



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 1091

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS POLÍTICAS DE DIVERSIDADE NOS GOVERNOS LULA E DILMA: OBSTÁCULOS E DESAFIOS

Denise Carreira - FEUSP

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). Especificamente, o texto trata das ações implementadas entre 2004 e 2014 pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), posteriormente renomeada como Secadi¹, órgão criado em 2004 no Ministério da Educação (MEC) 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 brasileira, revelando o quanto a atual configuração do Estado brasileiro é desfavorável à sua execução.

Palavras-chave: política educacional, diversidade, diferenças, desigualdades, orçamento, Estado, gestão educacional, planejamento, movimentos sociais.

Introdução

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

A crescente preocupação com a diversidade nas políticas educacionais, sobretudo na América Latina, pode estar relacionada aquilo 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

¹ Em 2010, depois da fusão com a Secretaria de Educação Especial do MEC, a Secad passa a ser chamada de Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

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”.

Do ponto de vista dos movimentos sociais, com base em muitos significados, a noção de diversidade emerge como “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, 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 a 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 se relacionar 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 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 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 Ministério 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 (MOEHLECKE, 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, 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 do aumento, que, para as autoras, revelou o compromisso assumido pelo governo Lula com vários movimentos sociais, ele representou menos de 1% do orçamento do Ministério, 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 federal² das políticas de diversidade na educação durante o período de 2004 a 2014. A análise foi realizada com base nas

² 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.

informações obtidas por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), dos Relatórios Anuais de Gestão da Secad/Secadi, de pedidos de informação realizados com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527/2011) ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de 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 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (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 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, estavam 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 (1060), sob sua responsabilidade. Na época, o lugar das políticas de EJA no MEC representava um dos principais focos de conflito entre a Secretaria de Educação Básica e a nova Secad, ambas secretarias que se encontravam em momento de conformação.

O outro grande embate provocado pela Secad na época se deu com o MPOG na criação do programa orçamentário Educação para Diversidade e Cidadania (1377), que reuniu ações orçamentárias dispersas em várias Secretarias do MEC e incluiu novas ações no orçamento do Ministério. Na época, o Ministério do Planejamento questionou a pertinência de reunir as ações propostas sob um mesmo programa orçamentário, em

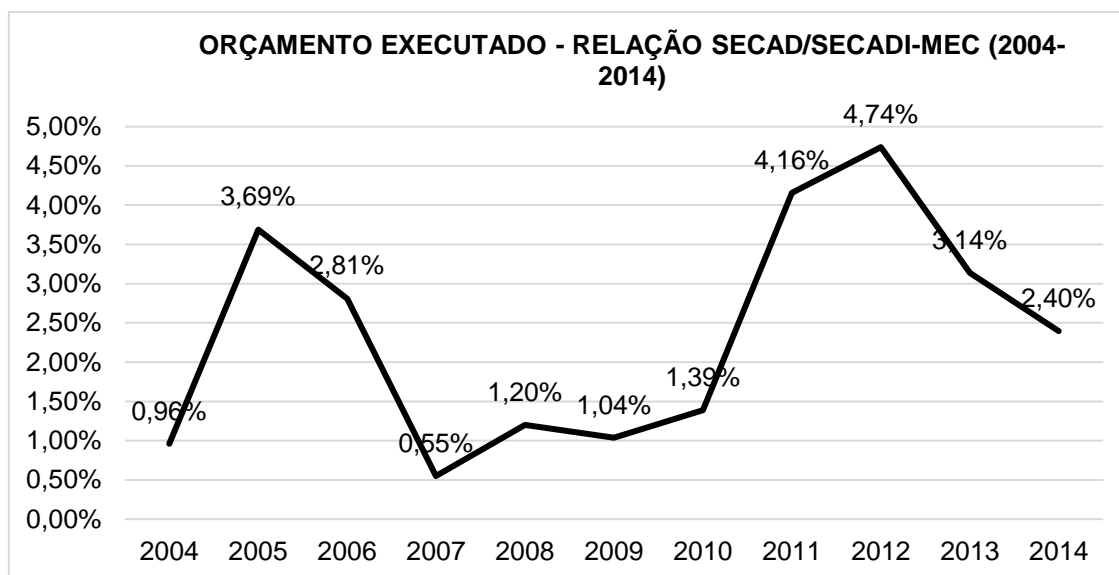
vez de subdividi-las em áreas (direitos humanos, ações afirmativas, direitos das mulheres, ações pró-indígenas, ações quilombolas, de enfrentamento do racismo etc.).

A criação do programa 1377 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 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.

1. 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 como Secadi, a execução do órgão alcançou 4,74% do orçamento executado pelo MEC.

Gráfico 1



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

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 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)³; da vinda do Programa ProJovem Urbano para a Secadi, anteriormente executado pela Secretaria Nacional de Juventude; 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 Secad, marcado pela verticalização de agendas, pela ampliação de ações e pelo aumento da influência junto a 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 das razões abordadas anteriormente: fusão com a Secretaria de Educação Especial, chegada de novos programas e aumento do investimento na EJA. Contudo, em 2013 e 2014, mesmo em uma realidade da pós-fusão com a SEE Especial e da vinda de novos

³ 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.

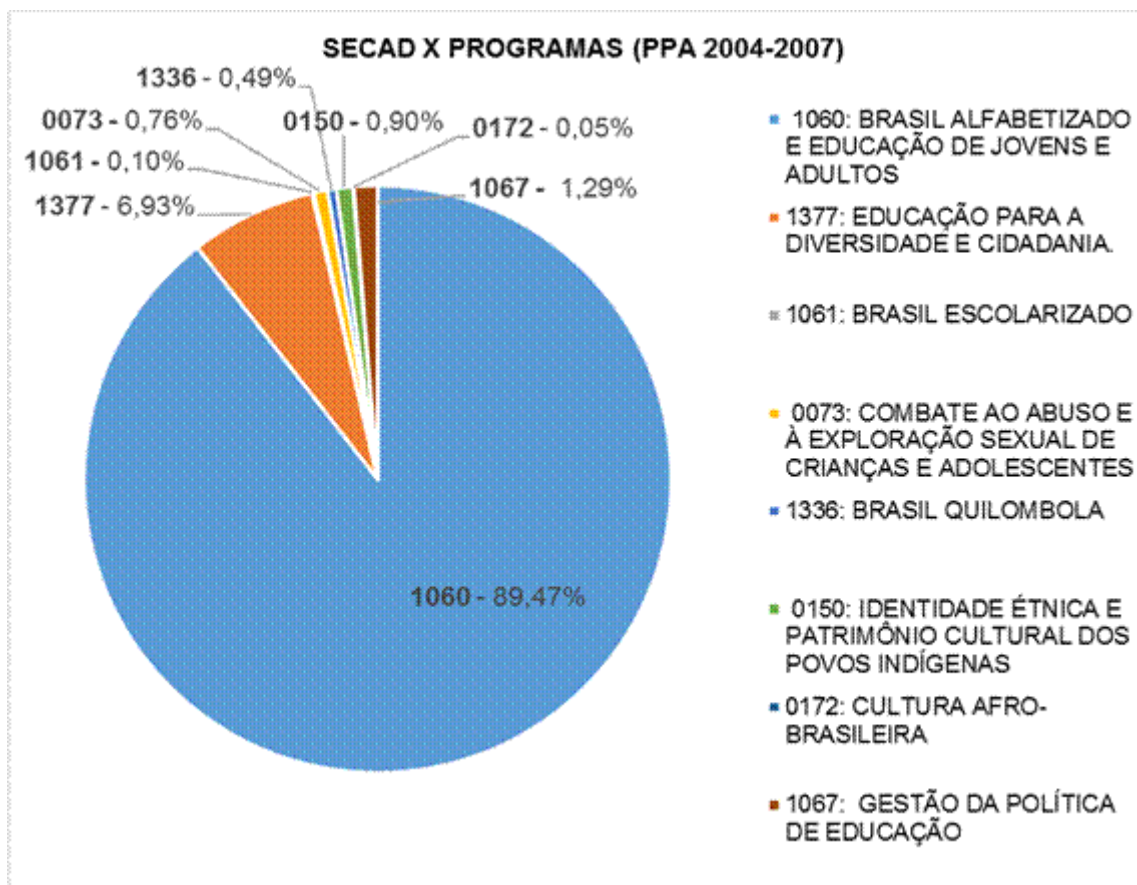
programas, o percentual voltou a cair, chegando, em 2014, a patamar inferior aos anos de 2005 e 2006, período caracterizado pela estruturação da Secad.

2. 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 (1060) e o Educação para Diversidade e Cidadania (1377). Nesses PPAs, as demais ações da Secad se vincularam a Programas liderados por outras secretarias do MEC ou a programas interministeriais, nos quais a Secad/Secadi respondeu por determinadas ações de educação.

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 Diversidade e Cidadania (1377), 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

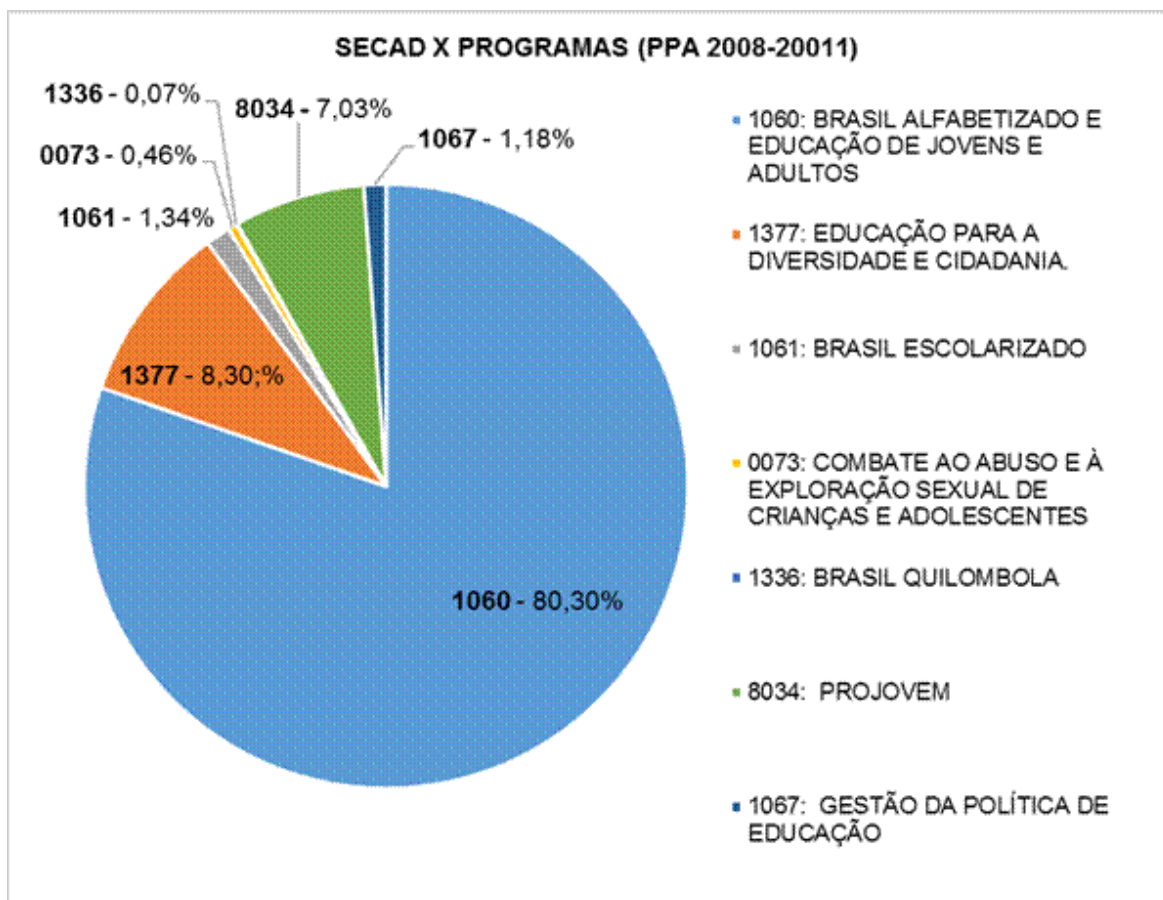


Fonte: Sistema Integrado de Administração do Governo Federal, Relatórios Anuais de Gestão da Secadi e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da Secadi.

A educação ambiental deixou de ser uma ação orçamentária do Programa Brasil Escolarizado, liderado pela Secretaria de Educação Básica do MEC, e passou a integrar a ação 8751 com outras agendas da Secad. Apesar dessa fusão, foi mantida uma ação específica para a educação ambiental no programa 1377, 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 1377, por meio da ação orçamentária 8741, que visou apoiar programas como Uniafro, Conexões dos Saberes, Proind 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



Sistema Integrado de Administração do Governo Federal, Relatórios Anuais de Gestão da Secadi e Assessoria Técnica, Administrativa e de Apoio à Gestão da Secadi.

Assim, o programa orçamentário 1377 foi se consolidando como grande catalisador de várias das agendas da Secad, com base em uma concepção de programa “porta aberta” para novas agendas emergentes, exercendo um papel importante para o seu reconhecimento e a sua institucionalização nas políticas educacionais, da qual o orçamento é peça-chave.

É possível afirmar que o programa 1377 também operou para viabilizar com baixa visibilidade pública de algumas ações – ainda que timidamente – vinculadas a determinadas agendas conflitivas, ao não as especificar explicitamente no orçamento. Este é o caso, sobretudo, da agenda de gênero e sexualidade, crescentemente questionada por grupos religiosos fundamentalistas.

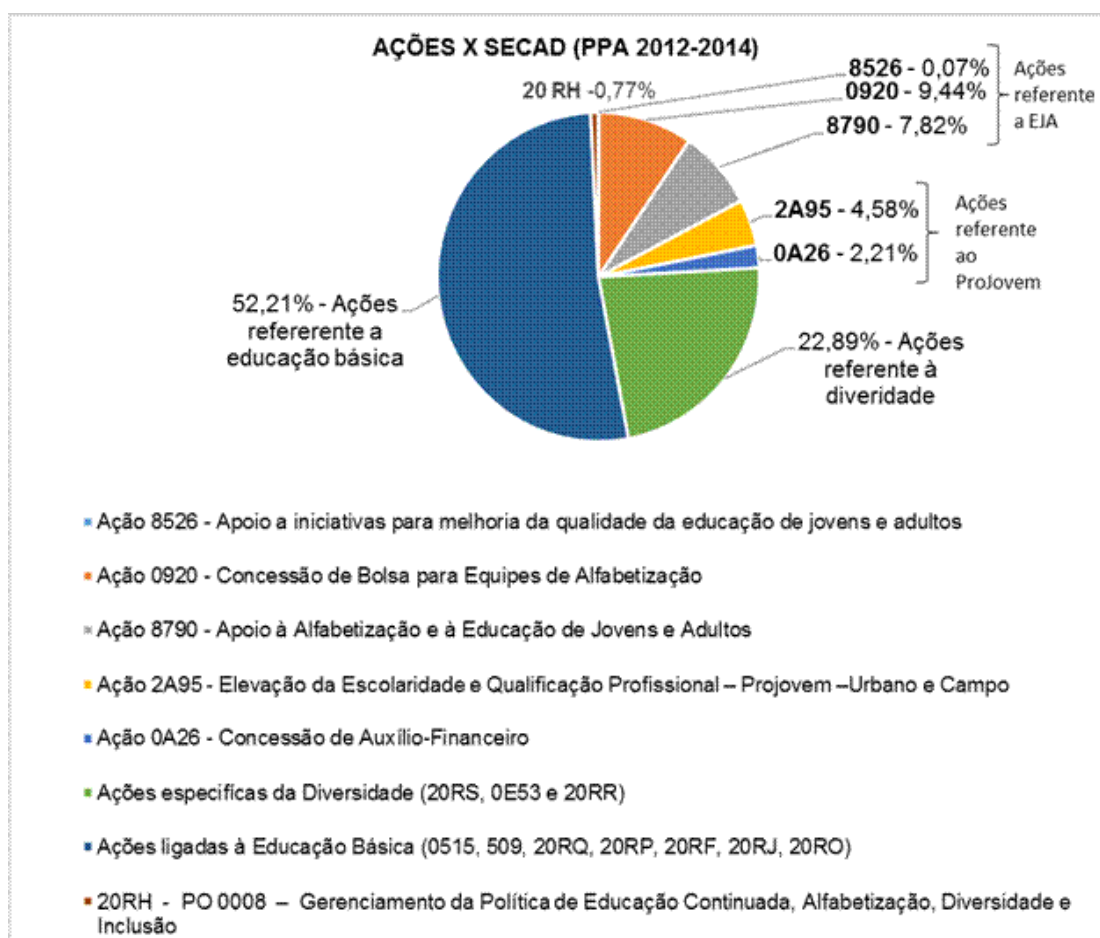
Isso demonstra, também no orçamento, um uso dinâmico das noções de diversidade e de direitos humanos: ora como tentativa de somar foças políticas e construir respostas interseccionais entre diferentes e complexas agendas; ora como

espaço de gestação 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, 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), o Programa Brasil Quilombola destina-se a promover políticas intersetoriais que garantam os direitos das comunidades remanescentes de quilombos no Brasil.

No PPA 2008-2011, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (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



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

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 por 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.

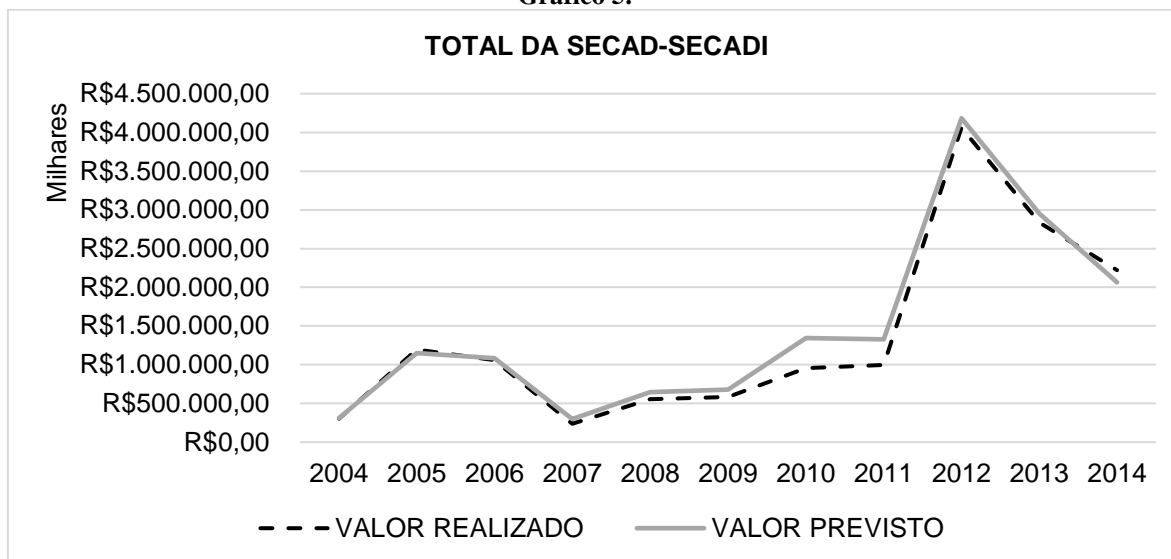
3. Execução orçamentária

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, analisaremos a execução orçamentária da Secad/Secadi em relação ao orçamento autorizado. Consideraremos os parâmetros do Tribunal de Contas da União (TCU) para 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 (1060).

Gráfico 5.



Execução orçamentária Secad/Secadi (%)

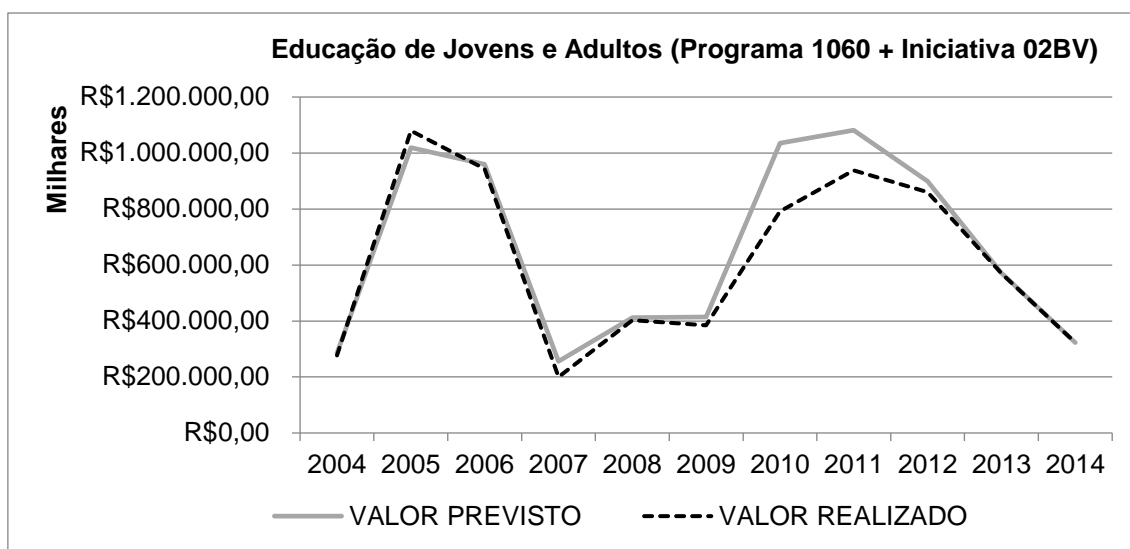
2004	2005	2006	2007		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
96	103,8	97,9	<u>79,5</u>		86,3	<u>81,3</u>	<u>70,4</u>	<u>73,7</u>	97	96,4	99,5

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

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 nível razoável. A execução orçamentária de nível razoável esteve concentrada no período de 2007 a 2011. Esse período se caracterizou 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%. Esses dois anos foram marcados pela revisão do desenho da política, das sistemáticas e dos procedimentos de repasse de recursos.

Gráfico 6.



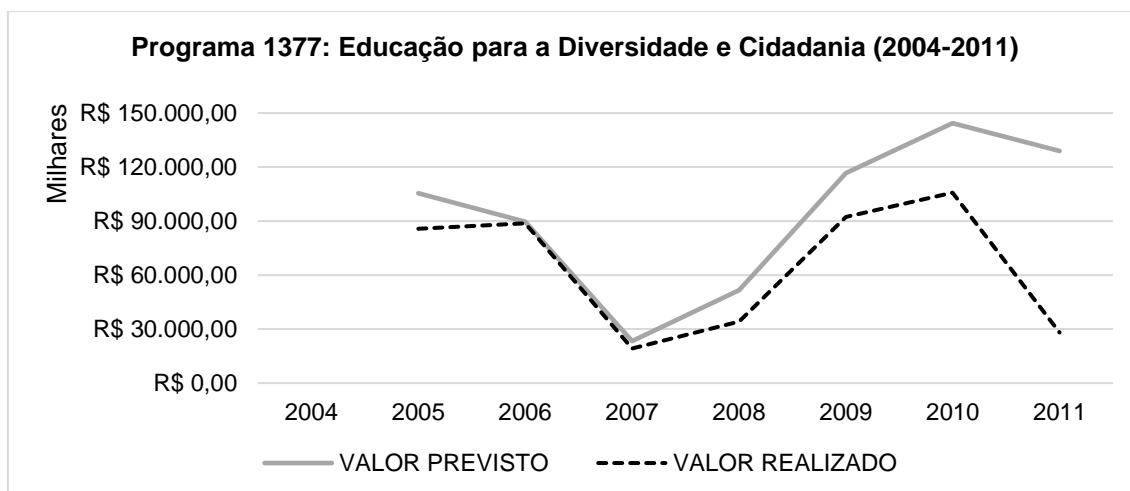
Execução orçamentária Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (%)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
97	105,9	98,3	<u>78,1</u>	97,8	92,9	<u>76,4</u>	86,7	95,7	99,9	99,7

Fonte: Sistema Integrado de Administração do Governo Federal e Relatórios Anuais de Gestão da Secad.

Conforme o gráfico 7, a execução do Programa Educação para Diversidade e Cidadania (1377) 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.



Execução orçamentária Programa Educação para Diversidade e Cidadania (%)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014

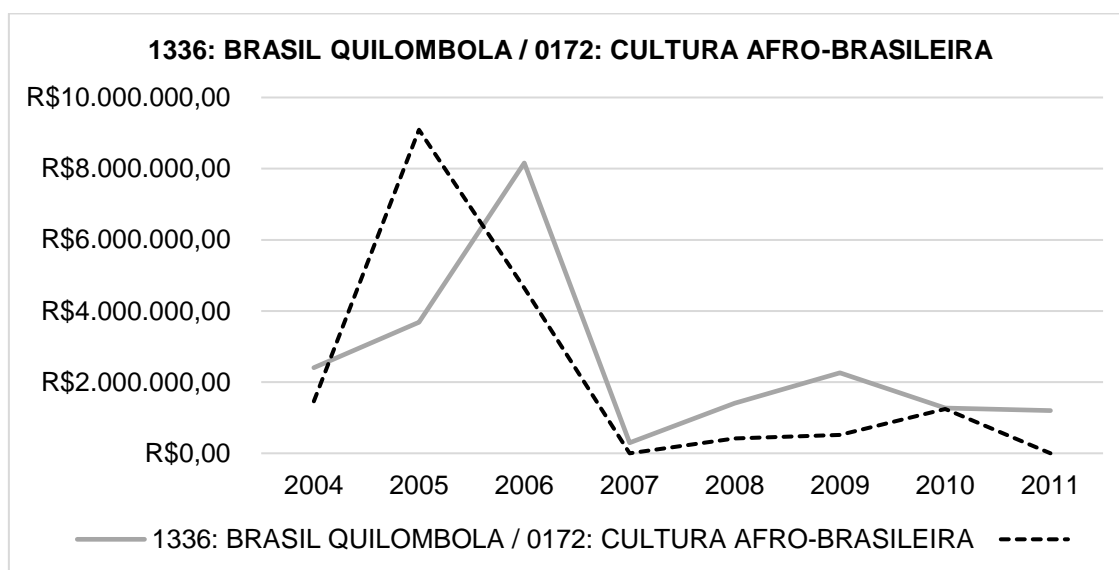
–	81,3	99	82,4	66	68	67,6	24,9	–	–	–
---	------	----	------	----	----	------	------	---	---	---

Fonte: Sistema Integrado de Administração do Governo Federal e Relatórios Anuais de Gestão da Secad.

A partir de 2005, a execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola revela a complexidade envolvida na implementação de uma política caracterizada por conflitos fundiários. 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, mas não saiu de 0% em 2011, segundo o relatório de gestão da Secad.

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 se mostrava presente em organizações comunitárias de educação popular que não podiam concorrer ao edital, realidade também presente em outras agendas da Secad.

Gráfico 8.



Execução orçamentária Brasil Quilombola (%)

	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	60,6	246	56,8	N/I	29,6	22,8	97,8	N/I	–	–	–

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

Fonte: Sistema Integrado de Administração do Governo Federal e Relatórios Anuais de Gestão 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 2 revela um comportamento irregular da execução. No PPA 2004-2007, a educação indígena se caracterizou como uma ação de alta 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 em 2011.

Tabela 2. 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	–	–	–

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. 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.

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 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.

5. Fatores e desafios

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 cinco fatores que devem ser considerados nessa análise.

5.1. 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 estejam mais consolidados.

5.2 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.

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). 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 (IPEA, 2010).

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 do Estado de dar respostas efetivas para a garantia dos direitos humanos de toda população num país extremamente complexo, diverso e desigual.

5.3 A adesão de municípios e Estados: a indução seletiva

O terceiro fator se refere à relação com Estados e municípios, pautada por relações 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 Secadi/Secadi, em articulação com o FNDE, visando sensibilizar municípios e Estados para a importância dessas políticas e buscando democratizar informações de como acessar os recursos disponíveis.

As ações e as políticas da última década contribuíram 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 Ministério da Educação exerceu esse papel indutor de forma distinta para suas diferentes políticas, o que vamos chamar aqui de “indução seletiva”.

Para algumas macropolíticas estratégicas, a indução foi ancorada, principalmente, na forte articulação entre financiamento, assessoria técnica e avaliação externa, da qual o Indicador 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.

No caso das agendas da Secad/Secadi, a indução se deu 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 Ministério da Educação fragiliza o lugar das agendas da diversidade e sustentabilidade, 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 ações sejam desenvolvidas.

5.4. A diminuição da equipe da Secadi

O quarto fator se vincula 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 3.

Tabela 3 - 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

Fonte: Relatórios de Gestão da Secad/Secad (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.

No cômputo de Pessoal, foram considerados: servidores 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.

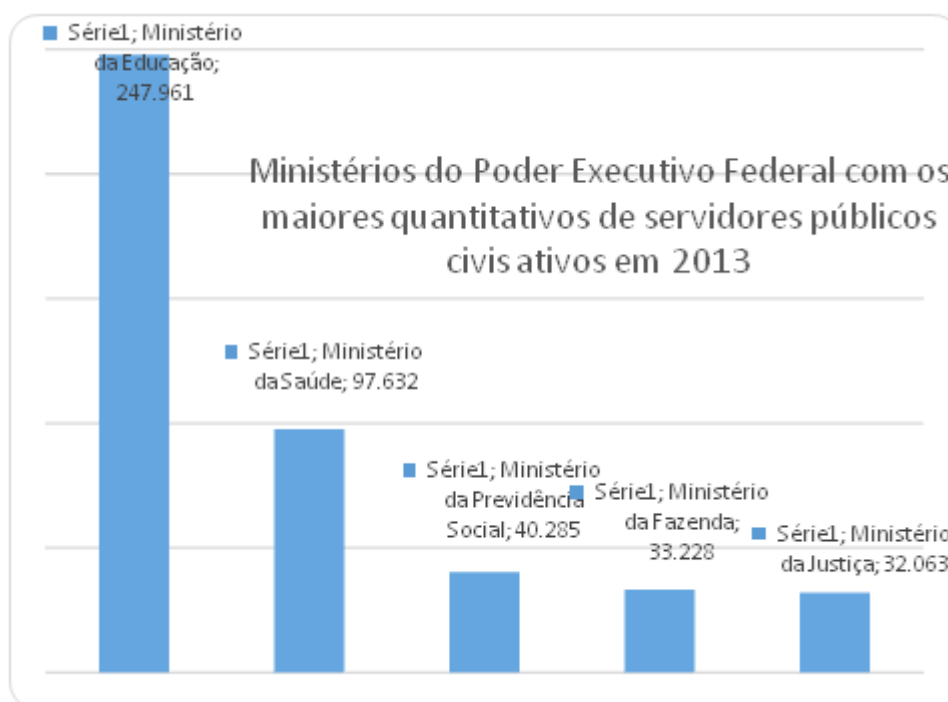
Na perspectiva de institucionalização dessas políticas públicas, é fundamental uma política de profissionalização e de ampliação e valorização dos servidores públicos federais que atuam na gestão das políticas, algo considerado ainda ponto frágil tanto nos governos do PSDB como do PT, principalmente no MEC (IPEA, 2010; ABRUCIO, 2010). A tabela 4 mostra o esforço de recomposição da força de trabalho do governo federal, distante do patamar de 1988.

Tabela 4. 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 de agosto), tabela 2.24 e Relatório do Tribunal de Contas da União sobre Sistema de Fiscalização de Pessoal (TC 025.175/2014-9), gráfico 14.

Se é verdade que a educação foi a área que contou com mais investimento na contratação de força de trabalho pelo governo federal na última década, 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, AQUINO, 2010) e revelado no gráfico 11, 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 11. 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, julho de 2014, p. 69.

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.

5.5. 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 Ministério da Educação, 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.

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 mais recentes dessa situação, em 2014, foi a construção da proposta do MEC para a regulamentação da Base Nacional Comum Curricular, prevista no novo Plano Nacional de Educação e coordenada pela Secretaria de Educação Básica (SEB).

5.6. O contexto político adverso: o fortalecimento dos grupos conservadores

O sexto e último fator que destacamos é a influência crescente de grupos políticos conservadores, contrários às agendas de direitos humanos, no cenário político nacional. Esses grupos vêm atuando de 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.

O crescimento da força política de grupos conservadores levou a Secadi nos últimos anos a recuos em agendas estruturantes, à autocensura e, muitas vezes, a uma atuação caracterizada pelo que podemos chamar de “invisibilidade política estratégica”: característica de tempos de resistência, de baixa visibilidade pública, tempos políticos adversos aos direitos humanos e à justiça social.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, edição especial comemorativa, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2002.

CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de. Avanços e desafios na gestão da Força de Trabalho no Poder Executivo Federal. In: **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. **Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília v. 1, Ipea, 2012.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília, 2010.

LOPEZ, Néstor. Adolescentes en las aulas: la irrupción de la diferencia y el fin de la expansión educativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 869-889, set. 2012.

MOEHLECKE, Sabrina. As políticas de diversidade na educação do governo Lula. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 137, Fundação Carlos Chagas, 2009.

ORTIZ, Renato. Anotações sobre o universal e a diversidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 34, Anped, jan./abr. 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão de resultados ou painel de políticas?** VI Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 16 a 18 de abril de 2013.

RODRIGUES, Tatiane Cosentino; ABRAMOWICZ, Anete. O debate contemporâneo sobre a diversidade e a diferença nas políticas e pesquisas em educação. **Educação e Pesquisa**, v. 39, n. 1, p. 15-30. São Paulo, jan.-mar. 2013.

RODRIGUES, Tatiane Cosentino; ABRAMOWICZ, Anete; CRUZ, Ana Cristina Juvenal. A diferença e a diversidade na educação. **Dossiê Relações Raciais e Ações Afirmativas. Contemporânea**. Revista de Sociologia da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2011.