

PAULINO JUSTO LUCAS NETO

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE  
SOBRE A EFICÁCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA  
REFORMA AGRÁRIA – PRONERA**

Recife/PE  
2011



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS – DLCH  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO RURAL  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE  
SOBRE A EFICÁCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA  
REFORMA AGRÁRIA – PRONERA**

**PAULINO JUSTO LUCAS NETO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração e Desenvolvimento Rural (PADR) da Universidade Federal Rural de Pernambuco, como requisito complementar para obtenção do título de Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vicentina Maria Ramires Borba

Recife/PE  
Fevereiro, 2011

Ficha Catalográfica

L933p

Lucas Neto, Paulino Justo

Políticas públicas para o desenvolvimento rural: uma análise sobre a eficácia do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA / Paulino Justo Lucas Neto. -- 2011.

58 f.: il.

Orientador (a): Vicentina Maria Ramires Borba.  
Dissertação (Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Educação, Recife, 2011.  
Inclui anexo e referências.

1. Políticas Públicas 2. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA 3. Educação 4. Eficácia 5. Avaliação I. Borba, Vicentina Maria Ramires, Orientadora II. Título

CDD 350

**PAULINO JUSTO LUCAS NETO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: UMA ANÁLISE  
SOBRE A EFICÁCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA  
REFORMA AGRÁRIA – PRONERA.**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração e Desenvolvimento Rural da  
Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Aprovada em 28 de fevereiro de 2011.

Banca Examinadora:

---

Orientador  
(Vicentina Maria Ramires Borba, Doutora, UFRPE)

---

1º Examinador  
(Maria Gilca Xavier, Doutora, UFRPE)

---

2º Examinador  
(Lúcia Maria Góes Moutinho, Doutora, UFRPE)

---

3º Examinador  
(Emanuel Sampaio Silva, Doutor, UNIVERSO)

Dedico aos meus pais e à minha irmã.  
Com a sustentação moral e afetiva de uma família  
maravilhosa, encontrei forças para chegar até aqui  
e ir adiante.

Ao meu filho Heitor Freire Justo Lucas,  
que consegue despertar em mim os mais  
verdadeiros sentimentos de alegria.

A todos os colegas mestrandos do PADR  
e, em especial, ao meu colega de turma e amigo  
particular, Euri Charles.

## AGRADECIMENTOS

Inúmeras pessoas são importantes durante o desenrolar de nossas vidas. Enumerá-las seria tarefa impossível, além de ingrata, em face da certeza de que erros graves seriam cometidos. Algumas pessoas e também instituições, entretanto, foram de fundamental importância para a concretização desse trabalho, a saber:

Severina Ramos, mais que uma mãe. Presente em todos os momentos, de luta, de frustrações, de alegrias e de conquistas;

Ivaldo Justo, meu pai, meu amigo. Exemplo de dignidade e honestidade;

Professora Doutora Vicentina Ramires, destacada profissional, por nos honrar em tê-la na orientação do presente trabalho;

Professora Doutora Lúcia Moutinho, coordenadora do Programa de Administração de Desenvolvimento Rural, que com seu talento revolucionou o Mestrado em Administração e Desenvolvimento Rural;

Professor Doutor Emanuel Sampaio, pela maestria e pelo zelo com que conduziu o exame de qualificação;

Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária, responsável pela diminuição das injustiças sociais no nosso país, instituição do qual me orgulho em fazer parte como contador;

Servidores do INCRA, que comigo trabalham ou já trabalharam, e especialmente aos senhores Felipe Freire e ao Nilson Clementino. Sou grato a todos vocês pela amizade e pelo apoio constante.

Aos colegas professores universitários da FALUB, FADE, FAPE, FAUPE, Santa Helena, FAREC e SENAC, pelo compromisso ético no desempenho de relevante função e por estarem sempre dispostos a compartilhar seus inesgotáveis conhecimentos.

A todos os que sempre nos ajudaram os meus sinceros agradecimentos. E que a vida lhes recompense com muita saúde, paz e alegria. Muito obrigado.

## RESUMO

A avaliação do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) é um instrumento imprescindível para a educação do campo nas áreas de reforma agrária. A avaliação é sob a ótica da eficácia do PRONERA, segundo o cumprimento das metas (eficácia objetiva) e o cumprimento dos prazos processuais (eficácia processual). É um estudo de avaliação de processo, diferindo, portanto, das pesquisas voltadas à avaliação de impacto; busca levar em conta a repercussão imediata do processo de implementação junto a usuários e beneficiários da política pública. Nessa dimensão tratou-se de identificar os graus (êxitos e problemas) de eficácia do processo assim como os condicionantes de seus sucessos e bloqueios. A estratégia de avaliação proposta movimenta-se no plano da atividade-meio, recursos e procedimentos que concretizam a política, e não no plano do conteúdo da própria política. Nesse plano, a estratégia de avaliação focaliza a análise de processo, referindo-se ao modo como está sendo conduzido o programa. Por outro lado, esta é uma estratégia de avaliação tipicamente de corte institucional, que privilegia dimensões e fatores condicionantes do fracasso ou sucesso da condução do programa, sob a perspectiva da análise político-organizacional. Verificou-se que as metas formalizadas nos 20 (vinte) convênios pactuados entre o INCRA e as 5 (cinco) entidades no período de 1998 a 2008 não foram cumpridas. Após análises de 348 (trezentos e quarenta e oito) despachos administrativos e 222 (duzentos e vinte e dois) pareceres técnicos, detectamos o não cumprimento dos termos estabelecidos nos planos de trabalhos, bem como a ausência de celeridade processual por parte do INCRA. O programa apresenta problemas sobre a eficácia objetiva, pois não houve o cumprimento das metas, bem como na eficácia processual quanto à obediência às normas legais (termos de avenças, planos de trabalhos e prazos legais), acarretando prejuízos nos desdobramentos da Política Pública e conseqüente educação dos assentados.

Palavras-chave: Avaliação, Eficácia, Política Pública, PRONERA.

## **ABSTRACT**

Evaluation of the National Education Program in Agrarian Reform (PRONERA) is an essential tool for field education in the areas of agrarian reform. The assessment is from the perspective of the effectiveness of PRONERA, according to the attainment of the goals (efficiency objective) and timeliness procedural (procedural efficiency). It is an assessment process, differing, therefore, the research focused on impact assessment; seeks to consider the immediate impact of the implementation process with users and beneficiaries of public policy. In this dimension this was to identify the degree (successes and problems) of effectiveness of the process as well as the constraints of their successes and blockages. The evaluation strategy proposal is moving in terms of activity, environment, resources and procedures which implement the policy, not at the content of politics itself. In this plan, the strategy focuses on the evaluation process analysis, referring to how the program is being conducted. On the other hand, this is an evaluation strategy typically cutting institutional dimensions that privileges and conditioning factors of success or failure of the driver's seat, from the perspective of political-organizational analysis. It was found that the goals formalized in 20 (twenty) covenants agreed between INCRA and the 5 (five) entities in the period 1998 to 2008 were not met. After analysis of 348 (three hundred and forty-eight) and 222 administrative orders (two hundred and twenty-two) technical advice, we detect non-compliance with the terms set out in work plans, as well as the lack of speedy trial by the INCRA. The program has problems on the efficiency objective, as there were the goals, as well as procedural efficiency and obedience to legal rules (terms of covenants, work plans and legal deadlines), causing losses in the unfolding of Public Policy and the consequent education of the settlers.

**Keywords:** Assessment, Effectiveness, Public Policy, PRONERA.

**LISTA QUADROS e TABELAS**

Quadro 1 – Síntese das Variáveis	39
Tabela 1. Distribuição Financeira dos convênios realizados entre 1998 a 2008.	41
Tabela 2. Distribuição da quantidade de convênios por entidades.	42
Tabela 3. Despachos proferidos com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos	46
Tabela 4. Pareceres proferidos com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos	46
Tabela 5. Tempestividade dos atos processuais versus prazo normativo.	49

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART. - Artigo  
CES - Câmara de Educação Superior.  
CEPAL - Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe  
CF - Constituição Federal  
CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD)  
CNE - Conselho Nacional de Educação.  
EJA - Educação de Jovens e Adultos.  
ENERA - Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária.  
GAO - Government Accountability Office  
IES - Instituições de Ensino Superior.  
IN - Instrução Normativa.  
INCRA - Instituto de Colonização e Reforma Agrária.  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário.  
MEC - Ministério de Educação.  
NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas  
OCDE - Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
PA - Projetos de Assentamento  
PDA - Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos.  
PFE - Procuradoria Federal Especializada.  
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual.  
PNERA - Pesquisa Nacional de Educação na Reforma Agrária.  
PPA - Plano Plurianual.  
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.  
PRRA - Plano Regional de Reforma Agrária.  
PT - Plano de Trabalho  
SR - Superintendência Regional.  
STN - Secretária do Tesouro Nacional.  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal  
TCU - Tribunal de Contas da União.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA - PRONERA .....	21
1.1 Organização do PRONERA.....	22
1.2 Projetos atendidos pelo PRONERA .....	24
1.3 Os parceiros do PRONERA.....	24
2 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	25
2.1 Tipos de Avaliação .....	30
2.2 A implementação da Política Pública .....	33
3 METODOLOGIA.....	35
4 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS .....	40
4.1 Análise da eficácia objetiva .....	41
4.2 Análise da eficácia processual .....	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	51
REFERÊNCIAS .....	53
ANEXO 1 - MUNICÍPIOS DE ABRANGÊNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DE PERNAMBUCO (SR-03). .....	57

## INTRODUÇÃO

Os direitos sociais incluem-se entre as diversas categorias de direitos fundamentais, estando expressos entre os arts. 6º e 11 da Constituição Federal. Pode-se associar a constitucionalização desses direitos com uma vitória e fortalecimento da própria democracia no Estado Brasileiro. Os direitos sociais constituem a segunda dimensão dos direitos fundamentais e objetivam possibilitar melhores condições de vida aos indivíduos, segundo o princípio da igualdade em seu sentido material.

Por demandarem gastos, dispêndios financeiros por parte do Estado, a concretização dos direitos sociais está sujeita ao princípio da reserva do financeiramente possível. Segundo esse princípio, a efetivação dos direitos sociais encontra limites não só na razoabilidade da pretensão deduzida em face do Poder Público, como também na existência de disponibilidade financeira do Estado.

Nesse sentido, o Poder Público está obrigado a implementar as políticas públicas que levem à concretização dos direitos sociais previstos na Constituição, mas no limite do financeiramente possível.

Outro princípio desenvolvido pela doutrina é o chamado princípio da vedação ao retrocesso, que consiste na proibição do retrocesso na aplicação de direitos sociais.

Este princípio funciona com uma vedação contra atuação estatal que tende esvaziar ou diminuir a efetividade dos direitos sociais já concretizados. Assim, regulamentado determinado direito social, ele passa a constituir garantia institucional e direito subjetivo. Não seria admitido que o legislador atuasse no sentido de esvaziar aquele direito que ele próprio havia concretizado.

Cabe destacar que o referido princípio tem tido crescente acolhida na doutrina ligada à noção de Estado Democrático de Direito Social.

Recentemente, a doutrina tem apontado o crescimento do ativismo judicial relacionado à concretização dos direitos sociais. Pelo fato de terem seus agentes eleitos de forma democrática (daí serem os legítimos representantes do povo), compete aos Poderes Legislativo e Executivo definir e implementar as políticas públicas.

Entretanto, em reiteradas situações, os órgãos estatais competentes vêm deixando de cumprir suas funções político-jurídicas impostas pela Constituição. De certa forma, essa inércia injustificada acaba inviabilizando a concretização de direitos sociais. Nesses casos, tem sido admitida a atuação judicial visando reparar essa situação e como forma de se assegurar o cumprimento da Constituição.

Assim, o Supremo Tribunal Federal tem entendido ser possível, excepcionalmente, determinar a implementação de políticas públicas. Isso ocorre quando o Poder Público deixa de cumprir seu papel constitucional, comprometendo, com sua injustificada inércia, a concretização dos direitos sociais.

Portanto, a educação no e do campo tem um vínculo de origem com as lutas sociais camponesas. Este vínculo lhe confere um traço de identidade importante. Busca construir um outro olhar para a relação: campo e cidade vista dentro do princípio de igualdade social e diversidade cultural. Mas nem sempre foi levada em consideração esta relação e esta necessidade, somente a partir da intensificação das lutas pelos direitos sociais. A partir desse contexto de mobilização social, a constituição de 1988 consolidou compromisso do Estado e da sociedade brasileira em promover a educação para todos, garantindo o direito ao respeito e à adequação da educação às singularidades culturais e regionais.

A educação do e no campo apresenta, em alguns casos, uma visão distorcida da realidade em relação ao seu conceito, “é bom lembrar que durante décadas nem sequer se falava da educação do campo, era a educação rural<sup>1</sup>, a escolinha rural, professor rural” (ARROYO, 2005, p. 47). A realidade atual engloba assalariados rurais temporários, posseiros, meeiros, arrendatários, acampados, assentados, reassentados, atingidos por barragens, agricultores familiares, povos da floresta, indígenas, descendentes de negros provenientes de quilombos, pescadores ribeirinhos<sup>2</sup>. É bom recordar que o trabalho escravo e a exploração durante a colonização do Brasil, arrastaram-se durante muitas décadas tratando o trabalhador rural de forma pejorativa. Termos inadequados como “Jeca Tatu”, “Capiáu”, “Jeca” eram utilizados para referir-se a esses trabalhadores, que muitas vezes iam com seus pés sujos em busca de uma educação que era seu direito.

A observação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Título I, Artigo 3º IV e Seção I – Da Educação, Artigo 206 (BRASIL, 2002); das Leis de Diretrizes e Base da Educação Nacional — LDB — nº. 9.394/96, Artigos, 28, 78, 79. (BRASIL, 1996); e da Resolução do Conselho Nacional de Educação/Conselho Educação Básica — CNE/CEB — nº. 1, de 3 de abril de 2002 — Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo (BRASIL, 2002) são relacionadas com os dados obtidos e funcionam como subsídios para a verificação de sua legitimidade quanto à questão da educação do campo e a formação de educadores, que estão sendo dispostas nos estados.

---

<sup>1</sup> Uma sociedade ou comunidade pode ser classificada como rural, e não urbana, pelos seguintes critérios, que indicam áreas de um *continuum*: menor densidade demográfica, menor diferenciação social, menor mobilidade social e espacial; índices mais baixos de mudança social; agricultura como ocupação principal; posse da terra como centro convergente do sistema político-econômico (Dicionário de Ciências Sociais, FGV, 1987, p. 1090).

Conforme dados do IBGE, em 2006, existiam 31,294 milhões de pessoas vivendo no campo, enquanto na zona urbana a população de 15 anos ou mais apresenta uma escolaridade média de 7,3 anos, na zona rural esta média corresponde a 4 anos.

Apesar do aumento do número de estabelecimentos que oferecem o nível médio nas comunidades rurais verificado pelos censos escolares realizados pelo Inep/MEC nos últimos anos (de 679 em 2000 para 1.533 em 2006), sua oferta se encontra ainda longe da universalização, esta situação requer, além de política de expansão da rede de escolas públicas que ofertem essas etapas da educação básica no campo, a correspondente oferta de trabalho docente com formação adequada.

A grande maioria dos professores da área rural enfrenta sobrecarga de trabalho, dificuldades de acesso às escolas e a instituições de ensino superior, salários baixos e pouca qualificação em relação aos professores da zona urbana. Os dados do censo escolar 2006 apontam que, na zona urbana, 10,4% das funções que atuam nos anos finais do ensino fundamental possuem formação apenas em nível médio, enquanto na zona rural este percentual corresponde a 42,5%. No ensino médio, o número de funções docentes com formação no mesmo nível em que atuam corresponde, na zona urbana, a 4,3% e, na zona rural, a 12,8%. Em termos absolutos, são 48.945 funções docentes que atuam nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio nas escolas do campo sem formação superior.

O Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo – Procampo, é uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura – MEC, por intermédio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - Secad, em cumprimento às suas atribuições de responder pela formulação de políticas públicas de combate às desvantagens educacionais históricas sofridas pelas populações rurais e valorização da diversidade nas políticas educacionais. O objetivo do Programa é apoiar a implementação de cursos regulares de Licenciatura em Educação do Campo nas Instituições Públicas de Ensino Superior de todo o país.

Inicialmente quatro Universidades Federais, fazem parte desse projeto piloto: as Universidades Federais de Minas Gerais (UFMG), Sergipe (UFS), Bahia (UFBA) e Brasília (UNB). Embora o MEC apresente as Licenciaturas como projeto piloto, em algumas Universidades, já ocorria à oferta desses Cursos, como é o caso da Universidade Federal de Minas Gerais que em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Social Via Campesina, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com o objetivo de formar professores capacitados para atuarem na educação no e do campo.

São vários movimentos populares que buscam construir sua própria identidade, resistindo aos processos de exclusão, como, por exemplo, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) em suas escolas de (re) assentamento; as Escolas Famílias-Agrícolas (EFAs), trabalhando com jovens pela manutenção da agricultura familiar; as comunidades indígenas, em grandes mobilizações por uma escola que respeite e resgate sua cultura; o trabalho em comunidades remanescentes de quilombos; os povos das florestas e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), em suas escolas de assentamento com as Escolas Itinerantes nos acampamentos. Atualmente, o MST conta com experiências na formação de professores em nível médio e superior. Há o enfrentamento e certa resistência, por parte das políticas públicas da educação, em relação à formação de educadores no e do campo. É tímida a “democratização” do espaço para a educação do e no campo e a formação de seus educadores.

Uma estratégia de desenvolvimento sustentável para o meio rural em Pernambuco pressupõe, então, avançar nas ações de apoio à formação educacional aos agricultores familiares e às comunidades tradicionais. Como implantar políticas de desenvolvimento rural para Pernambuco, levando em conta a ampliação da presença do Estado, o uso sustentável da biodiversidade e a redução das desigualdades sociais? A hipótese é que o estabelecimento de patamares diferenciados e sustentáveis para o desenvolvimento rural de Pernambuco pressupõe a atuação governamental de forma ampla e integrada e espaços de diálogo tendo em vista a heterogeneidade dos agentes que nele atuam (agricultores familiares, assentados da reforma agrária, populações e comunidades tradicionais, ambientalistas, gestores públicos, entre outros). A atuação do Estado é crucial na criação de um ambiente institucional mais propício para ordenar o uso e a distribuição dos recursos naturais de forma sustentável. As principais críticas às políticas públicas e ao modelo de gestão do Governo Federal implantados em Pernambuco centram-se, historicamente, na descontinuidade e desarticulação das ações desenvolvidas, na integração limitada com os demais entes federados (e, conseqüentemente, nos sinais contraditórios em relação às estratégias de desenvolvimento para a região) e nas dificuldades de diálogo com a sociedade civil.

A ampliação da presença do Estado é fundamental para garantir as condições objetivas da oferta de serviços públicos essenciais (educação, saúde, habitação, assistência técnica, regularização fundiária e justiça) e da governabilidade sobre as formas de ocupação e transformações sócio-produtivas da região e depende, necessariamente, da articulação de políticas, programas e instrumentos públicos. É preciso, mais especificamente, assegurar e articular uma oferta ampla de incentivos às atividades produtivas desenvolvidas no espaço

rural e incorporar a essa oferta os consensos em torno da sustentabilidade da exploração dos recursos naturais.

A inserção dos agricultores familiares no desenvolvimento rural não pode ocorrer apenas pelo aumento da produtividade e da produção agrícola, tendo em conta a problemática ambiental brasileira e mesmo o fato de que as regiões interioranas (ou rurais) não podem mais ser identificadas exclusivamente com a noção estrita do agrícola. Tal afirmação como elemento orientador das políticas públicas pressupõe (ou deve resultar na) geração de inovações institucionais nos arranjos que conduzem a vida social e econômica no mundo rural e a execução dessas políticas.

Sendo assim, a oferta de políticas públicas no âmbito federal para o desenvolvimento rural congrega, recentemente, um conjunto ampliado de instrumentos de apoio à agricultura familiar, de modo a ofertar programas e ações orientados pelo tema da segurança alimentar e que visem à mobilidade social desses agricultores, a partir de sua inserção em um processo produtivo e mercantil mais organizado, que sem formação educacional não será concretizado. Nas últimas décadas a avaliação de políticas e programas governamentais assumiu grande relevância para as funções de planejamento e gestão governamentais. A avaliação pode subsidiar: o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência e eficácia do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas.

Em países desenvolvidos a avaliação é amplamente praticada e, ao longo dessa experiência, propostas metodológicas foram geradas por organismos internacionais de financiamento como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento e por outras instituições como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

Há diferentes maneiras de realizar uma avaliação. Uma delas é a avaliação acadêmica, mais formal, com interesse no estudo da efetividade das políticas, seus impactos e benefícios. Outra forma é a avaliação promovida durante o período de implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia.

No Brasil, a importância da avaliação também é reconhecida. Recentemente o Governo Federal brasileiro tem realizado a avaliação sistemática de seus programas. Esta avaliação tem ênfase na eficácia e eficiência dos programas expressos nos Planos Plurianuais.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) como uma política pública de educação envolvendo trabalhadores (as) das áreas de Reforma Agrária.

*“O PRONERA é um programa articulador de vários ministérios; de diferentes esferas de governo; de instituições e movimentos sociais e sindicais de trabalhadores (as) rurais para qualificação educacional dos assentados da Reforma Agrária. Sob a coordenação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a função do PRONERA é fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável. (Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004).”*

O PRONERA foi escolhido objeto da avaliação, haja vista ser um programa que ocupa uma posição estratégica na política governamental de educação na reforma agrária no Estado de Pernambuco, uma vez que a avaliação visa melhorar seu desempenho e maximizar a atuação da Administração Pública. O objetivo primeiro é contribuir para o seu aperfeiçoamento, uma vez que gera informações que contribuem para aumentar a racionalidade dos gestores públicos enquanto tomadores de decisão. As políticas públicas voltadas para a educação de jovens e adultos no Brasil sempre estiveram sob o compromisso do governo federal.

Para alcançar este objetivo de avaliar o PRONERA, primeiramente serão expostas as principais razões para a adoção da prática da avaliação. Em segundo, serão apresentados os conceitos mais comumente utilizados no campo da avaliação. Em seguida, as avaliações da eficácia objetiva e processual do PRONERA especificamente no Estado de Pernambuco no período de 1998 a 2008. Objetivamos, em sentido geral, contribuir para a melhoria da política pública de educação no campo, especificamente nos assentamentos cadastrados no INCRA PE, com vistas à avaliação da aplicação dos recursos públicos e especificamente identificar como e onde são aplicados os recursos oriundos do PRONERA; identificar a distribuição dos

recursos públicos, os objetos pactuados, seus desdobramentos, e analisar se as metas às quais o programa se propõe estão sendo alcançadas e os recursos aplicados corretamente.

Justificamos que a avaliação pode subsidiar: o planejamento e a formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. A avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência e eficácia do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo. Além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários.

Esta dissertação pretende mostrar a importância do cumprimento das normas legais constantes nos instrumentos de pactuação dos convênios e nas leis esparsas, pois, a não obediência às normas legais prejudica a eficácia da implementação da Política Pública.

Os dados constantes na presente dissertação foram extraídos dos convênios oriundos da Superintendência Regional do INCRA no Estado de Pernambuco (SR-03). Acrescenta-se que a jurisdição da SR-03 possui 14 (quatorze) movimentos sociais (INCRA/SR-03, 2010) que demandam reforma agrária, uma população rural equivalente a 24% da população total do Estado de Pernambuco (INCRA/SR-03, 2010); desta população 49% são do sexo feminino e 51% são do sexo masculino. Outrossim, segundo dados de 2004 da Secretaria de Agricultura do Estado de Pernambuco, o governo do estado é responsável por 194 assentamentos rurais. Destaca-se que, dos assentados sob a responsabilidade da SR-03 com idade entre 3 a 17 anos, aproximadamente 24% nunca freqüentaram, não lêem e não escrevem (INCRA/SR-03, 2004), e dos assentados com mais de 18 anos, apenas 17% freqüentaram uma escola. Portanto, surge o PRONERA como um instrumento importante que está sendo utilizado para promover essa mudança, promovendo a inclusão social por meio da democratização do acesso à educação formal no Estado de Pernambuco. Acrescenta-se que desde 2008 o programa encontrava-se suspenso no estado por orientação do TCU (Tribunal de Contas da União), sendo autorizado seu retorno pelo TCU em dezembro de 2010. Para alcançar o objetivo, o primeiro e o segundo capítulos se classificam como teoria, conjunto de proposições normativas – e visam a esclarecer os conceitos básicos envolvidos no próprio título, política pública e desenvolvimento rural. Serão expostas as principais razões para a adoção da prática da avaliação. O terceiro capítulo tem como ponto de partida as questões imediatas e centrais a serem respondidas pelo estudo: em que medida os objetivos propostos na formulação do

programa são ou foram alcançados na execução? Como o programa funciona e quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados? Para consecução do mister fazemos uso de variáveis e indicadores sobre a eficácia objetiva e processual. No campo da variável de eficácia objetiva, se busca os resultados da execução orçamentária ou financeira e a quantidade de convênios pactuados com indicadores sobre volume total de recursos e respectiva distribuição dos recursos por entidades.

No campo da variável de eficácia processual, se enfatiza os fluxos das informações com seus respectivos prazos e formas, utilizando como indicadores os respectivos fluxogramas. No quarto capítulo as análises são descritas por variáveis (eficácia objetiva e eficácia processual) delimitando-as nos indicadores respectivos.

A compreensão acerca da eficácia do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária desenvolve-se sobre a compreensão da política pública, nos aspectos do processo da formulação e desenvolvimento da política, formulação e implantação de políticas, culminando no planejamento e na avaliação, enfatizando que não fora dada ênfase na análise do impacto do programa. Finalmente, o estudo irá analisar brevemente as possibilidades e limitações da metodologia corrente. A União lançou diversas campanhas e programas de alfabetização e criou estímulos financeiros e técnicos para que os estados e organismos da sociedade civil se ocupassem do ensino elementar dos adultos (BEISIEGEL, 1974; HADDAD; DI PIERRO, 2000). A partir de 1940, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) se constitui como tema de política educacional no Brasil.

A necessidade de oferecer educação aos adultos já aparecia em textos normativos anteriores, como na Constituição de 1934, mas, é na década de 1940 em diante que começaria a tomar corpo, em iniciativas concretas, a preocupação de oferecer os benefícios da escolarização a amplas camadas da população até então excluídas da escola (BEISIEGEL, 1974, p. 78).

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social realizada em Copenhague, de 6 a 12 de março de 1995, traçou um quadro alarmante da situação social, afirmando que, no mundo, mais de um bilhão de seres humanos vivem numa pobreza abjeta, e que mais de 120 milhões de pessoas no mundo estão oficialmente no desemprego (DELORS, 2001, p. 52). Ressalte-se que diante da enorme exclusão social, face inerente ao desenvolvimento do capital, a educação não tem força suficiente para alterar o quadro, senão por meio de um movimento que abarque todos os planos da vida social. Offe (1984) argumenta, em sua análise das políticas sociais contemporâneas, que a extensão das oportunidades escolares serve ao propósito de controle das demandas do capital. Pretendia-se também, com a

extensão, prover a força de trabalho de “qualificações mínimas” para o bom desempenho dos projetos nacionais de desenvolvimento propostos pelo governo federal. Os níveis de escolarização da população brasileira permaneciam, no entanto, em patamares reduzidos quando comparados à média dos países do primeiro mundo e mesmo de vários dos vizinhos latino-americanos (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 111). Souza avalia que enquanto diversos países que não podem ser considerados altamente desenvolvidos têm taxas de analfabetismo abaixo dos 6%, o Brasil apresenta taxa de 18% e, na América Latina, encontra-se em posição intermediária entre Equador e Bolívia (SOUZA, 1999, p. 8).

A Constituição de 1988 assegurou aos cidadãos o direito ao ensino fundamental público e gratuito em qualquer idade, responsabilizando o poder público pela sua oferta e, para garantir os recursos necessários para cobrir as despesas com educação, a Constituição de 1988 vinculou parte da receita de impostos para esse fim. Portanto, diante do enorme índice de analfabetismo, e em especial de jovens e adultos, cresce a participação dos municípios na EJA. Na verdade, este setor da educação – a escolarização de jovens e adultos – não pode ser abandonado por parte do aparelho do Estado, uma vez que tem nele um dos canais mais importantes de mediação com a sociedade. Nos âmbitos nacional e internacional, seria difícil conciliar a manutenção dos baixos níveis de escolaridade da população com a proposta de um grande país. Coraggio (1996) afirma que a reforma educacional no Brasil, como na maior parte dos países da América Latina, foi influenciada pelo assessoramento do Banco Mundial, que atribui ao ensino fundamental maior taxa de retorno econômico individual e social. Por esta razão se focalizou o gasto público no ensino fundamental de crianças e adolescentes. A avaliação do cenário educacional mundial, à luz dos compromissos firmados em Jontiem, corresponde bastante ao que ocorreu no Brasil durante essa década. É o que constatam Haddad e Di Pierro (2000, p. 69), indicando o que aqui ocorreu com os índices de analfabetismo, ou seja, geração de novos analfabetos funcionais devido à ação deficiente dos sistemas regulares de ensino, restrição de direitos legais e, em especial, omissão do governo federal.

A erradicação do analfabetismo passou a ser um compromisso do Estado e, também, de algumas entidades filantrópicas. Recorrer à filantropia foi uma das formas encontradas pelo Estado para responder às seqüelas sociais, neutralizando as contradições entre capital e trabalho (MONTAÑO, 2003, p. 22). O Estado continuou intervindo em problemas sociais, mas de modo diferente: desestatizando-se as ações sociais e dividindo-se sua execução com a sociedade civil, por meio da constituição de uma rede de parcerias. Ações visando à escolarização de jovens e adultos foram desenvolvidas em parceria com diferentes grupos de

atores sociais. De um lado, houve a continuidade, e até mesmo a intensificação da presença de centros de educação popular e organizações não governamentais que, tendo desenvolvido especialização técnica, passaram a prestar serviços nos programas educativos. Por outro lado, emergiram no período novos parceiros, como empresas e fundações empresariais, sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, que passaram a realizar cursos de alfabetização e elevação de escolaridade para trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados não atendidos pelas ações governamentais (DI PIERRO; GRACIANO, 2003, p. 17-18).

Segundo Paiva (2004, p. 32), “a concepção governamental de 1990 a 2002 agudizou o afastamento da EJA como um processo de educação continuada, indispensável para acompanhar a velocidade e o desenvolvimento das ciências”, além de apontar para um momento desestimulador, no qual o Governo Federal desobrigou-se dos seus encargos como administrador público; registrou-se também, nessas décadas, um movimento de reação a esse desmonte. Assim, os encontros preparatórios e posteriores ao V CONFINTEA (Conferência Internacional de Educação de Adultos), nos quais educadores, pesquisadores, instituições governamentais e não-governamentais e movimentos sociais se articularam no sentido de discutir, congregar e propor experiências de EJA, buscou mostrar a importância da EJA junto ao Poder Público. Os Fóruns Estaduais de EJA se inscrevem nesse movimento, por meio de articulação e integração das experiências e proposições de EJA no âmbito de cada Estado (PAIVA, 2004, p. 37). Desde 1996 o governo federal, por meio do Programa Alfabetização Solidária (PAS), direciona suas ações para os municípios e periferias metropolitanas com maiores índices de pobreza e analfabetismo. Outra iniciativa de alfabetização de adultos do governo federal – o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) – iniciado em 1998, é dirigido a assentamentos rurais onde os índices de analfabetismo são alarmantes. O Programa Recomeço é outro programa, iniciado em 2001 com recursos do Tesouro e do Fundo de Combate à Pobreza, que transfere da esfera federal para Estados e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. O IDH combina variável econômica e social (como analfabetismo e mortalidade infantil) e foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para captar efeitos sociais negativos da desigual distribuição de renda que outros índices como o Produto Interno Bruto ou a renda per capita não revelam (OLIVEIRA; ALMEIDA, 2005, p. 16). Os três programas destacados assumem a configuração de ações pontuais e compensatórias de combate à pobreza e, na ausência de uma política pública universal de ensino básico para jovens e adultos, legitimam as desigualdades no acesso à educação elementar. Se a política

educacional brasileira focaliza quase que exclusivamente a população jovem, através de programas como Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e agora mudando para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico (FUNDEB) torna-se, após certa idade, difícil aos adultos reverterem sua condição de analfabetos.

Segundo Shiroma et al (2004), o Estado institui-se enquanto expressão das forças contraditórias das relações de produção das classes sociais que se instalam na sociedade civil e delas é parte essencial, cujas origens nelas se prendem e são elas que, em última instância, historicamente constituem, delimitam e determinam suas ações. Enfatizando a política educacional no campo, em julho de 1997, foi realizado o I Encontro Nacional das Educadoras e Educadores da Reforma Agrária - ENERA. Os participantes concluíram ser necessária uma articulação entre os trabalhos em desenvolvimento, bem como sua multiplicação, dada à grande demanda dos movimentos sociais por educação no meio rural e a situação deficitária da oferta educacional no campo, agravada pela ausência de uma política pública específica no Plano Nacional de Educação.

Em dois de outubro do mesmo ano, representantes de universidades - Universidade de Brasília -UnB, Universidade Federal do Rio Grande do Sul -UFRGS, Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUI, Universidade Federal de Sergipe - UFS e Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho - UNESP — reuniram-se na UnB para discutir a participação das instituições de ensino superior no processo educacional nos assentamentos. Examinadas as possíveis linhas de ação, decidiu-se dar prioridade à questão do analfabetismo de jovens e adultos, sem ser excluído o apoio a outras alternativas. As razões para essa opção foram:

O alto índice de analfabetismo e os baixos níveis de escolarização entre os beneficiários do Programa de Reforma Agrária;

A preferência do Ministério da Educação pela política de reforço do ensino regular; tendência verificada entre os dirigentes municipais de considerar os assentamentos áreas federais e, portanto, fora do âmbito de sua atuação. Como parte da política de revalorização do campo, a educação também é entendida no âmbito governamental como uma ação estratégica para a emancipação e cidadania de todos os que vivem no campo, e pode por meio dela, colaborar com a formação das crianças jovens e adultas para o desenvolvimento sustentável.

Uma Política Pública de Educação do Campo deve respeitar todas as formas e modalidades de educação que se orientem pela existência do campo como um espaço de vida

e de relações vividas, porque considera o campo como um espaço que é ao mesmo tempo produto e produtor de cultura. É essa capacidade produtora de cultura que o constitui como um espaço de criação do novo e do criativo e não quando reduzido meramente ao espaço da produção econômica, como o lugar do atraso, da não-cultura. O campo é acima de tudo o espaço da cultura. Nas duas últimas décadas, essa denominação vem se expandindo para demarcar o campo, o papel dos sujeitos e a importância da educação na sua formação e do desenvolvimento do campo. Pensar a educação na relação com o desenvolvimento sustentável, e pensar a partir da idéia de que o local, o território, pode ser reinventado através das suas potencialidades. Uma das formas de trazer à tona as potencialidades está na revitalização da importância do coletivo como método de participação popular de gestão das políticas e das comunidades onde vivem. Radicalização da democracia a partir da exigência da co-gestão, da soberania fundada em valores humanistas (solidariedade, justiça social, respeito a terra e seus ciclos e movimentos). É claro que o destino da maioria dos assentamentos rurais no Brasil depende muito da evolução do nível de alfabetização dos assentados. Basta pensar, por exemplo, na importância dos conhecimentos técnicos para o sucesso do desenvolvimento rural consciente, onde o assentado faz uso das riquezas naturais com consciência ecológica. Assim sendo, no capítulo seguinte buscaremos explicitar o papel do PRONERA para um desenvolvimento rural com menores problemas sociais, pois a educação é à base de sustentação de qualquer política pública.

## **1 PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA - PRONERA**

O PRONERA é um programa articulador de vários ministérios, de diferentes esferas de governo, de instituições e movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais para qualificação educacional dos assentados e assentadas, acampados e acampadas da Reforma Agrária. Fortalece a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir para a promoção do desenvolvimento, com base nos princípios da sustentabilidade econômica, social e ambiental do campo e dos homens e mulheres que ali vivem.

O PRONERA tem como população participante jovens e adultos dos Projetos de Assentamento criados ou reconhecidos pelo INCRA.

No caso da ação de Educação de Jovens e Adultos – EJA, nas modalidades de alfabetização e escolaridade/educação básica, também podem participar todos os trabalhadores e as trabalhadoras acampados e acampadas, desde que cadastrados pelo INCRA. Para atender à demanda da EJA nos acampamentos, os projetos devem garantir a formação e a capacitação dos educadores.

Como princípios político-pedagógicos o PRONERA baseia-se na relação indissociável da educação, da pesquisa e do desenvolvimento territorial como condição essencial para a qualificação do modo de vida da população assentada. Apresentando-se cinco princípios básicos: cidadania<sup>2</sup>; participação<sup>3</sup>; interação<sup>4</sup>; multiplicação<sup>5</sup> e pesquisa<sup>6</sup>.

A parceria é a condição para a realização das ações do PRONERA. Os principais parceiros são os movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais, o INCRA, as instituições públicas de ensino e instituições civis de ensino sem fins lucrativos e os governos municipais e estaduais. Na parceria, o PRONERA se desenvolve por meio de uma gestão participativa, cujas responsabilidades são assumidas por todos em uma construção coletiva na elaboração, na execução, no acompanhamento e na avaliação dos projetos.

## 1.1 Organização do PRONERA

A gestão nacional é exercida pela coordenação-Geral<sup>7</sup> de Educação do Campo e Cidadania (DDE), por meio da Divisão de Educação do Campo<sup>8</sup> e pela Comissão

---

<sup>2</sup> A indicação das demandas educativas, a forma de participação e gestão, os fundamentos teórico-metodológicos dos projetos devem ampliar as condições de acesso à educação como um direito social fundamental dos jovens e adultos que vivem nas áreas de Reforma Agrária. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>3</sup> A indicação das demandas educativas é feita pelas comunidades das áreas de Reforma Agrária e suas organizações, que em conjunto com os demais parceiros, decidirão sobre a elaboração, a execução e o acompanhamento dos projetos. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>4</sup> As ações são desenvolvidas por meio de parcerias entre os órgãos governamentais, instituições públicas de ensino, instituições civis de ensino sem fins lucrativos, movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais e as comunidades assentadas, no intuito de estabelecer uma interação permanente entre esses sujeitos sociais pela via da educação continuada e da profissionalização no campo. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>5</sup> A educação dos assentados e acampados, visa à ampliação não só do número de pessoas alfabetizadas e formadas em diferentes níveis de ensino, mas também do número de educadores e educadoras, de técnico-agentes mobilizadores nas áreas de Reforma Agrária. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>6</sup> A formação dos educadores e a atuação das instituições formadoras devem propiciar o desenvolvimento de pesquisas, fomentadoras de estudos elaboração de propostas metodológicas para a educação nas áreas de reforma agrária. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>7</sup> A Coordenação-Geral tem as seguintes atribuições: Coordenar, supervisionar e propor atos normativos, manuais e procedimentos técnicos para as atividades relacionadas à educação do campo e cidadania; definir a gestão política e pedagógica do Programa Nacional da Educação na Reforma Agrária (PRONERA), ou outra que venha a substituí-lo; promover a articulação interministerial e dos poderes públicos para integração do PRONERA e das ações de cidadania; coordenar a Comissão Pedagógica Nacional; apoiar a produção de material

Pedagógica Nacional (CPN)<sup>9</sup> do PRONERA. O PRONERA nos Estados é operacionalizado por um Colegiado Executivo Estadual . O Colegiado Executivo Estadual é composto por representantes:

- Da Superintendência Regional do INCRA;
- Das instituições públicas e civis de ensino parcerias do Programa;
- Dos movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais envolvidos diretamente em algum projeto do programa;
- Dos governos estaduais e municipais envolvidos no projeto.

O Colegiado Executivo é coordenado e operacionalizado por um (a) representante indicado (a) pela SR do INCRA.

## 1.2 Projetos atendidos pelo PRONERA

O PRONERA Alfabetiza e escolariza jovens e adultos no ensino fundamental e médio;

---

didático e pedagógico no âmbito da educação e coordenar as ações voltadas para o exercício da cidadania pelos beneficiários da reforma agrária. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>8</sup> À Divisão de Educação do Campo (DDE 1), cabe: promover acesso à educação formal em todos os níveis, de alfabetização, ensino básico, profissionalizante de nível médio e superior, para o público da reforma agrária; propor atos normativos, planejar, implementar, acompanhar e avaliar os projetos referentes à educação na reforma agrária; promover ações articuladas com o conjunto das políticas para a educação; promover parcerias no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais com movimentos sociais e sindicais de trabalhadores e trabalhadoras rurais e instituições públicas e civis de ensino sem fins lucrativos; articular a interação dos cursos executados no âmbito do PRONERA, ou outro que vier a substituí-lo, com as ações do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES); analisar e emitir parecer técnico sobre as propostas de convênios no âmbito do PRONERA; supervisionar, monitorar e avaliar as atividades pedagógicas desenvolvidas nos estados, juntamente com as Superintendências Regionais do INCRA; apoiar a produção de material didático e pedagógico que discuta e apresente proposta para erradicação do trabalho escravo no meio rural; apoiar os estudos para a produção de material didático e pedagógico no âmbito da educação na reforma agrária; propor critérios e metodologia visando o controle, uso, manutenção, segurança, atualização e disseminação de dados para o sistema de informação, de modo a garantir que sejam contemplados as diretrizes e os procedimentos previstos nos atos normativos de sua competência; apoiar e orientar os colegiados executivos estaduais. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>9</sup> A Comissão Pedagógica Nacional é a instância responsável pela orientação e pela definição das ações político-pedagógicas do programa e tem as seguintes atribuições: participar da coordenação das atividades didático-pedagógicas do programa; definir e propor indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação; identificar, discutir, desenvolver e avaliar metodologias e instrumentos pedagógicos pertinentes aos pressupostos teórico-metodológicos do programa; apoiar e orientar os colegiados executivos estaduais; emitir parecer técnico/pedagógico sobre propostas de trabalho e/ou projetos; acompanhar e avaliar, em conjunto com as SR do INCRA, as ações do programa nos estados e nas regiões; articular, em conjunto com as SR do INCRA, os governos estaduais e municipais, as instituições públicas de ensino e/ou instituições civis de ensino sem fins lucrativos para promoverem a ampliação e a implementação das ações do programa nos estados e regiões; participar, a convite do INCRA, de eventos para apresentação e representação do programa. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

capacita e escolariza educadores para o ensino fundamental em áreas da Reforma Agrária; forma em processo continuado professores de áreas da Reforma Agrária (nível médio, na modalidade normal, ou em nível superior, por meio das licenciaturas e Pós-Graduação; forma profissional de nível médio, por meio de cursos técnicos, conjugados com a escolaridade; forma profissional de nível superior e pós-graduação (de âmbito estadual, regional ou nacional) em diferentes áreas do conhecimento, voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável no campo.

#### **1. 4 Os Parceiros do PRONERA**

Os parceiros<sup>10</sup> têm sua classificação e atribuições<sup>11</sup> pré-definidas em norma interna do INCRA, que através das Superintendências Regionais divulgam, articulam, programam o PRONERA.

## **2 AVALIAÇÃO<sup>12</sup> DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

<sup>10</sup> Movimentos Sociais e Sindicais de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.

<sup>11</sup> Movimentos Sociais e Sindicais de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais: mobilizar jovens e adultos moradores das áreas de Reforma Agrária para a identificação das demandas; identificar, em conjunto com os demais parceiros, as áreas de Reforma Agrária que participarão dos projetos; participar da elaboração e do acompanhamento durante a execução dos projetos educacionais; buscar, em conjunto com as instituições de ensino, governos estaduais e municipais e o INCRA, a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Programa nas áreas de Reforma Agrária; acompanhar, em conjunto com os demais parceiros, todo o processo pedagógico desenvolvido pelos educadores e coordenadores locais quanto à adequação curricular, às metodologias, às formas de participação, entre outros; discutir, acompanhar e avaliar, em conjunto com os demais parceiros, a aplicação dos recursos e execução do Plano de Trabalho e do Projeto. Instituições Públicas de Ensino e Instituições Cívicas de Ensino Sem Fins Lucrativos: identificar, em conjunto com os demais parceiros, as áreas de Reforma Agrária que participarão do projeto; quantificar e qualificar a demanda educacional nas áreas de Reforma Agrária; elaborar e executar os projetos educacionais com a participação dos parceiros; selecionar, capacitar e habilitar os educadores, coordenadores locais a utilizarem pedagogias e metodologias adequadas às diretrizes do Programa; acompanhar o desempenho dos educandos e educandas mediante proposições de novas estratégias, quando necessárias; acompanhar, em conjunto com os demais parceiros, todo o processo pedagógico desenvolvido pelos educadores e coordenadores locais quanto à adequação curricular, às metodologias, às formas de participação, entre outros; organizar o quadro docente responsável; estabelecer parcerias necessárias à execução do projeto; discutir, acompanhar e avaliar, em conjunto com os demais parceiros, a aplicação dos recursos e execução do plano de trabalho e do projeto; articular, em conjunto com os demais parceiros, a participação de outras instituições de ensino, das secretarias estaduais e municipais de educação; buscar, em conjunto com os demais parceiros, os governos estaduais e municipais e o INCRA, a infra-estrutura necessária ao funcionamento Programa nas áreas de Reforma Agrária. (*Manual de Operações/Portaria/INCRA/P/Nº282, de 26 de abril de 2004*).

<sup>12</sup> A definição do que seja avaliação parece ser quase consensual. De acordo com a UNICEF (1990), por exemplo, trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972).

Hoje há quase um consenso na literatura de que os motivos para realizar estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados à transformação da Administração Pública em uma administração mais moderna e eficiente, mesmo que em alguns países isto ainda seja apenas um desejo. Nos países em desenvolvimento, onde as políticas públicas desempenham um papel estratégico para aliviar a pobreza e torná-los mais compatíveis com uma economia de mercado. Segundo Bresser Pereira (1996),

*“No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público (p. 9).”*

As características básicas da administração pública gerencial são a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida.

O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, accountability e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de políticas e programas permitem que formuladores e implementadores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

Derlien (2001) identifica três funções atribuídas à avaliação de políticas: de informação, de alocação e de legitimação. Estas motivações são identificadas a diferentes fases da programação de avaliações. Durante os anos 60, os países que impulsionaram a atividade estavam mais interessados na informação. Para eles, as questões principais a serem respondidas seriam: Como funcionam as políticas? Que efeitos produzem? Como se pode melhorá-las? A segunda fase, que tomou impulso durante os anos 80 e predomina hoje, visa à alocação ou à dotação orçamentária mais racional, e as questões básicas a que se propõe são: Que programas podem ser cortados a partir de resultados negativos? Quais são as consequências da privatização de certas atividades públicas? Como os programas podem ser reorganizados para atingir mais resultados com o mesmo montante? Já a função de legitimação não pode ser identificada a uma fase temporal, tendo sempre desempenhado papel

importante no contexto político, ao menos para os países desenvolvidos da América do Norte e Europa que o autor examina.

Para Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação de programas é um mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisões. Embora não se destine a resolver ou substituir juízos subjetivos, a avaliação permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação de um programa, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos. Segundo estes autores, as principais metas da avaliação seriam: a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade para o parlamento e os cidadãos.

Examinando o caso latino-americano, Bozzi (2001) ressalta que a preocupação atual com a avaliação da gestão pública insere-se num contexto de mudança de paradigma da administração pública, reforma do Estado e modernização de suas instituições a nível mundial, que produziu efeitos também em países com outros níveis de desenvolvimento. Em seus documentos, tanto a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), quanto o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) preconizam a necessidade de os países latino-americanos montarem sistemas de avaliação de desempenho para transformar a estrutura de suas atuais administrações públicas e para promover uma agenda de desenvolvimento que inclua estabilidade econômica, maior equidade, alocação mais efetiva dos recursos públicos e crescimento econômico sustentável. No Brasil, ainda podem ser citadas outras razões para a demanda por avaliações. Em primeiro lugar, a crise fiscal brasileira diminuiu a capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência. Nesta questão, o fim do processo inflacionário teve importante papel, pois acabou com as receitas financeiras dos governos e expôs os problemas das finanças públicas. Em segundo, o aprofundamento da democracia trouxe novos atores sociais e reivindicações aos governos. Em terceiro, a longa crise econômica brasileira aumentou a desigualdade social e a busca pelos programas sociais do governo. Por último, pode ser citada a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação (GARCIA, 1997).

Segundo Silva (1999), o motivo mais imediato do interesse pela avaliação de atividades de governo seria a preocupação com a efetividade, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados pela implantação dos programas. O segundo motivo seria o de entender o processo pelo qual os programas alcançaram ou não esses resultados, analisando a dinâmica da intervenção estatal e os problemas concretos advindos da

implementação. Outros motivos relevantes seriam a aprendizagem organizacional das instituições públicas sobre suas atividades, a tomada de decisão sobre a continuidade ou não dos programas e, ainda, a transparência, qualidade e accountability na gestão dos recursos públicos (responsabilização dos gestores por decisões e ações efetuadas). Assim, as questões imediatas e centrais a serem respondidas pelos estudos de avaliação seriam: Em que medida os objetivos propostos na formulação do programa são ou foram alcançados na execução? Como o programa funciona e quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados? (SILVA, 1999, p. 38, SILVA, 2002, p. 15) A partir dessas questões gerais, os estudos podem responder tópicos mais específicos, relacionados às informações para o processo decisório e aprendizagem organizacional.

De acordo com o Government Accountability Office (GAO) dos Estados Unidos, avaliações de programas são estudos sistemáticos, conduzidos periodicamente ou ad hoc, para analisar quão bem um programa está funcionando. As avaliações podem ser conduzidas por especialistas externos ou por gerentes de programas. Para o GAO, elas examinam a performance dos programas quanto ao alcance de seus objetivos e ao contexto em que isto ocorre. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu Glossário de Termos em Avaliação e Gestão por Desempenho, utiliza as mesmas ideias-chave para a definição de avaliação, adicionando que a mesma deve prover informações com crédito e utilidade, permitindo o aprendizado no processo de tomada de decisões. O Glossário da OCDE ressalta, também, que a avaliação constitui-se na determinação de valor ou significância de uma atividade, política ou programa. É um julgamento tão sistemático e objetivo quanto possível a respeito das intervenções governamentais. Entretanto, autores como Ala-Harja e Helgason chamam a atenção para o fato de que não há um acordo sobre o que é avaliação, em função de que o conceito é definido de múltiplas, e às vezes contraditórias, maneiras, e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia. Além disso, a avaliação serve a uma ampla gama de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Como a avaliação tem sido crescentemente demandada, virtualmente qualquer tipo de feedback ou consulta tem sido chamado de avaliação. A atividade de avaliação não é uma atividade isolada e auto-suficiente. Ela é uma das etapas do processo de planejamento das políticas e programas governamentais: gera informações que possibilitam novas escolhas; analisa resultados que podem sugerir a necessidade de reorientação das ações para o alcance dos objetivos traçados.

A implementação da PRONERA através do INCRA é desenvolvida através de convênios<sup>13</sup>, onde o concedente<sup>14</sup> (INCRA) disponibiliza os recursos financeiros para a conveniente<sup>15</sup> (Organizações públicas ou privadas) com o objetivo de cumprir a função social de educar os assentados da reforma agrária e o desenvolvimento rural sustentável<sup>16</sup>.

A aplicação dos recursos públicos surtirá um efeito<sup>17</sup> que subsidiará a avaliação quantitativa da eficácia<sup>18</sup> do programa<sup>19</sup> no seu impacto<sup>20</sup> e indicadores<sup>21</sup> culminando num produto<sup>22</sup> que refletirá a política pública<sup>23</sup> implementada. O programa é analisado quanto ao

---

<sup>13</sup> Instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação (IN/STN nº 01/2007).

<sup>14</sup> Órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio (IN/STN nº 01/2007).

<sup>15</sup> Órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio (IN/STN nº 01/2007).

<sup>16</sup> Desenvolvimento Rural – O desenvolvimento rural tem de específico o fato de referir-se a uma base territorial, local ou regional, na qual interagem diversos atores e setores produtivos e de apoio (KAGEYAMA, 2008, p. 10). Desenvolvimento Sustentável – Conceito que pertence ao campo da ecologia e da administração e que se refere ao desenvolvimento de uma empresa, ramo industrial, região ou país, e que em seu processo não esgota os recursos naturais que consome nem danifica o meio ambiente de forma a comprometer o desenvolvimento dessa atividade no futuro (Novíssimo Dicionário de Economia, 1999, p. 170).

<sup>17</sup> Quando associada a um atributo, a palavra significa um mecanismo econômico característico, como por exemplo, o “efeito demonstração” (Novíssimo Dicionário de Economia, 1999, p. 194).

<sup>18</sup> Significa fazer o que necessita ser feito para alcançar determinado objetivo. Este conceito é distinto do de eficiência por se referir ao resultado do trabalho de um empregado, isto é, se este ou seu produto é adequado a um fim proposto. Dessa forma, um trabalhador pode produzir um produto adequado (idealmente a um consumidor), mas se não realizar as tarefas correspondentes com eficiência, o resultado final não será apropriado. O ideal é que o resultado de uma tarefa seja eficaz (adequado a um objetivo) e que a tarefa seja realizada com eficiência. Em resumo, fazer a coisa certa de forma certa é a melhor definição de trabalho eficiente e eficaz (Novíssimo Dicionário de Economia, 1999, p. 198).

<sup>19</sup> É um conjunto de atividades organizadas para serem realizadas dentro de cronograma e orçamento específicos disponíveis para a execução de políticas, ou para a criação de condições que permitam o alcance de metas políticas desejáveis (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 8).

<sup>20</sup> É o resultado líquido do programa (IN/STN nº 01/2007).

<sup>21</sup> É a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANUZZI, 2003, p. 15). O mesmo autor destaca algumas classificações de indicadores importantes para a análise e formulação de políticas: 1. Quanto à natureza do fenômeno indicado: o indicador-insumo é a medida dos recursos – humanos, financeiros, equipamentos, etc. – alocados para o programa; o indicador-produto serve para mensurar os resultados efetivos das políticas; e os indicadores-processos são indicadores intermediários de esforço operacional para a obtenção dos resultados. 2. Quanto à temporalidade: o indicador de estoque é a medida em um momento específico; já o indicador de performance ou fluxo procura medir mudanças ocorridas entre dois momentos distintos. 3. Quanto à avaliação de programas: indicadores de eficiência dos meios e recursos empregados; indicadores da eficácia no cumprimento das metas; e indicadores da efetividade social do programa, isto é, de seus efeitos (JANUZZI, 2003, p. 24).

<sup>22</sup> Em sentido amplo, produto é o conjunto de todos os bens e serviços resultantes da atividade produtiva de um indivíduo, empresa ou nação. (Novíssimo Dicionário de Economia, 1999, p. 170).

<sup>23</sup> Segundo o trabalho de Magalhães (2001, p. 252), as políticas públicas podem ser entendidas como produtos, “resultados de atividades políticas: compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa

cumprimento do plano de trabalho<sup>24</sup>, através do desencadeamento dos processos<sup>25</sup> que neles constarão o processo administrativo<sup>26</sup>, o projeto<sup>27</sup>, objeto<sup>28</sup>, objetivo<sup>29</sup>, termo de avença<sup>30</sup> e termo aditivo<sup>31</sup>. Com tais instrumentos serão procedidas às análises técnicas<sup>32</sup> e financeiras<sup>33</sup>.

## 2.1 Tipos de Avaliação

As avaliações podem ser classificadas segundo vários critérios. Considerando o agente que as realiza, as avaliações podem ser classificadas como (COHEN; FRANCO, 2004; COTTA, 1998): Avaliação externa (realizada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa, em geral com experiência neste tipo de atividade), avaliação interna (realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa.), avaliação mista (combina os tipos de avaliação anteriores), avaliação participativa (prevê a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, na execução e na avaliação dos mesmos).

---

de valores. A política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

<sup>24</sup> Instrumento pelo qual a Entidade Proponente apresenta a sua solicitação ao Governo (IN/STN nº 01/2007).

<sup>25</sup> Cretela Júnior (1962, p. 8-9) assinala, com precisão, que a significação técnica que, no direito hodierno, tem o vocábulo “processo” (...) não é de origem romana, como ainda a muitos se afigura: é de data muito mais recente. O mesmo autor acrescenta que o processo, para os romanos, significava apenas marcha, desenvolvimento, prosseguimento, e nada mais. Segundo ele, foi a influência dos glosadores, nos últimos séculos da Idade Média, que desenhou a atual concepção de processo, dando-lhe o sentido de contenda jurídica, seja entre particulares entre si, seja entre estes e o Estado, visando a dirimir conflitos de interesse. Tão importante quanto saber que o vocábulo processo sofreu, ao longo do tempo, variações em sua acepção, é reconhecer que a expressão não se aplica, exclusivamente, às questões jurídicas. Estudos em outras áreas do conhecimento também se subordinam à idéia de processo, pois, à vista de alcançar determinados objetivos, biólogos, químicos, físicos, entre outros, fazem uso de uma série de técnicas ordenadas – de obtenção de dados, de análise, de cálculos, etc. -, para buscarem algum resultado almejado ou planejado.

<sup>26</sup> No Poder Executivo, o processo administrativo é o modo como a Administração Pública toma suas decisões, seja por iniciativa de um particular, seja por iniciativa própria. A Lei que trata das diretrizes gerais do processo administrativo é a Lei n.º 9.784 de 1999, a qual se aplica a todos os entes da Administração Pública Direta e Indireta federais.

<sup>27</sup> É um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo. Quando essas operações se realizam de modo contínuo ou permanente, são denominadas de Atividades (GARCIA, 1997, p. 6).

<sup>28</sup> O produto final do convênio, observados o programa de trabalho e as suas finalidades (IN/STN nº 01/2007).

<sup>29</sup> É a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas (COHEN; FRANCO, 2004, p. 88).

<sup>30</sup> Acordo entre ligantes (IN/STN nº 01/2007). Exemplo: O convênio materializado e assinado.

<sup>31</sup> Instrumento que tenha por objetivo a modificação de convênio já celebrado, formalizado durante sua vigência, vedada a alteração da natureza do objeto aprovado (IN/STN nº 01/2007).

<sup>32</sup> Quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio. (Art. 31 da IN/STN nº 01/2007).

<sup>33</sup> Quanto à correta e regular aplicação dos recursos do convênio. (Art. 31 da IN/STN nº 01/2007).

As avaliações podem ainda ser classificadas quanto à natureza: Avaliações formativas (estão relacionadas à formação do programa), avaliações somativas (estão relacionadas à análise e à produção de informações sobre etapas posteriores),

Quando se leva em conta o momento de sua realização, podem ser identificadas como (COHEN; FRANCO, 2004):

*“Avaliação ex-ante – realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não o programa, e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação ex-ante é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos. Para esta avaliação podem ser utilizadas as técnicas de Análise Custo-Benefício e Análise Custo-Efetividade, mais afeita aos programas sociais. Avaliação ex-post – realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação, julga-se quando um programa está em execução, se ele deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento e, se a resposta for positiva, se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não. A avaliação ex-post é a mais desenvolvida metodologicamente e a que tem tido maior aplicação.”*

Ainda é possível distinguir dois enfoques, segundo os tipos de problemas ou perguntas que as avaliações respondem (COHEN; FRANCO, 2004; COTTA, 1998):

*“Avaliação de processos – realizada durante a implementação do programa, diz respeito à dimensão de gestão. É uma avaliação periódica que procura detectar as dificuldades que ocorrem durante o processo para efetuar correções ou adequações. Serve de suporte para melhorar a eficiência operativa; avaliação de impactos ou resultados – tem objetivos mais ambiciosos, respondendo se o programa funcionou ou não. Procura verificar em que medida o programa alcança seus objetivos e quais são os seus efeitos, indagando se houve modificações na situação-problema que originou a formulação do programa, após sua implementação. Serve de*

*suporte para decisão sobre política, como continuação do programa e formulação de outros. É a avaliação mais complexa, pois envolve o julgamento sobre hipóteses, tais como: (1) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto? (2) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? (3) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa?”*

Cotta estabelece uma diferenciação entre avaliação de resultados e avaliação de impacto:

*“... depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então, trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então, trata-se de uma avaliação de impacto (COTTA, 1998, p. 113).”*

Destacamos que a presente avaliação é do tipo mista, realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa e com isenção e objetividade. Quanto à natureza da presente avaliação, ela é do tipo formativa, relacionada à formação do programa, ou seja, avaliamos as etapas de implementação e não os impactos do programa.

Entre as vantagens da avaliação externa, podem ser citadas a isenção e a objetividade dos avaliadores externos, que não estão diretamente implicados com o processo, além da possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares já analisados. Por outro lado, o acesso aos dados necessários torna-se mais difícil e os que vão ter seu trabalho avaliado podem se colocar em posição defensiva, fornecendo informações parciais e minimizando o efeito de melhoria dos programas. Alega-se, também, que o conhecimento da metodologia de avaliação pode não substituir o conhecimento sobre as especificidades do programa, e que não existe uma única metodologia aplicável a todos os casos. Quanto à avaliação interna, citam-se como vantagens a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, a possibilidade de reflexão e aprendizagem e a compreensão sobre a atividade realizada dentro da instituição. Mas pode-se perder muito em objetividade, já que os que julgam estão, também, envolvidos, tendo formulado e executado o programa. Se a avaliação for realizada internamente à instituição, mas por pessoas que não participam do

programa, na tentativa de diminuir a subjetividade, a situação torna-se análoga à do avaliador externo.

Na avaliação mista, faz-se com que os avaliadores externos tenham contato estreito com os participantes do programa a ser avaliado, na tentativa de manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações apresentadas acima.

As avaliações formativas são adotadas durante a implementação, são voltadas para a análise e a produção de informação sobre as etapas de implementação. Geram informações para os que estão diretamente envolvidos com o programa, com o objetivo de fornecer elementos para a realização de correções de procedimentos para melhorar o programa. Enquanto, que as avaliações somativas, são realizadas quando o programa está sendo implementado há algum tempo ou após a sua implementação, para verificar a sua efetividade e fazer o julgamento do seu valor geral.

Destacamos que a presente avaliação é do tipo mista, realizada dentro da instituição responsável, com maior colaboração das pessoas que participam do programa e com isenção e objetividade. Quanto à natureza da presente avaliação, ela é do tipo formativa, relacionada à formação do programa, ou seja, avaliamos as etapas de implementação e não os impactos do programa.

## **2.2 A implementação<sup>34</sup> da Política Pública**

São apontados, dentre outros, como fatores que podem afetar a implementação:

- Volume e tipo de recursos e sua utilização;
- Estratégia de implementação decorrente do desenho do programa e da política do setor (integração entre organismos governamentais em um mesmo nível de governo e entre os distintos níveis de governo da federação brasileira);
- Eventos externos;

---

<sup>34</sup> A implementação é o processo através do qual propostas de intervenção que já ganharam formas e estatuto de projeto ou programa governamental e que, portanto, já foram definidas e aprovadas (metas, objetivos, recursos e estratégias), transformam-se em ações concretas nos estados da federação e nos municípios, chegando aos beneficiários e usuários. ( SILVA, Pedro L. B. (coord.). Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1999.)

- Grau de compromisso com a implantação do programa pelos executores e pelos gestores, bem como pela consistência das parcelas articuladas na viabilização desses compromissos;
- Problemas de operacionalização, gerenciamento e coordenação.

Desse modo, perguntar como um programa está sendo implementado é perguntar como ele está sendo operacionalizado, quais são os nexos institucionais existentes (como deveriam funcionar e como funcionam de fato), como a população está recebendo e avaliando o serviço, como a integração institucional está ocorrendo, como as instâncias de governo estão se relacionando e o papel que cada uma desempenha como as parcelas estão sendo constituídas, se os aspectos normativos do programa previstos para que ele possa ser realizado em determinado lugar estão sendo seguidos. Trata-se, portanto, de uma avaliação formativa, uma vez que visa ajudar a desenvolver os programas em andamento. Proporciona um mecanismo de retroalimentação para seus gestores dos quais são os pontos necessários para o seu aperfeiçoamento, enfim como corrigir a rota do programa. Não é demais lembrar que a avaliação de um programa é a produção de um conhecimento sistemático sobre a sua operacionalização, comparada a padrões implícitos ou explícitos como meio de contribuir para a melhoria do seu desempenho (WEISS, 1998, p. 4). Avaliar a implementação é conhecer o processo através do qual o programa é conduzido. Avaliar a implementação é, também, uma maneira de se conhecer os resultados do programa, ou seja, de se responder por que os resultados estão sendo estes e não outros. Os resultados do programa dependem, em grande parte, da maneira como ele é conduzido, gerenciado, coordenado, e realizado na ponta do sistema, ou seja, na entrega dos serviços ou benefícios aos usuários. As avaliações de processo tendem, portanto, a fazer uso de metodologias qualitativas e quantitativas.

Ao conjugarmos os aspectos do PRONERA com as explicações quanto à avaliação, concluímos nossa fundamentação teórica preparando o terreno para o processo metodológico que será aprofundado no capítulo seguinte.

### **3 METODOLOGIA**

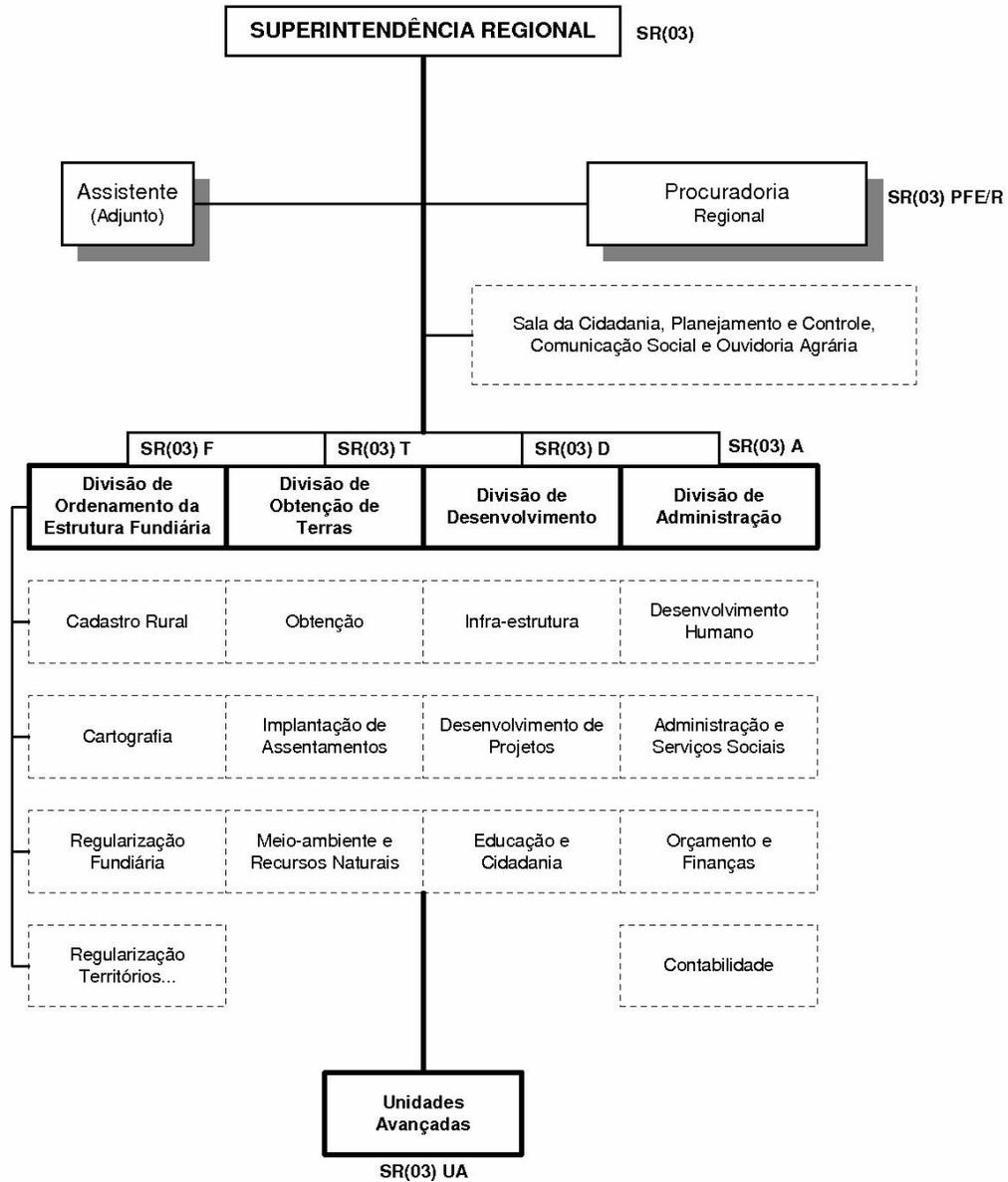
A metodologia é desenvolvida no âmbito da estrutura administrativa da Superintendência do INCRA em Pernambuco conforme organograma da SR-03, destacando o

trâmite processual que se origina na Divisão de Administração, desenvolvendo-se pelas setoriais de orçamento e finanças e contabilidade, em seguida segue para a Divisão de Desenvolvimento, especificamente na setorial de educação e cidadania transitando pela Procuradoria Jurídica e finalizando na pessoa do Superintendente Regional, autoridade máxima do órgão, responsável pela decisão final da implementação do programa.

Os dados foram descritos por meio de proporções e médias extraídas dos 20 (vinte) convênios pactuados entre o INCRA e as entidades A, B, C, D e E. Os convênios foram analisados detalhadamente com base nos 20 (vinte) Planos de Trabalhos. O Plano de Trabalho é a peça integrante na celebração do convênio e tem como objetivo definir todos os aspectos operacionais da execução da ação. Devem compor o Plano de Trabalho:

- Justificativa para a celebração do instrumento;
- Descrição completa do objeto a ser executado;
- Descrição completa das metas;
- Definição das etapas ou fases da execução;
- Cronograma de execução do objeto (cronograma físico);
- Cronograma de desembolso;
- Plano de aplicação dos recursos (relação dos bens e serviços que serão adquiridos com os recursos do convênio);
- Inclusão dos anexos (documentos exigidos no edital de seleção pública e ou na legislação vigente).

## ORGANOGRAMA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA EM PERNAMBUCO (SR-03)



Questões imediatas e centrais a serem respondidas pelo estudo: em que medida os objetivos propostos na formulação do programa são ou foram alcançados na execução? Como o programa funciona e quais os motivos que levam ou levaram a atingir ou não os resultados?

Através das três funções atribuídas à avaliação de políticas: de informação, de alocação e de legitimação, as questões principais a serem respondidas serão (primeira fase): Como funciona a política pública? Que efeitos produzem? Como se pode melhorá-las? A segunda fase: o programa pode ser cortado a partir de resultado negativo? Como o programa pode ser reorganizado para atingir mais resultados com o mesmo montante?

As principais metas da avaliação serão: a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade dos agentes.

### **3.1 Especificações do Plano de Pesquisa**

Análises dos processos físicos oriundos dos convênios entre o INCRA e 5 (cinco) entidades, com ênfase nos resultados apresentados através de relatórios, das análises técnica, jurídica e financeira, que culmina nas perguntas e respostas: Como? Análise documental; Onde? No banco de dados da Superintendência do INCRA em Recife – Pernambuco; Quando? No período de 2009 a 2010; Por quê? Tendo em vista tratar-se de uma importante política pública de inserção social; Quantos? 20 (vinte) convênios realizados entre o INCRA-PE (Sr-03) e as 5 (cinco) entidades com o fito de implantar o PRONERA no período de 1998 a 2008. O foco dessa estratégia de avaliação é o processo de implementação, segundo um conjunto de variáveis que são identificadas no processo. Trata-se de uma classificação analítica, a saber:

A estratégia aqui apresentada de forma geral tem uma natureza tripla: é simultaneamente uma estratégia de avaliação de processo (diferindo, portanto, das pesquisas voltadas à avaliação de impacto); busca levar em conta a repercussão imediata do processo de implementação junto a usuários e beneficiários do PRONERA. Enquanto avaliação de processo, essa estratégia busca oferecer condições para que o gestor do programa possa avaliar a qualidade da sua implementação. Nessa dimensão trata-se de identificar os graus de eficácia do processo de implementação (êxitos e problemas) assim como os condicionantes de seus sucessos e bloqueios. A estratégia de avaliação proposta movimenta-se no plano das atividades-meio, recursos e procedimentos que concretizam o PRONERA, e não no plano do conteúdo da própria política. De forma derivada, as recomendações extraídas se referem e se limitam aos processos gerenciais destinados a aprimorar a qualidade de implementação das intervenções e não outra vez, ao seu conteúdo. Nesse plano, a estratégia de avaliação focaliza a análise de processo, referido ao modo como estão sendo implementado o programa. Por outro lado, esta é uma estratégia de avaliação tipicamente de corte institucional, que privilegia

dimensões e fatores condicionantes do fracasso ou sucesso da implementação, sob a perspectiva da análise político-organizacional.

### **Variáveis e Indicadores**

**Variáveis:** São consideradas as medidas de desempenho do Programa, seja no plano da execução orçamentário-financeira, seja no plano da realização das metas e processo de implementação previstos, configurando as medidas de avaliação da eficácia do PRONERA, a saber:

**Eficácia objetiva:** refere-se à relação entre as metas propostas e metas atingidas.

#### **Variáveis da eficácia objetiva:**

- resultados da execução orçamentária ou financeira;
- quantidades de convênios;

#### **Indicadores**

- volume total de recursos alocados, transferidos e gastos;
- distribuição por entidade dos recursos transferidos e gastos;

**Eficácia processual:** avalia se os meios e a metodologia de implantação estão sendo empregados de acordo com as estratégias de implementação (administrativa, orçamentário-financeira e político-organizacional) previamente definidas.

#### **Variáveis da Eficácia processual:**

- fluxos das informações;
- prazos e formas dos processos;
- prazos e formas de prestação de contas.

#### **Indicadores:**

- transferência de recursos;
- seleção e aquisição dos serviços;
- formas da prestação de contas.

**QUADRO 1 - Síntese das Variáveis Dimensões da Avaliação, Variáveis e indicadores**

<b>EFICÁCIA OBJETIVA</b>	
<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>
- resultados da execução orçamentária ou financeira; - quantidade de convênios.	- volume total de recursos alocados, transferidos e gastos; - distribuição por entidade dos recursos transferidos e gastos;
<b>EFICÁCIA PROCESSUAL</b>	
<b>Variáveis</b>	<b>Indicadores</b>
- fluxos das informações; - prazos e formas dos processos; - prazos e formas de prestação de contas.	- transferência de recursos; - seleção, aquisição dos serviços; - formas da prestação de contas

### **Modelo de Análise**

O modelo de análise se desenvolve através dos dados quantitativos, coletados através dos processos físicos constantes na Superintendência Regional do INCRA em Recife-PE, e dos dados qualitativos através das informações extraídas através dos relatórios técnicos dos agentes implementadores e reguladores.

Portanto, nosso método de ação será desencadeado sobre modelos extraídos dos documentos formatados pela instituição nos seus aspectos jurídicos (termo de convênios, publicações oficiais, leis e normativos) e administrativos, processos em geral. Tal perspectiva se consumará nos comparativos de metas, prazos e respectivos resultados práticos, traduzindo assim, se o programa é eficaz ou não. Finalmente, os resultados serão observados no capítulo seguinte sob a denominação de análises dos dados.

#### 4 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS

Os dados e resultados são analisados sob a ótica da distribuição dos recursos por entidade, tempestividade na liberação dos recursos e cumprimento dos prazos e normativos legais. Acrescenta-se que a Superintendência Regional do INCRA em Recife-PE é responsável pela implementação da política pública intitulada Programa Nacional de Educação Na Reforma Agrária – PRONERA em 80% dos municípios pernambucanos (ANEXO1). O desdobramento da análise inicia-se pelo trâmite processual, a partir da oferta do serviço referente ao PRONERA e conseqüente demanda proferida pelas instituições interessadas em prestar o referido serviço.

Após a seleção da entidade através dos instrumentos legais, a entidade escolhida além de outros documentos formais, apresenta o Plano de Trabalho e conseqüentemente o convênio é assinado. No convênio é discriminado o valor do recurso a ser liberado com as respectivas datas de liberação que deverá coincidir com a programação constante no Plano de Trabalho.

A análise é sobre a política pública, partindo dos atos administrativos que direta e indiretamente influenciam nos resultados que previamente foram avançados. Portanto, os atos administrativos são imprescindíveis para consumação da referida análise. Conforme o organograma administrativo da Superintendência do INCRA em Recife, o processo de implementação do PRONERA envolve os seguintes setores: a Superintendência Geral, na pessoa do ordenador de despesas, a Procuradoria Regional, órgão consultivo e as Divisões de Desenvolvimento e de Administração nas suas diversas setoriais. Assim sendo, desenvolvemos as análises sob a ótica da operacionalidade dos setores envolvidos no programa, enfatizando os instrumentos legais que normatizam o programa, o conteúdo dos convênios, com ênfase nas cláusulas contratuais, que culminou nas análises de 20 (vinte) convênios, com 348 (trezentos e quarenta e oito) despachos administrativos e 222 (duzentos e vinte e dois) pareceres técnicos.

Os fluxos das informações processuais obedecem à seguinte formatação:

O Setor de Convênios procede à análise de viabilidade técnica do convênio, em seguida envia o processo para a análise da capacidade econômica da conveniente (Setorial Contábil). Por sua vez, estando em conformidade com as análises, o processo seguirá para análise jurídica (Procuradoria Jurídica) concluindo o ciclo dos procedimentos prévios para a formalização do convênio. Havendo, anuência dos setores que proferem pareceres técnicos, o convênio é formalizado devendo obedecer ao ritual processual da administração.

#### 4.1 Análise da eficácia objetiva

A Análise da Eficácia Objetiva teve como base as normas previstas na Instrução Normativa nº 01 de 15 de janeiro de 2007 da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projeto ou realização de eventos. Tais normas preconizam as regras que deverão ser observadas em todo e qualquer instrumento de convênio. Assim sendo, como parâmetro da análise, observa-se o cumprimento ou não das metas previstas no referido instrumento, culminando na análise da eficácia objetiva.

**Tabela 1. Distribuição Financeira dos convênios realizados entre 1998 a 2008**

<b>Entidades</b>	<b>Execução Orçamentária ou Financeira</b>	<b>Houve atraso nas liberações das parcelas</b>	<b>Conformidade com o Plano de Trabalho</b>
<b>A</b>	3.052.862,00	SIM	NÃO
<b>B</b>	1.421.446,50	SIM	NÃO
<b>C</b>	480.000,00	SIM	NÃO
<b>D</b>	154.800,00	SIM	NÃO
<b>E</b>	570.545,00	SIM	NÃO
<b>TOTAL</b>	<b>5.679.653,50</b>	-	-

Fonte: Siafi (1998 a 2008) e Convênios PRONERA/INCRA/SR-03 (1998 a 2008).

Conforme a Tabela 1 à medida que o INCRA descumpre os preceitos normativos do pacto firmado através do convênio, as entidades vêm seus planos de trabalhos frontalmente atingidos, impactando diretamente na variável eficácia objetiva. O provimento nas épocas próprias dos recursos financeiros nos termos do cronograma de desembolso constante no plano de trabalho é fator determinante para a eficácia objetiva do programa. O não cumprimento dos requisitos legais, em particular dos prazos normativos, torna o instituto da alteração na execução do projeto regra contrária ao interesse público.

A Tabela 1 apresenta que as todas as entidades foram prejudicadas quanto à liberação dos recursos no prazo acordado, e que não houve nenhum privilégio quanto ao cumprimento da liberação. Porém, destaque-se que a entidade A é responsável por mais de 50% do montante de recursos destinados ao programa, corroborando quanto à influência política na deliberação de quem deve participar do programa. Haja vista a ineficácia objetiva, resultado do não cumprimento dos termos acordados no instrumento de convênio, em particular a não regularidade do desembolso financeiro por parte do INCRA, e a conseqüente alteração do

plano de trabalho por parte das convenientes não há como haver o cumprimento das metas pactuadas.

**Tabela 2. Distribuição da quantidade de convênios por entidades**

Entidades	Quantidade de Convênios	Recurso Orçamentário	Recurso Orçamentário efetivamente gasto	% Recurso Orçamentário efetivamente gasto
<b>A</b>	9	3.052.862,00	1.373.787,90	45
<b>B</b>	7	1.421.446,50	1.094.513,81	77
<b>C</b>	2	480.000,00	432.000,00	90
<b>D</b>	1	154.800,00	150.156,00	97
<b>E</b>	1	570.545,00	519.195,95	91
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>5.679.653,50</b>	<b>3.569.653,66</b>	<b>63</b>

Fonte: Siafi (1998 a 2008) e Convênios PRONERA/INCRA/SR-03 (1998 a 2008).

Na Tabela 2 há uma discrepância quanto à quantidade de convênios distribuídos por entidades e o consequente percentual de recursos orçamentários efetivamente gastos. A entidade “A” fora prestigiada com 9 (nove) convênios e um aporte de recurso de R\$ 3.052.862,00 (Três milhões, cinqüenta e dois mil, oitocentos e sessenta e dois reais) que equivale a mais de 50% do montante destinado ao programa ao longo de 10 (dez) anos, porém, apenas gastou efetivamente 45% dos recursos disponibilizados. Tal procedimento confirma o direcionamento político, pois as entidades “C”, “D” e “E” foram as que menos convênios firmaram e cumpriram efetivamente com percentual acima de 90% dos recursos efetivamente gastos. Confirma-se assim, que a ausência de critérios claros corroborou para o desperdício dos recursos públicos e comprometimento do programa.

#### **4.2 Análise da eficácia processual**

A eficácia processual é analisada sob a ótica dos cumprimentos das normas legais, especificamente no que tange aos prazos regulamentados em lei da Administração Pública Federal. Há diversas regulamentações concernentes à celeridade dos atos administrativos; destaca-se o Art. 5<sup>o</sup><sup>35</sup>, inciso 78 da CF/88, e a lei geral do processo administrativo no âmbito da administração federal direta e indireta (Lei nº 9.784/99), que apresenta, em seu Art. 2<sup>o</sup><sup>36</sup>, a necessidade da administração em seu rito processual seguir e obedecer aos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica, do interesse público e da eficiência.

<sup>35</sup> A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\).](#)

<sup>36</sup> A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Deve-se ressaltar que se está tratando de condutas a serem observadas não pelas partes no processo, pois a Administração (INCRA) não é parte no processo administrativo, é, sim, jurisdição; pois, nesse dispositivo, se está mais uma vez tratando de princípios orientadores da ação administrativa, da atuação ou da prestação administrativa ao cidadão, e não de deveres do administrado. Destacamos os Princípios Constitucionais da **razoabilidade e da proporcionalidade**, conforme Caio Tácito (1996, p. 2), assim descreve:

*“O conceito de legalidade pressupõe como limite à discricionariedade, que os motivos determinantes sejam razoáveis e o objeto do ato proporcional à finalidade declarada ou implícita na regra de competência “.*

Nestes princípios, o processo administrativo deverá obedecer aos critérios aceitáveis do ponto de vista racional, consoante a decisão normal de pessoas equilibradas. As condutas diversas sujeitar-se-ão à ilegitimidade e, portanto, invalidáveis jurisdicionalmente, com fundamento nos arts. 5º, II<sup>37</sup>; 37<sup>38</sup>; 84<sup>39</sup> e 5º, LXIX<sup>40</sup>, da Constituição Federal.

---

<sup>37</sup> Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

<sup>38</sup> A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#).

<sup>39</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI - dispor, mediante decreto, sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#) b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; [\(Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001\)](#) VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio; X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99\)](#) XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão

Figueiredo (1985, p. 46) define:

*“Traduz o princípio da razoabilidade a relação de congruência lógica entre o fato (o motivo) e a atuação concreta da administração”.*

A lei confere ao administrador certa margem de discricionariedade, significando ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, tanto decisões como despachos, a providência a ser tomada deverá ser a mais adequada ao interesse social e à racionalidade. Logo, conforme explanado nas análises da eficácia objetiva, o interesse social e a racionalidade foram totalmente descartadas pelo órgão gestor do programa.

No mesmo sentido, vem o princípio da proporcionalidade enunciando a idéia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e na intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade do interesse público a que estão atreladas. Atos desproporcionais são ilegais e por isso fulminável pelo Poder Judiciário.

Bandeira de Mello (1996, p. 57) faz à seguinte comparação:

*“O princípio da proporcionalidade não é senão faceta do princípio da razoabilidade”.*

## **Do Princípio da Eficiência**

O Estado informado, estruturado e cujas funções são desempenhadas de acordo com princípios democráticos tem a sua organização e sua dinâmica integralmente moderadas por eles.

Cita Carmen Lúcia Antunes Rocha (1997, p. 195):

*“Não se poderiam afastar, princípios como este, na atividade administrativa do Estado. Sendo base do Estado, não seria pensável nele haver uma Administração Pública autoritária”.*

---

legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

<sup>40</sup> Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Na evolução tecnológica existente, não há que negar a exigibilidade de um Estado democrático eficiente, profissional e ágil. Há neste momento a fase de transição de uma "sucata administrativa" para uma administração profissional. O processo administrativo haverá de ser, ainda, informal, para que haja possibilidade de acesso independentemente dos sujeitos envolvidos, atingindo a todos, conforme determina da Constituição Federal, sem quaisquer restrições ao seu alcance. Apesar de não estar expressamente citado no texto normativo, é de salientar o implicitamente o princípio da celeridade, pois nota-se preocupação em dotar os procedimentos por ela regulados de simplicidade razoável, em benefício da presteza em alcançar os resultados propostos, como quando são estabelecidos prazos, de modo a reduzir e prevê o tempo de tramitação. Uma evidência desse espírito de simplificação e celeridade do processo administrativo, e que terá enorme repercussão, está nas disposições do artigo 37, e pelo artigo 36:

*“Quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias.”*

Neste sentido, encontram-se evidências claras da transformação da forma de administração citada, demonstrando ao cidadão e à sociedade a transparência e a existência do direito, presentes não somente em textos, mas, em formas honestas e ágeis de decidir administrativamente.

### **Do Dever de Decidir e Motivação**

A lei federal do processo administrativo instituiu expressamente a regra do dever de decidir a que está submetida à Administração Pública, quando dispôs, no artigo 48: ““A administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência”.

Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, conforme determina o artigo 50, quando

*“Ninguém, limitem ou afetem direito ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; decidam recursos administrativos; decorram de reexame de ofício; deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem*

*de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; Importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.”*

Portanto, através das análises detectamos que do total de 348 (trezentos e quarenta e oito) despachos administrativos (Tabela 3) apenas 15% (51 despachos) foram motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos; dos 222 (duzentos e vinte e dois) pareceres técnicos (Tabela 4) observamos maior obediência aos preceitos legais com 86% (191 pareceres técnicos). Tal fato pode ser explicado pelas atribuições dos setores responsáveis pela confecção de pareceres técnicos: a procuradoria jurídica (órgão consultivo), responsável pelas análises técnico-jurídicas; a contabilidade, responsável pela análise técnico-contábil, e o setor técnico, responsável pelas análises técnico-educacionais do programa. A procuradoria jurídica proferira 61(sessenta e um) pareceres jurídicos no universo dos 222 (duzentos e vinte e dois) pareceres técnicos; a setorial contábil, 118 (cento e dezoito) pareceres contábeis e a setorial técnica 43 (quarenta e três) pareceres técnicos.

**Tabela 3. Despachos proferidos com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos**

Setores	Quantidade de Despachos	Despachos Fundamentados	% dos Despachos Fundamentados
Administração (DA)	243	52	21
Orçamento e Finanças (DA)	105	-	0
<b>TOTAL</b>	<b>348</b>	<b>52</b>	<b>15</b>

Fonte: Convênios/PRONERAINCRA/SR-03 (1998 a 2008).

DA = Divisão de Administração

**Tabela 4. Pareceres proferidos com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos.**

Setores	Quantidade de Pareceres	Pareceres Fundamentados	% dos Pareceres Fundamentados
Contabilidade (DA)	118	112	95
Educação e Cidadania (DD)	43	21	49
Procuradoria Jurídica (PJ)	61	59	97
<b>TOTAL</b>	<b>222</b>	<b>191</b>	<b>86</b>

Fonte: Convênios/PRONERAINCRA/SR-03 (1998 a 2008).

DD = Divisão de Desenvolvimento

PJ = Procuradoria Jurídica

## **Dos Prazos**

A preocupação evidente nesta legislação processual administrativa é com a celeridade do processo e, portanto, com a efetividade do recurso à jurisdição administrativa.

### **Cinco dias prorrogáveis em dobro**

Atos processuais, em geral, salvo disposição específica, tanto da autoridade quanto do administrado, devem ser praticados no prazo de cinco dias<sup>41</sup>, salvo motivo de força maior.

Poderão ser dilatados até o dobro, mediante comprovada justificação. Esta é norma que se aplica subsidiariamente a todos os demais procedimentos administrativos, ainda que regulados por norma especial, haja vista a regra do artigo 69<sup>42</sup> da Lei 9.784/99 (Processo Administrativo no Âmbito da Administração Pública Federal). Compreendidos por essa norma estariam todos os prazos de ordinário expediente, de trâmite entre órgãos ou de encaminhamento de autos, atendimento a despachos ou recebimento e juntada de documentos.

Os pareceres oriundos da Administração (DA) e do Orçamento e Finanças (DA) devem obedecer na íntegra o referido prazo. Conquanto, observamos que as médias respectivas de 8 (oito) e 7 (sete) dias para o devido despacho administrativo não encontram simetria com o prazo legal de 5 (cinco) dias. Acrescente-se que em nenhum dos pareceres analisados detectamos motivo de força maior para a delação do prazo regulamentar.

#### **Quinze dias.**

Este é o prazo previsto no artigo 42<sup>43</sup> da Lei 9.784/99 (Processo Administrativo no Âmbito da Administração Pública Federal), para a produção de **parecer obrigatório e vinculante por**

---

<sup>41</sup> Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior. (Art.24 da Lei 9.784/99).

<sup>42</sup> Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei. Art. 69-A. Terão prioridade na tramitação, em qualquer órgão ou instância, os procedimentos administrativos em que figure como parte ou interessado: (Incluído pela Lei nº 12.008, de 2009). I - pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos; (Incluído pela Lei nº 12.008, de 2009). II - pessoa portadora de deficiência, física ou mental; (Incluído pela Lei nº 12.008, de 2009). III – (VETADO) (Incluído pela Lei nº 12.008, de 2009). IV - pessoa portadora de tuberculose ativa, esclerose múltipla, neoplasia maligna, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, hepatopatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome de imunodeficiência adquirida, ou outra doença grave, com base em conclusão da medicina especializada, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo. (Incluído pela Lei nº 12.008, de 2009). § 1º A pessoa interessada na obtenção do benefício, juntando prova de sua condição, deverá requerê-lo à autoridade administrativa competente, que determinará as providências a serem cumpridas. (Incluído pela Lei nº 12.008, de 2009). § 2º Deferida à prioridade, os autos receberão identificação própria que evidencie o regime de tramitação prioritária. (Incluído pela Lei nº 12.008, de 2009).

<sup>43</sup> Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo. § 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso. § 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

**órgão consultivo**, salvo norma legal especial em contrário, ou comprovada necessidade de prazo maior ou de sua extensão. Se houver omissão do órgão consultivo, o processo ficará sem seguimento até a apresentação da peça obrigatória, cabendo a responsabilização de quem der causa ao atraso. Encontram-se no rol de pareceres obrigatórios e vinculantes os pareceres oriundos da Procuradoria Jurídica, setorial especializado em matéria jurídica; a setorial contábil, setorial especializada em matéria contábil e a setorial técnica, setorial especializada na matéria do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA. Portanto, observou-se que os prazos médios de 31 (trinta e um) dias, 38 (trinta e oito) dias e 25 (vinte e cinco) dias respectivamente dos setores competentes, não obedecem ao prazo regulamentar de 15 (quinze). Ademais, não vislumbramos nas análises comprovada necessidade de prazo maior ou de sua extensão dos prazos determinados na norma legal. Logo, considerando a vinculação do referido parecer ao andamento da política pública, o programa ficará sem seguimento até a apresentação da peça obrigatória. Como consequência observou-se a não dificuldade do programa em cumprir com os compromissos com os assentados que esperavam pela regular obediência ao calendário escolar. Portanto, após a explanação doutrinária e legal da celeridade processual, componente da segunda variável (eficácia processual), observamos que o INCRA, reiteradamente, não obedeceu aos prazos regulamentares, conforme tabelas abaixo.

**Tabela 5. Tempestividade dos atos processuais versus prazo normativo.**

Setores	*Média dos Atos Processuais Tempestividade (em dias)	Prazo Legal (em dias)	Em conformidade com o Prazo Legal	**Número de Servidores em exercício
Administração (DA)	08	05	Não	03
Orçamento e Finanças (DA)	07	05	Não	04
Contabilidade (DA)	38	15	Não	02
Educação e Cidadania (DD)	25	15	Não	03
Procuradoria Jurídica (PJ)	31	15	Não	05
Média Geral	109	55		

Fonte: Convênios/PRONERAINCRA/SR-03 (1998 a 2008) e Lei 9.784/99.

\* Média obtida através dos 348 (trezentos e quarenta e oito) despachos administrativos e 222 (duzentos e vinte e dois) pareceres técnicos.

\*\* Corresponde aos servidores responsáveis à época pelas análises respectivas e consequentes despachos e pareceres.

À Administração, representada pela chefia da Divisão Administração, compete atender demandas advindas dos diversos setores no que concerne a recursos financeiros e orçamentários, controla as diversas despesas e conforme verificado na Tabela 2, a celeridade

processual não fora cumprida. Acrescente-se que a DA, em regra, apenas delega as diversas demandas para os setores competentes não sendo razoável uma média de 8 (oito) dias para distribuir o processo respectivo.

Ao Setor de Orçamento e Finanças, subordinado diretamente à DA, conforme organograma da autarquia informa as disponibilidades financeiras da instituição onde executa os referidos pagamentos. Portanto, o referido setor detém um número de servidores nos moldes da iniciativa privada que deveria em tese proceder dentro do prazo legal.

A Setorial Contábil é a setorial de controle na sua essência, nela verificam-se diversos procedimentos, entre eles análises das prestações de contas, que nos termos legais são vinculadas, devendo constar nos autos processuais. Portanto, observamos que os prazos normativos não estão dentro da normalidade, e levando-se em consideração que não havia mais de uma análise pelo período de 01 (um) mês, não é justificada a ausência de celeridade.

A Procuradoria Jurídica é o órgão consultivo na estância jurídica, dela advêm às orientações quanto à legalidade dos atos do Superintendente Regional e os setores subordinados, portanto, os pareceres jurídicos são vinculativos aos processos, ou seja, em tese neles devendo constar quando a matéria tratar-se de demanda jurídica. Conquanto, observamos uma média 31 (trinta e um) dias de análise documental, bem acima do prazo regulamentar de 15 (quinze) dias. O número de servidores é superior aos outros setores e a ausência de celeridade persiste.

Observamos que o prejuízo ao programa é latente, pois não há congruências com os prazos estipulados nos planos de trabalhos, não bastasse o cronograma de desembolso não ter sido atendido pela autarquia, os prazos regulamentares dos atos processuais também seguem a “regra”. Outrossim, a média de trâmites dos atos administrativos fora de 3,5 (três vírgula cinco) meses, prazo este que transforma a meta do programa numa dimensão quantitativa distante do real e conseqüentemente totalmente ineficaz.

O rigor previsto na norma acima é revestido de total flexibilidade por parte do INCRA e seus agentes públicos, pois, em todos os 20 (vinte) convênios analisados, o cronograma de liberação de recursos não fora obedecido: dos 348 (trezentos e quarenta e oito) despachos administrativos, apenas 28%, ou seja, 98 (noventa e oito) despachos administrativos cumpriram os prazos regulamentares, e dos 222 (duzentos e vinte e dois) pareceres técnicos, apenas 39%, ou seja 87 (oitenta e sete) pareceres técnicos cumpriram com os prazos regulamentares. A norma legal apresentada é totalmente superada pelos descumprimentos temporais dos atos pactuados.

Nas análises verificou-se que os fatos extraordinários de maior relevância na execução programa são os cumprimentos dos prazos por parte do INCRA, porém tal ocorrência não fora formalizada por nenhuma entidade. Conforme explanação acima, as entidades conveniadas recorrem ao instituto jurídico chamado termo aditivo, instrumento este utilizado para aditar normas que no presente estudo observou-se que não foram cumpridas, conforme explanação padrão extraída dos 20 (vinte) convênios:

“À  
Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário – SD  
Com vista ao Setor de Convênio,

*Vem a esta Coordenação Nacional do Pronera, proposta de celebração do 2º Termo Aditivo ao Convênio firmado entre o INCRA/PE e a entidade XXXX, visando alocar recursos, para continuidade do Programa de Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores Rurais, em projetos de assentamento do INCRA, no Estado de Pernambuco, conforme projeto aprovado pela Comissão Pedagógica do Programa.*

**Considerando mesmo com o atraso por parte do INCRA, do repasse dos recursos orçamentários destinados ao cumprimento do Plano de Trabalho apresentado pela Universidade, quando da assinatura do termo, e considerando que as ações iniciais do referido projeto foram executadas pela entidade (grifo nosso);**

*E considerando ainda, parecer da Superintendência Regional do Incra de Pernambuco, no qual se compromete junto à conveniada no cumprimento de todas de todas as exigências feitas pela Procuradoria Regional daquele estado, concluímos da viabilidade da continuidade de projeto e conseqüentemente da celebração do Termo Aditivo.*

*Solicitamos análise da minuta do Termo a ser assinado, submetendo posteriormente à Procuradoria à – Geral do INCRA para pronunciamento do prosseguimento. (convênios PRONERA/INCRA/1998 a 2010).”*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta central desta dissertação é a de discutir eficácia do PRONERA com base em duas abordagens distintas: abordagem sob a ótica da eficácia objetiva (tradicional) e a abordagem sob a ótica da eficácia processual. Além do foco comparativo, está também subliminar a esta proposta a tentativa de contribuir com os estudos que dizem respeito ao processo de implementação da Política Pública.

Sendo assim, o primeiro passo foi estabelecer as bases teóricas das duas abordagens. A construção deste referencial teórico tratou de apresentar primeiramente a fundamentação técnica e sua relação com as ferramentas empíricas utilizadas. Na seqüência, tratou-se de apresentar a ausência de celeridade processual. Finalmente, foi apresentada a abordagem da celeridade da Administração, nos diversos setores componentes da estrutura administrativa da Superintendência Regional do INCRA em Recife-PE. Nesta última parte, ainda se sinalizou

que a operacionalização dos atos administrativos necessita de imediata transformação, pois, encontra-se em total descompasso com a administração pública gerencial.

Com relação à parte empírica, procedeu-se à análise de dados através das duas abordagens. A abordagem da eficácia objetiva se baseou nas ferramentas já consolidadas para traçar um padrão de cumprimento ou não das metas pré-estabelecidas nos planos de trabalhos.

Com relação a esta abordagem, pôde-se concluir que os números são enfáticos, as escolhas das entidades não obedecem ao interesse público, pois, as duas entidades responsáveis por mais de 80% do total de recursos gastaram efetivamente apenas 55% deste montante, o restante dos recursos estão sob o crivo dos órgãos de controle que no afã de recuperá-los desencadeiam um complexo processo burocrático de sanções, que na maioria das vezes apenas agravam o dispêndio de recursos públicos (material humano, recursos materiais) não conseguindo reaver os recursos. As entidades que menos receberam recursos públicos são as que obedeceram as normas e conseqüentemente cumpriram com os objetivos pactuados.

Estabelecida esta análise do cumprimento das metas físicas, passa-se à operacionalização da abordagem da eficácia processual. Conforme tratado no decorrer do trabalho, foram utilizados os conceitos incertos na legislação, ou seja, uma avaliação diretamente sobre o cumprimento dos prazos previstos em lei.

Os resultados da avaliação da eficácia processual indicam um elemento importante: não se observou o cumprimento dos prazos legais por parte do INCRA, culminando nos efeitos negativos nas metas e na conjuntura do programa. O Problema é de decorrente da falta pessoal, de treinamento, da conscientização do trabalho em equipe, da desmotivação e ausência de acompanhamento e monitoramento dos atos concernentes aos servidores públicos imbuídos da missão de bem servir a sociedade.

No polêmico terreno da avaliação da eficácia do PRONERA, os resultados permitem dizer que a experiência da SR (03) apresenta resultados aquém do interesse público. É evidente que a dimensão da problemática educacional no país, em particular no meio rural, descarta a possibilidade de que o problema seja passível de solução pela mera atuação do programa. Tal solução requer um amplo conjunto de mudanças no que concerne aos procedimentos dos servidores públicos envolvidos na implementação do programa e imbuídos da qualidade de bem servir à sociedade. Necessita-se de medidas estruturais que resultem em mudanças concretas nos acompanhamentos dos atos administrativos, promovendo a conscientização, o empenho e o dever ético dos agentes envolvidos.

O programa bem conduzido tem o mérito de proporcionar benefícios imediatos à população mais necessitada. No caso dos jovens e adultos assentados que são analfabetos acarretam prejuízos graves e por vezes irreversíveis no desenvolvimento rural sustentável.

Neste sentido, atuar nos determinantes sociais é, sem dúvida, fundamental para diminuir os índices de analfabetismos nos assentamentos, porém, ações de intervenção nos determinantes imediatos, como a eficácia objetiva e processual tratada neste estudo, culminam em relevantes resultados positivos no objeto do programa (alfabetizar).

Com base nos resultados encontrados, sugere-se que o órgão gerenciado (INCRA) do programa reflita sobre a importância da implementação e conseqüente acompanhamento dos atos públicos (atos administrativos), para que a política de educação dos assentamentos rurais de reforma agrária não seja conduzida puramente como mais uma ação de gasto público com perfil meramente político partidário sem retorno social.

Este estudo foi uma abordagem de avaliação com foco no cumprimento das normas regulamentares. Porém, considera-se que para possibilitar uma discussão mais completa sobre o programa outros aspectos, relacionados à sua concepção, precisam ser avaliados, entre eles, a capacidade técnica das convenientes, os impactos para os assentados e a análise de seu custo-efetividade.

## REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 57.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**: um estudo sobre a educação de adultos. São Paulo: Pioneira, 1974.

BOZZI, Sônia O. Evaluación de la Gestion Pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 52, n.1, jan/mar. 2001

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei n.º 9.784** de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Administração Pública Gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: ENAP, 1996 (Texto para Discussão).

\_\_\_\_\_. Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva  
<http://www.cedefes.org.br/new/index.php?conteudo=materias/secoes&secao=7> Acesso no período de março de 2008 a outubro de 2009.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

CORAGGIO, Jose Luiz. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMASSI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/PUCSP/Ação Educativa, 1996.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 37 (5), set./out., 2003.

COTTA, Tereza C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo do Brasil**. São Paulo: RT, 1962, Vol. V, p.8-9.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. 5. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, 2001.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Uma comparação internacional na avaliação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

DERLIEN, Hans-Ulrich. **Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas**: MEC/CAPES, 1998. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br>> Acesso em: 26 maio 2010.

DI PIERRO, Maria Clara. Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**. Campinas, ano XXI, nº 55, nov/2001.

DI PIERRO, Maria Clara; GRACIANO, Mercedes. **A educação de Jovens e Adultos no Brasil**. Informe apresentado à Oficina Regional da UNESCO para América Latina y Caribe. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

DICIONÁRIO de Ciências Sociais, FGV, 1987, p. 1090.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, 2. ed., [s.n. ], 1985, p. 46.

GARCIA, Ronaldo C. **Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa**. Brasília: IPEA/CENDEC, out., 1997.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**. São Paulo, Anped, n. 14, p. 108-130, mai/ago, 2000.

INSTITUTO Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria nº 837** de 20 de janeiro de 2001.

INSTITUTO Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Portaria nº 282** de 16 de abril de 2004.

JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 2. ed. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003.

KAGEYAMA, Ângela. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicações do caso brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

MAGALHÃES, José Antônio Fernandes de. **Ciência Política**. Brasília: Vestcon, 2001.

MANUAL de Operações do PRONERA. Portaria/INCRA/P/nº 282, de 26 de abril de 2004.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINISTÉRIO Extraordinário de Política Fundiária. **Portaria n° 10/98**, de 16 de abril de 1998.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

NOVÍSSIMO Dicionário de Economia. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

OFFE, Clauss. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, M. C. C.; ALMEIDA, S. I. B. Uma proposta temática para a educação de jovens e adultos. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL PAULO FREIRE, 5, 2005, Recife. **Trabalhos apresentados...**Recife, PE: Centro Paulo Freire, 2005.

PAIVA, Vanilda (Org.). **Educação de Jovens e Adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PRONERA. **MANUAL DE OPERAÇÕES**. Brasília: MDA/INCRA, 2004.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo: FGV, julho – setembro 1997, n° 209. p. 195.

SECRETARIA do Tesouro Nacional (STN) /Ministério da Fazenda da República Federativa do Brasil. INSTRUÇÃO normativa STN N°. 1, de 15 de janeiro de 1997. Celebração de Convênios DOU de 31.1.97. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências.

SHIROMA, Eneida O; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. v. 1.

SILVA, Pedro L. B. (coord.). **Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários**: relatório final. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1999.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson R. A Avaliação de Programas Público: reflexões sobre a experiência brasileira. **Relatório Técnico**. Cooperação Técnica BID-IPEA. Brasília: IPEA, 2002.

SOUZA, Marcelo M. C. **O Analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico**. Brasília: IPEA, 1999.

TÁCITO, Caio. O Princípio de Legalidade: ponto e contraponto. **Revista de Direito Administrativo**. São Paulo: FGV, outubro – dezembro 1996, n° 206, p.2.

TORRES, Rosa Maria. **Educación para todos: La propuesta, la respuesta (1990-1999)**. Buenos Aires. Apresentada no Painel Nueve años despues de Jomtien, Conferência Anual da Sociedade Internacional de Educação Comparada. Toronto, 1999.

VARGAS, Sônia Maria de. **A atuação do Departamento de Ensino Supletivo do MEC no período 1973-1979**. 1984. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

VIEIRA, Maria Clarisse. **Fundamentos históricos, políticos e sociais da educação de jovens e adultos** – Volume I: aspectos históricos da educação de jovens e adultos no Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

WEISS, Carol H. **Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies**. 2nd edition. New York: Prentice Hall, 1998.

**ANEXO 1 - MUNICÍPIOS DE ABRANGÊNCIA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO INCRA NO ESTADO DE PERNAMBUCO (SR-03).**

Nº	NOME DOS MUNICÍPIOS	Nº	NOME DOS MUNICÍPIOS
1	ABREU E LIMA	75	JOAQUIM NABUCO
2	AFOGADOS DA INGAZEIRA	76	JUCATI
3	AGRESTINA	77	JUPI
4	ÁGUA PRETA	78	JUREMA
5	ÁGUAS BELAS	79	LAGOA DO CARRO
6	ALAGOINHA	80	LAGOA DO ITAENGA
7	ALIANÇA	81	LAGOA DO OURO
8	ALTINHO	82	LAGOA DOS GATOS
9	AMARAJI	83	LAJEDO
10	ANGELIM	84	LIMOEIRO
11	ARAÇOIABA	85	MACAPARANA
12	ARCOVERDE	86	MACHADOS
13	BARRA DE GUABIRABA	87	MANARÍ
14	BARREIROS	88	MARAIAL
15	BELÉM DE MARIA	89	MORENO
16	BELO JARDIM	90	NAZARÉ DE MATA
17	BEZERROS	91	OLINDA
18	BOM CONSELHO	92	OROBÓ
19	BOM JARDIM	93	PALMARES
20	BONITO	94	PALMEIRINA
21	BREJÃO	95	PANELAS
22	BREJINHO	96	PARANATAMA
23	BREJO DA MADRE D DEUS	97	PASSIRA
24	BUENOS AIRES	98	PAUDALHO
25	BUÍQUE	99	PAULISTA
26	CABO DE SANTO AGOSTINHO	100	PEDRA
27	CACHOEIRINHA	101	PESQUEIRA
28	CAETÉS	102	POÇÃO
29	CALÇADO	103	POMBOS
30	CALUMBI	104	PRIMAVERA
31	CAMARAGIBE	105	QUIPAPÁ
32	CAMOCIM DE SÃO FÉLIX	106	QUIXABÁ
33	CAMUTANGA	107	RECIFE
34	CANHOTINHO	108	RIACHO DAS ALMAS
35	CAPOEIRAS	109	RIBEIRÃO
36	CARNAÍBA	110	RIO FORMOSO
37	CARPINA	111	SAIRÉ
38	CARUARU	112	SALGADINHO
39	CASINHAS	113	SALOÁ
40	CATENDE	114	SANHARÓ
41	CHÃ DE ALEGRIA	115	SANTA CRUZ DA BAIXA VERDE
42	CHÃ GRANDE	116	SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE
43	CONDADO	117	SANTA MARIA DO CAMBUCÁ
44	CORRENTES	118	SANTA TEREZINHA
45	CORTÊS	119	SÃO BENEDITO DO SUL

46	CUMARU	120	SÃO BENTO DO UMA
47	CUPIRA	121	SÃO CAETANO
48	CUSTÓDIA	122	SÃO JOÃO
49	ESCADA	123	SÃO JOAQUIM DO MONTE
50	FEIRA NOVA	124	SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE
51	FERREIROS	125	SÃO JOSÉ DO EGITO
52	FLORES	126	SÃO LOURENÇO DA MATA
53	FREI MIGUELINO	127	SÃO VICENTE FÉRRER
54	GAMELEIRA	128	SERTÂNIA
55	GARANHUNS	129	SIRINHAÉM
56	GLÓRIA DO GOITÁ	130	SOLIDÃO
57	GOIANA	131	SURUBIM
58	GRAVATÁ	132	TABIRA
59	IATI	133	TACAÍMBÓ
60	IBIRAJUBA	134	TAMANDARÉ
61	IGARASSU	135	TAQUARITINGA DO NORTE
62	IGUARACI	136	TEREZINHA
63	INGAZEIRA	137	TIMBAÚBA
64	IPOJUCA	138	TORITAMA
65	ITAÍBA	139	TRACUNHAÉM
66	ITAMARACÁ	140	TRIUNFO
67	ITAMBÉ	141	TUPANATINGA
68	ITAPETIM	142	TUPARETAMA
69	ITAPISSUMA	143	VENTUROSA
70	ITAQUITINGA	144	VERTENTE DO LÉRIO
71	JABOATÃO DOS GUARARAPES	145	VERTENTES
72	JAQUEIRA	146	VICÊNCIA
73	JATAÚBA	147	VITORIA DE SANTO ANTÃO
74	JOÃO ALFREDO	148	XEXÉU

Fonte: INCRA, 2010.