

ARTIGO

A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios*

Denise Carreira¹ 

RESUMO

Este artigo aborda a análise da execução orçamentária federal das políticas de diversidade na educação desenvolvidas pelos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2014). O texto trata das ações executadas entre 2004 e 2014 pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, posteriormente renomeada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, criada em 2004 no Ministério da Educação com base em demandas de movimentos sociais. O artigo discute os obstáculos e os desafios para a implementação de políticas que tratam da relação entre igualdade e diferenças na educação, revelando quanto a configuração do Estado brasileiro é desfavorável à sua execução.

PALAVRAS-CHAVE

diversidade; orçamento; diferenças; desigualdades; movimentos sociais.

*Este artigo foi recomendado para publicação na Revista Brasileira de Educação (RBE) pelo Comitê Científico da 38ª Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) (2017) e pela comissão editorial da revista.

¹Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

THE BUDGET EXECUTION OF THE DIVERSITY POLICIES IN THE LULA AND DILMA GOVERNMENTS: OBSTACLES AND CHALLENGES THE BUDGET

ABSTRACT

This article discusses the analysis of the federal budgetary execution of the policies of diversity in the education developed by the governments Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2014). Specifically, the text addresses the actions implemented between 2004 and 2014 by the Secretariat for Continuing Education, Literacy and Diversity, later renamed Secretariat of Continuing Education, Literacy, Diversity and Inclusion, created in 2004 at the Ministry of Education based on demands from social movements. The article discusses the obstacles and challenges for the implementation of policies that deal with the relation between equality and differences in Brazilian education, revealing how the configuration of the Brazilian State is unfavorable to its execution.

KEYWORDS

diversity; budget; differences; inequalities; social movements.

LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS POLÍTICAS DE DIVERSIDAD EN LOS GOBIERNOS LULA Y DILMA: OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

RESUMEN

Este artículo aborda el análisis de la ejecución presupuestaria federal de las políticas de diversidad en la educación desarrolladas por los gobiernos Lula (2003-2010) y Dilma (2011-2014). En concreto, el texto trata de las acciones implementadas entre 2004 y 2014 por la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad, posteriormente renombrada como Secretaría de Educación Continua, Alfabetización, Diversidad e Inclusión, órgano creado en 2004 en el Ministerio de Educación con base en demandas de movimientos sociales. El artículo discute los obstáculos y los desafíos para la implementación de políticas que tratan de la relación entre igualdad y diferencias en la educación brasileña, revelando cuánto la configuración del Estado brasileño es desfavorable a su ejecución.

PALABRAS CLAVE

diversidad; presupuesto; diferencias; desigualdades; movimientos sociales.

A noção de diversidade ganhou espaço nas políticas educacionais brasileiras a partir da segunda metade dos anos de 1990, refletindo o crescente uso da categoria em nível internacional e, em especial, na América Latina.

A maior preocupação com a diversidade nas políticas educacionais, sobretudo na América Latina, pode estar relacionada àquilo que o pesquisador argentino Néstor López (2012) entende como decorrência do fim de um ciclo de expansão educativa no continente após a grande ampliação do acesso à escolarização nas décadas de 1980 e 1990.

A desaceleração da escolarização ao longo da década de 2000, sobretudo entre adolescentes e jovens de países da América Latina, estaria revelando “a impossibilidade dos sistemas educativos de operar em contextos de crescente diversidade cultural e identitária, evidenciando a persistência de múltiplos mecanismos cotidianos e naturalizados de discriminação nas práticas das instituições escolares” (López, 2012, p. 871). Para o autor, a maioria das escolas do continente se depara com um “aluno real” muito distante daquele idealizado e “desejado” por elas: um aluno urbano, branco, de classe média ou média alta, de família “bem constituída” e de “moral inatacável”.

Das perspectivas dos movimentos sociais, com base em muitos significados, a noção de diversidade emerge como um “guarda-chuva” que reúne demandas históricas de sujeitos políticos diversos às políticas educacionais, ora se constituindo como possibilidade de construção de respostas interseccionais ao fenômeno da multidiscriminação (Crenshaw, 2002), ora como oportunidade para alianças políticas entre as agendas por direitos desses sujeitos que disputam a noção de qualidade em educação, ora criticada por homogeneizar, diluir, nivelar, apaziguar e esvaziar politicamente as diferentes demandas e conflitividades envolvidas nessas mesmas agendas.

Nesse sentido que Renato Ortiz (2007) chama atenção para a necessidade da identificação e compreensão das diferentes perspectivas de diversidade que disputam o debate público. Para o autor, o uso amplo da noção de “diversidade” no Brasil pode relacionar-se aos desafios de (re)configuração da identidade nacional após a perda da força legitimadora das ideias de “nação mestiça” e de “democracia racial” nos últimos trinta anos, como bases que estruturaram a ideologia do Estado brasileiro no século XX.

A DIVERSIDADE NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

Em meados dos anos de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (1997) representou um marco na construção do lugar da noção de diversidade nas políticas educacionais.

Foi no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), com a criação, em 2004, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) no Ministério da Educação (MEC), posteriormente renomeada Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), que a noção de diversidade ganhou espaço na política educacional. A nova secretaria

vinha não somente articular as ações existentes, mas promover programas e políticas referentes à educação escolar indígena, à diversidade étnico-racial, à igualdade de gênero e à diversidade sexual, à educação de jovens e adultos, à educação do campo, à educação ambiental e às ações educacionais complementares.

Fruto da demanda de movimentos sociais ao presidente Lula, a secretaria nasceu com a missão de desenvolver programas próprios, transversalizar a questão no conjunto da gestão do MEC e manter proximidade com a sociedade civil organizada. Nessa perspectiva, houve uma aposta na ação descentralizada, baseada na coordenação, na articulação e na indução de políticas nos três níveis de governo e na construção de várias câmaras técnicas, comissões e fóruns de diálogo com a sociedade organizada.

Essa estratégia de “concertação” foi apresentada como um importante canal de participação e diálogo entre o MEC e os grupos sociais organizados na construção de uma agenda de políticas de diversidade. E, muitas vezes, também serviu como meio de atenuar as tensões e as constantes e crescentes pressões que recaíram sobre o governo (Moehleck, 2009).

Tatiane Cosentino Rodrigues e Anete Abramowicz (2013) analisaram as ações e a execução orçamentária da SECAD entre 2003 e 2006. As autoras consideram que a diversidade foi entendida, no primeiro Governo Lula, “como uma estratégia de apaziguamento das desigualdades e de esvaziamento do campo da diferença, tendo como função borrar as identidades e quebrar as hegemonias” (Rodrigues e Abramowicz, 2013, p. 18).

Essa afirmação das autoras teve como base a análise da dotação e da execução orçamentárias da SECAD entre os anos de 2003 e 2006. Em 2003, a dotação orçamentária para a diversidade foi de 0,27% do orçamento do MEC, passando para 0,75% em 2006. Apesar desse aumento, que para as autoras revelou o compromisso assumido pelo Governo Lula com vários movimentos sociais, ele representou menos de 1% do orçamento do MEC, ainda constituindo algo “tímido”, sem condições de reverter as lógicas instituídas. Em relação à execução dos 57 programas da SECAD, segundo as autoras, 17 deles tiveram menos de 10% da execução dos recursos previstos no período analisado.

Na perspectiva de problematizar a conflitiva e complexa implementação das chamadas políticas de diversidade na educação, este artigo aborda parte de uma análise mais abrangente da execução orçamentária federal¹ das políticas de diversidade na educação durante o período de 2004 a 2014. A análise foi realizada com base em informações obtidas por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), dos Relatórios Anuais de Gestão da SECAD/SECADI,² de pedidos de informação realizados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527/2011) ao MEC e ao Fundo Nacional de

1 Visando à comparabilidade, os valores anuais foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), utilizando-se a Calculadora do Cidadão do Banco Central, tendo dezembro de 2014 como mês de referência.

2 Em 2011, depois da fusão com a Secretaria de Educação Especial do MEC, a SECAD passou a ser chamada de Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).

Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de informações fornecidas pela Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da SECADI. Foram consideradas também entrevistas com gestoras e gestores públicos do MEC e do FNDE e com ativistas da sociedade civil.

A MATRIZ ORÇAMENTÁRIA DA SECAD/SECADI

Para dar início a esta análise, é importante registrar a disputa feita pela equipe da SECAD em 2004 em relação à formulação da matriz orçamentária da nova secretaria. Nessa disputa, a SECAD contou com o apoio de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mas teve como adversárias outras áreas do MEC e também o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Originalmente no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, elaborado em 2003 durante a gestão do ministro Cristovam Buarque, as ações de alfabetização de jovens e adultos estavam contidas no programa orçamentário Brasil Alfabetizado e as ações de continuidade da escolarização de jovens e adultos, do então Programa Fazendo Escola, inseridas no programa orçamentário Brasil Escolarizado, este último sob coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB).

Visando reforçar a importância da articulação entre essas políticas na perspectiva de um processo continuado de escolarização para jovens e adultos, em 2004 a equipe da SECAD conseguiu que as duas ações passassem a integrar o programa orçamentário Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (programa 1060), sob sua responsabilidade. Na época, o lugar das políticas de educação de jovens e adultos (EJA) no MEC representava um dos principais focos de conflito entre a SEB e a nova SECAD, ambas as secretarias que se encontravam em momento de conformação.

Outro grande embate provocado pela SECAD na época se deu com o MPOG na criação do programa orçamentário Educação para a Diversidade e Cidadania (programa 1377), que reuniu ações orçamentárias dispersas em várias secretarias do MEC e incluiu novas ações no orçamento do ministério. Na época, o MPOG questionou a pertinência de reunir as ações propostas sob um mesmo programa orçamentário, em vez de subdividi-las em áreas (direitos humanos, ações afirmativas, direitos das mulheres, ações pró-indígenas, ações quilombolas,³ de enfrentamento do racismo etc.).

A criação do Educação para a Diversidade e Cidadania representou, sobretudo, uma aposta na sinergia entre essas agendas e na possibilidade de aumento da força política para a disputa das políticas educacionais. Essa disputa acontecia no sentido de contribuir para a superação de uma abordagem fragmentada, “residual” e de baixa visibilidade dada, até então, a várias agendas das desigualdades e para

3 De acordo com o decreto federal n. 4.887/2003, os quilombolas são grupos étnico-raciais que se identificam como tais e que têm uma forte relação histórica com certos territórios e com ancestrais negros relacionados à resistência e à escravidão colonial e à luta contra a opressão sofrida ao longo da história. Existem mais de três mil comunidades quilombolas reconhecidas no Brasil.

fortalecer a pressão e o controle social por parte dos movimentos sociais vinculados a elas. Explicitar essas agendas de forma articulada no orçamento do MEC era parte fundamental dessa estratégia.

A SECAD/SECADI NO MEC

O Gráfico 1 mostra o comportamento da razão dos valores executados da SECAD/SECADI em relação aos do MEC, indicando que o total dos recursos executados pela SECAD/SECADI variou de 0,55% a 4,74% do total dos recursos executados pelo MEC. O gráfico revela dois momentos de alta: em 2005, quando a execução da SECAD representou 3,69% dos recursos executados pelo MEC; em 2012, quando já renomeada SECADI, a execução do órgão alcançou 4,74% do orçamento executado pelo MEC.

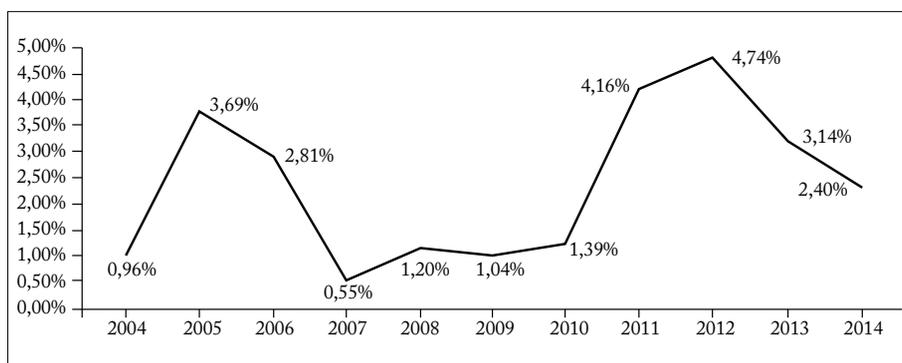


Gráfico 1 – Orçamento executado - Relação SECAD/SECADI - MEC (2004-2014).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Relatórios Anuais de Gestão da SECAD/SECADI e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da SECADI. Elaboração da autora.

A primeira alta decorreu do significativo aumento do investimento do governo federal no Programa Brasil Alfabetizado, realizado em 2005, e reduzido nos anos posteriores, depois de críticas referentes à efetividade do programa e de denúncias de corrupção. Essas denúncias levaram ao fim convênios com organizações não governamentais (ONGs) e a reorganização do programa por meio de parcerias com prefeituras, governos estaduais e universidades.

O segundo momento de alta, em 2012, decorreu principalmente: da fusão, em 2011, da SECAD com a Secretaria de Educação Especial (SEE);⁴ da vinda do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem Urbano) para a SECADI, anteriormente executado pela Secretaria Nacional de Juventude;

4 Segundo o relatório de gestão da SEE, em 2010, último ano de sua existência, a secretaria executou o valor de cerca de R\$61 milhões de reais, aproximadamente 6,2% do valor executado pela SECAD e 0,08% do valor executado pelo MEC naquele mesmo ano.

e do novo aumento de recursos investidos no Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, especificamente na concessão de bolsas para alfabetização. Essas mudanças levaram o percentual a alcançar o patamar de 4,74%.

No Gráfico 1, é possível identificar as mudanças no gasto orçamentário do MEC com as ações da SECAD/SECADI ao longo dos PPAs. No primeiro PPA (2004-2007), houve um aumento significativo no aporte de recursos que não foi sustentado até o fim do PPA, fazendo com que, em 2007, o percentual chegasse ao patamar mais baixo da década, com 0,55%. Esse patamar foi inferior até mesmo ao percentual da criação da SECAD, quando esta operou com recursos originários de programas e ações do PPA 2000-2003, formulado no governo anterior. Observa-se, entretanto, que o primeiro ano do segundo mandato de Lula foi impactado pelo lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e das novas resoluções e mudanças de sistemática de repasse de recursos, como também pelo contingenciamento do governo federal destinado à geração de superávit primário.

No PPA seguinte, entre os anos de 2008 e 2010, o percentual de gastos da SECAD variou de 1,05% a 1,41% do valor executado pelo MEC. O percentual reduzido contrasta com a intensidade desse período da secretaria, marcado pela verticalização de agendas,⁵ ampliação de ações e aumento da influência em programas universais do MEC, mas também por maiores dificuldades para a execução orçamentária dos recursos.

Em 2011, o percentual da razão SECADI/MEC voltou a subir em decorrência dos motivos abordados anteriormente: fusão com a SEE, chegada de novos programas e aumento do investimento na EJA. Contudo, em 2013 e 2014, mesmo em uma realidade de pós-fusão com a SEE e da vinda de novos programas, o percentual voltou a cair, chegando, em 2014, a patamar inferior aos anos de 2005 e 2006, período caracterizado pela estruturação da SECAD.

COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA SECAD/SECADI

Os Gráficos 2, 3 e 4 apresentam a composição dos recursos executados da SECAD/SECADI por programa e ações nos três PPAs, revelando que os dois principais programas em volume de recursos da secretaria nos dois primeiros PPAs foram o Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos e o Educação para a Diversidade e Cidadania. Nesses PPAs, as demais ações da SECAD vincularam-se a programas liderados por outras secretarias do MEC ou a programas interministeriais, nos quais a SECAD/SECADI respondeu por determinadas ações de educação.

5 Uma abordagem de verticalização concentra-se mais na intensificação das ações de cada agenda específica que na inter-relação entre as várias agendas que tratam da relação entre as diferenças e as desigualdades nas políticas educacionais relativas à diversidade.

Do PPA 2004-2007 para o PPA 2008-2011, a estrutura orçamentária da SECAD passou de oito para sete programas. As ações de educação indígena migraram para o Programa Educação para a Diversidade e Cidadania, em ação orçamentária que passou a contemplar também a educação do campo e de comunidades tradicionais. No PPA 2008-2011, deu-se início ao processo de fusão de ações orçamentárias específicas por agenda.

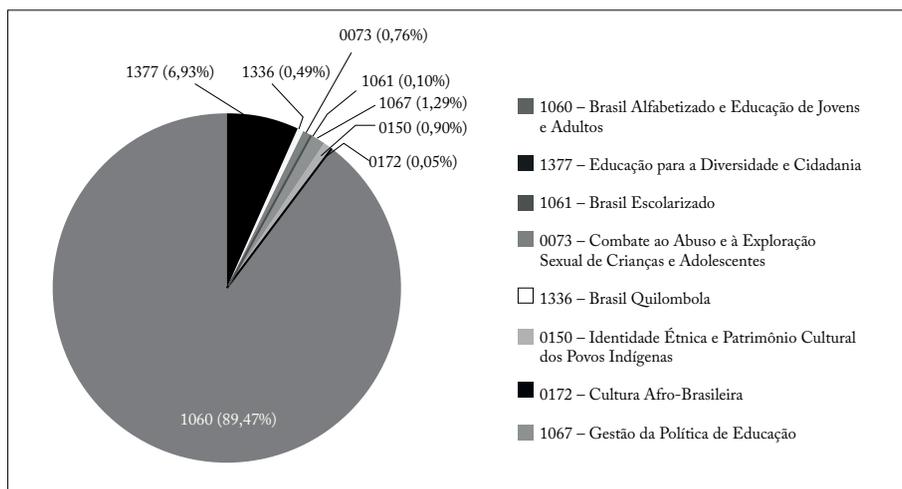


Gráfico 2 – SECAD x Programas (PPA 2004-2007).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Relatórios Anuais de Gestão da SECAD e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da SECADI. Elaboração da autora.

A educação ambiental deixou de ser uma ação orçamentária do Programa Brasil Escolarizado, liderado pela SEB do MEC, e passou a integrar a ação orçamentária 8751 com outras agendas da SECAD. Apesar dessa fusão, foi mantida uma ação específica para a educação ambiental no Programa Educação para a Diversidade e Cidadania, a ação 6294. Além da educação ambiental, a ação orçamentária 8751 do programa apoiou a inserção das temáticas de cidadania e direitos humanos no processo educacional (entre elas, as de gênero, raça e diversidade sexual), por meio da formação continuada e da produção, aquisição e distribuição de materiais didáticos e pedagógicos.

Com foco na integração da escola com a comunidade, a ação 8742 destinou-se à execução dos programas Escola Aberta e Mais Educação. As ações afirmativas no ensino superior foram contempladas no Programa Educação para a Diversidade e Cidadania, por meio da ação orçamentária 8741, que visou apoiar programas como UNIAFRO, Conexões dos Saberes, Prolind e Procampo, em estreita relação com a ação 2C68 (fomento à inclusão social e étnico-racial na educação superior), de responsabilidade da Secretaria de Educação Superior (SESU).

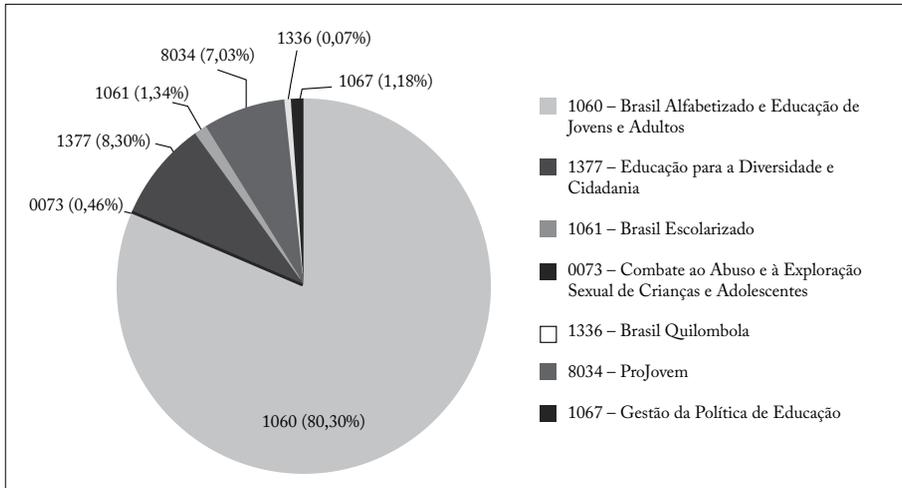


Gráfico 3 – SECAD x Programas (PPA 2008-2011).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Relatórios Anuais de Gestão da SECAD/SECADI e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da SECADI. Elaboração da autora.

Assim, o programa orçamentário Educação para a Diversidade e Cidadania foi consolidando-se como grande catalisador de várias das agendas da SECAD, com base em uma concepção de programa “porta aberta” para novas agendas emergentes, exercendo papel importante para o seu reconhecimento e a sua institucionalização nas políticas educacionais, da qual o orçamento é peça-chave.

É possível afirmar que esse programa também operou para viabilizar com baixa visibilidade pública algumas ações — ainda que timidamente — vinculadas a determinadas agendas conflitivas ao não as especificar explicitamente no orçamento. Esse é o caso, sobretudo, da agenda de gênero e sexualidade, crescentemente questionada por grupos religiosos fundamentalistas.

Isso demonstra, também no orçamento, um uso dinâmico das noções de diversidade e de direitos humanos: ora como tentativa de somar foças políticas e construir respostas interseccionais entre diferentes e complexas agendas; ora como espaço de gestão e acolhimento de novas diferenças em conformação, demandadoras de políticas; ora restrita a um elogio à diferença, com a diluição dessas “diferentes diferenças” e de seus conflitos e suas provocações; ora como “invisibilidade política estratégica” para navegar em contextos adversos.

No PPA 2004-2007, a ação do programa orçamentário Cultura Afro-Brasileira, de responsabilidade da SECAD e destinada à educação quilombola, passou a integrar, em 2005, o recém-criado Programa Brasil Quilombola. Coordenado pela Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR), esse programa destinava-se a promover políticas intersetoriais que garantissem os direitos das comunidades remanescentes de quilombos no Brasil.

No PPA 2008-2011, o ProJovem, criado em 2005 e reformulado em 2007, passou a ser o terceiro programa orçamentário da SECAD em volume de recursos. Iniciativa da Secretaria Geral da Presidência da República, de execução interministerial, o ProJovem foi a principal política pública para a juventude.

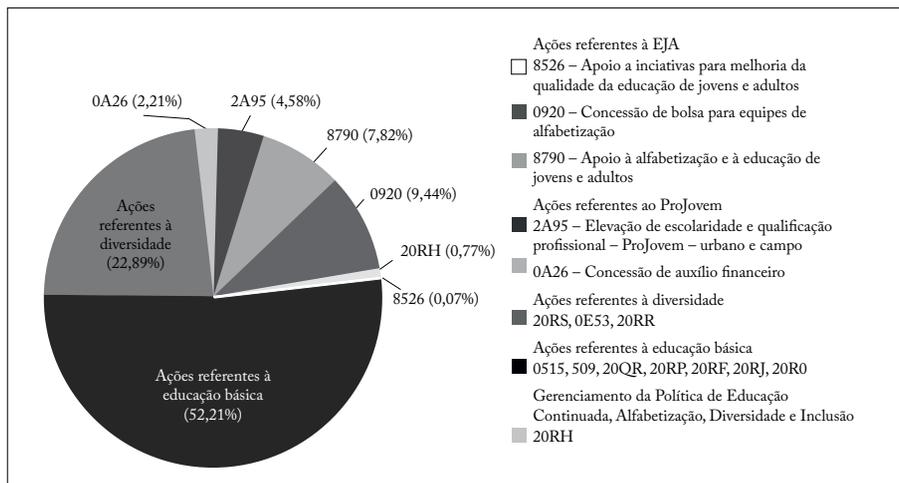


Gráfico 4 – Ações x SECAD (PPA 2012-2014).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Relatórios Anuais de Gestão da SECADI e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da SECADI. Elaboração da autora.

O PPA 2012-2015, no primeiro mandato da presidenta Dilma, concentrou ainda mais e renomeou ações orçamentárias, aglutinadas em grandes iniciativas. Com as iniciativas, também teve fim a explicitação dos programas interministeriais no orçamento dos ministérios, uma das grandes características dos PPAs anteriores.

As iniciativas foram compostas de ações orçamentárias que reúnem gastos de várias secretarias do MEC, possibilitando maior flexibilidade na execução do gasto para os(as) gestores(as), mas tornando muito mais difícil a transparência pública do orçamento do governo federal. Essa mudança na lógica do PPA foi duramente criticada por movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Garcia, 2012; Paulo, 2013). No caso da SECADI, que reúne agendas marcadas por conflitos e resistências dos sistemas educacionais, a mudança fragilizou ainda mais as possibilidades de controle social.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As dificuldades da SECAD/SECADI para executar seu orçamento foi um ponto destacado nos depoimentos de diversos gestores e gestoras entrevistados, que alegaram que, em vários momentos, essas dificuldades contribuíram para fragilizar o poder de negociação da secretaria no MEC, inclusive na disputa por mais recursos para suas ações.

Nesta seção, será analisada a execução orçamentária da SECAD/SECADI em relação ao orçamento autorizado. Serão considerados os parâmetros do Tribunal de Contas da União (TCU) para a avaliação do nível de execução orçamentária do governo federal. Esses parâmetros estabelecem como muito fraca uma execução orçamentária de 0% a 25% da dotação total; como fraca, de 26% a 50%; como razoável, de 51% a 85%; e como alta, acima de 85%.

O Gráfico 5 apresenta o comportamento do valor total realizado (orçamento executado) pela SECAD/SECADI em relação ao valor previsto (orçamento autorizado) para a secretaria. Observa-se que o ano de 2005 superou o percentual de 100% em decorrência da alocação de novos recursos — para além do orçamento autorizado — destinados ao programa orçamentário Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos.

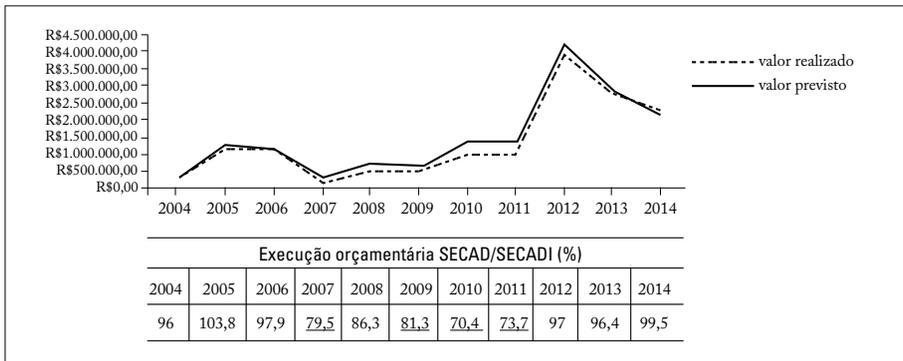


Gráfico 5 – Total da SECAD/SECADI.

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, Relatórios Anuais de Gestão da SECAD/SECADI e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da SECADI. Elaboração da autora.

As informações indicam que o desempenho da SECAD/SECADI em relação à execução orçamentária do total de recursos financeiros vinculados a ela variou do nível alto ao razoável. A execução orçamentária de nível razoável esteve concentrada no período de 2007 a 2011. Esse período caracterizou-se pela diminuição da participação percentual da SECAD no total do orçamento do MEC, pelo investimento na estruturação de políticas para cada uma de suas agendas e pela ampliação da influência SECAD em programas universais do MEC.

Abrindo a execução orçamentária por programa orçamentário, observa-se que 2007 e 2010 foram os piores anos de execução orçamentária das políticas de educação de jovens e adultos, respectivamente com 78,1% e 76,4% (Gráfico 6). Esses dois anos foram marcados pela revisão do desenho da política, das sistemáticas e dos procedimentos de repasse de recursos.

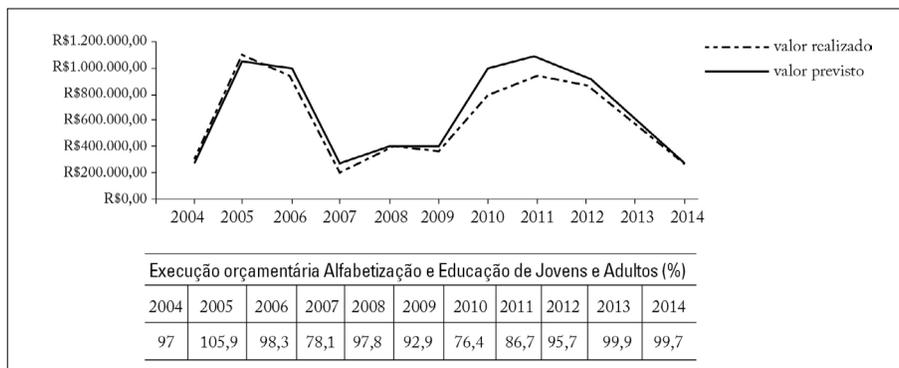


Gráfico 6 – Educação de Jovens e Adultos (Programa 1060 + Iniciativa 02BV).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal; Relatórios Anuais de Gestão da SECAD/SECADI e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da SECADI. Elaboração da autora.

Conforme o Gráfico 7, a execução do Programa Educação para a Diversidade e Cidadania variou de: muito fraca (24,9%) no ano de 2011; razoável nos anos de 2008, 2009 e 2010; e alta somente em 2006, com 99% de execução orçamentária. Os dados revelam que as maiores dificuldades na execução orçamentária do programa se concentraram no período de vigência do PPA 2008-2011, que se caracterizou pelo crescimento de conflitos e polêmicas públicas sobre agendas abarcadas pelo programa, pela influência em programas universais e pela diminuição de equipe da SECAD.

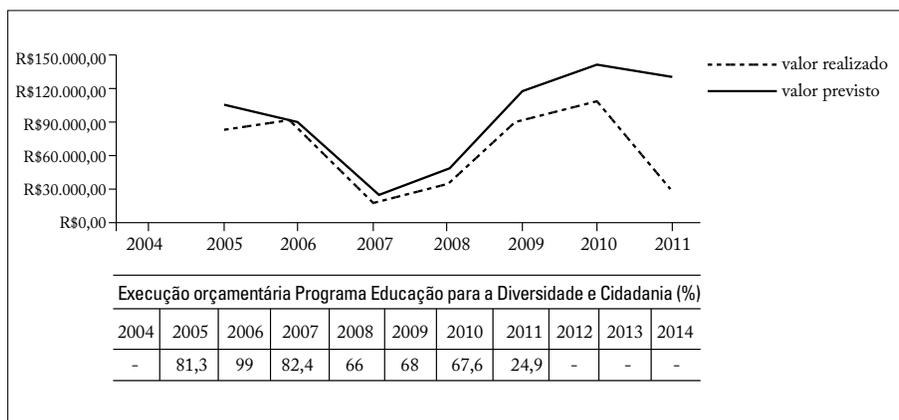


Gráfico 7 – Programa 1377 – Educação para a Diversidade e Cidadania (2004-2011).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e Relatórios Anuais de Gestão da SECAD. Elaboração da autora.

A partir de 2005, a execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola revela a complexidade envolvida na implementação de uma política

caracterizada por conflitos fundiários (Gráfico 8). Enquanto em 2005, ano de criação do Programa Brasil Quilombola, o percentual de execução chegou ao patamar de 246%, em decorrência de forte investimento do governo federal por meio de novas injeções de recursos ao longo do ano para além da dotação inicial, nos anos seguintes até 2009, a execução variou de razoável a muito fraca. Em 2010, a execução voltou a crescer, com a possibilidade de construção e reforma de escolas em territórios certificados,⁶ mas não saiu de 0% em 2011, segundo o relatório de gestão da SECAD.

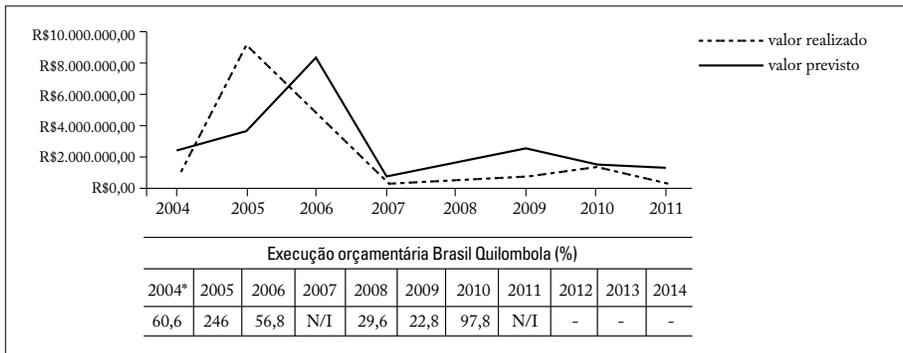


Gráfico 8 – Brasil Quilombola/0172 – Cultura Afro-Brasileira.

*Em 2004, as ações destinadas à educação escolar quilombola estavam vinculadas ao programa orçamentário Cultura Afro-Brasileira. Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e Relatórios Anuais de Gestão da SECAD. Elaboração da autora.

Além da questão fundiária, para os problemas de execução da ação referente à educação quilombola, contribuíram atrasos no lançamento de editais por parte da equipe da SECAD e o fato de que somente instituições públicas de ensino superior poderiam concorrer aos editais de formação de profissionais de educação e produção de material didático e pedagógico. A maior parte dessas instituições tinha pouca ou nenhuma experiência com comunidades quilombolas. Até então, esse acúmulo mostrava-se presente em organizações comunitárias de educação popular que não podiam concorrer ao edital, realidade também presente em outras agendas da SECAD.

Como já salientado, com base nas informações obtidas, não é possível realizar uma análise mais precisa da execução orçamentária da educação indígena e da educação do campo. A Tabela 1 revela um comportamento irregular da execução. No PPA 2004-2007, a educação indígena caracterizou-se como uma ação de alta

6 Realizada pela Fundação Cultural Palmares/MEC, a certificação é o primeiro passo para que uma comunidade possa acessar políticas públicas destinadas a quilombolas, entre elas a construção de escolas, o acesso a programas de formação e a projetos de elaboração de materiais didáticos. A certificação dá base para o início do processo de titulação, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

execução, enquanto a educação do campo variou de regular para alta, caindo em muito fraca, com a não execução em 2007. No PPA 2008–2011, as duas modalidades foram fundidas na ação orçamentária 8750, variando entre baixa execução (2008), alta execução (2009 e 2010) e execução orçamentária muito fraca (2011).

Tabela 1 – Execução orçamentária educação indígena e educação do campo (%).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indígena	100	133,5	97	99,6	-	-	-	-	-	-	-
Campo	-	71,4	100	N/I	-	-	-	-	-	-	-
Indígena + Campo	-	-	-	-	46,2	90,8	102	13,4	-	-	-

Fonte: Relatórios de Gestão da SECAD/SECADI (2004-2013), Relatório de Gestão do MEC (2014) e pedido de informação por meio da LAI, referente ao ano de 2007, não disponível no relatório de gestão do ano. Elaboração da autora.

A irregularidade também marcou a execução orçamentária das ações do ProJovem, de responsabilidade do MEC, no período de 2008 a 2014, referente aos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, segundo demonstra o Gráfico 9. A execução variou de razoável, em 2008 e 2009, para baixa em 2010 e muito baixa em 2011. Em 2012, a execução alcançou o patamar de alta, seguido por uma queda até o nível do razoável, subindo novamente para a alta execução em 2014.

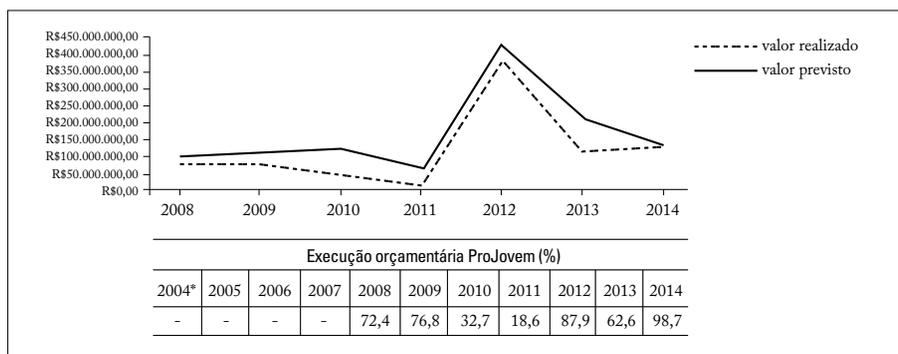


Gráfico 9 – ProJovem (Programa 8034 + Ações 2A95 e 0926).

*Em 2004, as ações destinadas à educação escolar quilombola estavam vinculadas ao programa orçamentário Cultura Afro-Brasileira (0172).

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal e Relatórios Anuais de Gestão da SECAD/SECADI. Elaboração da autora.

Essas informações obtidas sugerem que os problemas referentes à sistemática para a concessão de bolsas do ProJovem parecem terem sido superados, o que fez com que a ação 0A26 chegasse a 100% da execução nos três primeiros anos do PPA 2012-2015. Já a ação 2A95, destinada à formação, à produção de materiais e a outras ações de apoio aos municípios e estados, apresentou problemas de execução nos dois primeiros anos, variando do patamar de razoável para o de baixa execução.

FATORES E DESAFIOS

Como abordado por Rodrigues e Abramowicz (2013), ao estudarem o primeiro Governo Lula (2003–2006), a limitada participação das políticas de diversidade no orçamento do MEC naquele período indicava o lugar marginal das agendas sobre igualdade e diferenças nas políticas educacionais. Apesar do crescimento dessa participação no orçamento do MEC ao longo dos governos petistas (chegando a 4,74% em 2014), ainda muito longe de responder às inúmeras e complexas demandas estruturais abarcadas pela agenda das diversidades, entendemos que tal participação orçamentária não pode ser tomada como indicador isolado do quanto se investe ou não nessas políticas: é fundamental considerar os obstáculos e as condições necessárias para a execução efetiva dos recursos financeiros.

Nesse sentido, o que contribuiu para o desempenho irregular da SECAD/SECADI com relação à execução orçamentária? Em primeiro lugar, é importante observar que o desempenho não foi o mesmo para todas as ações orçamentárias da secretaria — houve ações em que ele foi mais regular que em outras — e que a execução orçamentária geral da secretaria variou de razoável a alta, conforme os parâmetros do TCU. Destacamos aqui seis fatores que devem ser considerados nessa análise.

TEMPO DE EXISTÊNCIA

O primeiro deles diz respeito ao tempo de existência, ao fato de que a SECAD/SECADI é uma inovação institucional recente e, conseqüentemente, muitas de suas políticas e ações — destinadas aos sujeitos que se encontram nas fronteiras da garantia do direito humano à educação — ainda estão em conformação, não somente em relação ao desenho, ao foco e à escala, mas inclusive no que se refere às sistemáticas e aos procedimentos burocrático-administrativos que a viabilizam. A maior execução de algumas ações da SECADI no último PPA (2012–2015) pode indicar que alguns desses procedimentos e mecanismos estivessem mais consolidados.

O DIREITO ADMINISTRATIVO

A disputa de leis, resoluções, portarias e demais normativas, da qual o FNDE foi um dos principais interlocutores, pode ser considerada uma das primeiras frentes de atuação da SECAD/SECADI. Essa disputa foi pautada pela busca de saídas para os impasses e as interdições legais e políticas (institucionais, orçamentárias, burocráticas etc.) para as suas ações e pela provocação por mudanças e interpretações criativas das normativas. Disputa que colocou em questão não somente as bases do direito administrativo que rege o Estado brasileiro, mas a necessidade de mudanças na legislação infraconstitucional vigente.

Nesse sentido, por exemplo, os debates jurídicos em torno da possibilidade da maior ou menor participação de micro e pequenas empresas em licitações públicas, as chamadas licitações especiais, no marco da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (lei complementar n. 123/2006), se inserem como parte de uma busca de alternativas que se contraponham à lógica imposta pela Lei Geral das Licitações (lei n. 8.666/1993).

Criada como resposta aos escândalos de corrupção do Governo Collor, a lei n. 8.666 contribuiu para hipertrofiar os mecanismos de controle burocrático da administração pública brasileira, sem aumentar a punição para os envolvidos em grandes escândalos e sem abalar a percepção equivocada de grande parte da opinião pública de que a corrupção do Estado é um fenômeno decorrente da democratização (Abrucio, 2007).

O mesmo pode ser dito em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar n. 101/2000, também criada como resposta preventiva à corrupção e à necessidade de geração de superávits primários, em um momento macroeconômico de recentralização fiscal na União após a descentralização de políticas — sobretudo de responsabilidades — para os municípios, o que ganhou força nos anos de 1980 (IPEA, 2010).

[...] se, do ponto de vista republicano, a imposição de certos padrões e procedimentos de gestão de recursos orçamentários tem o intuito de prevenir a corrupção e garantir o zelo com a coisa pública, o governo nacional acaba criando obstáculos à experimentação de novos modelos de gestão e de controle social. Com essa atitude tutelar, termina por impedir que os municípios amadureçam padrões próprios de administração pública em nível local e se tornem protagonistas da ação estatal. (IPEA, 2010, p. 26)

Essas legislações têm um forte impacto na implementação das políticas sociais e, especificamente, das políticas da SECADI, colocando em pauta a urgência da construção de um novo direito administrativo que compatibilize o zelo para com a coisa pública com o fortalecimento da capacidade de o Estado dar respostas efetivas para a garantia dos direitos humanos de toda população em um país extremamente complexo, diverso e desigual.

Nesses anos de existência de SECAD/SECADI, muitas vezes uma licitação pública foi aberta para execução de uma construção ou reforma de escolas nas modalidades de educação do campo, indígena, quilombola ou especial, mas nenhuma empresa se candidatou a realizar a obra em decorrência da distância, das condições de acesso, da pequena escala, entre outras razões, o que atrasou a execução da ação por tempo indeterminado. Esse é somente um dos exemplos que revelam os desafios de se concretizar políticas públicas de acordo com as regras legais da administração pública.

A ADESÃO DE MUNICÍPIOS E ESTADOS: A INDUÇÃO SELETIVA

O terceiro fator refere-se à relação da secretaria com estados e municípios, pautada por ligações de adesão a programas e ações. Várias das agendas da SECAD/SECADI enfrentam grandes resistências por parte de municípios e Estados para a sua implementação. Diversas estratégias foram utilizadas pela secretaria, em articulação com o FNDE, visando sensibilizar municípios e estados para a importância dessas políticas e democratizar informações de como acessar os recursos disponíveis.

Contudo, a experiência da SECAD demonstrou que a disponibilização de recursos financeiros, de assessoria técnica e demais informações aos municípios e estados constitui pré-condição e deve ser intensificada para o melhor desenvolvimento dessas políticas, mas não é suficiente para garantir a sua concretização.

As experiências vinculadas à educação de jovens e adultos, à educação do campo, indígena e quilombola — das quais se destacam o PAR Indígena e o PAR Quilombola⁷ — indicam que há algo a mais que opera para obstaculizar a implementação dessas políticas, que se localiza “ainda” na falta de reconhecimento dos sujeitos das políticas de diversidade como sujeitos de direitos. Essa falta de reconhecimento tem como base o racismo, a homofobia e o sexismo institucionais, “entremeados” na gestão pública (Carreira, 2015; Gomes, 2011; Junqueira, 2010). Abordando o racismo institucional nas políticas públicas brasileiras, Santos (2013, p. 122) identifica duas formas como ele opera:

1. Inviabilizando as estruturas por meio das quais são mantidos os privilégios para a brancura de modo que não se identifiquem os responsáveis pela desigualdade entre brancos e negros sempre atribuída, no caso brasileiro, a fatores como a educação desigual, questões meramente econômicas, herança histórica. Mas não se faz isso entendendo como, por meio dos mecanismos da economia, da educação, do direito, da saúde e das instituições se constrói uma história na qual os negros estão em posição de desvantagem. Simplesmente, considera esses aspectos como se fossem gerados espontaneamente sem que houvesse atores e agentes que os fizessem existir e funcionar. Como se todos fossem naturais e não decorrentes da ação política dos seres humanos, e sendo naturais não podem ser alterados;

2. Negando o seu nome, ou seja, mostrando-se como tudo menos como o que é realmente. Por isso o chamamos de racismo sem racistas ou um racismo que não precisa ser explicitado como tal para existir na medida em que as relações sociais operam de modo a estabelecer as hierarquias por meio do pacto da brancura.

Várias ações e políticas da última década buscaram contribuir para a transformação dessa realidade, mas o desafio é complexo, marcado por contradições e recuos, o que provoca a necessária reflexão sobre o papel indutor da União em relação à implementação dessas agendas. É possível afirmar que o MEC exerceu esse papel

⁷ Em abril de 2007, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, lançou o PDE, divulgado como parte da agenda positiva que marcou o início do segundo mandato do presidente Lula. O PDE condicionou o apoio técnico e financeiro do MEC à assinatura, pelos Estados, Distrito Federal e municípios, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Depois da adesão ao compromisso, os entes federativos passaram a elaborar o PAR, com apoio de uma rede de consultores contratados pelo MEC. O PAR é uma ferramenta de planejamento educacional por um período de quatro anos. O PAR Indígena e o PAR Quilombola foram desenvolvidos com base na proposição da SECAD de estimular, sensibilizar e apoiar os municípios e Estados com populações indígenas e quilombolas a desenvolverem políticas de educação escolar. Fernando Haddad foi secretário executivo do MEC na gestão de Tarso Genro, assumindo como ministro de Educação em julho de 2005. Professor de ciência política da Universidade de São Paulo, Haddad é bacharel em direito, mestre em economia e doutor em filosofia.

indutor de forma distinta para suas diferentes políticas, o que será chamado aqui de “indução seletiva”.

Para determinadas macropolíticas consideradas estratégicas, a indução foi ancorada, principalmente, na forte articulação entre financiamento, assessoria técnica e avaliação externa, da qual o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Plano de Ação Articulada (PAR) constituem os principais instrumentos para a educação básica. A adesão é condição para se acessar recursos fundamentais para o atendimento da oferta educativa de municípios e estados, principalmente daqueles com baixa arrecadação.

Há uma farta produção acadêmica — que não será objeto deste artigo — que apresenta criticamente os limites desse modelo, sobretudo do uso da avaliação de larga escala para induzir determinada noção de qualidade educacional nos sistemas de ensino e de seus efeitos nas escolas e redes de ensino. Críticas que evidenciam que esse uso vem estimulado uma noção restrita e descontextualizada de qualidade; o estreitamento dos currículos escolares; o fortalecimento de uma cultura de avaliação concebida como instrumento de classificação e de seleção dos alunos; a responsabilização de profissionais de educação ou das escolas pelos resultados; o estímulo à competição entre escolas e redes de ensino, compreendida como fator impulsionador da melhora da qualidade educacional (Souza, 2014).

No caso das agendas da SECAD/SECADI, a indução exercida pelo MEC deu-se por meio das novas normativas elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação, da criação de planos e políticas destinados a acelerar a institucionalização dessas agendas, da formação continuada de docentes, do estímulo à criação de instâncias de participação com os sujeitos envolvidos nessas agendas e do financiamento, sobretudo, destinado às modalidades (EJA, indígena, especial, campo e quilombola). Nesse segundo tipo de indução, a sensibilização, o convencimento e a pressão social exercem um peso muito grande para que a política se viabilize e a adesão do município e do estado ocorra. Na maior parte das vezes, não há indicadores ou metas precisas, e o desempenho em relação a elas não impacta a imagem pública e a relação do município e do estado com o MEC.

A convivência desses dois tipos de indução de política educacional pelo MEC fragiliza o lugar das agendas da diversidade e de sustentabilidade socioambiental, reduzindo-as muitas vezes a uma questão ética ou de responsabilização de uma sociedade civil organizada que “tem que fazer a pressão política” para que as políticas e as ações sejam desenvolvidas.

A DIMINUIÇÃO DA EQUIPE DA SECADI

O quarto fator vincula-se à diminuição e crescente fragilidade ao longo da década da equipe da SECAD/SECADI para operar as complexas e conflitivas políticas da diversidade, explicitado na Tabela 2. Essas políticas foram marcadas: pela alta conflitividade política e por resistências diversas no MEC, nos sistemas educacionais e na sociedade em geral; pela intensa interlocução com movimentos sociais não somente na formulação, mas também na implementação dessas políticas; por inúmeros arranjos e dinâmicas intersetoriais; por um processo contínuo de chegada

de novas diferenças demandadoras de políticas; por abordagens territorializadas e interseccionais ainda pouco desenvolvidas.

Como dar conta da magnitude desse desafio com uma equipe cada vez menor, parte dela com vínculos precários e temporários, constituída por servidores e servidoras de carreira com baixa valorização profissional?

Uma das respostas identificadas nas entrevistas realizadas com várias pessoas que integraram ou se relacionaram com a SECAD/SECADI é de que o vínculo militante de grande parte da equipe fez muita diferença para as conquistas da secretaria na última década. Com base nesse vínculo, foi mobilizado um esforço criativo, muitas vezes indo além dos limites postos pelo contexto político e pela institucionalidade do MEC e da política educacional. Esse esforço ganhou mais efetividade quando articulado ao acúmulo de servidores de carreira comprometidos com essas transformações nas políticas.

É importante observar que a presença de profissionais militantes, oriundos de movimentos sociais e universidades, variou ao longo dos anos, estando vulnerável à rotatividade decorrente de mudanças no jogo político (com trocas de quadros indicados, nem sempre com pessoas com perfil adequado às funções) ou aos limites pessoais postos para tal dedicação, ditados por novas perspectivas profissionais, mudanças do ciclo da vida ou até mesmo pela exaustão, somatizada em problemas de saúde física e mental.

Tabela 2 – Pessoal atuante no MEC e na SECAD/SECADI.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
MEC	1.613	1.806	2.052	1.962	1.713	1.755	1.944	1.969	1.798	1.705	1.278
SECAD/ SECADI	217	246	246	77	146	135	122	167	103	80	80

Nota: Dentro do cômputo de pessoal, foram considerados públicos efetivos (do MEC e de outros órgãos federais), servidores com contrato temporário da União, servidores sem vínculo com a administração pública e consultores que atuavam na SECAD/SECADI. Fonte: Relatórios de Gestão da SECAD/SECADI (2004-2013), Relatório de Gestão do MEC (2014) e pedido de informação por meio da LAI, referente ao ano de 2007, não disponível no relatório de gestão do ano. Elaboração da autora.

Porém, na perspectiva de institucionalização dessas políticas públicas, é fundamental uma política de profissionalização e de ampliação e valorização dos servidores públicos federais que atuam na gestão das políticas, algo considerado ponto frágil tanto nos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) como do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente no MEC (ABRUCIO, 2010; IPEA, 2010). A Tabela 3 mostra o esforço de recomposição da força de trabalho do governo federal, distante do patamar de 1988.

Tabela 3 – Evolução do quantitativo de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal.

1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2012
705,5	628,3	629,8	583	554,7	513,7	486,9	485,7	499,1	528,1	539,2	544,6	576,1

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal SRH/MPOG, n. 161, set. 2009 (posição 31 ago.), Tabela 2.24 e Relatório do Tribunal de Contas da União sobre Sistema de Fiscalização de Pessoal (TC 025.175/2014-9), gráfico 14. Elaboração da autora.

Se é verdade que a educação foi a área que contou com mais investimento na contratação de força de trabalho pelo governo federal nos governos petistas, em decorrência da política de expansão das universidades federais e da rede federal de educação profissional e tecnológica, apontada em publicação do IPEA (Cunha, Medeiros e Aquino, 2010) e revelado no Gráfico 10, isso não foi acompanhado de uma política de ampliação, qualificação e valorização dos profissionais que atuam no MEC, que não contam nem com um plano de carreira, como existe em outros ministérios.

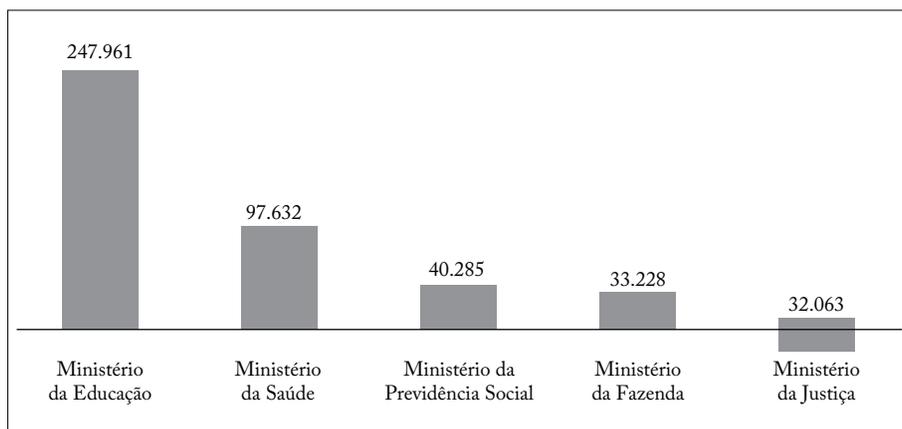


Gráfico 10 – Ministérios do Poder Executivo Federal com os maiores quantitativos de servidores públicos civis ativos em 2013.

Fonte: *Boletim Estatístico de Pessoal da SEGEP/MPOG*, n. 219, jul. 2014, p. 69. Elaboração da autora.

Isso demonstra nitidamente que a política de expansão de pessoal do governo federal na educação foi direcionada quase exclusivamente para atividades fins, gerando um descompasso crescente com a capacidade de gestão pública de um conjunto complexo de programas e políticas educacionais.

Especificamente no caso da SECADI, durante anos a solução foi a contratação de consultores temporários por meio de agências internacionais — com contratos renovados até o limite legal — para conseguir ter um corpo de técnicos. No entanto, o vínculo precário e o questionamento dos órgãos de controle do governo federal, em especial a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, levaram à abrupta diminuição desses profissionais, muitos deles detentores da memória técnica e política de ações e programas da secretaria.

A DESARTICULAÇÃO INTERNA DO MEC

Outro fator que impactou os problemas de execução ultrapassa a SECADI e se refere aos desafios organizacionais estruturais do próprio MEC, sobretudo quanto à falta de dinâmicas e de procedimentos internos que favoreçam o encontro, a maior articulação entre as secretarias e os órgãos associados ao ministério, em prol de um projeto político mais afinado e atualizado regularmente.

Para uma unidade como a SECAD que nasceu com o desafio de transversalizar agendas desafiantes, essa cultura institucional da desarticulação — das

secretarias como pequenos ministérios — constituiu um dos principais obstáculos. Essa realidade pode ser analisada com base no que Ana Paula Paes de Paula (2005) identifica ser a convivência, no governo petista, de diferentes perspectivas conflitantes de gestão pública, em decorrência da falta de um projeto global de reforma do Estado. Um projeto global que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, em prol da democratização efetiva da gestão pública e da reinvenção política-institucional posta nos programas de governo petistas.

Segundo a autora, com base nas experiências das gestões municipais populares nos anos de 1990, a Aliança Democrática Popular chegou ao governo federal com grande acúmulo na dimensão sociopolítica — da qual o orçamento participativo, os conselhos gestores e fóruns temáticos constituem destaques —, mas com propostas incipientes para as outras duas dimensões da gestão pública: a econômico-financeira e a institucional-administrativa, o que tornou mais complexa a tarefa de reinvenção política-institucional posta no programa de governo.

Em decorrência desse quadro, é possível compreender a existência de uma tensão permanente no MEC, muitas vezes caracterizada como uma cisão entre política e administração. Essa tensão gera a estranha convivência entre: burocracias insuladas e processos participativos; arranjos intersetoriais e em rede com políticas, programas e ações desarticuladas em uma secretaria ou entre unidades do ministério; práticas gerencialistas economicistas advindas da reforma de Estado do Governo FHC (1998) como aquelas originárias de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, de universidades públicas e outras ainda vinculadas ao histórico e persistente patrimonialismo autoritário do Estado brasileiro.

Essa cultura institucional não contribui para a superação de uma fronteira ainda existente entre as chamadas “políticas duras” do MEC, as macropolíticas universais e as políticas que abordam a relação entre igualdade e diferenças e os desafios da sustentabilidade socioambiental. Essa fronteira às vezes se mostra mais flexível, mais permeável, marcada por uma grande adesão discursiva sobre a importância dessas políticas, mas que se atualiza e se mantém inviabilizando uma abordagem mais integral e efetiva dos desafios da garantia do direito humano à educação de qualidade efetivamente para todas e todos. Um dos exemplos dessa situação foi, em 2014, a construção da proposta do MEC para a regulamentação da Base Nacional Comum Curricular, prevista no novo Plano Nacional de Educação e coordenada pela SEB.

O CONTEXTO POLÍTICO ADVERSO:

O FORTALECIMENTO DOS GRUPOS ULTRACONSERVADORES

O sexto e último fator que se destaca é a influência crescente de grupos políticos contrários às agendas de direitos humanos, no cenário político nacional. Fenômeno ultraconservador também presente em outros países da América e da Europa, compreendido como uma reação aos avanços democráticos nas últimas décadas. Fenômeno que de ações locais e pontuais se tornou

transnacional, organizado por *lobbies*, partidos e movimentos sociais ultraconservadores que compartilham internacionalmente estratégias, discursos e símbolos e denunciam a igualdade como “aberração antinatural” (Cornejo-Valle e Pichardo, 2017).

No Brasil, esses grupos vêm atuando do cotidiano das escolas às gestões educacionais de municípios, estados e no próprio MEC, entre outros espaços, contra a execução de várias políticas e ações desenvolvidas pela SECADI, considerada órgão que concentra várias agendas que desafiam o *status quo* brasileiro: do racismo à concentração fundiária; da LGBTfobia e do sexismo ao consumismo e à exploração predatória da natureza; entre tantos outros conflitos, desigualdades e violências. Agendas que também funcionaram como “moeda de troca” no complexo jogo político da governabilidade do país.

O crescimento da força política de grupos ultraconservadores na sociedade brasileira, entre eles os grupos fundamentalistas religiosos, os grupos ruralistas e o movimento Escola sem Partido, levou a SECADI nos últimos anos a recuos em agendas estruturantes, à autocensura e, muitas vezes, a uma atuação caracterizada pelo que se pode chamar de “invisibilidade política estratégica”. Invisibilidade que constitui característica de tempos de resistência, de contextos políticos adversos aos direitos humanos, marcada por uma atuação recuada e de baixa visibilidade pública, por meio do qual — consciente da crescente fragilidade para travar determinadas disputas — se busca manter de alguma forma tais agendas vivas, não atraindo a atenção de grupos políticos contrários a elas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe., p. 67-86, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

CARREIRA, D. **Igualdade e diferenças nas políticas educacionais: a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma**. 2015. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CORNEJO-VALLE, M.; PICHARDO, J. I. La “ideología de género” frente a los derechos sexuales y reproductivos. El escenario español. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 50, s/p., 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/18094449201700500009>

- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, jun. 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>
- CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo Federal. *In*: IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília, DF: IPEA, 2010. p. 177-214.
- GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, DF, v. 1, p. 431-456, 2012.
- GOMES, N. L. Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e práticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 27, n. 1, p. 109-121, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/19971>. Acesso em: 21 abr. 2013. <https://doi.org/10.21573/vol27n12011.19971>
- IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília, DF: 2010.
- JUNQUEIRA, R. D. A homofobia não é um problema. Aqui não há gays nem lésbicas! **Revista de Psicologia da UNESP**, Assis, v. 9, n. 1, p. 123-139, set. 2010. Disponível em: <http://seer.assis.unesp.br/index.php/psicologia/article/view/448>. Acesso em: 1 ago. 2018.
- LÓPEZ, N. Adolescentes en las aulas: la irrupción de la diferencia y el fin de la expansión educativa. **Educación & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 869-889, set. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000300012>
- MOEHLECKE, S. As políticas de diversidade na educação do governo Lula. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 137, p. 461-487, 2009. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742009000200008>
- ORTIZ, R. Anotações sobre o universal e a diversidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, p. 7-16, jan./abr. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782007000100002>
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- PAULO, L. F. A. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão de resultados ou painel de políticas? *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. **Anais** [...]. Brasília, DF: CONSAD, 2013. p. 44-64.
- RODRIGUES, T. C.; ABRAMOWICZ, A. O debate contemporâneo sobre a diversidade e a diferença nas políticas e pesquisas em educação. **Educación e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 15-30 jan./mar. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022013000100002>
- SANTOS, G. A. Eichmann, o racismo institucional e as políticas públicas: reflexões sobre o PIMESP e outras políticas. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 113-131, 2013. <http://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97889>

SOUSA, S. Z. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 407-420, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772014000200008>

SOBRE A AUTORA

DENISE CARREIRA é doutora em educação pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora institucional da organização não governamental Ação Educativa.

E-mail: denisecarreira2@gmail.com

Recebido em 11 de maio de 2018
Aprovado em 15 de outubro de 2018

