (2011) e em conformidade aos seus objetivos, os cursos atendidos são:

- a) Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no ensino fundamental e médio;
- b) Capacitação e escolaridade de educadores para o ensino fundamental nas Áreas de Reforma Agrária;
- c) Formação inicial e continuada e elevação da escolaridade de professores que não possuem formação, sendo de nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio das licenciaturas;
- d) Curso técnico profissional;
- e) Formação profissional de nível superior, de âmbito nacional, estadual e regional em diferentes áreas de conhecimento, voltados para a promoção e o desenvolvimento sustentável no campo;
- f) Especialização em Residência Agrária e Educação do Campo;

A Educação de Jovens de Adultos das áreas de Reforma Agrária é uma política de universalização da educação escolar com qualidade social para todos. Desenvolve-se por meio de alfabetização e da continuidade dos estudos escolares nos ensinos fundamental e médio.

Os projetos de alfabetização da Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Ensino Fundamental, conforme LDB, artigos 37 e 38, serão oferecidos para maiores de quinze anos e a metas máximas e mínimas a serem apresentadas por projetos, são de 1200 e 240 educandos respectivamente. Assim, estima-se que cada turma terá em média 20 alunos por sala de aula.

Segundo as diretrizes do PRONERA, tem-se como finalidade da Educação de Jovens e Adultos do Ensino fundamental a capacitação, alfabetização e escolarização de jovens e adultos do campo que não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não concluíram na idade própria. Capacitados pedagogicamente e escolarizados, futuramente atuarão como agentes multiplicadores nas áreas da Reforma Agrária.

Já a escolarização da EJA no Ensino Médio e Técnico Profissionalizante serão oferecidos para os maiores de dezoito anos e se destinam à formação de professores no curso Normal e à formação de Técnicos Jovens e Adultos nas áreas de Reforma Agrária. Os cursos podem ser realizados na formação técnica para os que possuem o ensino médio concluíram o ensino fundamental. São alguns cursos técnicos profissionalizantes de nível médio já executados pelo PRONERA: Agropecuária, Agricultura Familiar, Zootecnia, Agroindústria, Agroecologia, Enfermagem, Saúde Comunitária, Gestão, Cooperativismo, Normal Médio e Rádio Comunitária.

Os projetos de formação profissional de nível superior para jovens e adultos de áreas de Reforma Agrária destinam-se ao cumprimento da garantia de formação profissional, mediante cursos superiores de graduação e pós graduação em diversas áreas de conhecimento. São cursos superiores já oferecidos: Ciências Agrárias, Engenharia Agrônômica, Direito, Ciências Sociais, Administração, Geografia, Pedagogia das Águas, Letras, Pedagogia, Jornalismo, História, Artes e Licenciatura em Educação do Campo. Também os cursos de Educação do Campo e Agricultura Familiar em pós graduação *lato-sensu*.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

Fundamentado numa análise da execução orçamentária e financeira do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), dos anos de 2009 a 2011, em relação ao alcance dos objetivos do Programa, fez-se pertinente uma revisão bibliográfica e documental quanto ao objeto.

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, pois são analisadas e compreendidas as condições técnicas, ambientais e organizacionais do trabalho e também, quantitativa, pois são analisados e traduzidos em números as informações para assim se obter os dados e posteriormente a conclusão. Contém uma abordagem de caráter descritivo, valendo-se também de dados de outros pesquisadores.

Kauark, Manhães e Medeiros (2010, p.26) fazem a seguinte análise acerca das formas de abordagem do problema:

A pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzida em números. A interpretação de fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa.

A pesquisa quantitativa considera o que pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de técnicas de estatística.

De acordo com Tozoni-Reis (2009), a pesquisa qualitativa defende a ideia de que, na produção de conhecimentos sobre fenômenos humanos e sociais, interessa muito mais compreender e interpretar seus conteúdos que descrevê-los.

Gonçalves (2005) esclarece a pesquisa com abordagem quantitativa é empregada em vários tipos de pesquisas, inclusive nas descritivas, principalmente quando buscam relação causa-efeito entre fenômenos.

Minayo (1998 *apud* TOZONI-REIS, 2009) afirma que não há razão para colocar em oposição essas duas abordagens (quantitativa e qualitativa).

Assim, a necessidade de utilização das abordagens qualitativa e quantitativa, justifica-se pelo fato de a pesquisa se propor a detectar os recursos destinados ao PRONERA, bem como a execução de suas despesas e identificar também os objetivos e opinião da Gestão do Programa, tanto em relação às suas ações em si, como a adequação orçamentária destinada no período objeto de pesquisa.

Sobre a pesquisa descritiva, Gil (2002), comenta que elas possuem como objetivo a descrição das características de uma população, fenômeno ou experiência. Por exemplo, quais características de um determinado grupo em relação a sexo, faixa etária, renda familiar, nível de escolaridade, etc. Comenta ainda que, algumas pesquisas descritivas pretendem determinar a natureza da relação entre variáveis, aproximando-se muito da pesquisa explicativa. Na presente pesquisa, tal característica apresenta-se no fato de que é preciso identificar os beneficiários do Programa, bem como apresentar dados que corroborem para a identificação dos objetivos do PRONERA.

Quanto aos procedimentos, conforme mencionado, adotou-se as pesquisas bibliográfica e documental. Para Gil (2002), nem sempre fica clara a distinção entre a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, já que boa parte das fontes usualmente consultadas nas pesquisas documentais tais como jornais, boletins e folhetos, podem ser tratadas como fontes bibliográficas. Assim, é possível se tratar a pesquisa bibliográfica como um tipo de pesquisa documental. Ainda de acordo com o autor, a principal diferença entre as duas é a natureza de suas fontes: na pesquisa bibliográfica os assuntos abordados recebem contribuição de diversos autores, enquanto que na pesquisa documental, os materiais utilizados geralmente ainda não receberam tratamento analítico.

Andrade (2012, p.60) faz a seguinte abordagem acerca da pesquisa bibliográfica: “Por ser de natureza teórica, a pesquisa bibliográfica é elemento obrigatório em qualquer tipo de pesquisa, pois é por meio desta que se toma conhecimento da produção científica existente sobre o tema pesquisado”.

Neste estudo, a pesquisa bibliográfica foi utilizada tendo em vista buscar na literatura conceitos concernentes à execução orçamentária e financeira na União, mediante conceitos e abordagens de diversos autores.

Conforme Siena (2007, p. 66-67) “a pesquisa documental é elaborada utilizando materiais (documentos, bancos de dados, etc.) que não receberam tratamento analítico ou que podem ser re-elaborados pelo pesquisador”.

A pesquisa documental no estudo deu-se de forma imprescindível, uma vez que foram utilizados Relatórios de Gestão dos Órgãos que direta ou indiretamente envolveram-se na pesquisa, bem como as Legislações e Manuais pertinentes ao assunto abordado.

Em relação ao instrumento de coleta de dados foi utilizada a entrevista:

Existem três tipos de entrevistas: estruturada, semi-estruturada e não-estruturada. Entende-se por entrevista estruturada aquela que contém perguntas fechadas, semelhantes a formulários, sem apresentar flexibilidade; semi-estruturada a direcionada por um roteiro previamente elaborado, composto geralmente por questões abertas; não-estruturada aquela que oferece ampla liberdade na formulação de perguntas e na intervenção da fala do entrevistado. (MANZINI 2004 *apud* BELEI et al, 2008, p. 189)

Foi escolhida a entrevista semiestruturada por acreditar que seja mais flexível na abordagem do assunto e na interpretação dos dados, propiciando maior clareza às respostas do entrevistado. O sujeito da entrevista foi representado pela Coordenadora da gestão do PRONERA no Ceará, pois se acredita que a mesma é capaz de dar respostas claras e concisas à respeito do que a pesquisadora pretende esclarecer por meio da entrevista.

Conforme mencionado, a fase inicial do trabalho centrou-se na pesquisa bibliográfica, através do levantamento de estudos e referências de autores pertinentes ao desenvolvimento do trabalho, a fim de identificar a literatura relativa ao tema objeto da pesquisa, que servirá de fonte direta para um melhor conhecimento do assunto. Deste modo, foram abordados inicialmente os processos de execução orçamentária e financeira no âmbito da União. Fez-se pertinente também, um levantamento documental acerca do PRONERA, inserido dentro de uma realidade de lutas e manifestações de melhoria da qualidade de vida da população do campo, procurando-se apresentar seu histórico, características e objetivos.

Ademais, foi feito um levantamento documental sobre os dados das execuções orçamentárias e financeiras no âmbito do PRONERA, dos anos de 2009 a 2011. A escolha desses anos deu-se por representar um período de grandes transformações na operacionalização do Programa, que sofreu vários impactos Legislativos, que foram determinantes na consecução das suas ações.

5 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PRONERA

Também serão abordados os principais resultados alcançados em relação à análise das dotações orçamentárias e financeiras das ações do PRONERA, tendo como objeto de estudo o Programa a nível Nacional e no Estado do Ceará. Para uma melhor abordagem, as análises foram divididas em uma primeira análise que se refere à entrevista e depois, de acordo com as quatro ações do Programa.

5.1 Identificação do Programa de Governo Educação no Campo

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), ora denominado Educação no Campo, é um Programa de Governo do tipo finalístico (de acordo com a classificação mais recente, é chamado Programa Temático), que tem por objetivo geral a promoção da capacitação e acesso a educação formal dos trabalhadores e trabalhadoras das áreas de Reforma Agrária. Tem de objetivo específico promover ações educativas por meio de metodologias à realidade sociocultural do campo e também propiciar capacitação aos profissionais egressos dos cursos de ciências agrárias.

Conforme o modelo institucional adotado no Brasil, o Plano Plurianual compõe-se de Programas que reúnem um conjunto de ações e que precisam ter seus resultados avaliados por meio de indicadores capazes de revelar a evolução do plano. Nesse sentido, os indicadores ou parâmetros utilizados no Programa Educação no Campo, são a taxa de jovens e adultos das áreas de Reforma Agrária matriculados no ensino fundamental (calculado pela relação percentual entre a quantidade de jovens e adultos de áreas de Reforma Agrária matriculados no ensino fundamental e o universo de jovens e adultos em Projetos de Assentamento) e taxa de jovens das áreas de Reforma Agrária não alfabetizados (calculado pela relação percentual entre a quantidade de jovens e adultos das áreas de Reforma Agrária não alfabetizados e o número de pessoas com idade superior a 15 anos nos projetos de assentamento do INCRA).

Conforme relatado no Relatório de Gestão de 2011 do INCRA, duas questões que afetam diretamente a avaliação por meio do índice apresentado. A primeira se dá pelo fato de que o número utilizado para demonstração do indicador corresponde a dados apurados em pesquisa realizada em 2004, sendo prejudicada a apuração em virtude da defasagem com relação ao número existente de alunos matriculados. A outra questão é que o índice não leva em consideração às demais ações de ampliação na qualificação profissional dos trabalhadores

rurais por meio dos cursos técnicos profissionalizantes de nível médio, superior e especialização.

Diante do exposto, os Relatórios Anuais do INCRA de 2009 e 2010 não apresentam os índices alcançados nos exercícios, somente o Relatório de 2011, que levou em consideração às informações da Pesquisa Nacional de Qualidade na Reforma Agrária, realizada em 2010, pelo fato do índice estar mais atualizado do que a pesquisa de 2004. Todavia, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011 do Governo Federal, apresenta os índices alcançados em 2009. Para melhor demonstrar, apresentamos o quadro abaixo:

Quadro 2 : Informações sobre índices alcançados

Indicador (Unidade de Medida)	Índice de Referência		Índice Alcançado em 2009	Índice Alcançado em 2010	Índice Alcançado em 2011
	Data	Índice			
Taxa de Jovens e Adultos das Áreas de Reforma Agrária Não Alfabetizados (%)	31/12/2004	11,00	12,35	Não possui	15,58
Taxa de Jovens e Adultos das Áreas de Reforma Agrária Matriculados no Ensino Fundamental (%)	31/12/2004	50,31	55,68	Não possui	55,72

Fonte: Relatório de Avaliação do Plano Plurianual – Governo Federal (2012)

Percebe-se que a desatualização dos dados pode comprometer a análise dos índices alcançados. Assim, levando-se em consideração os dados apresentados em 2011 e considerados mais atualizados e próximos da realidade, vê-se que a taxa de jovens e adultos nas áreas de Reforma Agrária não alfabetizados teve um crescimento de 4,58% se comparado a 2004, ao passo que a taxa de jovens e adultos matriculados cresceu 5,41 %. Não se conseguiu identificar o porquê da controvérsia dos números, uma vez que aumentando o percentual de matriculados, o percentual de não alfabetizados não diminuiu. Também não foi possível a identificação dos índices no Estado do Ceará, uma vez que estes dados não estão consolidados oficialmente em seus Relatórios de Gestão.

A seguir, serão apresentados dados obtidos na entrevista e na pesquisa documental acerca das metas e execuções orçamentárias e financeiras do PRONERA.

5.2 Entrevista

A gestão nacional do Programa é exercida pela Coordenação Geral de Educação no Campo e Cidadania (DDE) e Divisão de Educação do Campo (DDE-1), com a assessoria e consultoria da Comissão Pedagógica Nacional (CPN) do PRONERA. Nos Estados, o PRONERA deverá contar com um Colegiado Executivo Estadual, que será coordenado por um servidor da equipe do PRONERA indicado pela superintendência regional do INCRA e composto por representante da superintendência, das instituições parceiras do Programa, dos movimentos sociais e sindicais, da secretaria estadual de educação e de representação das secretarias municipais.

Um dos objetivos desta pesquisa é identificar a opinião na gestão do PRONERA acerca da adequação orçamentária e financeira destinada ao Programa. Desta forma, foi selecionada a Coordenadora do PRONERA no Estado do Ceará, servidora do INCRA. Conforme definido na metodologia, a entrevista se deu por meio de perguntas semiestruturadas. Foi possível ainda, obter opinião sobre a atuação do PRONERA, suas principais parcerias e desafios. A entrevista completa foi transcrita e, após várias leituras para análise do conteúdo, procurou-se nesta subseção isolar os elementos mais significativos. A transcrição completa da entrevista encontra-se anexa à pesquisa (Apêndice A).

As informações obtidas durante a entrevista foram de suma importância na construção na pesquisa, pois propiciou a pesquisadora atentar para fatos relevantes referente ao tema pesquisado. Isso se deu, especialmente, pela entrevistada conhecer bem todos os processos que envolvem o dinamismo do Programa, bem como conseguir transmitir de forma clara essas informações.

A importância do PRONERA no processo educacional no campo foi abordada logo na primeira pergunta. Sobre isso, a entrevistada respondeu que o Programa, que está completando em 2013, 15 anos de existência, tem sua importância à medida que ele garante acesso a educação aos jovens e adultos de assentamentos de Reforma Agrária de todo o Brasil.

No segundo questionamento da entrevista aborda-se sobre as condições de espaços e locais onde os alunos têm aulas. A entrevistada explicou que quando se trata da ação Educação de Jovens e Adultos (EJA), as aulas acontecem nos próprios assentamentos, podendo ser em escolas municipais, igrejas, salões comunitários. Nos acompanhamentos que

são realizados, detectam-se possíveis locais inadequados e por meio das parcerias são feitas articulações na busca de melhoria. Quando são cursos de nível superior, especialização, o Tempo ocorre nas Universidades Escola (os cursos funcionam baseados na metodologia da Pedagogia da Alternância, em que os alunos têm o período de aprendizado na Universidade, que é o Tempo Escola e Tempo Comunidade, que é no assentamento), que geralmente apresentam boas condições de ensino.

Na terceira pergunta da entrevista, procurou-se identificar o diferencial do PRONERA em relação aos outros Programas voltados para educação na União. Como grande diferencial, a coordenadora estadual do Programa destacou o fato de o PRONERA trabalhar dentro dos princípios da educação do campo, levando em conta o contexto que esses cidadãos estão inseridos. Assim eles aprendem além da escrita e da leitura, aprendem também a refletir suas realidades. A entrevistada exemplificou que há casos de alunos tiveram toda formação educacional em escolas do PRONERA e que hoje são educadores, professores, concursados. Há ainda aqueles que foram contratados pelo INCRA para trabalharem nos seus assentamentos em projetos de Assistência Técnica. Como ressalta a entrevistada, esses ex-alunos voltam para o campo, assumem suas identidades de homens camponeses e ajudam a melhorar a qualidade de vida dos assentamentos.

Em relação aos impactos causados no Programa pela proibição da celebração de convênios pelo TCU, em 2008, assunto da quarta pergunta, a entrevistada foi enfática ao dizer que foi um período de prejuízos, visto que muitos projetos já estavam aprovados para serem conveniados e tiveram que aguardar. Falou ainda em relação aos recursos financeiros que ficaram impedidos de serem utilizados e tiveram reflexo negativo no outro exercício.

A quinta pergunta da entrevista abordou uma conquista no âmbito do Programa, que em 2010 foi instituído como política pública de educação no campo, alcançando um número maior de beneficiários e assegurando o comprometimento de governos futuros com a criação de cursos voltados para a população do campo. A entrevistada considerou uma medida muito importante, visto que os cursos ofertados pelo PRONERA vão cada vez mais alcançar um número maior de pessoas que antes não tinham acesso a educação formal, bem como permitir aos técnicos do INCRA uma maior capacitação, participando de cursos de especialização.

Na sexta pergunta, pediu-se que a entrevistada fizesse uma breve avaliação sobre os avanços qualitativos do Programa no Ceará. Ela frisou que o Ceará foi um dos Estados

pioneiros do PRONERA, começando com a educação de jovens e adultos e capacitação dos educadores. Nesse período de início até hoje, as parcerias aumentaram, bem como os níveis de educação e a quantidade de cursos. A coordenadora do Programa no Estado exemplifica que já houve no Ceará cursos de graduação de Jornalismo da Terra, Serviço Social, especialização em Residência Agrária e agora estão sendo feitos projetos para uma segunda graduação. Essa oferta de mais cursos, mais parcerias e de outros níveis de formação, ela considera como importante.

No que diz respeito às execuções orçamentárias e financeiras do PRONERA, quando perguntada se foram suficientes e adequadas para atender a demanda das ações do Programa, a entrevistada começou respondendo que à medida que o Programa foi se fortalecendo, também foram aumentando os recursos financeiros. Depois, lembrou que as Universidades devem apresentar projetos e sendo eles apresentados, procura-se a disponibilização orçamentária. Ainda, ressaltou os entraves que houve na apresentação de projetos de convênios em virtude da determinação do TCU que impedia a celebração desse instrumento no âmbito do PRONERA e também as questões burocráticas que envolvem todo o Programa, que por vezes acabam atrasando o recebimento dos recursos, como a demora nas prestações de contas.

Na oitava pergunta procurou-se obter a percepção da gestão do PRONERA em relação aos benefícios econômicos, socioculturais e ambientais para os beneficiários, advindos do Programa. Como resposta, a entrevistada disse que o Programa não visa o benefício econômico, embora com a melhoria na vida profissional, melhorem-se também as condições de renda. Salientou que através dos cursos do PRONERA os alunos aumentam seu nível de inserção no assentamento e que em todos os cursos são trabalhadas as questões ambientais. Na visão da coordenadora, tudo isso propicia benefícios socioculturais e ambientais para os alunos e para os seus assentamentos.

Foi pedido na nona pergunta que a entrevistada falasse a respeito das parcerias com as Universidades no Ceará. Em relação a isso, lembrou das principais Universidades parceiras nos anos de existência do PRONERA no Ceará, como a UFC e a UECE, e os cursos que já foram desenvolvidos nessas instituições, como EJA, Jornalismo da Terra, Serviço Social e Magistério da Terra. Falou ainda das parcerias desenvolvidas com outras instituições, como a Universidade Vale do Acaraú (UVA), Universidade Regional do Cariri (URCA) e MEB (Movimento de Educação de Base).

Na última pergunta da entrevista, buscou-se identificar em que é preciso avançar para que o Programa cada vez mais se consolide. Logo, a entrevistada citou a questão legislativa e burocrática, que acredita trazer muitos impedimentos e atrasos nos processos. A coordenadora salientou a importância de se melhorarem, por exemplo, os processos licitatórios, que pela demora muitas vezes acabam por prejudicar os planos de trabalho, atrasar as aulas e atrapalhar a questão pedagógica. Falou ainda que as Universidades, no que diz respeito à questão pedagógica, são muito competentes, mas têm limitações quanto aos processos financeiros. Também, do setor contábil do INCRA, que precisa analisar todos os processos, mas dispõe de poucos recursos humanos. Outro fator que a entrevistada citou que precisa avançar é o maior engajamento e preparo das Universidades para receber os alunos do PRONERA.

Considera-se importante destacar alguns pontos relevantes da entrevista, que contribuíram diretamente na construção desta pesquisa.

Inicialmente, em relação aos benefícios que os cursos do PRONERA propiciam aos seus alunos, de forma a não somente ajudá-los na leitura e na escrita, mas também na compreensão do espaço em que estão inseridos. É coerente essa observação, pois esse fato fortalece o PRONERA como Política Pública de educação no campo e também para o campo.

Por conseguinte, ressaltar o aumento das parcerias, da quantidade de cursos e da variação de cursos ofertados. Isso mostra a preocupação do PRONERA em estabelecer políticas que favoreçam o aprendizado em todos os níveis de educação, propiciando ampliação dos conhecimentos dos alunos.

Por último, do que diz respeito às execuções orçamentárias e financeiras, evidenciar fatores que impactam no desenvolvimento dos projetos, como a proibição da celebração de convênios de 2008 a 2010 e os trâmites processuais que envolvem o Programa. Em relação a proibição do TCU da celebração dos convênios durante dois anos, é perceptível que esse período representou prejuízo tanto no que diz respeito ao orçamento do Programa, como na ampliação da quantidade de cursos e parcerias, visto que desde o início do PRONERA, a maioria das parcerias desenvolviam-se por meio de convênio e a mudança de instrumento requereria um longo período de adaptação.

Em respeito aos trâmites processuais, observa-se que eles, embora necessários, acabam por atrasar a dinâmica do Programa. Os longos processos licitatórios, a demora na

prestação de contas, o retardamento das análises dos processos pelo setor de contabilidade no INCRA, foram alguns dos pontos levantados e que se entende serem responsáveis pela falha na execução financeira, prejudicando o andamento dos cursos, que tem seus cronogramas de trabalho preestabelecidos e ficam impedidos de executá-los ou os retardam pela falta dos recursos no tempo correto.

5.3 Execução Orçamentária e Financeira do PRONERA

Os Programas de Governo que são instrumentos que orientam as políticas públicas e as medidas a serem adotadas na promoção da integração entre o Governo e a sociedade precisam ter alinhadas suas metas, objetivos, planejamento orçamentário e execução financeira para que possam alcançar sucesso.

No Quadro 3 são apresentadas as informações das execuções orçamentárias e financeiras do PRONERA dos anos de 2009 a 2011.

Quadro 3 – Informações Orçamentárias e Financeiras do Programa a nível Nacional

Ano	Dotação		Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Restos a Pagar não processados	Descentralização por Destaque Orçamentário	Valores Pagos
	Inicial	Final					
2009	70.362.000,00	26.703.589,00	16.690.170,00	9.317.800,00	7.392.611,00	5.418.108,00	9.036.551,00
2010	70.800.000,00	16.434.945,49	11.794.628,09	7.886.505,74	-	3.534.472,40	7.676.185,74
2011	30.700.000,00	30.700.000,00	21.360.209,62	8.695.613,70	12.664.595,92	-	8.112.899,88

Fonte: Relatórios Anuais de Gestão INCRA Sede (2009, 2010 e 2011)

No ano de 2009 a dotação orçamentária do PRONERA aprovada na LOA foi de R\$ 70.362.000,00, ajustada posteriormente por Decreto, para R\$ 26.703.589,00. Diante da continuidade das proibições dos pagamentos de bolsas aos alunos e de celebração de convênios, da dotação prevista, 61% foi contingenciada, medida essa tomada para que o Programa não sofresse retaliação no outro exercício, por má execução. Houve a descentralização por meio de destaque orçamentário para a realização de parcerias no valor de R\$ 5.418.108,00. Somados os destaques orçamentários com os recursos liberados para as Superintendências foram descentralizados R\$ 23.036.305,47. Ressalte-se que mesmo com todas as dificuldades encontradas desde 2008, o Programa contou em 2009 com a execução de 72 cursos nos diversos níveis de ensino, com o total de 35 parcerias.

Em 2010, o TCU voltou a autorizar a celebração de convênios no âmbito do PRONERA, por meio do Decreto nº 3269 do ano de 2010, porém como a permissão deu-se no final desse ano, não houve tempo hábil para a celebração de novas parcerias. Dadas

ascircunstâncias, mais uma vez houve a necessidade do contingenciamento de recursos, no montante de R\$ 43.258.411,00. Houve liberação de recursos no total de R\$ 9.131.429,94 para as Superintendências Regionais e destaque orçamentário de R\$ 3.534.472,00 para os termos de cooperação com instituições Federais. Nesse ano, o Programa contou com 18.118 alunos em sala de aula matriculados desde a ação EJA, até cursos de nível superior.

Ainda em face das dificuldades enfrentadas desde o início de 2009, não houve em 2011 a inserção de alunos como projetado, somados aos ajustes dos projetos tendo em vista a elaboração do novo manual de operações do PRONERA, que continha novidades acerca das determinações voltadas para as celebrações de convênios. O Relatório de Gestão de 2011 ainda credita a execução orçamentária e financeira abaixo da projeção à publicação do Decreto 7.952/11 que dispunha sobre a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades sem fins lucrativos e do Decreto nº 7.568/11 que decidiu a realização de Chamada Pública para a contratação destas instituições. Os convênios que já estavam em tramitação foram interrompidos. A dotação orçamentária final deste ano foi no montante de R\$ 30.700.000,00, ficando assim dividido: R\$ 6.700.000,00 para a ação Educação de Jovens e Adultos, R\$ 6.000.000,00 para a ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação em Assistência Técnica, Pedagógica e Social e R\$, 15.500.000,00 na ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária. Por fim, R\$ 2.500.000,00 para a Gestão e Administração do Programa.

A seguir, serão descritas as ações do Programa a nível Nacional e no Estado do Ceará, bem como suas metas e orçamentos. Como já dito anteriormente, o Programa divide-se em quatro ações, que são: Educação de Jovens e Adultos (EJA), Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para Reforma Agrária, Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social e Gestão e Administração do Programa.

5.3.1 Educação de Jovens e Adultos

A ação Educação de Jovens e Adultos(EJA) é uma atividade voltada para a capacitação, alfabetização e escolarização de jovens e adultos assentados pela Reforma Agrária que não tiveram acesso ao ensino fundamental ou não concluíram na idade adequada. Também, propicia a escolarização de educadores para que possam atuar como multiplicadores e organizadores de atividades educativas.

A situação de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais, embora se apresente em índices maiores no campo, representa a carência da elevação da escolaridade do País como um todo. Diante desta realidade, o PRONERA busca parcerias para que possa desenvolver metodologias que sejam capazes de reduzir os altos índices de analfabetismo da população do campo, dando-lhes além das condições de domínio da leitura e escrita, conhecimentos básicos de desenvolvimento sustentável.

Em relação a operacionalização da ação, as metas físicas, que são as quantidades de produtos ofertados por ação num determinado período e instituída para cada ano, tiveram realização nos três anos quase sempre maiores do que o previsto, com exceção aos anos de 2009 e 2010 no Ceará. Há de se levar em consideração que as ações são de forma continuada e que alguns convênios tem previsto cronograma de desembolso no exercício, enquanto outros apenas a execução de atividades e finalização dos cronogramas físicos. Abaixo, temos a análise da execução física, orçamentária e financeira da ação, ano a ano.

Quadro 4 – Execução Física da ação EJA realizada em 2009

Regionalização	Meta Prevista PO 2009	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	16.400	21.076	128%
Ceará	400	319	76,75%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2009); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2009)

Em 2009, a nível Nacional, o percentual da meta física realizada foi de 128%. Vale ressaltar que sendo as ações de forma continuada, constavam no exercício de 2009, alunos de exercícios anteriores. Porém, mesmo que a meta tenha sido ultrapassada, a totalidade dos recursos não foi gasta, tendo em vista a proibição da celebração dos convênios e a maioria dos projetos aprovados valer-se-iam desse instrumento.

No Ceará, a meta física realizada foi menor do que a prevista. O Relatório de Gestão 2009 atribui a desistência de alguns alunos e o fechamento de algumas salas de aulas à demora na compra de parte do material escolar, que gerou insatisfação de alunos e professores.

Quadro 5 – Execução orçamentário-financeira da ação EJA realizada em 2009

Regionalização	PO 2009	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	16.400.000,00	8.896.900,00	5.417.446,73	60,80%	2.969.553,93	33,37%	2.969.553,93	33,37%
Ceará	178.552,80	178.552,80	178.552,80	100%	0,00	0%	0,00	0%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2009); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2009)

No Brasil, da dotação orçamentária recebida, houve 60,8% do empenho emitido e 33,37% dos valores liquidados e pagos. Ainda, houve destaque orçamentário de R\$ 221.728,16 para as instituições Federais. No Ceará, toda a dotação prevista inicialmente teve seu empenho emitido. Não há informação do montante pago ou de inscrição em restos a pagar para 2009.

Quadro 6 – Execução Física da ação EJA realizada em 2010

Regionalização	Meta Prevista PO 2010	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	4.426	13.365	302%
Ceará	2.286	2.205	96,46

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2010); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2010)

No ano de 2010 o Programa contou nacionalmente com o atendimento de 13.165 alunos, sendo que 13.125 representam parcerias de exercícios anteriores. No Ceará, a ação de Educação de Jovens e Adultos foi desenvolvido por meio de três projetos de escolarização. Outros dois projetos que haviam sido celebrados não foram executados, não havendo também o repasse financeiro.

Quadro 7 – Execução orçamentário-financeira da ação EJA realizada em 2010

Regionalização	PO 2010	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	4.211.212,00	893.999,00	781.389,86	87%	244.000,00	27%	244.000,00	27%
Ceará	2.167.599,00	449.999,00	337.389,86	74,97%	0,00	0%	0,00	0%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2010); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2010)

Para a ação no Brasil, a dotação orçamentária final foi de R\$ 893.999,00. Deste montante, 87% das despesas empenhadas foram emitidas, tendo sido 27% liquidadas e pagas. Houve descentralização por meio de destaque orçamentário de R\$ 2.100,00. Foram inscritos em restos a pagar para 2010 o montante de R\$ 2.447.892,80. O Relatório de Gestão 2010 relata que houve nesse período uma significativa desarmonia entre a execução orçamentária e

a física, visto que a maioria das parcerias que ainda estavam em execução não tinham mais previsão de descentralização de recursos com o orçamento de 2010, pois o cronograma de desembolso já estava em tese atendido, mas faltava receber o financeiro. Na ação no Ceará, do montante previsto, 74,97% do empenho foi emitido e não houve liquidação ou pagamento das despesas. Não há informação de restos a pagar. O Relatório de Gestão 2010 aponta algumas dificuldades que impossibilitaram a ampliação do atendimento de mais alunos, como a dificuldade dos convenentes em operar no sistema de convênios, atrasando a prestação de contas e também o atraso na compra de material didático e óculos para os alunos, devido aos trâmites de processo licitatório. Tendo em vista esses entraves, a ação no Ceará ficou com um passivo na liberação financeira, inscrevendo em restos a pagar o total de R\$ 337.389,86 para 2011.

Quadro 8 – Execução orçamentário-financeira da ação EJA realizada em 2011

Regionalização	Meta Prevista PO 2011	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	2.617	9.005	344,09%
Ceará	1.115	1.967	176,41%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2011); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2011)

Ainda com os mesmos desafios dos anos anteriores, em 2011, a nível nacional, a meta física realizada sobressaiu-se em relação ao previsto, dadas as questões de continuação, sendo que dos 9.005 alunos matriculados nesse período, Nacionalmente, 5.305 alunos eram oriundos de exercícios anteriores. Houve a celebração de quatro novas parcerias e inserção de 3.700 em sala de aula. A meta física ultrapassou a execução financeira devido aos cursos em vigência que não tinham mais previsão de orçamento, estando as parcelas devidamente liquidadas. A meta inicial da ação no Ceará era de 1.115 alunos, tendo alcançado 1.997. Ressalte-se que todos esses alunos alcançados eram provenientes de exercícios anteriores. Assim como nos anos anteriores, a demora nos trâmites processuais retardando o repasse dos recursos foi apontada como determinante para o atraso da execução dos projetos.

Quadro 9 – Execução orçamentário-financeira da ação EJA realizada em 2011

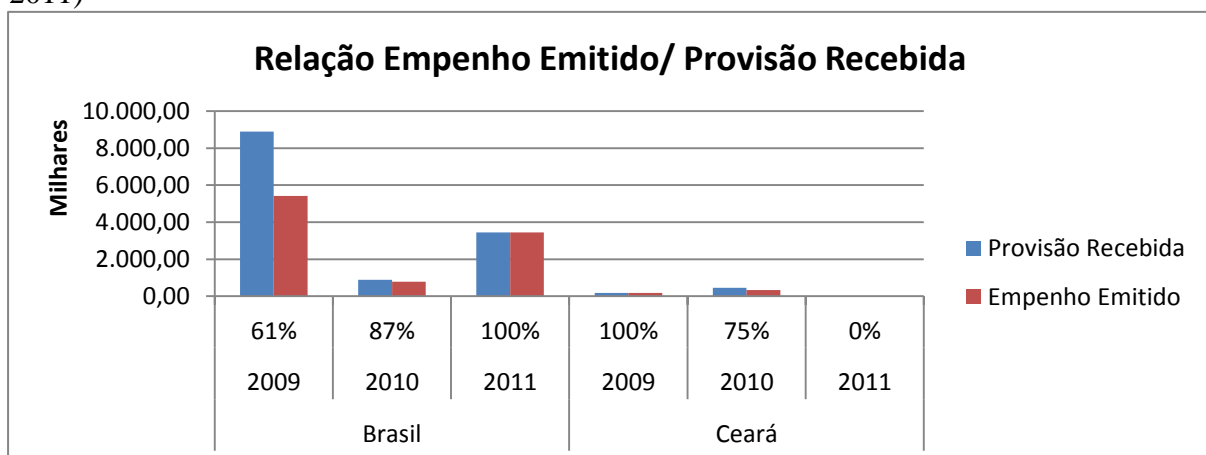
Regionalização	PO 2011	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	6.700.000,00	3.444.084,83	3.444.084,83	100%	1.044.233,07	30,31%	1.044.233,07	30,31%
Ceará	1.115.310,00	0,00	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2011); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2011)

Nesse período, a execução orçamentária sofreu impacto do Decreto 7.592/11, pois só passou a liberar os recursos após a certificação de regularidade das instituições privadas e também em virtude ao pouco tempo de adequação ao chamamento público. No Brasil, foi recebido em 2011, 54% da dotação inicialmente prevista, tendo sido a despesa 100% empenhada e 30,31% liquidadas e pagas. Foram inscritos em restos a pagar para 2011 R\$ 1.784.480,25. No Ceará, a provisão prevista para a ação nesse ano foi de R\$ 1.115.310, porém, segundo consta no Relatório de Gestão 2011, a provisão não foi recebida. O Relatório não destaca os motivos. Foi inscrito em restos a pagar para 2011 o montante de R\$ 337.389,86.

Os gráficos abaixo demonstram a execução orçamentária e financeira da ação do período de 2009 a 2011.

Gráfico 2 – Relação entre o empenho emitido e a provisão recebida na ação EJA (2009 a 2011)



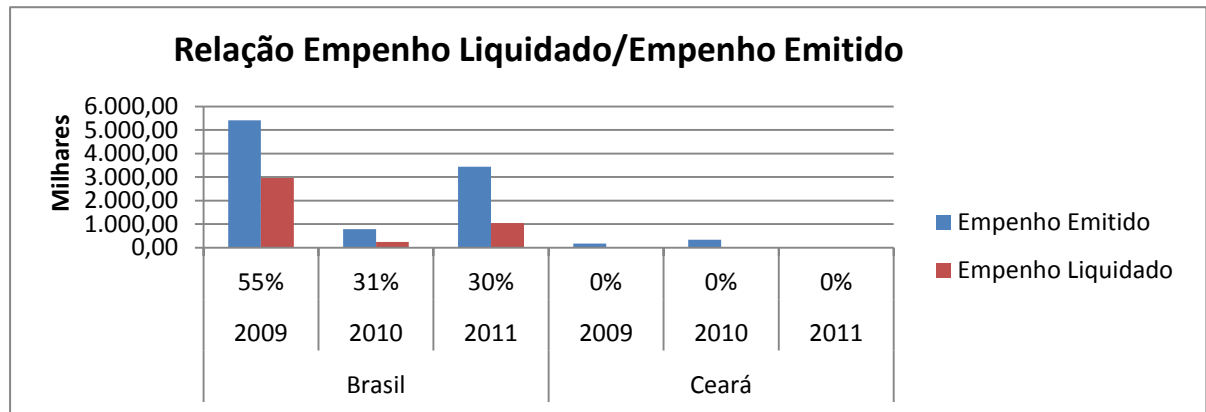
Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011); Relatórios de Gestão INCRA SR 02 Ceará (2009 a 2011).

Observa-se no Gráfico 2 que, a nível Nacional, na ação Educação de Jovens e Adultos, a relação entre a dedução do saldo da dotação orçamentária disponível para execução das despesas cresceu dos anos de 2009 a 2011. Mesmo que em 2009, os valores absolutos de provisão recebida e empenho emitido tenham sido maiores, nos anos subsequentes os valores relativos sobressaíram-se. Deve-se levar em consideração que em 2009 e 2010 ainda vigorava o Decreto do TCU que impedia a celebração de convênios, diminuindo assim, a quantidade de parcerias e cursos.

Conforme o Relatório de Avaliação Setorial do PPA do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA (2012) é preciso ampliação da disponibilidade orçamentária para que se possam aumentar as parcerias e cada vez atingir um número maior de

beneficiários. No Ceará, vê-se uma situação inversa, em que a relação entre empenho emitido/provisão recebida foi diminuindo de 2009 a 2011. O que se observa, entretanto, é que em 2011 a provisão orçamentária não foi recebida, visto que os alunos atendidos pela ação nesse ano eram provenientes de anos anteriores e não havia mais previsão de recebimento.

Gráfico 3 – Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação EJA (2009 a 2011)



Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011); Relatórios de Gestão INCRA SR 02 Ceará (2009 a 2011).

No que se refere à verificação do direito adquirido pelo credor em relação às despesas empenhadas, observa-se no Gráfico 3, que no Brasil, nos anos de 2009 a 2011, houve relativo decréscimo do estágio de liquidação. No Ceará, a questão da liquidação da despesa já é um pouco mais grave, visto que, nos três anos elencados não houve a observação deste estágio. Tanto a nível Nacional, como Estadual, o que se pode observar e conforme relatam os Relatórios de Gestão, há vários entraves que impossibilitam a boa execução financeira da ação, como a dificuldade de operacionalizar o sistema de convênios, as prestações de contas atrasadas, a demora na apreciação pelo setor contábil do INCRA.

Vale observar também o Decreto nº 7.952 de 2011 que dispunha sobre a avaliação da regularidade da execução dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados com entidades sem fins lucrativos. Por fim, foram vários os trâmites processuais e contábeis que acabaram por prejudicar a execução financeira. Dessa forma, conforme relatado anteriormente, o INCRA sempre recorria ao contingenciamento das despesas e a inscrição em restos a pagar.

5.3.2 Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social

A ação Concessão de Bolsas e Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social, é uma atividade que tem por finalidade propiciar para os alunos dos cursos profissionalizantes de nível médio e superior do PRONERA, bolsa de estudo e/ou estágio para atuarem junto as equipes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), às escolas e outros programas de Governo em execução nos assentamentos. Também, propicia a capacitação de profissionais egressos das ciências agrárias e áreas afins da Reforma Agrária, direcionando-os às peculiaridades dos assentamentos.

Desde o ano de 2008 a ação encontrou entraves no seu desenvolvimento com a proibição do pagamento de bolsas a professores e alunos, determinada pelo MEC, visto que os projetos celebrados previam este pagamento. Foi realizada uma parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de termo de cooperação, que prevê o atendimento a aproximadamente 6.016 estudantes até 2013. No Estado do Ceará, até o ano 2011 esta ação não estava presente.

Os Quadros de 10 a 15 demonstram as metas previstas e realizadas da ação, que tem como unidade de medida o profissional capacitado. Mostra também a execução orçamentária e financeira no período.

Quadro 10 – Execução Física da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2009.

Regionalização	Meta Prevista PO 2009	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	2.180	474	21,74%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2009)

Conforme demonstra o Quadro 10, em âmbito Nacional, por meio da parceria com o CNPq, em 2009 a ação conseguiu realizar 21% da sua meta, atendendo ao pagamento de 474 profissionais.

Quadro 11 – Execução orçamentário-financeira da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2009

Regionalização	PO 2009	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	10.902.400,00	1.825.188,00	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2009)

Como se observa no Quadro 11, da provisão de R\$ 10.902.400,00 foram recebidos R\$ 1.825.188,00. O repasse foi feito a instituição de ensino por meio de destaque orçamentário, no valor de R\$ 857.963,64. Houve a necessidade de bloqueio dos recursos afim de que outras ações não fossem atrasadas em sua realização, dependendo do orçamento.

Quadro 12 – Execução orçamentário-financeira da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2010

Regionalização	Meta Prevista PO 2010	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	1.260	2.222	176%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2010)

No ano de 2010, as ações nacionais que se deram de forma continuada, atenderam 2.222 alunos, por meio do CNPq.

Quadro 13 – Execução orçamentário-financeira da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2010

Regionalização	PO 2010	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	6.300.000,00	0,00	0,00	0%	0,00	0%	0,00	0%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2010)

A dotação inicial aprovada na LOA foi de R\$ 11.000.000,00. O recurso liberado seria utilizado no pagamento da parcela da parceria celebrada com o CNPq. Como o recurso de 2009 não foi gasto naquele exercício, aconteceu em 2010. Após verificar-se a necessidade de reprogramação na dotação orçamentária de 2010 para 2011 houve o bloqueio da ação para não que não houvesse impacto negativamente por má execução orçamentária.

Quadro 14 – Execução orçamentário-financeira da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2011

Regionalização	Meta Prevista PO 2011	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	370	1.200	324,32%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2011)

No ano de 2011 a meta prevista de atendimento era de 370 alunos, sendo que a ação atendeu 1.200, dos quais 897 eram provenientes de exercícios anteriores.

Quadro 15 – Execução orçamentário-financeira da ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social realizada em 2011

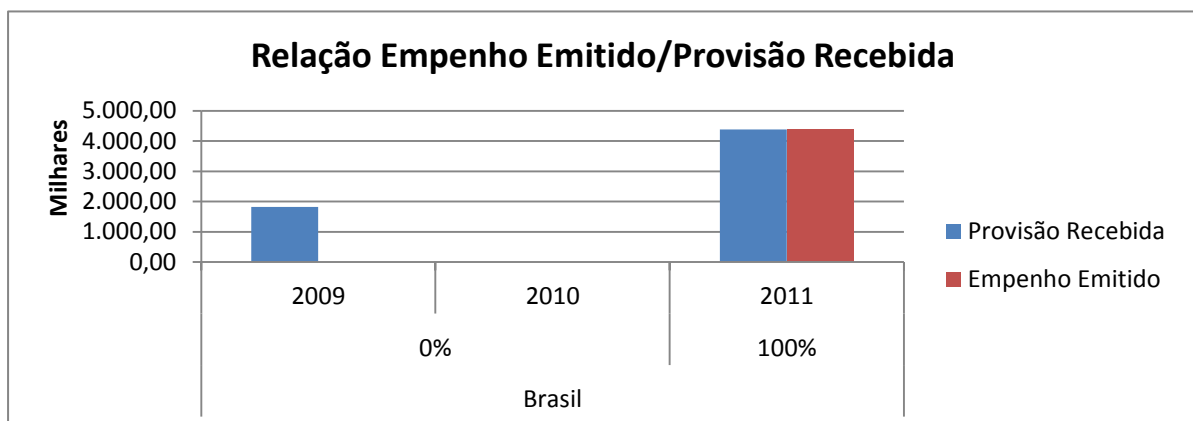
Regionalização	PO 2011	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	R\$ (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	6.000.000,00	4.382.227,12	4.382.227,12	100%	1.322.910,41	30,18%	1.126.669,41	25,70%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2011)

Durante esse ano a limitação quanto ao pagamento de bolsas continuou sendo entrave na execução orçamentário-financeira, à medida que a proibição impacta diretamente no gasto dos recursos. Foi realizado 22% da dotação orçamentária de R\$ 6.000.000,00, tendo sido 30,18% da despesa empenhada e 25,70% pagos. Houve a inscrição de R\$ 538.216,51 em restos a pagar, tendo sido R\$ 536.468,00 pagos.

O Gráfico 4 demonstra a execução orçamentária e financeira da ação no período de 2009 a 2011.

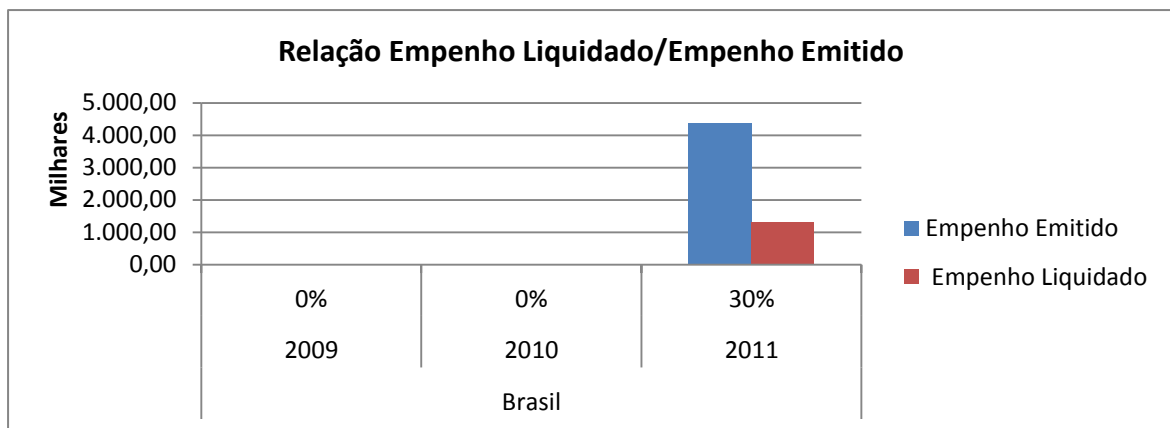
Gráfico 4 – Relação entre o empenho emitido e a provisão recebida na ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social (2009 a 2011)



Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011)

A ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social, que durante os anos de 2009 a 2011 não esteve presente no Estado do Ceará, conforme relatado anteriormente, sofreu alguns impactos que afetaram diretamente sua execução orçamentário-financeira, como a proibição do pagamento de bolsas a alunos e professores, por determinação do MEC. Assim, durante esses anos houve necessidade de bloqueio dos recursos da ação (em 2009 sendo executada por meio de destaque orçamentário) e reprogramação orçamentária para 2011.

Gráfico 5 – Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social (2009 a 2011)



Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011)

Conforme se observa no Gráfico5, nos anos de 2009 não houve emissão de empenho ou liquidação. Como relatado anteriormente, a ação teve alguns entraves o que levou a necessidade de bloqueio dos recursos. Em 2011, ainda em face às dificuldades encontradas e após reprogramação orçamentária, vê-se que foram liquidadas somente 30% das despesas empenhadas, ficando um passivo financeiro para o outro ano, inscritos em restos a pagar.

5.3.3 Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária

A ação visa capacitar e formar profissionais de nível médio e superior em cursos de graduação e pós graduação em diversas áreas de conhecimento, visando que esses profissionais tenham formação e titulação adequados para atenderem os desafios e realidades

do campo, por meio de metodologias específicas, que garantem aos alunos estudos em período de alternância (tempo escola e tempo comunidade), com tempos diferenciados de aprendizado.

Os Quadros 16 a 21 demonstram as metas previstas e realizadas da ação, que tem como unidade de medida o profissional formado. Mostra também a execução orçamentária e financeira no período.

Quadro 16 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2009

Regionalização	Meta Prevista PO 2009	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	9.005	6.487	72%
Ceará	196	111	56,63%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2009); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2009)

Como mostra o Quadro 16, foram atendidos em 2009, em âmbito Nacional, 6.487 alunos, dos quais 620 representam alunos que ingressaram nesse exercício e 5.323 referem-se a termos de cooperação ou convênios que tinham previsão de recebimento de parcelas em 2009. Havia ainda 1.164 alunos que as parcerias ainda estavam em vigência, mas que não se tinha mais previsão de liberação de parcelas, uma vez que já tinham sido recebidas. Nesse caso, o Relatório de Gestão 2009 relata que por atraso ou ajustes nos cronogramas físicos houve a necessidade de prorrogação da vigência dos cursos, mantendo os alunos em sala de aula até a finalização das etapas. No Ceará, conforme aponta o Relatório Gestão 2009 da Superintendência do Estado, nesse ano, a ação teve 56,63% da meta física realizada. A meta inicial da ação, que era atendida pelo curso de Magistério da Terra e teve início em 2005, era de 240 alunos. Em 2009 ainda estavam 111 alunos em sala.

Quadro 17 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2009

Regionalização	PO 2009	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	41.897.600,00	15.137.615,00	11.272.723,49	74,46%	6.348.246,35	41,93%	6.066.996,35	40,07%
Ceará	586.755,00	494.925,52	494.925,62	100%	494.925,62	100%	494.925,62	100%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2009); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2009)

Assim como em outras ações do Programa, esse também foi afetado pela limitação de celebração de parcerias por meio de convênios, visto que os projetos em sua maioria foram apresentados por Universidades Estaduais, Secretarias de Educação Estadual e Prefeituras. Desta forma, foram estabelecidas parcerias por meio de Destaque Orçamentário com Instituições Federais, efetivando um total de 12 cursos de nível médio e superior. Conforme mostra o Quadro 17, a dotação inicial para a ação em 2009 foi de R\$ 41.897.600,00, tendo sido ajustada e ficando com uma dotação final de R\$ 15.137.615,00. Desse montante, houve a emissão de empenho de R\$ 11.272.723,49, quem foram descentralizados para as Superintendências Regionais. No Brasil houve repasse por meio de destaque orçamentário de R\$ 4.338.687,01 para os parceiros federais. Houve liquidação de 41,93% da despesa e pagamento de 40,07% (em relação ao valor recebido de R\$ 15.137.615,00). No Relatório de Gestão 2009 foram apontados vários entraves que dificultaram a ampliação do Programa, como as prestações de contas atrasadas e inconsistentes, demora na análise da prestação de contas dos setores do INCRA, inadimplência dos convenentes e dificuldade de operacionalização no Sistema de Convênios do Governo, bem como, a impossibilidade de pagamento de bolsas que já estava prevista em alguns convênios.

Também no Quadro 17 vê-se que no Ceará a previsão orçamentária inicial para esta ação foi de R\$ 586.755, sendo que foram recebidos R\$ 494.925,52. Todos os valores recebidos foram liquidados e pagos. Alguns problemas comuns ao nível Nacional foram apontados no Ceará, como o atraso na prestação de contas por parte do convenente, que acarretou o atraso do recurso financeiro e conseqüentemente o atraso nas etapas de realização do curso. Ainda, a inviabilização do pagamento de bolsa aos professores que tinham vínculo com o serviço público.

Quadro 18 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2010

Regionalização	Meta Prevista PO 2010	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	4.825	4.753	99%
Ceará	60	56	93%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2010); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2010)

No ano de 2010, a meta física Nacional programada na LOA foi para o atendimento de 8.000 alunos, porém, houve uma redução orçamentária de 35% que inviabilizou esse quantitativo de alunos (O crédito aprovado na LOA foi de R\$ 40.000.000,00, posteriormente ajustado por meio de Decreto para R\$ 14.220.000,00). A meta, então, foi ajustada para 4.825 alunos e mantiveram-se em sala 4.753 beneficiados da ação. No ano, ainda foram feitas tratativas para a formalização de novas parcerias e atendimento de 416 alunos, que não se concretizou devido a impasses contábeis e jurídicos. Para o Ceará, a meta física a ser realizada em 2010 era de 60 alunos. A meta teve realização de 93%, visto que havia em sala de aula 56 alunos. A ação se desenvolveu por meio de Termo de Cooperação com Universidade Federal do Ceará, com o curso de Jornalismo, que iniciou nesse ano e tem previsão de término em 2014. Ressalte-se que o curso de Magistério da Terra encerrou-se em 2010, em que concluíram 106 educadores.

Quadro 19 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2010

Regionalização	PO 2010	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	14.220.000,00	8.350.040,08	8.350.040,08	98%	5.050.390,94	59%	4.840.070,94	57%
Ceará	262.407,00	0,00	0,00	0%	262.406,40	100%	262.406,40	100%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2010); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2010)

Conforme se percebe no Quadro 19, nacionalmente, foram executados R\$ 5.050.390,94 do recurso disponível, tendo sido pagos R\$ 4.840.070,94 e inscritos R\$ 5.205.727,14. A permanência da proibição de pagamento de bolsas, falta dos recursos financeiros, reprogramação das etapas previstas no programa de trabalho e a liberação da celebração de convênios apenas no final do exercício, foram alguns entraves apontados na execução da ação em 2010. Para o Estado do Ceará, a dotação orçamentária prevista para esta ação era de R\$ 262.407,00 e 100% foi liquidado e pago. Não se encontrou na pesquisa documental, o que justificasse o não recebimento da provisão e ainda assim, haver liquidação e pagamento das despesas.

Quadro 20 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2011

Regionalização	Meta Prevista PO 2011	Meta Realizada	Percentual da Meta Realizada (%)
Nacional	2.010	4.200	208,95%
Ceará	56	110	196,43%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2011); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2011)

Nacionalmente, em 2011, conforme aborda o Quadro 20, a meta física era de 2.010 alunos (na LOA era de 3.000 alunos), sendo que estavam em sala de aula 4.200 alunos. 2.185 eram provenientes de outros exercícios e 2.015 de novas parcerias. No Ceará, a meta prevista era da manutenção de 56 alunos em sala de aula, dos quais permaneceram 50 no curso de Jornalismo. Houve ainda parceria com a Universidade Estadual dando início ao curso de Serviço Social para 60 alunos.

Quadro 21 – Execução orçamentário-financeira da ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária realizada em 2011

Regionalização	PO 2011	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	(R\$) (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	15.500.000,00	12.887.564,42	12.746.807,52	98,98%	5.606.882,24	43,54%	5.220.409,42	40,54%
Ceará	276.579,00	135.104,00	135.104,00	100%	0,00	0%	0,00	0%

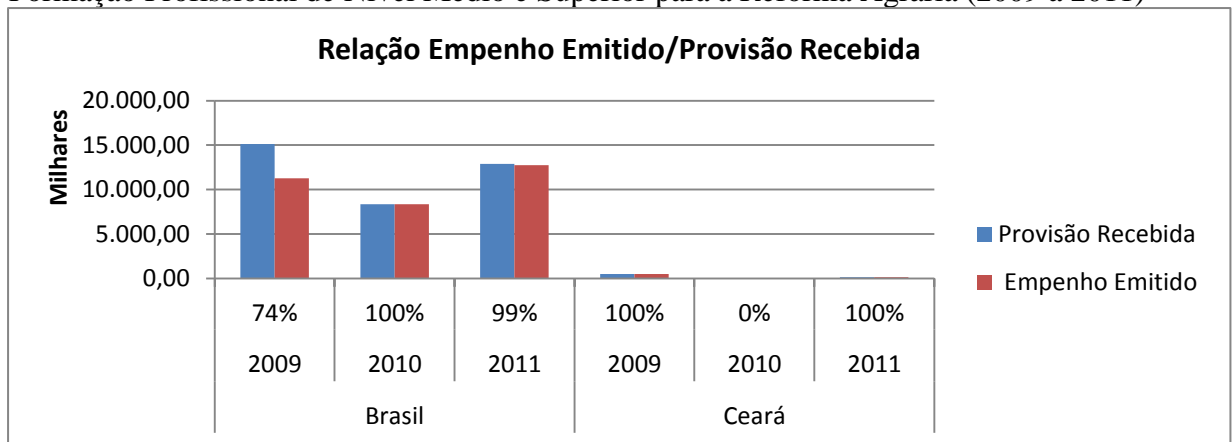
Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2011); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2011)

No que se refere a dotação orçamentária para execução da ação nacionalmente, após Decreto, foi aprovado o valor de R\$ 15.500.000,00, tendo sido recebido R\$ 12.746.808,00. Deste montante, 98,98% da despesa foi empenhada e 43,54% e 40,54% liquidadas e pagas, respectivamente. Ainda, houve a descentralização de R\$ 7.761.890,00 para as Superintendências Regionais do INCRA e a inscrição de R\$ 7.744.644,95 em restos a pagar. O Relatório de Gestão 2011 informa que a execução orçamentária e financeira foi abaixo das expectativas devido às dificuldades encontradas quanto à liberação financeira em virtude do cumprimento das determinações do Decreto 7.568/11 que determinou a realização de Chamada Pública para as instituições privadas sem fins lucrativos e do Decreto 7.592/11 que determinou a realização de certificação da regularidade das instituições privadas antes da liberação dos recursos dos convênios.

No Ceará foi aprovado o orçamento de R\$ 276.579,00 e recebido R\$ 135.104,00. Este valor foi totalmente empenhado, porém não houve liquidação ou pagamento, visto que, embora o convênio tenha sido firmado em 2011, a primeira parcela só foi recebida em 2012. Não há informação de destaque orçamentário ou restos a pagar.

Os Gráficos 6 e 7 demonstram a execução orçamentária da ação do período de 2009 a 2011.

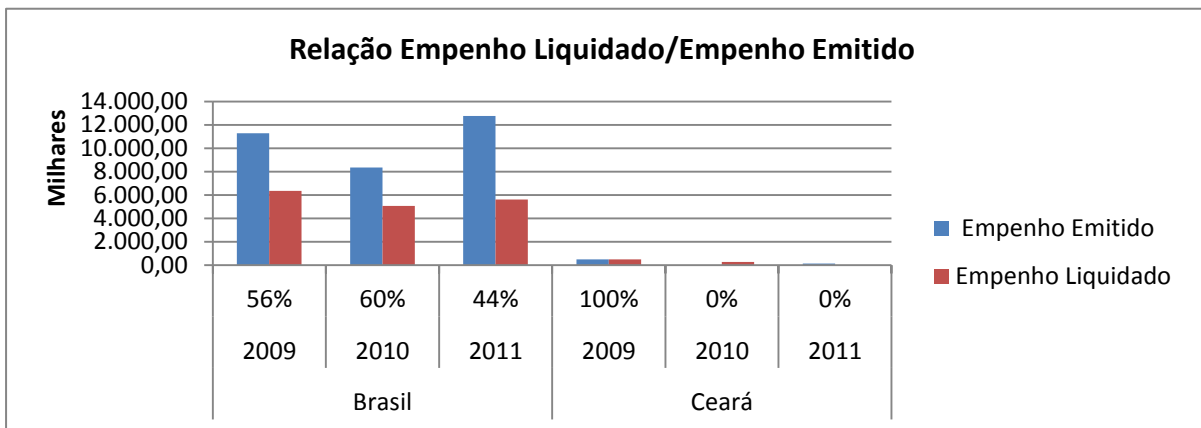
Gráfico 6 – Relação entre o empenho emitido e a provisão recebida na ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária (2009 a 2011)



Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011); Relatórios de Gestão INCRA SR 02 Ceará (2009 a 2011)

A ação Capacitação e Formação de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária teve, no Brasil, nos anos de 2009 a 2011, quase que a totalidade do orçamento disponível empenhado, ou seja, criou-se para o Poder Público a obrigação do pagamento no montante total dos recursos disponíveis, somados os três anos, uma média de 91%, tendo em vista ainda que, além da emissão do empenho, em 2009 houve descentralização por destaque orçamentário, que, se somado, elevaria essa média. No Ceará, a ação também teve uma boa execução, se considerarmos as despesas empenhadas. Vale ressaltar que não se encontrou justificativa para em 2010 não haver recebimento da provisão e emissão de empenho e haver liquidação das despesas, conforme visto anteriormente e como demonstrará o Gráfico 7.

Gráfico 7 – Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária (2009 a 2011)



Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011); Relatórios de Gestão INCRA SR 02 Ceará (2009 a 2011)

Em relação à execução do segundo estágio da despesa (liquidação) em face às despesas empenhadas, observamos que mais uma vez, conforme ocorreram nas outras ações, no Brasil, a liquidação se deu em baixos percentuais nos três anos, embora tenha sido um pouco maior, em números relativos, que as demais. Persistem os mesmos entraves como dificuldades de tramitação interna dos procedimentos administrativos, atraso nas prestações de contas e conforme cita o Relatório de Avaliação Setorial do PPA (2012, p. 37), “defasagem de recursos humanos para a execução de atividades importantes no órgão”.

No Ceará, nesse período desenvolveram-se dois cursos: Jornalismo da Terra e Serviço Social, porém, o problema de atraso nos recursos incompatibilizando-se com o plano de trabalho foi um grande entrave. Vale ressaltar que não se encontrou justificativa para em 2010 não haver recebimento da provisão e emissão de empenho e haver liquidação das despesas, conforme visto anteriormente e como demonstrou o Gráfico 7.

5.3.4 Gestão e Administração do Programa

A ação Gestão e Administração do Programa é uma atividade que tem por finalidade a constituição de um centro de custos administrativo dos Programas, agregando despesas que não são passíveis de apropriações em ações do próprio Programa.

As principais despesas executadas nessa ação são: serviços administrativos, pessoal ativo, manutenção e uso de frota veicular, própria ou de terceiros por órgãos da União, manutenção e conservação de imóveis próprios da União, cedidos ou alugados, utilizados pelos órgãos da União, tecnologia da informação, despesas com viagens e

locomoção (pagamento de diárias e afins, passagens), sistemas de informações gerenciais internos, estudos para elaboração ou aprimoramento de formulação de políticas públicas, promoção de eventos, produção e edição de publicações e demais atividades necessárias a administração do Programa.

Nessa ação, não há como discorrer como as demais ações do PRONERA, visto que se trata de recursos para a manutenção interna. Abaixo, têm-se explanações ano a ano da ação.

Quadro 22 – Execução orçamentário-financeira da ação Gestão e Administração do Programarealizada em 2009

Regionalização	PO 2009	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	R\$ (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	1.162.000,00	970.195,08	928.026,44	95,95%	907.784,82	93,56%	907.784,82	93,56%
Ceará	20.000,00	35.681,14	35.681,14	100%	35.681,14	100%	35.681,14	100%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2009); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2009)

No que se referem aos gastos efetuados a nível Nacional, o Relatório de Gestão do INCRA Sede (2009) destaca que foram principalmente para pagamento de diárias, consumo (combustível e manutenção da frota), passagens aéreas, pagamento de pessoa física e jurídica, realização de eventos e apoio à publicação de material didático/pedagógico. Os recursos recebidos foram empenhados e liquidados quase em sua totalidade.

No Ceará, as despesas foram efetuadas com viagens, afim de no campo o andamento das ações pedagógicas, relativos aos convênios firmados com a UECE e acompanhamento do Curso de Escolarização do segundo Segmento para 400 jovens e adultos em diversos assentamentos, além da participação em eventos. A provisão recebida foi um pouco além da que estava prevista, tendo em vista a necessidade da consecução das despesas acima citadas. Os recursos recebidos foram empenhados e liquidados em sua totalidade. O Relatório de Gestão INCRA SR 02 Ceará (2009, p.74) afirma que “o recurso disponibilizado durante o ano para a gestão e administração do programa foi de fundamental importância para o alcance da meta da ação e do objetivo do programa”.

Quadro 23 – Execução orçamentário-financeira da ação Gestão e Administração do Programarealizada em 2010

Regionalização	PO 2010	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	R\$ (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	%	R\$ (e)	%	R\$ (g)	%

				(d=c/b)		(f=e/b)		(h=f/b)
Nacional	3.500.000,00	2.984.260,69	2.663.194,16	89%	2.592.114,80	87%	2.592.114,80	87%
Ceará	50.000,00	84.404,83	44.782,42	55,70	44.782,42	55,70	44.782,42	55,70

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2010); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2010)

Para execução da ação, a nível Nacional, em 2010, os gastos principais foram os mesmos do anterior: pagamento de diárias, consumo (combustível e manutenção da frota), passagens aéreas, pagamento de pessoa física e jurídica, realização de eventos e apoio à publicação de material didático/pedagógico. Foram inscritos em restos a pagar para esse exercício, o montante de R\$ 20.241,62. Havendo limitações financeiras tanto na Sede como nas Superintendências, foram lançadas para pagamento nesse exercício. No Ceará, as despesas se deram em sua maioria para acompanhamento das ações pedagógicas desenvolvidas em salas de aulas de diversos assentamentos. A equipe de gestão também participou eventos relacionados a políticas públicas no campo. Mais uma vez o Relatório de Gestão INCRA Ceará desse ano ressalta a importância da disponibilidade dos recursos para o atingimento dos objetivos do Programa.

Quadro 24 – Execução orçamentário-financeira da ação Gestão e Administração do Programarealizada em 2011

Regionalização	PO 2011	Provisão Recebida	Empenho Emitido		Empenho Liquidado		Valor Pago	
	R\$ (a)	R\$ (b)	R\$ (c)	% (d=c/b)	R\$ (e)	% (f=e/b)	R\$ (g)	% (h=f/b)
Nacional	1.823.750,00	874.240,11	787.240,11	90,09%	721.587,98	82,54%	721.587,98	82,54%
Ceará	0,00	25.431,00	19.154,76	75,32%	19.154,76	75,32%	19.154,76	75,32%

Fonte: Relatório de Gestão INCRA Sede (2011); Relatório de Gestão SR-02 Ceará (2011)

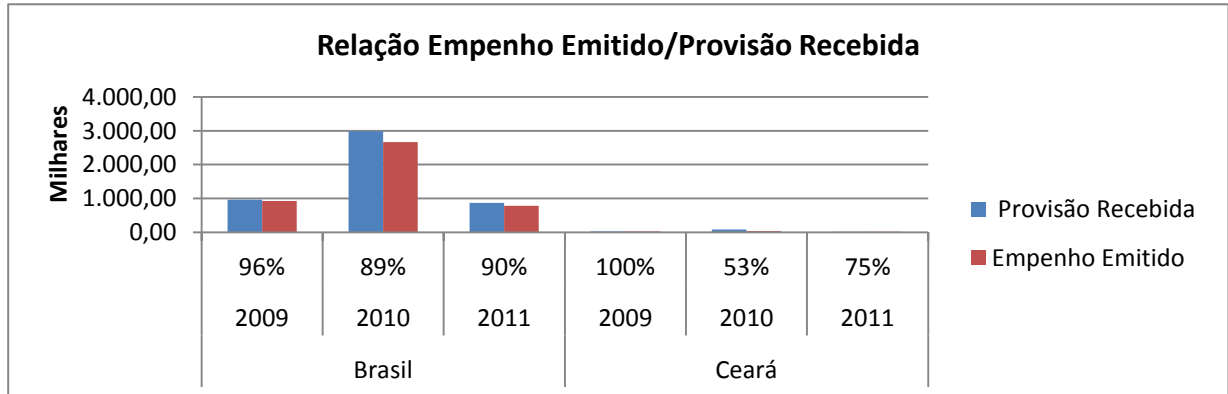
A nível Nacional, os principais gastos permaneceram como nos anos anteriores. Observe-se que a provisão recebida em relação ao planejado foi consideravelmente menor, o que, conforme aborda o Relatório de Gestão INCRA Sede, limitou bastante o trabalho de acompanhamento em campo, que é fundamental para a boa e regular orientação acerca da prestação de contas dos convênios. Além disso, vieram impactar as determinações que estabeleceram limites para a concessão de diárias e passagens a servidores públicos. Diante dessas realidades, da provisão recebida, os valores foram empenhados e liquidados quase em sua totalidade, ficando ainda alguns para inscrição em restos a pagar.

No Ceará, conforme os outros anos, os recursos foram utilizados em despesas para a realização de acompanhamentos às ações do Programa em execução, desenvolvidas nos assentamentos. Em relação aos dados financeiros da execução orçamentário-financeira, primeiramente, o Relatório de Gestão desse ano não informa o motivo de não ter sido

estabelecida previsão orçamentária e não foi possível identificar em outros documentos. Dito isto, dos recursos empenhados, 75,32% foram liquidados e pagos.

Os Gráficos 8 e 9 demonstram a execução orçamentário-financeira dos períodos de 2009 a 2011.

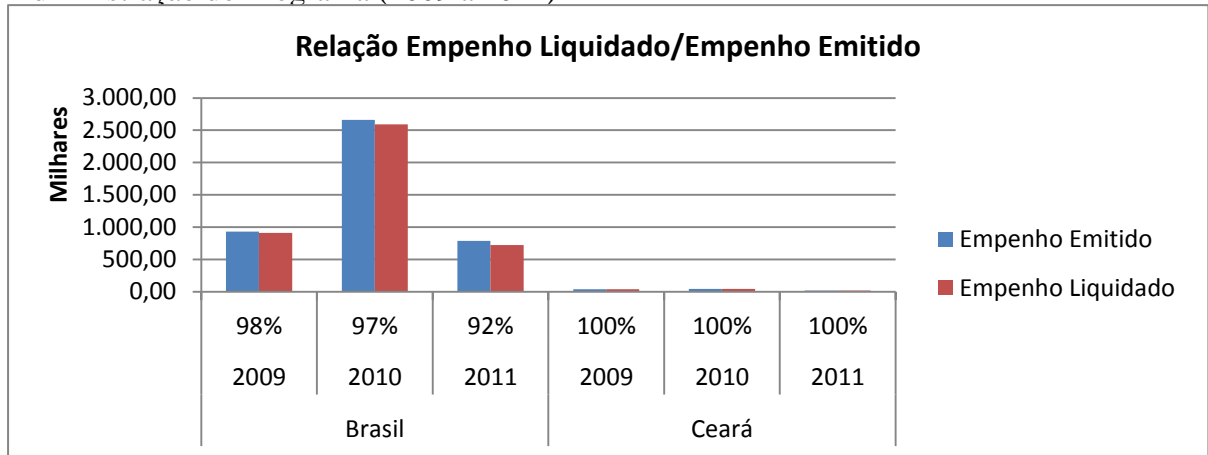
Gráfico 8 – Relação entre o empenho emitido e a provisão recebida na ação Gestão e Administração do Programa (2009 a 2011)



Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011); Relatórios de Gestão INCRA SR 02 Ceará (2009 a 2011)

A nível Nacional, os recursos recebidos foram quase totalmente gastos e empenhados, nos 3 anos. Ressalte-se que os Relatórios de Gestão citaram como insuficiente a dotação orçamentária, tendo, inclusive, passivos financeiros em restos a pagar. No Ceará, observou-se que a provisão recebida em 2009 e 2010 foi maior que a disposta na LOA. Em 2009, 100% dos recursos recebidos foram gastos e empenhados. Já em 2010, que contava com uma previsão de recebimento de R\$ 50.000,00 e foram recebidos R\$ 84.404,83, não foram gastos os recursos em sua total disponibilidade. Em 2011, como mencionado anteriormente, não se conseguiu identificar o porquê de não haver provisão de dotação orçamentária na LOA para essa ação. Ainda assim, dos recursos recebidos, 75% foram gastos e empenhados. Vale ressaltar que os Relatórios de Gestão citaram que a disponibilidade orçamentária para a função contribuiu para o atingimento de metas da ação e dos objetivos do Programa.

Gráfico 9 – Relação entre o empenho liquidado e o empenho emitido na ação Gestão e Administração do Programa (2009 a 2011)



Fonte: Relatórios de Gestão INCRA Sede (2009 a 2011); Relatórios de Gestão INCRA SR 02 Ceará (2009 a 2011)

Em relação a emissão das despesas e liquidação das mesmas, observa-se que, no Brasil, por conta das dotações orçamentária insuficientes, algumas despesas não puderam ser liquidadas no mesmo exercício, ficando inscritas em restos a pagar. Já no Ceará, dado que não houve problemas de disponibilidade de recursos para essa ação, as despesas emitidas foram totalmente liquidadas nos três anos.

6 CONCLUSÃO

A execução orçamentária e financeira são fatores primordiais no dinamismo e bom desempenho do desenvolvimento das atividades governamentais. Entretanto, é preciso que haja uma visão integrada no desencadeamento desses processos.

Na execução orçamentária haverá a programação e realização das despesas levando-se em consideração a disponibilidade financeira. A execução financeira representa os recursos financeiros necessários para a realização das despesas definidas.

Para que haja realização das despesas e execução do orçamento e da programação financeira, elas deverão seguir três estágios de execução: empenho, liquidação e pagamento. Deverão ser observados ainda, os processos licitatórios e o suprimento de fundos.

Havendo créditos designados no orçamento e não havendo disponibilidade financeira, eles não terão como ser realizados. Havendo disponibilidade financeira, mas não havendo créditos designados no orçamento, eles não poderão ser realizados.

Os Programas de Governo são instrumentos utilizados pela Administração Pública na busca da integração entre Governo e as Políticas Públicas. São compromissos assumidos sob a gerência de determinados Órgãos que terão a obrigação de prezar pelo seu bom desempenho, diagnosticando-os a partir das metas e objetivos estabelecidos e seus cumprimentos, bem como a gestão das execuções orçamentárias e financeiras. Um bom desempenho de um Programa de Governo, portanto, poderá ser avaliado pelo cumprimento de suas metas, integrado com a otimização dos recursos orçamentários e financeiros.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), existente no País há 15 anos, busca a melhoria da educação em todos os seus níveis para a população rural, utilizando-se de metodologia específica, pautada na Pedagogia da Alternância, adequada às realidades socioambientais dos beneficiários. Historicamente, a população rural viveu a margem de políticas públicas educacionais e as que ali existiram, não levavam em consideração suas particularidades. Nesse contexto, observa-se a importância do PRONERA como Política Pública de Educação no Campo, que atua como instrumento de democratização, por meio do estabelecimento de parcerias.

Nesse período de 15 anos, o PRONERA contou com algumas conquistas, como a institucionalização formal do Programa como Política Pública de Educação no Campo, e ao mesmo tempo, Política Pública de Educação vinculada à Reforma Agrária, que fortaleceram o Programa. Porém, também acumulou percalços que foram de encontro aos objetivos do Programa. Desde o início, o PRONERA passou por dificuldade de financiamento, revelando uma situação que abrange tanto as áreas rurais como urbanas: o descaso com a educação.

Entende-se que metas, orçamentos e recursos financeiros devem estar alinhados para garantir o sucesso do Programa. Feita a pesquisa documental das execuções orçamentárias e financeiras do PRONERA a nível Nacional e no Estado do Ceará, pode-se

observar que o Programa encontrou limitações no atingimento dos seus objetivos, a partir dos processos de execução orçamentária e financeira.

Inicialmente, observa-se que no período avaliado, de 2009 a 2011, o Programa teve seu orçamento inicial estabelecido na Lei Orçamentária Anual reduzido. Com o orçamento reduzido, diminuíram-se também o número de projetos atendidos. A proibição da celebração de convênios do período 2008 a 2010 foi um fato impactante no que se refere ao orçamento, pois os recursos tiveram que ser contingenciados para que o Programa não sofresse retaliação por má execução, uma vez que a grande parte das parcerias do PRONERA eram celebradas por esse instrumento.

Por conseguinte, observa-se que, tendo os créditos orçamentários disponíveis, as ações do Programa não tiveram o provimento dos recursos em época compatíveis com os seus cronogramas de desembolso. Prestações de contas atrasadas, dificuldades de operacionalização com portal de convênios do Governo, processos licitatórios demorados e proibição do pagamento de bolsas a alunos e professores, foram alguns dos fatores encontrados na pesquisa documental que interferiram direta ou indiretamente na execução financeira do Programa.

Ainda, conforme observado na entrevista, falta às Instituições de Educação se engajarem mais às ações do Programa. Tendo-se superado alguns obstáculos, tem-se a perspectiva de ampliação das dotações orçamentárias e que elas possam alcançar todas as iniciativas de projetos.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram atingidos os seguintes objetivos: identificar os recursos destinados ao PRONERA no orçamento da União; verificar o montante das despesas realizadas no âmbito do PRONERA e os objetivos desse Programa; identificar a opinião da gestão do PRONERA quanto a adequação dos recursos destinados ao Programa.

Portanto, conclui-se que a contribuição apresentada pela execução orçamentária e financeira do Programa foi abaixo do que poderia representar, tendo em vista as suas limitações e entraves nos trâmites processuais e contábeis. Apesar de o PRONERA ter propiciado educação formal aos beneficiários, a ampliação dos projetos não se deu na forma como esperava.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Joyce Arrais de Araújo. **Identidade docente nos cursos de ciências contábeis: estudo das IES no município de Fortaleza**. 2012. 117f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.
- ANDRADE, Márcia Regina; DI PIERRO, Maria Clara. A construção de uma Política de educação na Reforma Agrária. *In*: ANDRADE, Márcia Regina *et al.* (Org.). **A Educação na Reforma Agrária em Perspectiva: uma avaliação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária**. Brasília: PRONERA, 2004.p.19-36.
- ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: Métodos com base na LC nº 101/00 e nas Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- ARROYO, Miguel Gonzalez. A escola e o movimento social: relativizando a escola. **Revista da ANDE**. São Paulo, nº 12, v.6, p.19, 1987.
- BELEI, Renata Aparecida *et al.* Uso da entrevista, observação e vídeo gravação em pesquisa qualitativa. *In*: **Cadernos de Educação**, Pelotas, n.30, p.187-199, 2008. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/fae/caduc/downloads/n30/11.pdf>> Acesso em: 14 jun. 2013
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 16 de julho de 1934. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em 22 mai. 2013.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 18 de setembro de 1946. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 22 mai. 2013.
- BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm> Acesso em: 22 mai. 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 12 dez. 2012.
- BRASIL. Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010. Dispõe sobre a política de educação no campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1025597/decreto-7352-10>> Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Reforma Agrária**. Brasília, 02 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/reforma-agraria>> Acesso em: 04 jun. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 13 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm> Acesso em: 03 jun. 2013

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 29 mai. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm> Acesso em: 04 jun. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em 13 mai. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>> Acesso em: 22 mai. 2013.

BRASIL. Medida Provisória nº 2026, de 4 de maio de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm> Acesso em 13 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**. Brasília, DF, 2008. 330 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual de Operações PRONERA**, 4.ed. Brasília, 2011. 139 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relatório de Gestão do Exercício de 2009**. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência Regional do Ceará – SR (02). **Relatório de Gestão do Exercício de 2009**. Fortaleza, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência Regional do Ceará – SR (02). **Relatório de Gestão do Exercício de 2010**. Fortaleza, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência Regional do Ceará – SR (02). **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Fortaleza, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Pesquisa sobre a Qualidade de Vida, Produção e Renda dos Assentamentos da Reforma Agrária**. Brasília, dez. 2010.
Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1152-pesquisa-qualidade-de-vida-nos-assentamentos-2010>> Acesso em: 13 abr. 2013

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento. Edição 2014**. Brasília, DF, 2013. 183 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias. Edição 2010**. Brasília, DF, 2010. 410 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação Plano Plurianual 2008-2011: exercício 2012: ano base 2011, v. 1**. Brasília: MP/SPI, 2012.

BRASIL. Portaria SOF nº 1 de 19 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre a classificação orçamentária por fonte de recursos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 20 fev. 2001.
Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=182751>>. Acesso em: 29 mai. 2013.

BRASÍLIA. Sistema Integrado de Administração Financeira. **Execução Orçamentária**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/conheca/principais-atribuicoes/execucao-orcamentaria>> Acesso em: 05 fev. 2013.

BRASÍLIA. Sistema Integrado de Administração Financeira. **Execução Financeira**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/conheca/principais-atribuicoes/execucao-financeira>> Acesso em: 05 fev. 2013.

CALDART, Roseli Salete. Sobre Educação do Campo. *In*: SANTOS, Clarice Aparecida. (Org.). **Por uma educação do campo: Campo – Políticas Públicas – Educação**, v.7. Brasília: INCRA/MDA, 2008, p.67-86.

CARVALHO, Sandra Maria Gadelha de. **Educação do Campo: PRONERA**, uma política pública em construção. 2006. 226f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

CARVALHO, Sandra Maria Gadelha de; MENDES, José Ernandi; SOARES, Hidelbrando, dos Santos. Educação do Campo no Ceará. A experiência do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária na Universidade Estadual do Ceará. *In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL*, 8., 2010, Porto de Galinhas. **Conferência**. Porto de Galinhas: [s.n.], 2010. 12 p.

CASTRO, Domingos Poubel; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no Governo Federal**: guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do excel. 1ª ed, 2ª. tiragem. São Paulo: Atlas, 2004. CEARÁ. Tribunal de Justiça do Ceará. **Despesa Pública**. Fortaleza, 2008. Disponível em: <<http://www2.tjce.jus.br:8080/esmec/wp-content/uploads/2008/10/despesa.pdf>> Acesso em: 29 mai. 2013.

Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. *In: KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo, CALDART, Roseli Salete. (Org.). Por uma educação do campo: Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas. v.4. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002.*

DUARTE, Clarice Seixas. A Constitucionalidade do Direito à Educação dos Povos do Campo. *In: SANTOS, Clarice Aparecida. (Org.). Por uma educação do campo: Campo – Políticas Públicas – Educação. Brasília: INCRA/MDA, 2008, p.33-38.*

FEITOSA, Maria: Avaliação do PRONERA. 3 áudios mp3. (52 min). Fortaleza, jun. 2013. Entrevista concedida a Rachel Helena Marques de Paiva.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Diretrizes de uma caminhada. *In: ARROYO, Miguel Gonzalez; CALDART, Roseli Salete; MOLINA, Mônica Castagna. (Org.). Por uma educação do campo. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2005. p. 132-145.*

FERNANDES, Bernardo Mançano. Diretrizes de uma caminhada. *In: KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salete. (Org.). Por uma educação do campo: Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas. v.4. Brasília: Articulação Nacional por uma Educação do Campo, 2002.p.89-102.*

FERREIRA, Fabiano de Jesus; BRANDÃO, Elias Canuto. Educação do Campo: Um olhar histórico, uma realidade concreta. **Revista Eletrônica de Educação**, Londrina, Ano V, nº 9, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.unifil.br/portal/arquivos/publicacoes/paginas/2012/1/413_546_publipg.pdf> Acesso em 21 mai. 2013.

FORTES, João. **Contabilidade Pública**: orçamento público e lei de responsabilidade fiscal. 9ª ed. Brasília: Franco & Fortes Ltda, 2006.

FURTADO, Eliane Dayse Pontes. Estudo sobre a educação para a população rural no Brasil. *In: FAO, UNESCO; CIDE/REDUC. Educación para lapoblación rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú.* Santiago: UNESCO; FAO, 2004, p.45-91. Disponível em: <http://www.red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_brasil.pdf> Acesso em: 21 mai. 2013.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas Pública e Desenvolvimento Social Rural. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2, p. 95-103, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 04 jun. 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002
GONÇALVES, Hortência de Abreu. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica.** São Paulo: Avercamp, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010.** Distribuição da população nos Censos Demográficos. Disponível em:

<<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>> Acesso em: 10 abr. 2013

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS; Carlos Henrique. **Metodologia da Pesquisa:** um guia prático. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública:** teoria e prática. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LACERDA, Celso Lisboa. Introdução. *In: SANTOS, Clarice Aparecida; MOLINA, Monica Castagna; JESUS, Sônia Meire dos Santos Azevedo de. (Org.). Memórias e História do PRONERA:* Contribuições do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária para a Educação do Campo no Brasil. Brasília: MDA, 2010, p.21-25.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO Róbson Gonçalves. **Contabilidade Pública:** integrando União, Estados e Municípios (Siafe e Siafem). 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007

MANUAL DO SIAFI. **Programação Financeira.** Disponível em:

<<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020303>> Acesso em: 16 mai. 2013

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública.** 2ª ed. Brasília, 2006.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio.; TIMBÓ, Maria Zulene Farias.; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PORTAL DOS CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL. **Legislação.** Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/FAQLegislacao.html#11>> Acesso em: 15 jun. 2013.

PORTAL TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Glossário. **Descentralização de Crédito.** Disponível em:

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/DetalleGlossario.asp?letra=d>> Acesso em 16 mai. 2013.

RIBEIRO, Ângela Franco do Nascimento. **Unidades de Conservação e Reforma Agrária:** O social e o ambiental no Parque Nacional da Serra da Bodoquena. 2010. 114p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Programação Financeira**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/programacao_financeira/index.asp> Acesso em 16 mai. 2013.

SIENA, Osmar. **Metodologia da Pesquisa Científica**: Elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Porto Velho: [s.n.], 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**: um enfoque administrativo. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um Enfoque na Contabilidade Municipal. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUSA, Francisco Hélio. O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário. *In*: PRÊMIO TESOURO NACIONAL, 8., 2008, Brasília. **Finanças Públicas**, Brasília: Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf>. Acesso em 05 mai. 2013.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. 2ª ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009.

VIEIRA, Laércio Mendes. **O processo orçamentário brasileiro e o modelo principal – agente: uma análise política positiva**. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia da Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Transcrição da entrevista aplicada a Coordenadora de Gestão do PRJONERA – CE.

**TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA APLICADA A COORDENADORA DE GESTÃO
DO PRONERA-CE/INCRA
SRA. MARIA DAS DORES AYRES FEITOSA**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO EXECUTIVO.**

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Graduanda: Rachel Helena Marques de Paiva

Cara gestora, a presente entrevista constitui instrumento de coleta de dados, os quais serão transcritos em nosso trabalho de monografia do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, denominado **Análise da Execução Orçamentária e Financeira do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)**.

Os dados aqui coletados são de extrema importância para o trabalho que ora desenvolvemos, uma vez que temos interesse em saber em que medida a execução orçamentária e financeira do PRONERA contribui para o alcance dos objetivos desse Programa, e a visão da Gestão sobre a execução e perspectivas acerca do PRONERA.

Desta forma, gostaríamos de obter autorização para gravação da entrevista, na qual as perguntas foram semiestruturadas e, posteriormente, a transcrição para o trabalho de monografia da pesquisadora.

Agradecemos desde já.

Transcrição da entrevista concedida em 13.06.2013. 3 áudios (52 min.)

Rachel: Bom dia! Estou aqui com a Maria das Dores, que é a gestora do PRONERA no Ceará e irei fazer algumas perguntas a ela acerca do PRONERA. Primeira pergunta: Qual a importância do PRONERA no processo educacional no campo?

Maria das Dores: O PRONERA, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, ele é muito, ele “tá”, esse ano de 2013, está completando 15 anos de existência em todo o Brasil, “né”, e ele é muito importante porque ele vem atender a demanda educacional dos assentamentos da reforma agrária de todo o País. Então, assim, o objetivo principal dele, a grande importância dele, é fortalecer a educação e também, assim, garantir o acesso a essa educação aos jovens e adultos dos assentamentos rurais.

Rachel: Segunda: Os espaços e as condições de jovens e adultos no campo e demais locais onde os alunos têm aulas são adequados?

Maria das Dores: Olha o PRONERA, ele funciona assim: quando se trata de educação de jovens e adultos e os cursos e todas as modalidades que o PRONERA atua, desde a alfabetização, até uma pós-graduação, que são as especializações, ele atende a todos esses níveis e modalidades de ensino, então quando se trata de EJA, que é a educação de jovens e adultos, primeiro segmento do ensino fundamental e segundo do ensino fundamental, eles ocorrem no assentamento, nos assentamentos com, é, os educadores sendo do assentamento, selecionados pelas Universidades. Quando se trata de curso de nível médio, curso superior e curso de especialização, eles acontecem em alternância, quer dizer, tempo escola e tempo comunidade, tempo universidade que é o presencial e tempo, é, comunidade, que é nos assentamentos, aí eles ocorrem na estrutura da Instituição de Ensino parceira, que fez o convênio ou que fez o termo de cooperação. E no caso de EJA, acontece nos assentamentos. Então, essa estrutura que eu posso falar assim das condições, quando é com as Universidades, tem que ser a melhor possível, agora, quando se trata nos assentamentos, eles ocorrem muitas vezes nas escolas que existem do Município nos assentamentos, nas salas de aula, “né”, porque elas funcionam a noite, ou então em uma casa desocupada no assentamento, ou então num salão comunitário, às vezes acontece até numa igreja, dependendo da estrutura do assentamento. Agora, os assentamento, é, geralmente tem que ter energia elétrica, eles também, o PRONERA funciona através de parcerias, às vezes a gente consegue cadeiras, quadros com as secretarias municipais, que é feito uma articulação com elas, às vezes tem alguns casos que as escolas não tão bem, assim, a estrutura adequado, aí a gente, no nosso acompanhamento, a gente detecta essa situação e a gente faz com que haja essa articulação. Porque como o PRONERA funciona através de uma parceria do INCRA e que ele entra com os recursos e o acompanhamento, a coordenação geral do projeto é nossa, tem as Instituições de Ensino que entram na elaboração do projeto, entra com o acompanhamento pedagógico, coordenação pedagógica, contrata o professor, pagamento de professor, tudo é com a Universidade ou com a Instituição de Ensino outra, “né”, e os movimentos sindicais sociais. No caso do Ceará o principal movimento que nós articulamos são a FETRAECE, que é Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura e que são ligados aos sindicatos rurais em todo o município e o MST, que é o Movimento dos Sem Terra. Esses são os

principais, certo? E agora nós vamos, nós estamos também entrando com cursos com o MEB, “né”, que é o Movimento de Educação de Base, mas ele ainda não...ainda não firmamos a parceria. Está sendo só, estão...já elaboraram o projeto e vão apresentar.

Rachel: Em relação a outros Programas de educação previstos na União, qual o diferencial do PRONERA e o que ele oferece para os beneficiários do Programa?

Maria das Dores: Bem, o PRONERA, ele tem um grande, eu considero assim, um importante diferencial, porque nós trabalhamos dentro dos princípios da educação do campo. Muitos programas, é, são naquela linha do rural, da educação rural, que ela tá no campo, então ela é feita para o campo. Leva essa educação “pro” campo lá no meio rural. O nosso diferencial é a educação do campo, não educação rural. A nossa perspectiva é de estar no campo e ser do campo. E o que seria esse “do”? Esse “do”, é justamente o que garante a participação dele dentro de todo o processo, então é feito, é um Programa pensado na perspectiva dos movimentos sociais, do homem do campo, dos trabalhadores camponeses, então esse que é o grande diferencial, então isso daí que a gente pode considerar, porque ele leva em conta toda uma educação contextualizada, “né”, que leva em conta os saberes desses cidadãos, os saberes desse homem do campo, que respeita esses saberes, “né”, e que agrega no seu ensino, lá em sala de aula, em qualquer nível, essa formação humana, não só aprender a ler e a escrever, mas aprender a pensar, a refletir sobre a sua realidade e puder também interagir, “né”, e puder também tomar decisões sobre a sua realidade. Então isso é muito importante porque ele vai cada vez mais se apropriando do conhecimento, mas pensando na sua realidade, como melhorar essa realidade. Hoje nós temos exemplos concretos disso que são alunos que tiveram toda a sua formação pelo PRONERA, desde a alfabetização e hoje estão, são educadores, são professores, concursados, estão trabalhando na Assistência Técnica pelo INCRA, contratado pelo INCRA pra fazer assistência técnica nos assentamentos, quer dizer, eles voltam “pro” campo com outro conhecimento, com outro nível e conhecimento pra ajudar a melhorar essa realidade, a qualidade de vida nos assentamentos, isso que é muito importante, ele não tem vergonha de ser do campo, pelo contrário, ele fortalece a identidade dele como homem do campo, trabalhador camponês.

Rachel: Quarta pergunta: Em 2008 o TCU desautorizou a celebração de convênios por parte do INCRA com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e com Entidades Privadas, autorizando posteriormente. O que representou esse período, tendo em vista as ações do PRONERA?

Maria das Dores: Olhe, é como eu lhe falei, “né”. O PRONERA, ele teve início em 1998 e está completando 15 anos. Então em 2008 foi um baque muito grande porque ele desautorizou a fazer convênios, então nós estávamos numa linha de crescimento, de fortalecimento do Programa, cada ano que passa, porque ele iniciou, o PRONERA iniciou só com ações de alfabetização, depois à medida que essas pessoas iam se alfabetizando, iam demandando outros níveis, então o PRONERA foi apresentando, às Universidades foram apresentando e através da demanda dos movimentos e dos assentados da reforma agrária, foram apresentando demanda de outros cursos e aí foram sendo atendidas essas demandas. Aí quando foi em 2008 houve essa desautorização de fazer convênios, então, realmente, foi muito prejudicial, porque

muitos projetos que estavam aprovados pra serem conveniados ficaram parados e isso também representou um baque em termos de números no PRONERA, que aí, como você sabe, nas Instituições Públicas é assim, se você não tá demandando, diminui o seu número de projetos, diminui o seu número de recursos, no outro ano você não recebe mais, não é liberado mais o número porque você não cumpriu. Então ele tinha o recurso pra pagar, não conseguiu pagar porque não tinha como firmar o convênio por conta dessa medida do TCU e aí diminuiu o número de cursos do PRONERA do ano, foi um baque até voltar a questão do número de atendimentos do PRONERA. Então foi muito prejudicial.

Rachel: Em 2010, o então Presidente, Lula, por meio do Decreto 7.352, instituiu o PRONERA como política pública de educação no campo, passando este a englobar toda a população do campo e não somente os acampados ou assentados pela Reforma Agrária. O que significou, de fato, essa mudança?

Maria das Dores: Olha, essa daí foi uma medida muito importante para o PRONERA, fortaleceu o Programa mais ainda, porque além dele abrir pra outro público, que antes ele “tava” focado mais nos assentamentos, agora ele abre pra outros, porque antes eram só assentamentos federais reconhecidos pelo INCRA, lógico, e os Estaduais reconhecidos pelo INCRA. E agora teria acampamentos também e também áreas quilombolas reconhecidas pelo INCRA, áreas do crédito fundiário adquiridos através do crédito fundiário, também passaram a ter e também eu acho muito importante chamar atenção dos professores da linha, na linha não, da rede Estadual, Municipal, que atendem a filhos de assentados, que hoje não necessariamente são assentados, não necessariamente moram em assentamentos, mas que estejam trabalhando, ensinando, nas escolas lá nos assentamentos, próximos, ao redor, em torno dos assentamentos e esses professores, eles tem, eles vão poder participar dos cursos do PRONERA, fazer um nível superior, fazer uma especialização, então, eles tem garantia de participação no PRONERA. E também, nós temos alguns cursos de especialização que vai ser possível é também alguns técnicos do INCRA participarem. Também foi importante isso, porque eles trabalham no assentamento. Só especialização nesse caso.

Rachel: Sexta pergunta: Fazendo-se uma breve avaliação dos anos o PRONERA no Ceará, o que pode-se verificar como principais avanços qualitativos?

Maria das Dores: Olha, assim, nós começamos, desde 98 o Ceará foi um dos pioneiros também, quando iniciou o curso, porque foram cinco Estados no Brasil que iniciaram com projetos do PRONERA. O Ceará foi um. Desde 98 ele já tinha ações efetivas aqui, só, claro, ações de alfabetização e capacitação dos educadores, porque isso é muito importante porque, a medida que tá se fortalecendo o Programa, nós não só estamos capacitando alunos, mas também, os educadores do Campo, porque se fala de uma Educação do campo, mas se você não tem uma formação para os educadores do campo, eles vão continuar trabalhando numa metodologia, numa prática, totalmente diferente que tá se trabalhando na educação no campo. Então, o que a gente pode avaliar como resultados, como principais avanços, é justamente esse número. Hoje nós temos no Brasil mais de 500 mil educandos, hoje deve ser mais em relação a isso, fora mais de 60 Universidades. Quer dizer, muitas Universidades passaram a ser também parceiras do Programa, o número de cursos, os tipos de cursos, cursos em todas as

áreas. Nós temos Agronomia, Direito, Pedagogia, Pedagogia tem muitos projetos. Hoje nós temos aqui no Ceará o Jornalismo, que é Comunicação, o Jornalismo da Terra, temos Serviço Social também. O nosso Jornalismo é o primeiro do Brasil. Temos o Serviço Social, já a segunda turma do PRONERA. E outros, temos Direito, Agronomia, Veterinária, quer dizer, cursos muito importantes, mas todos os cursos não são criados por nós, são atendidas as demandas existentes. Então, hoje aqui no Ceará, nós já temos, já tivemos, estamos em vigência com 4 projetos e vamos na perspectiva de aumentar para 9, só aqui no Ceará. E no Brasil a todo o momento tá aumentando, porque agora já pode fazer convênio. Porque o convênio nós fazemos geralmente com as Estaduais, e os termos de cooperação com as Federais. Então, à medida que essas demandas vão surgindo, vai fortalecendo mais o Programa e também vai aumentando mais o aporte de recursos por conta dos Projetos. E temos agora também, “vai” entrar também, dois cursos do MEB, que é o Movimento de Educação de Base, então, 2400 alunos só pra esse do MEB que nós vamos conveniar agora, fora os outros que nós já temos aí articulados, como já temos também, importante que vou chamar atenção aqui, o Residência Agrária. O Residência Agrária são cursos de especialização com a Universidade Federal. Já tivemos um que foi concluído e agora nós temos 3 projetos aprovados. 2 ligados a Agroecologia e 1 que vai ser no Cariri, que é com a Universidade de lá, a UFC do Cariri, e é com relação a Residência Agrária na parte de cultura, Arte e Cultura. Então acho que a gente pode considerar um grande avanço, porque a medida que vão surgindo... Nós temos também articulados pra iniciar também, iniciar assim, quem “tá” elaborando o projeto é a URCA, que é, ela tá elaborando projeto de Pedagogia, de Direito e de História. A UVA também já tá com projeto pronto, aprovado. É uma segunda licenciatura, porque nós já tivemos aqui duas turmas de Pedagogia da Terra com a UFC, só que eles alunos, as pessoas que se formaram, elas só podem ensinar as série iniciais. Com uma segunda licenciatura, eles vão poder ensinar nível médio, participar de concursos, como alguns já participaram, e aí a UVA “tá” atendendo essa demanda dos movimentos sociais do homem do campo, o que é, é uma segunda licenciatura em Geografia e História, e aí nós estamos já prestes a firmar esse convênio.

Rachel: Sétima pergunta: A partir da análise de resultados quantitativos das execuções orçamentárias e financeiras do Programa e suas respectivas ações, o que pode se dizer em relação a adequabilidades das dotações orçamentárias destinadas ao Programa? E ainda, pode-se dizer que eventuais dotações orçamentárias insuficientes foram os principais motivos de eventuais falta de alcance dos resultados?

Maria das Dores: É o seguinte: à medida que foi fortalecendo o Programa, conseqüentemente os recursos, a medida que também ia aumentando a demanda por projetos, as Universidades também iam havendo maior compromisso pra elaborar os projetos, porque a demanda precisava que essa demanda fosse realmente atendida através da elaboração dos projetos. E quem elaborava os projetos? Qual era a responsabilidade? Não era do INCRA. O INCRA não elabora projetos. Seria das Universidades. Então as Universidades foram se abrindo para o Programa, e aí se comprometendo na elaboração e acompanhamento tanto da questão pedagógica, e também de acompanhar toda a execução física e financeira desses cursos. Então assim, à medida que esses projetos iam surgindo, ia forçando a ter uma dotação orçamentária maior, “né”. Então em 2003, a gente tem o exemplo, foram 13.000 milhões,

depois 2004, foram 30 (milhões), 2005 já fora 36 (milhões), 2006 já houve uma diminuição porque esses projetos começam, “né”, e aí tem meses, anos, que eles iniciam e ficam até terminar. Então outros vão... às vezes a Universidade só apresenta um outro quando termina aquele curso, então são momentos de altos e baixos, mas os recursos, eu..., ele nunca falta. O que acontece muitas vezes é problema de administração desses recursos por parte das Universidades, por parte do seu setor financeiro, a questão da legislação, a questão burocrática, a questão das prestações de contas por parte desses órgãos é que tem às vezes dificultado a esse Programa na sua execução. Porque se a Universidade recebe o recurso, ela não presta conta de acordo com a legislação, prestação de contas parciais, prestação de contas final, ela não vou poder acessar um outro recurso, pra um outro projeto, enquanto ela não tiver prestado conta daquele. Então isso às vezes na Universidade, os professores que estão ali mais com experiência pedagógica, e os setores competentes “tão” muito sobrecarregados, então isso tudo dificultou todo o andamento desses processos, até a gente se ambientar. E também, com a própria legislação, “né”. Então assim, quando foi em 2008 a gente tinha 54 milhões, aí houve uma queda, justamente, como eu falei, por conta do TCU, daquela desautorização, o orçamento que “tava” garantido pra 2008 em 54 milhões foi tudo pago, aí em 2008 não pode mais apresentar projeto. Quer dizer, em 2009 o recurso Nacional para os cursos do PRONERA, “baixou” de 54 milhões pra 26 (milhões). Quer dizer, não puderam ser apresentados, firmados convênios, por conta dessa desautorização do TCU, então houve um baque. Quer dizer, então nos anos subsequentes, com certeza não iam ter projetos, não iam ter demanda de recursos pra atender, porque tinham poucos projetos. Então houve uma queda grande em função dessa questão do TCU. Agora, avançando pra hoje, hoje a gente pode dizer, em 2013, a gente já tem um orçamento garantindo de R\$ 40.800.000,00 pra atender. E a gente sempre tem experiência. Apresente projeto. Apresentando projeto, a Coordenação Nacional luta pra que, batalha pra que realmente esses projetos sejam atendidos. Acho que nunca deixou de ser atendido por conta disso. Só se não tiver projeto.

Rachel: Oitava: Que percepção a Gestão do PRONERA dos beneficiários em relação aos benefícios econômicos, socioculturais e ambientais advindos do Programa?

Maria das Dores: Olha, econômicos, sociais e ambientais... eu acho assim: o que a gente vê nos encontros pedagógicos que existem com os educadores e com os alunos, assim, o Programa, ele não visa bem o benefício econômico, mas melhora a vida deles, “né”, enquanto profissionais. Por exemplo, hoje tem muitos egressos do PRONERA com a realização da segunda Pesquisa Nacional que está ocorrendo esse ano, que foi também um grande avanço, já tivemos a primeira Pesquisa Nacional do PRONERA, agora estamos, está sendo executada a segunda. Então, eu acho que essa Pesquisa quantitativa e vai começar agora a qualitativa. Até o final do ano nós vamos ter esses dados bem claros, bem mais visíveis, porque eles estão invisíveis ainda. Mas os benefícios que eu vejo, assim, em termos econômicos, não sei...mas econômico no sentido de que essas pessoas melhoraram sua renda, no sentido de que essas pessoas estão, como eu disse, os técnicos, “tão” participando da Assistência Técnica, os alunos passaram em concurso, são professores já oficializado da rede Municipal. Outros passaram em..., “tão” sendo Gestores, “tão” sendo Diretores de Escolas. A gente tem vários exemplos, que a gente pode até, “né”, citar assim. Então, acho que isso daí melhorou a renda

desse pessoal. Agora, socioculturais também, “né”, porque melhorou o seu nível de inserção no assentamento. Hoje a maioria dos coordenadores, da associação dos assentamentos também “tão” estudando. Melhorou o nível educacional deles. Então consequentemente melhora o nível socioeconômico, sociocultural também e ambiental. Ambiental no sentido de que todos os cursos do PRONERA eles trabalham a questão ambiental, “né”. Eles tem a importância da prática, “né”, desenvolvendo... E os cursos de Residência Agrária melhorando o nível de conhecimento desses técnicos que vão atuar, que vão voltar “pros” assentamentos, também é importante, eu acho. E os educadores, “né”, que “tão” nas Escolas também. Então, eu atendo assim que essa questão ambiental melhora, porque quando melhora a questão educacional, melhora a questão de zelar pelo que os cursos trabalham zelar pela sua vida, zelar pelo seu assentamento, isso faz parte da sua vida, das suas conquistas. Eu acho que isso também contribui pra melhorar. Eles vão querer morar a vida toda lá. Eles não “tão” lá de passagem, eles não “tão” lá só pra “passar uma chuva”, não. Eles tão zelando por aquele assentamento. Claro que é um processo educacional que não se muda da noite “pro” dia, mas são algumas pessoas que já trazem essa informação. Por exemplo, o curso de Jornalismo. Ele tá trabalhando muito isso, porque eles trabalham a comunicação nos assentamentos. Vão melhorar o nível de comunicação dentro dos assentamentos, “né”. Então, através das rádios comunitárias, dos jornais. A inserção dos alunos, mesmo ele não concluindo o curso, à medida que eles tão fazendo o curso, eles “tão” indo “pro” seu tempo comunidade. E nesse tempo comunidade, eles fazem seminários, fazem trabalhos, fazem pesquisa, eles interagem com aquela comunidade e essa comunidade vai ter a tendência de mudar. Então, tem muitos alunos que “tão” nos assentamentos que não só fazem curso aqui no Ceará, mas alguns cursos que eles fazem em outros Estados. Por exemplo, se o Ceará não oferece curso de Direito, tem dois alunos do Ceará fazendo curso, “terminou” o curso de Direito em Goiás. Se não tem Veterinária, a Universidade ainda não abriu pra fazer um curso de Veterinária, não aceitou a proposta, a demanda dos assentados aqui no Ceará, mas a Universidade lá do Rio Grande do Sul aceitou e “tá” fazendo curso. Então alguns alunos, por isso que os cursos de nível superior recebem alunos de outros Estados, onde aquele Estado não tem o curso. Então, é a oportunidade também de troca de experiência, “né”, então em todos eles, eles trabalham a questão ambiental. Então essa questão também é muito importante porque faz parte dessa formação humana e de garantir a sustentabilidade, o desenvolvimento dos assentamentos.

Rachel: Nona pergunta: Como tem se desenvolvido as parcerias com as Universidades Federal e Estadual do Ceará? Quais cursos são oferecidos pelas Universidades hoje?

Maria das Dores: Olhe, nós temos as duas principais Universidades aqui no Ceará que nós firmamos convênio, em todo esse período de 15 anos do PRONERA, que foi a Universidade Federal do Ceará, a UFC, e a Universidade Estadual do Ceará. Com a Universidade Federal, nós iniciamos todo o processo, “né”, e na Universidade Federal tivemos o curso de Pedagogia da Terra, duas turmas, com 88 alunos que concluíram, “né”, são professores. Tivemos nível médio, tivemos EJA já, até concluídos. E hoje estão em vigência dois cursos de EJA, um de primeiro segmento, com 60 turmas, um de segundo segmento, com 33 turmas e um total, no primeiro segmento, de 1184 alunos e o do segundo segmento, que vai até a nona série do ensino fundamental, de 702 alunos. Também na Universidade Federal nós temos o curso de

Jornalismo da Terra, que é justamente pela identidade com a terra que eles colocam, agregam esse nome, Jornalismo da Terra. Então o Jornalismo da Terra, que vai concluir agora em dezembro de 2013, com 45 alunos. Iniciou com 60, mas aconteceram algumas coisas de desistência, então tem hoje 45 alunos. E temos com a UECE, a Universidade Estadual do Ceará, nós temos o curso de Serviço Social com 60 alunos, certo? Que iniciou esse ano. Agora, com a Universidade Estadual nós já tivemos outros cursos. Tivemos vários cursos de EJA, tivemos Magistério da Terra, que é nível médio, então assim, muito importante a parcerias dessas Universidades. Com a UVA, como eu já falei, estamos prestes a firmar um convênio com a segunda licenciatura que são pra 80 alunos, 40 sendo de Geografia e 40 de História. Com a URCA também a gente está elaborando três projetos: um de Pedagogia da Terra, um de História e um de Direito. E com o MEB, que é uma Instituição também que trabalha com a Educação de Base, que nós vamos firmar um convênio agora com 2400 alunos. São 120 turmas. E com a UFC também, eu esqueci de falar, nós estamos, vamos, já foi acertado, firmado, convênio com a Residência Agrária. São três especializações que foram aprovadas: uma, que eu já falei também, ligada a Agroecologia, Educação do Campo e Agroecologia, dois projetos, cada projeto desses tem 50 alunos. E um lá no Cariri que é Residência Agrária com relação a cultura, Arte e Cultura popular.

Rachel: Décima. No que é preciso avançar para que o Programa cada vez mais se consolide?

Maria das Dores: Olhe, o que precisa avançar, “né”. Hoje nós já tivemos vários avanços. O pagamento das bolsas dos educadores de EJA. Ah sim, o que eu percebo durante todo esse período que eu tenho trabalhado com o PRONERA, já desde 2003 que eu trabalho com o PRONERA, é assim, a questão da legislação, isso daí tem atrapalhado muito a nossa vida, porque também, precisamos... a legislação ela tranca algumas pautas, algumas portas. Então assim, a Universidade, as Instituições parceiras, as Instituições de Ensino, elas são competentes na questão pedagógica, eles são competentes na coordenação dos projetos, mas quando chega nessa parte, nessa questão legislativa, questão de legislação, questão de legislação mesmo, da parte financeira dentro da Universidade. Porque às vezes a burocracia, “né”, eu acho que burocracia atrapalha muito, tem que avançar muito. Hoje eu sei, que eu “vi” até hoje no rádio que tá, que tão discutindo o novo processo de licitação pra modernizar os processos de licitação. Então, o processo de análise contábil, tem que haver, assim, uma aproximação maior. Mesmo que haja confiança, mas tem que seguir aqueles trâmites todos, até tornar a coisa mais visível, “né”, mais transparente pro Governo “né”. Eu sei que tudo é feito no bom sentido, mas isso atrasa muito, porque um processo de licitação, ele é demorado, principalmente, por exemplo, aqui no Governo do Estado. O Governo do Estado faz um processo de licitação de todas as Secretarias. Quando a gente faz uma parceria com a Universidade Estadual, se tá lá previsto comprar caderno, comprar papel, comprar bolsa pros alunos, aí esse processo vai juntar com todas as Secretarias, ele faz um “bolão”, um processo só. Aí quer dizer, os alunos tem que esperar, a educação tem que esperar a questão contábil, a questão dessa legislação. Então, assim, eles têm que esperar que o Governo do Estado faça uma licitação de todas as Secretaria pra... Quer dizer, nós estamos com prazos, com metas, com plano de trabalho, tudo previsto pra um tempo e isso atrasa, porque a Universidade não consegue avançar, ultrapassar essa dificuldade, porque tem que seguir a legislação do Estado.

Quando é Federal, aí tem que seguir dentro do setor financeiro lá da Universidade Federal, porque aí eles tem... cada aluno desses tem que abrir uma conta, cada aluno desses tem que... às vezes o recurso que ele recebe é pouco, mas ele precisa abrir uma conta corrente. Não facilita. Não tem assim uma lista de alunos que pudesse o coordenador assinar e mandar pagar, não. Se for transporte, tem que fazer uma licitação. Se for viagem, tem que fazer uma licitação. Então esse processo licitatório atrapalha muito, porque o dinheiro tem que chegar antes, o orçamentário tem que chegar antes e pra chegar antes ele que cumprir um “bocado” de dever de casa, tem que fazer o relatório do ano passado e às vezes os professores não entregam a tempo, só entregam em cima da hora e quando entregam em cima da hora o setor lá tem milhões de pessoas com muito serviço. Então, assim, eu acho que a grande dificuldade é questão bater, o caminhar, o passo desses dois processos: o educacional, o comprometido com a Reforma Agrária, comprometido com a Educação e esse outro setor que é o contábil, a análise da prestação de contas, a liberação do recurso. Porque tem o recurso. Às vezes o INCRA passa o recurso no tempo certo, mas até ele chegar na mão do..., o resultado daquele recurso se for pra comprar a dinheiro, chegar papel, chegar isso, aí demora num sei quantos meses, aí atrapalha o pedagógico. Se ele avançasse nesse ponto, se essa legislação fosse mais flexível, mais aberta, principalmente vocês desse curso, era bom bater bem nessa tecla, porque além dessa prestação tem as outras depois. Tem a prestação de contas parcial, tem a prestação de contas final e às vezes os órgãos, por exemplo, o INCRA, tem pouca gente no setor contábil e ele precisa analisar tudo. Aqui não é só PRONERA, tem todos os outros Programas, tem outras ações do próprio órgão que atrapalham, não dão conta, É isso que às vezes precisa avançar, eu acho. Outro ponto que eu considero que tem que avançar é as Universidades se abrirem mais para os projetos. Como os projetos são de cursos para educação de jovens e adultos, a população dos assentamentos entrando na Universidade, a Universidade também tem que “tá” preparada pra receber esse público, que às vezes tem todo um preconceito dos próprios alunos da Universidade, achando que esses alunos “tão” beneficiados, mas não são. As Universidades precisam se abrir mais pra receber esse público, porque é um público especial. As pessoas que estão nas Universidades, os alunos da Universidade, eles acham que os alunos dos assentamentos estão sendo beneficiados, mas não. Eles passam por processo de vestibular da Universidade, são certificados pela Universidade, cumprem a carga horária dos cursos da Universidade. Eles só que... o diferencial é que eles toda uma gestão desse curso, eles participam. Diferentemente dos alunos regular, vamos dizer assim, que vão só pra sua aula e volta, eles, assim, saem das suas casas, isso pra curso superior e nível médio, eles saem das suas casas, passam 45 dias na Universidade estudando em tempo intensivo, sábado, domingo, de manhã, de tarde, direto... é intensivo. Então, assim, eles têm toda uma carga horária muito pesada e eles vêm e abandonam tudo. E tem uma coisa interessante, no caso, eles tem uma ciranda infantil, “né”, só pra dar uma informação, onde quem tem alguma criança pequena e tal, eles trazem jovens dos assentamentos pra cuidar dessas crianças enquanto a mãe tá estudando, pra não atrapalhar seu estudo. E aí eles usam a Biblioteca, eles ficam hospedados.... o PRONERA financia tudo isso pra que eles tenham essas condições de puder participar mesmo do curso com garantia de aprendizado. Os cursos, eles fazem monografia também. O Pedagogia da Terra foi interessante, terminou em 2004, que foi da UFC. Nessa época o curso de Pedagogia não exigia o trabalho de conclusão do curso, a monografia, mas eles fizeram questão de fazer a

monografia. Foi muito interessante. E o MEC avaliou o curso com nota alta, bastante alta. Veio o pessoal do MEC aqui. O próprio curso de Jornalismo hoje, eu participei de uma reunião semana passada com o pessoal do MEC, e eu soube pela professora que ele foi também aprovado pelo MEC, quer dizer, todos esses cursos tem uma garantia, não é um cursinho qualquer, não é o cursinho superficial porque é para os assentamentos. Não, é um curso que garante toda... e eles também exigem isso. Eles têm grupos, eles têm os grupos de base, em que os próprios alunos se dividem em grupos e fazem a gestão do curso, fazendo... cuidando da questão dos horários, das disciplinas, dos trabalhos, do ambiente, das místicas, eles fazem toda essa mística inicial. Então assim, o professor, se o professor não tiver atendendo, eles tiram o professor. O professor também aprende muito com esse processo. Eu ouvi até alguns professores falando: “poxa vida, é muito diferente esse aluno dos alunos da Universidade que ficam doidos pra ir embora, pra terminar a aula. Eles não... termina a aula e eles ainda tão lá exigindo professor. Aí eles têm que ler, tem que fazer trabalho. Sem considerar as condições que eles têm anterior, que eles trazem essa bagagem do ensino médio, do ensino básico, né, muito defasado, às vezes feito interior com a maior dificuldade, mas eles superam, se esforçam muito pra melhorar e eles tem todos... se você entrevistar os professores da Universidade, eles falam isso abertamente pra nós, o crescimento desses alunos. Porque ele sabe o esforço que tá fazendo, a oportunidade que ele “tá” tendo de fazer esse curso. Então é muito emocionante, muito bacana. A gente vê que o diferencial é esse. O aluno sabe que aquilo ali não foi conquistado, aliás, foi conquistado, mas é uma conquista que ele participou. É um curso que não é dado, assim... ele “tá” lá porque ele quer mesmo, porque ele quer melhorar. Aí toda essa participação deles é importante. A Universidade também aprende, ela cumpre seu papel social, “né”. Então acho que avanço é esse: as Universidades se abrirem mais pra isso. Hoje os assentados já conquistaram esse espaço lá dentro.

Rachel: Encerramos a entrevista agradecendo a Maria das Dores pela colaboração nesta pesquisa.