

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

As políticas educacionais do governo Lula: a agenda da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e da Diversidade – SECAD do Ministério da Educação.

Regina Conrado Melo

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Orientador: Maria do Socorro Braga

São Paulo, 2009

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M528pe

Melo, Regina Conrado.

As políticas educacionais do governo Lula : a agenda da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e da Diversidade – SECAD do Ministério da Educação / Regina Conrado Melo. -- São Carlos : UFSCar, 2009.
136 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2009.

1. Políticas públicas. 2. Política social. 3. Agendas. 4. Idéias educacionais. 5. Diversidade. I. Título.

CDD: 370 (20^a)



BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

Regina Conrado Melo

17/02/2009

Prof. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dra. Maria Teresa Kerbay
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"/UNESP

“A pluralidade humana, condição básica da ação e do discurso, tem o duplo aspecto da igualdade e da diferença. Se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se ente si e aos seus antepassados, ou de fazer planos para o futuro e prever as necessidades das gerações vindouras. Se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender. Com simples sinais e sons poderiam comunicar as suas necessidades imediatas e idênticas.”

Hannah Arendt
A condição Humana

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA	12
2.1. Pressupostos da Análise: Fatores que Contribuíram para a Inclusão dos Temas e Sujeitos Outsiders na Agenda do Governo	15
2.2. Metodologia	20
2.3. Revisitando a Literatura Sobre Políticas Sociais	21
3. A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE – SECAD	26
3.1. A Estrutura da SECAD	28
3.2. Principais Ações da SECAD	31
4. SECAD: CONTEXTO DO SURGIMENTO, IDÉIAS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS E POLÍTICOS	45
4.1. As Políticas Educacionais	45
4.2. O Contexto do Surgimento da SECAD	57
4.3. Idéias e Fundamentos Teóricos e Políticos	65
4.4. Os Segmentos Sociais das Políticas da SECAD	80
4.5. O Perfil dos Formuladores da SECAD	95
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
REFERÊNCIAS	130

RESUMO

Esta dissertação tem o propósito de investigar os fatores que influenciaram a criação da SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e da Diversidade, uma das cinco secretarias do Ministério da Educação com ênfase no papel das idéias na produção das políticas públicas. Utilizando como referência teórica o modelo analítico cognitivo de John Kingdom, buscaremos identificar como as idéias dos formuladores da SECAD sobre desigualdade e diversidade contribuíram para a definição da agenda social do governo Lula.

Palavras chaves: Idéias, Agenda, SECAD, Desigualdade, Diversidade, Políticas Educacionais.

ABSTRACT

The main purpose of this essay is to investigate the major factors that had influenced the creation of *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e da Diversidade* (SECAD), one of the units of *Ministério da Educação* with special emphasis in the ideas. Regarding John Kingdom's theoretical framework we shall seek to identify how the ideas about inequality and diversity shared by the group that created the institution had contributed for the agenda setting of Lula's government.

Key words: Ideas, Agenda Setting, Inequality, Diversity, Educational Policies.

1. INTRODUÇÃO

A definição da agenda é uma fase do ciclo das políticas públicas quando há o reconhecimento de um problema por parte do governo como sendo um problema público. Kingdom compreende a definição da agenda como “*uma lista de temas ou problemas que funcionários públicos e pessoas externas ao governo, mas próximas à eles, dedicam séria atenção em um determinado momento.*” (KINGDOM, 1984, p. 105, tradução livre) No processo da definição da agenda importa saber a maneira como os problemas são reconhecidos e considerados pelo governo, o que será determinante para saber como eles serão tratados. A definição da agenda é um elemento do jogo político e é construída a partir dos problemas, políticas e participantes, podendo contemplar a implementação de políticas, mudanças institucionais e obtenção de recursos.

John Kingdom (1984) elaborou um modelo analítico designado como cognitivo e que aborda os motivos pelos quais determinados problemas entram na agenda governamental, enquanto outros não despertam a atenção dos decisores. O autor identificou três tipos de agenda: (i) a não-governamental ou sistêmica, que trata de temas que não merecem muita atenção do governo, embora sejam reconhecidos pela sociedade; (ii) a governamental que inclui os temas que merecem atenção formal do governo e fazem parte da estrutura administrativa e do discurso das autoridades, e (iii) a agenda de decisão ou institucional que contém os problemas que efetivamente serão decididos. Kingdom argumenta que é a convergência de três fluxos – reconhecimento do problema, formulação de soluções (*policy*) e desenho das políticas (*politics*) – o que determina a inclusão dos temas na agenda.

As idéias e os interesses dos atores são cruciais para compreender a formação da agenda. Por outro lado, as políticas podem ser entendidas como uma disputa entre formas de discurso, calcadas na luta pelo poder e na busca de significado; são os sistemas de idéias que articulam os interesses dos tomadores de decisões e influenciam ou constituem as ações.

O presente trabalho pretende analisar os temas e idéias relacionados à desigualdade social e educacional que foram incorporados à agenda pública do governo Lula e quais ações foram elaboradas para solucioná-los. Pretendemos investigar como a idéia de desigualdade social foi interpretada e representada pelos formuladores de uma secretaria ministerial e como essa interpretação contribuiu para a definição da estratégia de atuação do órgão.

Para alcançar este objetivo escolhemos investigar as políticas educacionais formuladas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), uma das cinco secretarias do Ministério da Educação que foi criada durante o governo Lula com a atribuição de reduzir as desigualdades dos sistemas educacionais, com base no conceito de diversidade. A SECAD reunia políticas e programas sobre temas e sujeitos até então, excluídos da agenda governamental, ou que recebiam um tratamento isolado: alfabetização de jovens e adultos, educação rural, educação ambiental, educação indígena, diversidade étnico-racial, educação prisional, educação para deficientes e homofobia. Ao reconhecer e valorizar o conceito de diversidade, os formuladores do órgão pretendiam incorporar esses temas e sujeitos tão inovadores aos sistemas de ensino municipais e estaduais, articulando-os de forma sistêmica.

A SECAD foi criada a partir da idealização de três atores com proeminência no governo Lula: Ricardo Henriques, economista e atualmente na Assessoria da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Tarso Genro, Ex-Ministro da Educação e atual Ministro da Justiça, e Fernando Haddad, ex-Secretário Executivo do Ministério da Educação, e atual ocupante da pasta.

No nosso entendimento a criação do órgão resultou da percepção de seus formuladores sobre a necessidade de incluir a desigualdade na agenda pública, além da pobreza. Os formuladores da SECAD entendiam que a pobreza, enquanto objeto de política pública, tenderia a ocultar a desigualdade, considerando-se que o combate à pobreza em si, não reduziria o problema da exclusão social, fenômeno mais associado à desigualdade.

Muitas das políticas educacionais elaboradas pelo órgão vieram ao encontro das reivindicações dos movimentos sociais que, historicamente, apoiavam o Partido dos Trabalhadores. Pensava-se que a inclusão educacional desses segmentos daria institucionalidade à temática da diversidade de populações tradicionalmente *outsiders*, de acordo com o conceito de Norbert Elias¹ (1994).

Elias utiliza o conceito de *outsider* de forma complementar ao conceito de *establishment*, categoria que se refere ao grupo social que se auto-percebe e é reconhecido como “boa sociedade”. De acordo com Elias, o conceito de *outsider* envolve:

1. ELIAS, Norbert “Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das Relações de Poder a partir de uma pequena comunidade”. Zahar, 1994. Rio de Janeiro.

“(...) *um conjunto heterogêneo e difuso de pessoas unidas por laços sociais menos intensos do que aqueles que unem os established. A identidade social destes últimos é de um grupo. Eles possuem um substantivo abstrato que os define como um coletivo: são os establishment. Os outsiders, ao contrário, existem sempre no plural, não constituindo propriamente um grupo social.*” (ELIAS, 1994, p. 7)

Os *outsiders* se referem aos não membros da “boa sociedade”, estando fora dela.

Para os fins da análise, elaboramos três pressupostos centrais:

- (i) a idéia da desigualdade social foi tratada pelos formuladores da SECAD sob a ótica da diversidade;
- (ii) a criação do órgão se deu em um contexto político e social de disposição para a mudança em relação ao governo Lula ou a *narrativa ou enredo da história do país*, nas palavras de Giddens, ou o *national mood*, nas de Kingdom, à época das eleições de 2000; e
- (iii) as características dos agrupamentos que formaram o modelo originário de PT influenciaram a fisionomia e as relações da SECAD com o ambiente externo.

Em outros termos, argumentamos que os fatores que contribuíram para a constituição de uma secretaria ministerial para de tratar temas tão inovadores quanto diversidade cultural e identitária, formavam um elenco de idéias sobre a desigualdade que privilegiava o plano cultural em detrimento do econômico; um *national mood* favorável ao surgimento de políticas identitárias; e o grupo formulador que apresentava características do modelo originário e a ideologia do PT, origem política de todos os formuladores da SECAD.

O grupo formulador da SECAD concebia a educação como um fator reprodutor das desigualdades sociais, e causa da sua origem e preservação; esperavam que a institucionalização do acesso de grupos *outsiders* ao mundo dialógico da esfera pública, tivesse efeitos no combate à desigualdade, à intolerância e a discriminação identitária, cultural e social. O tema da desigualdade social era um dos eixos das políticas sociais do governo Lula e reforçava o discurso de ruptura política e a emergência de um governo mais democrático e redistributivo.

As eleições presidenciais de 2002 ocorreram em um contexto de intensa expectativa social e política de mudança, cenário resultante, principalmente, da forte associação simbólica entre Lula e as reformas sociais. Pela primeira vez no país um candidato de esquerda venceu as eleições para a presidência, vitória que se deveu, principalmente, à canalização do descontentamento da maioria do eleitorado com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), em direção a candidatura que representava a principal oposição àquele governo. A má avaliação do governo de FHC decorria da desvalorização do real, da não retomada do crescimento econômico e do aumento do desemprego. A credibilidade das propostas de Lula para combater os problemas da “herança maldita” do governo FHC, residiam na origem e história política do candidato.

Durante a campanha eleitoral, o Partido dos Trabalhadores apresentou três documentos com propostas de conteúdo mudancista: (i) *Concepção e Diretrizes do Programa de governo do PT para o Brasil*; (ii) *Carta ao Povo Brasileiro*, e (iii) *Um Brasil para Todos, Programa de Governo da Coligação Lula Presidente*. Em todos eles, constata-se o compromisso do partido com as reformas estruturais: redução da desigualdade, crescimento econômico, geração de empregos, participação popular, igualdade econômica, liberdade política e a responsabilidade do Estado em distribuir os benefícios econômicos e regular o mercado², com base em uma concepção de justiça social distributiva. Deve ser lembrado que a política macroeconômica de Lula manteve o conteúdo neoliberal cunhado pelo governo anterior, o que influenciou o formato das políticas sociais com ações pontuais e compensatórias.

Os compromissos do PT com a mudança já ocorriam na Prefeitura de Porto Alegre na década de 80, como a criação dos Conselhos Populares e o Orçamento Participativo³. Já a experiência da Prefeitura Municipal de São Paulo durante a primeira gestão do PT (1989-1992), apesar de não ter um projeto estruturado de participação popular, trazia uma proposta democrática de governo, ancorada na orientação dos investimentos públicos para os setores mais carentes da população. A proposta incluía a criação dos Conselhos Populares entre os setores mais organizados, notadamente, nas áreas de saúde e educação.

2 A justiça de mercado, o seu reverso, estabelece que a função redistributiva cabe ao próprio mercado, ficando o Estado com as atribuições de garantir a ordem necessária ao seu funcionamento, os direitos de propriedade, o cumprimento de contratos e prover a proteção social contra a vulnerabilidade social advinda do desemprego, renda, saúde. (Kerstenetzky: 2006)

3 O Fórum do Orçamento Participativo em Porto Alegre teve início em 1989 na gestão de Olívio Dutra do PT, e se ampliou na gestão de Tarso Genro, quando envolveu, em 1983, cerca de 10.000 pessoas. Os Conselhos Populares e as Plenárias Regionais (que incluem discussões pelas 16 regiões da cidade) decidiam as prioridades de investimento da Prefeitura e as encaminhavam ao Fórum, com representantes eleitos. Estes representantes se organizam em comissões para acompanhar o trabalho de empreiteiras contratadas pela Prefeitura, e fiscalizam prazos, qualidade e adequação das obras.

A atuação da SECAD em torno do eixo da diversidade ocorreu não apenas nos sistemas de ensino – gestão, metodologias e formação docente –, mas, principalmente, através da luta pela institucionalidade das idéias sobre diversidade e igualdade, através da tentativa de transformar a exclusão e as diferenças em políticas públicas. Era uma estratégia do governo Lula para equacionar o problema da desigualdade social pela ênfase na equidade na educação através de ações sobre o plano cultural e alterar o comportamento e os valores dos participantes do sistema de ensino.

No Capítulo 1, apresentamos a construção do objeto da análise que trata da influência das idéias e do conhecimento compartilhadas pelos formuladores e gestores da SECAD sobre as políticas públicas. Os perfis destes atores foram elaborados utilizando-se as informações coletadas em entrevistas qualitativas.

A revisão bibliográfica apresentada neste capítulo limitou-se a discorrer sobre os autores e obras que mais contribuíram para a nossa pesquisa, embora, o caráter multidisciplinar do tema tivesse demandado leituras adicionais das áreas de Antropologia, Economia, Ciência Política e Sociologia.

No Capítulo 2, apresentamos o contexto, as principais idéias, conceitos e políticas que contribuíram para delinear a linha de ação da SECAD, e que convergiram para um sistema discursivo e teórico que estruturou o pensamento dos formuladores de forma articulada.

Os segmentos sociais que constituem o foco das políticas da SECAD, os desiguais e os diferentes, são apresentados neste mesmo capítulo, tema que mereceria uma análise mais aprofundada.

Apresentamos uma breve síntese do contexto de criação da SECAD e da formulação de suas políticas, além das principais ações educacionais dos governos Fernando Henrique e Lula. Tendo em vista a volumosa produção teórica sobre o assunto e o amplo leque ideológico que ele comporta, procuramos nos ater de forma sucinta aos fatos do período.

No Capítulo 3, são apresentados a estrutura da SECAD, seus programas e políticas, lembrando que, como o texto foi escrito em 2008, eventuais alterações de organograma, gestores e linhas de ação não constarão do documento.

O fato de eu estar residindo em Brasília durante o ano de 2007 tornou possível realizar a pesquisa de campo com os profissionais do Ministério da Educação, tendo em vista a pouca disponibilidade das agendas destes profissionais. Agradeço a todos pela boa vontade de terem colocado seu precioso tempo à disposição das entrevistas e os desculpo pelas inúmeras viagens que fiz até a Esplanada dos Ministérios na expectativa de entrevistá-los, sem qualquer sucesso. Deixo aqui um agradecimento especial ao Secretário André Lázaro e ao ex-secretário Ricardo Henriques pelo interesse demonstrado e pelas brilhantes sugestões oferecidas ao trabalho.

Agradeço a Eduardo Noronha pelo incentivo constante, à Maria do Socorro pela paciência e à Mila pela placidez, presenças decisivas para a conclusão do trabalho.

2. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

Um problema passa a ser um *issue* na agenda governamental quando ele é interpretado como sendo um problema que exige ação pública, a partir do entendimento consensual entre a política partidária e os integrantes do governo. As ações destinadas a solucionar os problemas incluídos na agenda governamental são produtos deste entendimento.

A definição da agenda é influenciada por questões que emergem dos processos políticos ou que foram apontadas por participantes do governo, sejam elas institucionais ou não institucionais. O presidente, os membros do Congresso, os burocratas e membros do *staff* administrativo governamental e outros atores externos ao governo (imprensa, grupos de interesses, partidos políticos, e o público em geral), podem constituir as fontes dos temas da agenda governamental. Desta forma, a definição da agenda institucionaliza idéias e temas externos ao governo e inerentes à sociedade civil, seja através da mobilização de atores relevantes ou da difusão de idéias entre os profissionais do governo, elites políticas e membros da burocracia pública.

As chances de um problema contido na agenda sistêmica migrar para a agenda institucional dependem de como ele é percebido pelo sistema político: as chances serão maiores em casos de conflitos, crises, ou quando ele for defendido por grupos de interesses ou da burocracia. Theodolou (1995) argumenta que estas percepções funcionam como um disparo (*trigger*).

Os processos cognitivos geram as idéias, as políticas e os problemas que vão inspirar os temas da agenda. Tais processos são compostos por valores, relações causais, soluções, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias que são produtos de um determinado contexto histórico (JOHN, 1999, p. 144).

Entendemos que a ação política refere-se à um sistema de significados através do qual os indivíduos conferem sentido ao mundo e propõem soluções; as idéias estruturam a forma como o público e os *policy makers* percebem os *policy issues*. Na literatura sobre políticas públicas esta abordagem é designada como *cognitiva* uma vez que privilegia o papel das idéias, do conhecimento e dos valores no processo da definição da agenda e na construção das políticas públicas.

John W. Kingdom (1984) é um dos principais representantes desta abordagem. O autor centralizou suas reflexões no processo de formação da agenda e elaborou o modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple stream framework*), que explora os fluxos que influenciam a produção das políticas públicas: os problemas, as soluções (*policy*) e as políticas (*politics*).

Kingdom (1984) esclarece que os argumentos, a persuasão e o uso da razão contribuem para formular a política pública. Contudo, as idéias não são as únicas motivadoras das ações dos atores; as predisposições ideológicas e os interesses também influenciam a otimização das oportunidades, conferem significado às ações e definem as questões realmente importantes. O autor argumenta que os processos cognitivos formam as idéias, valores, símbolos, concepções de mundo e ideologias. O modelo analítico cognitivo considera o conhecimento como sendo endógeno ao processo político.

O modelo de Kingdom (1984) servirá de balizamento teórico para a nossa análise uma vez que possibilita explicar como as agendas são definidas em situações de governos com alguma ambiguidade de objetivos (preferências não definidas claramente), e onde o contexto político e institucional tem certo peso nas escolhas dos temas da agenda. Pensamos que o governo Lula apresentava estas características à época da criação da SECAD, como veremos adiante. Na opinião de Faria (2003), o modelo analítico cognitivo habita um terreno caleidoscópico contendo analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, dos estudiosos do *policy learning* (aprendizado da política), entre outros.

Em seu trabalho *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdom (1984) apresenta os fluxos, as questões e os atores (*streams*) que influenciam a produção das políticas públicas. Os *problemas* são constituídos por informações sobre questões consideradas como prementes por solução e por atores que as estudam e propõem soluções, muitas vezes, conflitantes entre si. As *políticas* tratam das soluções propostas, e a *política* lida com os grupos de pressão, as mudanças no legislativo e nas agencias administrativas, além do compartilhamento nacional de parâmetros comuns (*national mood*)

De acordo com este autor, o reconhecimento de um problema a ser inserido na agenda pode decorrer de uma crise ou de um evento dramático (como por exemplo, uma

inundação em uma região que revele a precariedade das condições das moradias locais); um indicador significativo que chame a atenção das autoridades para a gravidade de um problema (um alto índice de homicídios entre jovens que denuncie o problema da violência urbana), ou do acúmulo de informações e experiências de implementação de políticas que levem ao reconhecimento de novos problemas.

Kingdom utiliza quatro conceitos para analisar o processo de definição da agenda: (i) o processo funciona como a *garbage can* (lata do lixo) que reúne idéias, problemas, políticas, soluções, participantes e escolhas de oportunidades; (ii) as idéias são re combinadas e avaliadas pelas *comunidades políticas* de especialistas e peritos; (iii) os atores políticos (funcionários públicos e civis, lobistas, intelectuais e jornalistas) transformam as idéias em ações; e (iv) as “*estruturas de oportunidades*” ou “*janelas de oportunidades*“, situações que transformam as idéias em temas da agenda. Em última análise, é o processo político que determina a inclusão de um tema na agenda, isto é, a convergência das idéias dos atores na identificação de um problema, os eventos políticos – um novo governo com novos atores ao poder, as demandas de novos movimentos sociais organizados, e as mudanças do clima nacional (*national mood*), situação em que muitas pessoas compartilham das mesmas questões em um determinado período de tempo – e o apontamento das soluções.

Nossa análise busca identificar a influência das idéias e propostas de um grupo de profissionais integrantes da burocracia do governo para solucionar a questão da desigualdade educacional na definição da agenda do governo. Adiantando algumas considerações, concluímos que a força de persuasão das idéias do grupo foi favorecida por um contexto e um *national mood* favorável às políticas identitárias, resultado do ingresso de novos atores no governo e novos movimentos sociais na cena política, cujas demandas fortaleceram a construção de um *ethos* favorável às idéias e ações sobre diversidade identitária.

A pergunta que nos instiga é: como idéias, temas e sujeitos *outsiders* ao sistema educativo da “boa sociedade” foram interpretados como sendo de responsabilidade pública e incluídos na agenda governamental? Nossa resposta hipotética é a de que a inclusão destes temas e sujeitos na agenda resultou de vários fatores, entre eles, a interpretação de um grupo de profissionais da burocracia governamental, nem todos militantes do Partido dos Trabalhadores, sobre o papel da educação enquanto estratégia de combate à desigualdade social no país. O grupo não somente tinha capacidade para mobilizar recursos políticos e técnicos como tinha fácil acesso aos grupos decisores.

As políticas educacionais formuladas pela Secretaria da Alfabetização, Diversidade e Cidadania (SECAD) traduziram as idéias de desigualdade presentes na agenda do governo Lula, através de ações educativas inclusivas de grupos identitários ao sistema formal de ensino (negros, quilombolas, índios, homossexuais, trabalhadores, mulheres, trabalhadores rurais, presidiários, vítimas da violência, da intolerância, deficientes e ambientalistas), e da mudança das práticas do sistema educativo da “boa sociedade”. Esperava-se transformar em direitos as reivindicações destes sujeitos sociais excluídos.

Considerando-se a complexidade do tema, delineamos alguns pressupostos para balizar a análise e contribuir para a melhor compreensão do objeto da investigação, tal como apresentadas a seguir.

2.1. PRESSUPOSTOS DA ANÁLISE: FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA A INCLUSÃO DOS TEMAS E SUJEITOS *OUTSIDERS* NA AGENDA DO GOVERNO

O conteúdo da agenda formal do governo reflete as predisposições estruturais e institucionais nascidas no interior do sistema político e resultante dos diferentes recursos dos atores e de seu acesso diferenciado à agenda. Este último depende do apoio dos decisores aos temas apresentados, que em última instância, são os “*guardiões da agenda*” (COBB E ELDER, 1983).

Por outro lado, alguns grupos têm mais facilidades de acesso à agenda e aos decisores e maior probabilidade de inserir suas demandas, diferencial que decorre de vários fatores, entre eles: (i) o decisor pode fazer parte do grupo formulador da idéia ou, então, manter uma relação de lealdade ou de favor com seus membros; (ii) os grupos podem deter mais recursos ou maior capacidade de mobilizá-los; (iii) os grupos podem estar estrategicamente posicionados na estrutura social e econômica de forma que seus interesses não possam ser ignorados; e (iv) os grupos podem usufruir de estima pública (advogados, médicos, líderes religiosos) e, portanto, ter acesso mais fácil aos decisores.

Os partidos políticos também são importantes agentes para a tradução dos *issues* em temas da agenda sistêmica, sendo necessário haver o reconhecimento de sua plataforma partidária.

Tomando como referência teórica as formulações de Cobb e Elder (1983) apresentadas acima, argumentamos que os criadores da SECAD possuíam o diferencial que os permitiu inserir na agenda institucional o tema da desigualdade social e educacional: alguns decisores faziam parte do grupo formulador da SECAD (na época, o ministro da Educação Tarso Genro; Ricardo Henriques, secretário-executivo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Fernando Haddad, secretário-executivo do MEC); os membros do grupo tinham posição estratégica na estrutura social (pertenciam às classes médias urbanas; alguns tinham exercido um papel de liderança junto aos movimentos sociais; detinham capital cultural e simbólico e cargos estratégicos no governo); e a maioria deles integrava a burocracia pública.

Na visão dos formuladores da SECAD, a idéia de “*naturalização da desigualdade*” designava o perverso sinônimo existente na sociedade brasileira entre o desigual e o diferente e entre a diferença e a desigualdade, idéia que havia sido assimilada pelos órgãos públicos através de uma operação *político-conceitual*⁴. Sobre o tema, Ricardo Henriques (2006), principal teórico do grupo, argumenta que: “*Como é vista como um sinônimo, a diferença assume o conteúdo negativo que é próprio da desigualdade*⁵” e, a sociedade brasileira percebe como natural o fato do diferente ser tratado de forma desigual e, muitas vezes, subalternizado.

A diversidade cultural e a exclusão social, geralmente, estão relacionadas. Os grupos sociais considerados *outsiders* em relação à “boa sociedade” são assim definidos a partir da percepção de quem os discriminam processo que, de acordo com Elias, esconde uma verdadeira situação de dominação⁶. O autor argumenta que os *outsiders* possuem identidades sociais frágeis ou não totalmente consolidadas e como detêm menos recursos de poder, são discriminados pelos *established*, grupo que controla os cargos e posições de poder de uma determinada sociedade. O autor argumenta que a cor da pele é apenas uma característica periférica desta relação de poder e serve para distinguir fisicamente o grupo, mas, não configura o motivo real da discriminação que se constitui no plano político.

No Brasil, as lutas identitárias estão mais relacionadas ao direito à igualdade do que ao direito à diferença, uma vez que os direitos básicos não são garantidos de fato apesar de o

4 *Diferentes Diferenças*, documento interno da SECAD, Ministério da Educação, 2006.

5 Idem

6 Elias, Norbert. *Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das Relações de Poder a partir de uma pequena comunidade*. Zahar, 1994. Rio de Janeiro.

serem de direito. Como a maior parte dos grupos minoritários do país vive em situação de pobreza ou privação, a exclusão social se sobrepõe às formas de exclusão fundamentadas na diferença, como gênero, etnia, geração e cultura. A desigualdade social agrava e aprofunda a exclusão por diferenças. Desta forma, a desigualdade social é um processo gerador de exclusão e discriminação; a noção de igualdade enquanto um fundamento democrático é oposta ao tratamento homogêneo dos grupos sociais, e à sua exclusão pelo não reconhecimento da especificidade identitária e cultural.

Na opinião dos formuladores da SECAD os temas atinentes à diversidade deveriam ser articulados a partir da mesma base *“para minar a discriminação e a identidade do discriminado, sendo que, o discriminador não deveria mais discriminar. Deveríamos trabalhar junto ao discriminador e, não apenas, o discriminado⁷”*. Ricardo Henriques (2006) esclarece, durante a entrevista que: *“o específico nos faz diferentes; deve-se afirmar o específico e, quando o desigual anular o específico, deve-se igualar”*.

Ricardo Henriques (2002), que foi o primeiro secretário da SECAD, formulou de maneira articulada a relação entre educação e desigualdade em um artigo escrito em 2002, quando trabalhava na Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e lecionava no Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense⁸. O autor argumentou que o desenvolvimento socioeconômico está diretamente associado à velocidade e à continuidade do processo de expansão educacional, e que a educação contribui com o desenvolvimento pelo aumento da produtividade do trabalho e pelo aumento de salários e a redução da pobreza, quanto pela promoção da igualdade e mobilidade social. Na opinião de Henriques, as defasagens absolutas e relativas na escolaridade da população brasileira explicam a intensa desigualdade de renda do país.

Em estudos anteriores, Henriques havia concluído que em relação ao mercado de trabalho, a heterogeneidade da escolaridade entre os trabalhadores e o valor atribuído aos anos de escolaridade adicionais eram os principais determinantes da desigualdade salarial. Os impactos da universalização do ensino sobre o crescimento econômico, sobre a redução no crescimento populacional, sobre a queda na mortalidade infantil e sobre o aumento na

⁷ *Diferentes Diferenças*, documento interno da SECAD/MEC, 2006.

⁸ *Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil*. Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros e Rosane

expectativa de natalidade eram positivos e significativos. Cita como exemplo o impacto de um ano extra na escolaridade média da população que aumenta a taxa de crescimento anual da renda *per capita* em 0,35 pontos percentuais⁹.

O contexto social, político e econômico do início do governo Lula revelava uma disposição social para mudanças, embalada pelo tom mudancista do discurso eleitoral do PT e do carisma de Lula, além de um *national mood* favorável à inclusão dos *outsiders* na agenda. O *national mood* reflete a idéia de um grande número de pessoas em um determinado contexto, que pensa e escolhe a partir de referências a parâmetros comuns.

As mudanças no *national mood* ocorreram em consequência da mobilização em torno da redefinição das relações entre Estado e sociedade civil ocorrida no final dos anos 70, e da constituição de uma esfera pública mais autônoma onde os grupos de interesse e movimentos sociais puderam participar da formulação e gestão de políticas públicas. O processo de participação se deu principalmente, através do modelo de conselhos gestores e de conselhos populares resultado da redefinição do espaço público e do espaço privado e da politização da esfera privada. Cardoso argumenta que neste momento, houve a inclusão da esfera privada na esfera pública, uma vez que o privado passou a fazer parte da dimensão política (CARDOSO, 1994).

Tomando-se como referência a análise elaborada por Couto (1995) construímos um dos pressupostos do nosso estudo: o modelo originário de um partido político determina as relações que ele estabelece com o ambiente externo. O autor argumenta que é o modelo originário de um partido político o que determina a forma com que ele se defrontará com as novas situações.

No nosso entendimento, o fato da maior parte dos formuladores da SECAD compartilharem a ideologia do Partido dos Trabalhadores (seja na condição de militantes, afiliados ou simpatizantes), fez transportar para a gestão na SECAD parte das características político-organizativas e o *ethos* dos grupos formadores do PT, principalmente o movimentismo e o participacionismo, como veremos mais adiante.

Mendonça. Texto para discussão N° 857. IPEA. Rio de Janeiro, janeiro de 2002.

⁹ *Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*. Barros, R. P. de, Henriques, R., Mendonça, R. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, fev. 2000a.

Ampliando o elenco de idéias que estão na origem da SECAD, arriscaremos dizer que alguns conceitos e *subjects* utilizados pelos formuladores como a idéia de particularizar o universal, podem ter tido origem no movimento das políticas identitárias e na vertente teórica dos *cultural studies* surgidos nos Estados Unidos nos anos 90. Estes movimentos proclamavam o fim da cultura como ideal regulatório e a emergência de um mundo onde “*não há mais cultura da qual ser excluído*” (CUSSET, 2008, p.130). A maioria dos formuladores da SECAD utiliza um discurso que encontra semelhança no ideário destes movimentos. Para a construção desse discurso contribuiu o fato de alguns formuladores terem estudado ou lecionado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição que desenvolve uma robusta linha de pesquisa sobre os Estudos Culturais em Educação e em outras disciplinas que partilham de seu direcionamento teórico.

As políticas identitárias tratam das questões de gênero, étnicas, culturais e regionais e, de acordo com Cusset (2008), elas desconstruíram a questão de classe. Os *Cultural Studies* tiveram origem na Inglaterra do pós-guerra, enquanto parte de um movimento intelectual de cunho marxista. Nos Estados Unidos, eles formaram uma reação ao conservadorismo dos anos Reagan, época em que um sentimento generalizado na sociedade americana de pertencimento identitário, de auto-percepção primeiramente como membro de uma minoria, em consequência das lutas culturais pelos direitos civis, do declínio político da esquerda democrática, dos fechamentos identitários em um contexto de concorrência econômica, e da nova segmentação do mercado em grupos de afinidades via marketing. (CUSSET: 2008)

Neste contexto também surgiram as políticas identitárias originadas do paradigma que concebe a cultura como um campo de luta política pela hegemonia e as classes sociais são vistas como uma construção cultural e simbólica, e não, como um dado histórico. Nesta perspectiva, os estudos culturais buscavam criar espaços alternativos à tradição elitista que distinguia de forma hierárquica a alta cultura e a cultura de massas, a cultura burguesa e a cultura operária. Os estudos culturais privilegiam a centralidade da cultura e o reordenamento das concepções de classe e cultura, focalizando-as no plano simbólico e na experiência concreta.

Entre as idéias e conhecimentos entranhados nos fundamentos da SECAD estão o paradigma da Educação Popular e o conceito de diversidade. Todos estes fatores, em maior ou menor grau, contribuíram para a constituição da SECAD e para a definição dos temas e sujeitos na agenda do governo Lula. Entretanto, considerando-se os limites de tempo e espaço, selecionamos aquele que no nosso entendimento foi determinante para incorporar os temas e sujeitos *outsiders* na agenda pública: a visão que os formuladores do órgão atribuíam à desigualdade.

2.2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada na pesquisa privilegiou a abordagem qualitativa centralizada nas seguintes técnicas:

- (i) Entrevistas semi-estruturadas de caráter qualitativo com os principais formuladores das ações da SECAD e com os atuais profissionais do órgão que exerceram ou exercem cargos gerenciais e de coordenação na Secretaria ou no próprio Ministério da Educação;
- (ii) Análise de conteúdo dos documentos institucionais elaborados pela SECAD, Ministério da Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre outros.

Foram realizadas 11 entrevistas orientadas por um roteiro previamente elaborado, todas elas na sede do Ministério da Educação em Brasília durante o expediente de trabalho dos entrevistados. A entrevista com Ricardo Henriques foi realizada nas dependências do BNDES no Rio de Janeiro.

2.3. REVISITANDO A LITERATURA SOBRE POLÍTICAS SOCIAIS

A produção acadêmica sobre o papel do conhecimento e das idéias no processo de produção das políticas públicas, embora recente, apresenta uma variedade de conceitos, argumentos e abordagens teóricas, entre elas, a definição da agenda. A perspectiva cognitiva do processo político é o eixo comum entre elas.

Em seu trabalho *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984), Kingdom discute a abordagem *múltiple streams* para a análise dos processos de definição da agenda e da determinação de políticas. O autor argumenta que os seguintes processos compõem a produção das políticas públicas: (i) a definição da agenda, (ii) a especificação de alternativas que resultará em uma escolha, (iii) a escolha entre as alternativas especificadas por parte de uma autoridade, e (iv) a implementação da decisão. (1984) Sua análise posterior se restringirá aos dois processos iniciais.

Kingdom destacou a existência de três fluxos (*streams*) de questões e atores no processo de produção das políticas públicas: os problemas em si, as políticas (*policies*) e a política (*politics*). O modelo foi aplicado por Kingdom na análise dos processos de formação da agenda do governo federal americano na área de saúde e transporte.

Com relação à agenda do governo Lula, encontramos uma extensa bibliografia sobre as políticas sociais de seu governo, mas faltam análises sob a definição da agenda. O consenso observado entre os autores sobre o governo Lula envolve dois aspectos principais: (i) o atual governo tem se mostrado contraditório e ambivalente com relação à agenda social, sendo suas políticas sociais uma continuidade das intervenções do governo FHC, e (ii) o governo se afastou da base programática do Partido dos Trabalhadores em direção à uma concepção de proteção social mais restrita do que originalmente proposto.

Behring e Boschetti (2006) argumentam que no governo Lula, não se construiu arenas de debate e de negociação, mas houve a institucionalização de mecanismos de reformas constitucionais e medidas provisórias, que os autores designam como “*via tecnocrática e decretista*” (2006, p. 155). Outros teóricos consideram que o governo Lula instituiu um novo tipo de populismo (MARQUES E MENDES, 2006), apoiado na agenda traçada pelo Banco Mundial e pelo FMI, e que o apoio político das classes menos favorecidas derivou da eficácia das políticas compensatórias.

A maioria das análises sobre o tema converge para o argumento de que as políticas sociais no governo Lula tiveram que se adaptar à lógica da política econômica, adotando premissas liberais na formulação das políticas sociais: privatização, focalização/seletividade e descentralização. Os limites da proteção social se estreitaram sob o argumento da crise fiscal do Estado, criando uma defasagem entre direito e realidade. (SALAMA E VALIER, 1997).

Maria Hermínia Tavares analisou como a questão social vem sendo tratada pela administração do Partido dos Trabalhadores e o conteúdo das propostas do primeiro mandato do governo Lula (2002-2005). A autora afirma que o diferencial das políticas de proteção social do PT em relação aos governos anteriores, foi o fato do ideário do partido ter uma agenda comprometida com a reforma social. Entretanto, Tavares (2005) argumenta que, independentemente da retórica governamental, as propostas do governo do PT eram uma mescla de continuidade e mudança de ênfase e de mecanismos de gestão.

“Dar prioridades às políticas de transferência de renda e favorecer os mais pobres, parece ter sido, até o momento, a feição mais característica da política social do PT, o que a diferencia do que vinha sendo feito em nível federal, em termos de políticas do bem-estar. Entretanto tais políticas implicam uma concepção de proteção social e um estilo de política que se distancia das expectativas gerais de uma política reformista esperada de uma administração do PT.” (TAVARES, 2005, p. 1)

Tavares informa que dois documentos serviram de base para as políticas sociais do novo governo: o *Programa Fome Zero*, formulado por membros do próprio núcleo do partido em 2001, e o documento intitulado *Política Econômica e Reformas Estruturais*, preparado por um grupo de economistas do partido de orientação liberal. Este último apresentava propostas de políticas sociais sob a perspectiva econômica com ênfase na necessidade de equilibrar gastos e reduzir os efeitos regressivos das políticas sociais pela melhoria da eficácia dos programas sociais voltados para a população de baixa renda. A autora esclarece que o documento foi inspirado em um texto preparado por um grupo de economistas liberais de *Princeton University*, denominado “*A Agenda Perdida*” e continha reformas sociais apoiadas pelo Banco Mundial que expressava mais o pensamento dos integrantes do Ministério da Fazenda do que dos intelectuais do PT¹⁰.

¹⁰ A autora informa que o documento foi coordenado pelo economista Alexander Scheinkman e apresentado como uma contribuição ao debate durante a campanha eleitoral de 2002.

Martins (2007) destaca a influência desta mesma vertente ideológica, sobre as políticas sociais do governo Lula, e afirma que a agenda social continuou influenciada pelos condicionantes da política econômica e pela disponibilidade de excedentes econômicos alcançados através da preservação dos contratos e dos mecanismos de mercado, construindo, assim, um ajuste econômico capaz de neutralizar os desequilíbrios anteriores, vistos como geradores de inflação.

Celina de Souza é outra importante referência na literatura brasileira sobre políticas sociais. A autora corrobora os argumentos expostos acima e revê os principais conceitos e modelos de formulação e análise de políticas públicas, além de discutir as possibilidades aplicativas das diferentes vertentes das teorias neo-institucionalistas às análises das políticas públicas¹¹.

Ela aponta que o ressurgimento da importância das políticas públicas, das instituições, das regras e modelos de elaboração e avaliação nas últimas décadas deve-se a três fatores principais: (i) a agenda governamental da maioria dos países passou a incluir uma política restritiva de gastos públicos com base no ajuste fiscal; (ii) a substituição das políticas *keynesianas* públicas do pós-guerra por políticas mais restritivas de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, e (iii) dificuldades existentes nos países em desenvolvimento de se formarem coalizões políticas que equacionem a formulação de políticas públicas promotoras do desenvolvimento econômico e da inclusão social.

Concordamos com a autora em sua afirmação que, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública é um campo multidisciplinar cujo foco encontra-se nas explicações sobre a natureza da política e de seus processos. E, como as políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, elas devem explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Compartilhamos também a definição de política pública utilizada pela autora, como um campo de conhecimento que busca colocar:

“O Governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 4)

11 Políticas públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa, Caderno CRH 39: 11-24, 2003

A autora esclarece que o debate sobre políticas públicas implica no esclarecimento da questão do espaço dos governos na definição e implementação e que, apesar do reconhecimento de que grupos de interesses, movimentos sociais e coalizões influenciam sua formulação, não está empiricamente comprovada a redução da capacidade dos governos de intervir e formular políticas públicas. Embora, em parte, consideramos que a autora tenha razão, acreditamos que a existência de influências externas como as demandas de movimentos sociais, torna mais complexa a formulação de políticas públicas.

Outra importante vertente teórica sobre a formulação de políticas sociais é a vertente marxista representada por Claus Offe (1984). Ao analisar as políticas sociais formuladas pelo Estado capitalista, o autor atribui às políticas sociais uma função reguladora “*a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado*” (LENHARDT e OFFE, 1984, p. 15). O Estado capitalista moderno qualifica a mão de obra para o mercado de trabalho e, através da política e de programas sociais, procura controlar a população excluída do processo produtivo. O autor afirma que as origens das políticas sociais estão relacionadas ao processo de mediação de conflitos e à função reguladora do Estado para preservar as relações capitalistas, e considera que o caráter repressivo do Estado social está associado à função de controle social exercida pelas políticas sociais: para receber os serviços sociais os indivíduos têm que se submeter às rotinas e exigências das burocracias das organizações de serviços sociais (1984, p. 38). Para Offe, as políticas sociais, enquanto parte de um conjunto de instrumentos à disposição das elites políticas, cumprem a função de legitimação do sistema capitalista.

A importância de Robert Castel (1995) para o tema em análise reside no fato deste autor ter reintroduzido a questão social na discussão sobre o sistema de proteção social, o *État-Providence* ou o Estado providencial francês, sob a versão da nova questão social. Nesta problemática, o autor aborda a exclusão social contemporânea representada pela perda do emprego e da maior presença de indivíduos em situação de flutuação na estrutura social, à margem do trabalho e da vida social.

Castel argumenta que no período de fortalecimento do liberalismo houve uma transformação das modalidades de intervenção do Estado: as políticas de integração se transformam em políticas de inserção. As primeiras têm por objetivo os “*grandes equilíbrios*

(...) a homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional” (CASTEL, 1995). Cita como exemplo, as políticas de acesso à educação e as políticas que visam à redução das desigualdades. Já as políticas de inserção são guiadas pela “*lógica da discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas*” (CASTEL, 1995, p. 538, grifos do autor). As políticas de inserção, de acordo com o autor, constituem um “*conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação à uma completa integração*” (1995, p 538). A distinção que faz Castel entre as modalidades de intervenção podem ser traduzidas aqui no Brasil, em políticas universais, as primeiras, e políticas focalizadas, as chamadas políticas de inserção.

O autor esclarece que as políticas de inserção ou focalizadas vêm se fortalecendo desde a segunda guerra mundial, a partir da definição cada vez mais precisa do público-alvo de seus beneficiários, o que corresponde às especializações institucionais, técnicas, profissionais cada vez mais minuciosas. No Brasil, este público alvo é formado por crianças e adolescentes vítimas de violência e de abuso sexual, famílias em situação de vulnerabilidade, idosos, jovens e adultos que vivem em periferias urbanas em situação de risco, violência e proximidade do tráfico de drogas, entre outros. O argumento do autor é de que as políticas de inserção não buscam reduzir as desigualdades mas deixar “*o máximo de margem ao mercado, controlando apenas as conseqüências mais extremas do liberalismo*” (1995, p. 539). Castel (1985) compreende que estes públicos precisam de um tratamento especial, já que são considerados como incapazes de acompanhar a sociedade salarial, que ele designa como “*inadaptados sociais*” ou “*população com problemas*”; para eles são formuladas as políticas de inserção ou focalizadas.

Outra importante contribuição de Castel para o presente trabalho é sua análise sobre a discriminação. O autor afirma que a concepção de raça não implica necessariamente um princípio de diferenciação biológica irreduzível, mas a diferença racial reside nas diferenças culturais tornadas absolutas. Concebe ser a raça uma “*naturalização das formas de ser, de se comportar, (...) O critério da discriminação não é biológico, mesmo se ele foi naturalizado: é social*” (2008, p. 89).

3. A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE – SECAD

Cobb e Elder (1983) argumentam que a construção de um *issue* é um processo que resulta de um conflito entre grupos ou indivíduos em torno de questões processuais ou substantivas relacionadas à distribuição de recursos ou de posições. Os *issues* também podem ser produtos de idéias de indivíduos ou grupos que não buscam ganhos pessoais, mas agem movidos por “*uma percepção psicológica de bem-estar em fazer o que acreditam ser de interesse público*” (COBB E ELDER, 1983, p. 97), a quem os autores chamaram de “*do-gooders*”.

Os autores indicam outros pré-requisitos necessários para que o tema entre na agenda sistêmica: (i) a consciência geral de sua importância; (ii) a preocupação por considerável parte da sociedade sobre a necessidade de algum tipo de ação; e (iii) a percepção geral do tema ser de responsabilidade do governo e pertencer à sua esfera de autoridade. Os autores esclarecem que é necessário haver o reconhecimento da importância do tema por parte da opinião pública e de parcela significativa do sistema político, além de uma convicção social sobre o tema demandar uma ação reparadora e contar com uma mobilização suficiente para manter esta convicção.

No processo de criação da SECAD, além de expressar os valores éticos e políticos do grupo, seus membros viam premência em solucionar o problema da desigualdade educacional para que os desiguais e diferentes tivessem acesso à escola e à cidadania plena; do ponto de vista da sociedade, existia um anseio por mudanças, e do ponto de vista do sistema político e do PT, havia um compromisso com as mudanças estruturais.

A quase totalidade do grupo de formuladores da SECAD, além disto, pertencia à burocracia governamental. De acordo com Weber, a administração burocrática significa o exercício da dominação baseado no saber, traço que a torna racional.(1963) A burocracia consiste em conhecimento técnico que:

“por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder (...) os detentores de poder (...) tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. Através da atividade no cargo ganham um conhecimento especial dos fatos e dispõem de uma bagagem de material exclusiva deles.” (WEBER, 1978, p. 27)

Weber (1978) argumenta que com o advento da burocracia como forma de dominação racional-legal, percebeu-se o risco da burocracia pública ultrapassar suas atribuições e formular políticas, considerando-se seu conhecimento técnico. Enquanto funcionários do governo, os agentes detêm uma posição de poder na burocracia resultado do seu conhecimento especializado e da indispensabilidade deste conhecimento com a extensão das tarefas administrativas. No caso da criação da SECAD, foi necessário reunir técnicos que detivessem conhecimentos pedagógicos específicos para lidar com áreas educacionais voltadas para a diversidade e que tivessem trajetórias políticas e profissionais e experiência educativa relacionadas aos paradigmas e instrumentos político-pedagógicos da Educação Popular.

A reforma administrativa do Ministério da Educação foi concluída no início de 2004 quando foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD. Seu primeiro secretário foi Ricardo Henriques. Em 2007, o decreto presidencial Nº 6.320/2007 reestruturou o MEC e a SECAD passou a ter as competências de planejar, coordenar e implementar políticas que contribuam para a redução das desigualdades no acesso e permanência na escola, e o aprimoramento da qualidade educacional por meio do reconhecimento da diversidade.

O órgão deveria instituir no âmbito do Ministério da Educação uma estrutura política e gerencial adequada para formular políticas voltadas para os segmentos sociais tradicionalmente excluídos da educação formal. A inovação trazida pela SECAD era a intenção de considerar a multiplicidade de experiências pedagógicas desses segmentos para renovar as práticas educacionais do sistema formal de ensino. Para isto a nova secretaria deveria transformar as experiências formais de ensino em instrumentos de promoção da cidadania, valorização da diversidade e de apoio às populações *outsiders*.

Documento institucional da SECAD¹², afirma que a criação do órgão pressupõe *“uma agenda que redefina o conteúdo das políticas públicas no campo educacional a partir da dedicação e do foco sobre as desigualdades”*. Para tanto, a questão da diversidade étnico-racial, cultural, regional, de gênero, ambiental e geracional e de orientação sexual tem que ser

12 *Diferentes Diferenças* – Educação de Qualidade para Todos – MEC 2005

tratada “ *no dia-a-dia da sala de aula*¹³”. Nas palavras de Ricardo Henriques: “*A SECAD é construída com a perspectiva de fazer com que a política pública consiga compatibilizar o conteúdo universal da educação com o conteúdo diferencialista*¹⁴”.

Desta forma, a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade foi o reconhecimento da necessidade do combate à desigualdade educacional fazer parte da agenda do governo; da incorporação à estrutura curricular formal das práticas pedagógicas dos grupos *outsiders*, e a criação de instrumentos que garantissem a democratização do acesso e a qualidade da educação. No discurso dos formuladores da SECAD, caberia à educação contribuir para que a tolerância, a justiça social e o respeito pela alteridade, constituíssem valores sociais.

A seguir apresentamos a estrutura e as principais ações constantes na agenda da SECAD e que refletem as preocupações explanadas acima.

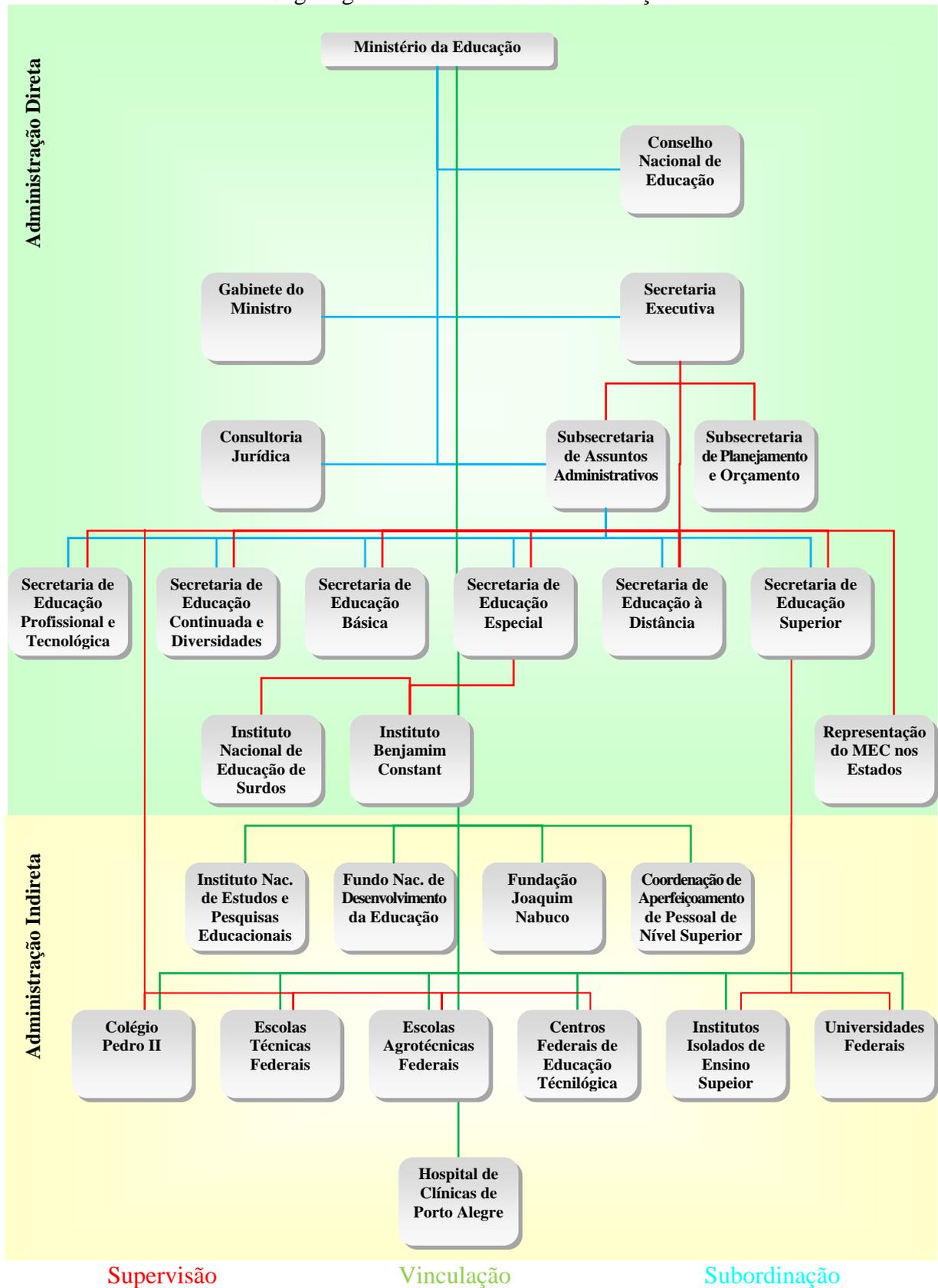
3.1. A ESTRUTURA DA SECAD

A SECAD é uma das seis secretarias que compõem a estrutura do MEC, conforme apresentada a seguir.

13 Idem.

14 Idem

Figura 1
Organograma do Ministério da Educação



Fonte: <<http://www.mec.gov.br>>, Acessado em: 02.02.2009.

Atualmente o órgão possui 4 diretorias, conforme especificado abaixo:

a) Diretoria de Educação para a Diversidade.

Possui as funções de coordenar, planejar e acompanhar a formulação e a implementação de políticas educacionais voltadas para as populações do campo, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e populações tradicionais, respeitando suas especificidades socioculturais. Busca promover a valorização e o respeito à diversidade étnico-racial nas redes e nos sistemas de ensino.

b) Diretoria de Políticas da Educação de Jovens e Adultos (EJA)

É uma das mais ativas diretorias do órgão e tem a funções de coordenar ações para a alfabetização e a educação de jovens e adultos, ampliar e fortalecer a articulação entre os sistemas de ensino, visando aperfeiçoar o regime de colaboração e a melhoria da qualidade do ensino de jovens e adultos; e apoiar programas de alfabetização e educação de jovens e adultos, de acesso ao conhecimento, da continuidade e conclusão de estudos excluídos do sistema formal de educação.

c) Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais

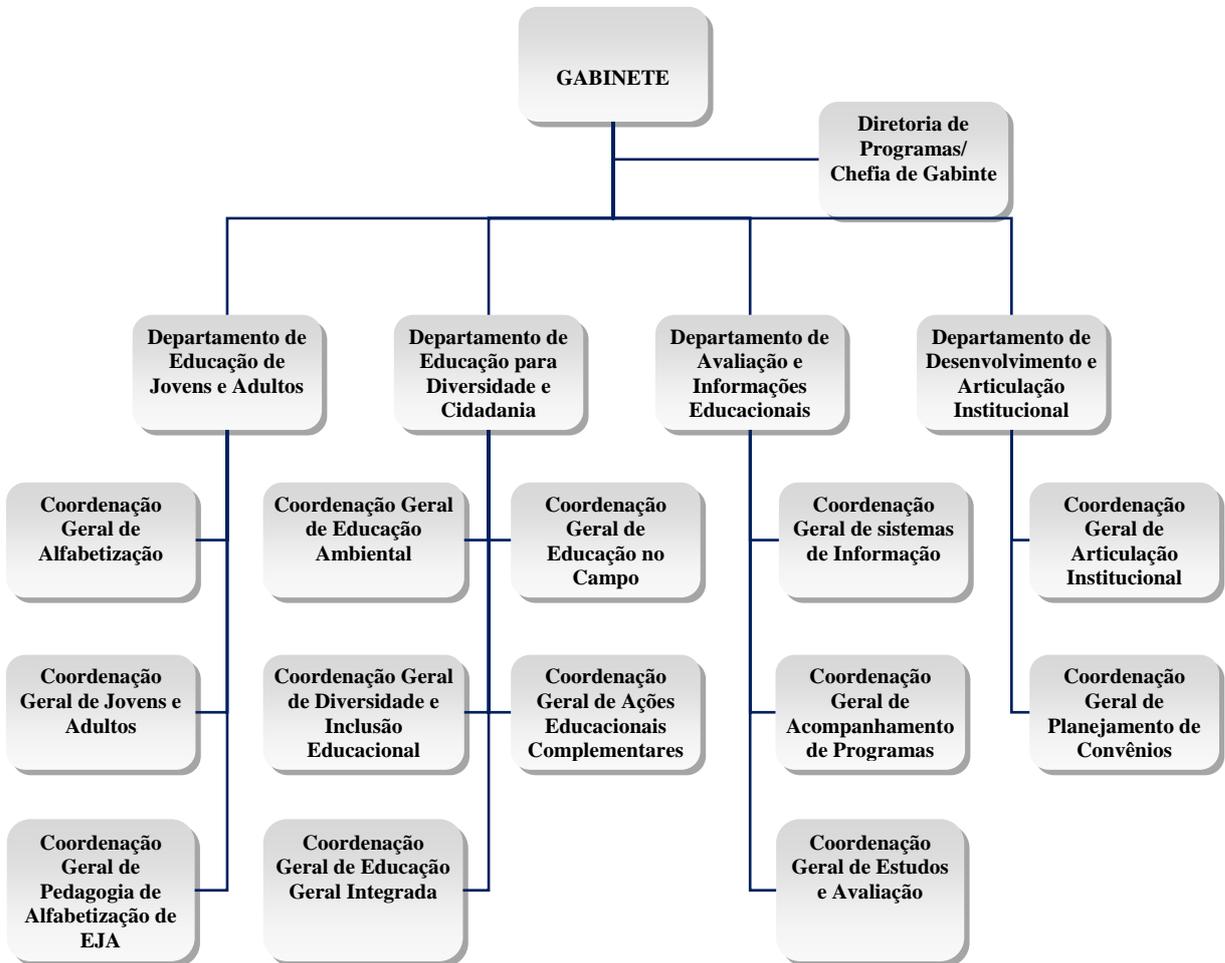
É a que possui o caráter mais operacional. Suas principais funções são acompanhar a execução de planos, programas e projetos aprovados pela Secretaria com vistas à superação das vulnerabilidades educacionais; analisar planos, processos, produtos e resultados dos programas, projetos e atividades apoiados pela Secretaria.

d) Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania

Possui as atribuições de planejar, coordenar e implementar em parceria com sistemas de ensino e instituições, políticas, programas e ações de educação integral e integrada, educação ambiental, educação em direitos humanos, e educação para a diversidade de gênero e orientação sexual, além de ações de promoção da saúde, da valorização da diversidade e do enfrentamento da violência, do preconceito e de todas as formas de discriminação no ambiente escolar.

A estrutura da SECAD é apresentada abaixo.

Figura 2
Organograma SECAD



Fonte: <<http://www.secad.gov.br>> Acesso em: 02.02.2009.

3.2. PRINCIPAIS AÇÕES DA SECAD

Para que as ações da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade sejam efetivas elas devem estar articuladas ao sistema de gestão educacional e aos movimentos sociais. A SECAD atua no ponto de convergência da relação entre o Estado e a sociedade civil. Suas principais ações são:

Escola Aberta

O Programa Escola Aberta foi criado a partir de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), com execução pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O programa considera a escola nos finais de semana, como sendo um espaço alternativo para o desenvolvimento de oficinas de formação, cultura, esporte e lazer para os alunos da educação básica das escolas públicas e de suas comunidades. Os gestores da SECAD acreditam que tais atividades possam contribuir para elevar o nível da qualidade da educação, reduzir a evasão escolar e os níveis de violência entre os jovens, a partir do fortalecimento das relações entre escola e comunidade. Atualmente, o programa é desenvolvido em 2.000 escolas em 17 estados do país, através de parceiras com as secretarias estaduais e municipais de educação.

A UNESCO está realizando avaliações do programa e, os resultados demonstram seu impacto positivo nas condições de vida da comunidade e no cotidiano da escola, além de oferecer aos jovens alternativas criativas e produtivas, fazendo-os sentir socialmente incluídos. Em 2007, o governo destinou ao programa R\$ 45 milhões para aquisição de materiais permanentes e de consumo para a realização das oficinas.

Anualmente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação (FNDE) estabelece normas para o repasse de recursos para as escolas que participam do programa e as secretarias estaduais e municipais de educação selecionam as escolas de acordo com as normas estabelecidas pela SECAD, a partir de critérios sócio-territoriais; da oferta de infra-estrutura física para a realização das oficinas; da adesão voluntária da escola ao programa e da existência de unidade executora como entidade de direito privado representativa da escola e responsável pela execução e prestação de contas dos recursos públicos. O programa é executado nas regiões metropolitanas e em comunidades em situação de vulnerabilidade social.

Ações Educacionais Complementares

A SECAD articulada políticas voltadas para uma educação de qualidade às crianças e jovens em situação de vulnerabilidade, como por exemplo, crianças e jovens vítimas de discriminação, violência e abuso sexual, inclusive suas famílias; crianças e jovens em processo de tratamento e reabilitação por uso de drogas, e crianças e jovens submetidos ao trabalho infantil, e a exploração comercial (tráfico, turismo sexual, pornografia e prostituição).

- Através da oferta de cuidados médicos e psicológicos à este público, o órgão coordena a formulação e a implementação destas ações (atividades de acompanhamento psicopedagógico e psicossocial visando facilitar o processo de reinserção social do aluno);

Em 2004, a SECAD liberou R\$ 16,8 milhões para assistência financeira às prefeituras municipais que apresentaram planos para participar do programa; em 2005, esses recursos foram da ordem de R\$ 23 milhões, além de R\$ 2,4 milhões repassados à instituições não-governamentais (ONGs) que atuam junto às secretarias de educação municipais e estaduais, realizando ações de apoio educativo para crianças, adolescentes e jovens em situação de risco e vítimas de abuso sexual. Desde o início do programa, a SECAD já aprovou 193 projetos de prefeituras municipais e ONGs. A atuação da SECAD é realizada através das seguintes ações:

- Ações de Apoio Educacional à crianças, jovens e suas respectivas famílias com problemas que levam à evasão escolar e repetência, como por exemplo, trabalho infantil, exploração comercial (tráfico, turismo sexual, pornografia e prostituição), abuso sexual e o uso de drogas.
- Ações Educativas Complementares para apoiar projetos de diversidade regional, gênero e racial, desenvolvidos pelos municípios para reinserir crianças e jovens que estão fora da escola e a garantir sua permanência.

Programa Ética e Cidadania

O objetivo do programa é criar fóruns de discussão nas escolas públicas, com a participação de alunos, educadores e membros das comunidades para discutir temas como ética, cidadania, convivência democrática, direitos humanos e inclusão social. Além disso, busca incentivar a formação de profissionais e alunos nestes temas, através de sua inserção nos currículos de todos os níveis e modalidades educacionais.

Em maio de 2007, o MEC instituiu um Comitê de Direitos Humanos cuja tarefa era mapear, articular e fomentar as ações que promovam os valores dos direitos humanos em todos os níveis de ensino, além de discutir o vínculo entre educação e direitos humanos. A SECAD participou da elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), junto ao Conselho Nacional de Educação em Direitos Humanos e do Programa Brasil sem Homofobia. Este último tem por objetivo a *“promoção do respeito à diversidade sexual e do combate às várias formas de violação dos direitos humanos de gays, lésbicas, transgêneros e bissexuais. O Ministério da Educação tem como responsabilidade, entre outras, a promoção de campanhas de combate à violência homofóbica nas escolas”*¹⁵

O PNEDH tem como propósito planejar e executar medidas de educação em direitos humano e ações educativas voltadas para a defesa dos direitos humanos de grupos sociais excluídos da educação formal, tais como afro-descendentes, indígenas, portadores de deficiência física e jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas. A elaboração do plano contou com a participação de representantes da sociedade civil, de especialistas da área e de representantes do governo.

Educação Indígena

Um importante destaque da política educacional do governo Lula foi a ampliação do acesso escolar para membros das comunidades indígenas. A política educacional indígena formulada pela SECAD tem se pautado pela necessidade de *“institucionalizar a escola indígena dentro dos sistemas de ensino, garantindo aos estudantes indígenas os benefícios*

15 Idem

dos programas de melhoria da qualidade da educação, ao mesmo tempo em que se reforçam as ações específicas de formação de professores indígenas e de produção de materiais didáticos diferenciados. “¹⁶ Cabe à SECAD formular políticas de formação geral e continuada para professores indígenas, através dos cursos de formação em Magistério Específico Indígena em nível médio. Sua prioridade é a formação de professores membros de comunidades indígenas para lecionar em escolas localizadas nas aldeias indígenas.

Programas para a Educação das Relações Étnico-Raciais

Como dito anteriormente, uma das primeiras ações do governo Lula em 2003, foi promulgar a Lei de n. 10.639, que instituiu a obrigatoriedade do ensino de História da África e da Cultura Afro – brasileira pelo sistema de ensino. No ano seguinte, o Conselho Nacional de Educação (CNE) propôs que as Diretrizes Curriculares para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Culturas Africanas e Afro-Brasileiras fossem executadas pelos estabelecimentos de ensino. Cabe à SECAD a responsabilidade de executar o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares de Educação Étnico-Raciais nas escolas municipais e estaduais enquanto política de Estado.

A SECAD tem a prerrogativa de formular ações educativas para grupos étnico-raciais diferenciados, com base nos seguintes princípios de socialização e visibilidade da cultura negro-africana; formação de professores específicos para o combate a discriminação racial e de gênero e à homofobia; construção do material didático-pedagógico que contemple a diversidade étnico-racial na escola; valorização dos diversos saberes e valorização das identidades dos alunos.

Educação Quilombola

Em 2003, o presidente Lula, atendendo aos anseios do movimento negro, sancionou a Lei n. 10.639/03 que tornou obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-

16 Idem

Brasileiras para contemplar o estudo da História da África e dos africanos e da luta dos negros no Brasil nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio públicos e privados. Neste mesmo ano, foi promulgado o decreto N. 4.887/03, que regulamentou a situação fundiária do território dessas populações quilombolas, garantindo sua posse da terra e seu acesso a serviços de saúde, educação e saneamento básico. Os quilombolas são descendentes de escravos que vivem em comunidades, e tal designação se refere aos escravos refugiados em quilombos ou à descendentes de escravos cujos antepassados fugiram dos engenhos de cana de açúcar para formar pequenos vilarejos chamados quilombos. De acordo com dados de 2003 ¹⁷, existiam 144 comunidades quilombolas no Brasil, formadas por descendentes de escravos refugiados, cujas famílias, tal qual seus ancestrais pertenciam à camada mais baixa da estrutura social: em 126 destas comunidades quilombolas (86,1%) predominavam famílias que possuíam uma renda de, no máximo, dois salários mínimos por mês. A principal origem dos rendimentos dos descendentes dos escravos é constituída de transferências de recursos públicos, como aposentadorias (87,5%) e programas sociais (33,3%). A produção agrícola é um dos meios de sustento em 87 comunidades quilombolas, o correspondente a 60,4% do total de comunidades.

Cabe ao órgão executar a política educacional para as comunidades quilombolas e *“oferecer as professoras e professoras informações e conhecimentos estratégicos para a compreensão e o combate ao preconceito e da discriminação raciais nas relações pedagógicas e educacionais das escolas brasileiras.”* ¹⁸. Dados da SECAD de 2004 indicam existir cerca de 50.000 estudantes matriculados em 364 escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos, sendo que 62% das matrículas estão concentradas na Região Nordeste, especialmente no estado do Maranhão, que possui mais de 10.000 alunos matriculados em 99 estabelecimentos em terras habitadas por descendentes de africanos. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) buscou ampliar e melhorar a oferta de educação básica à população quilombola, cabendo à SECAD, oferecer apoio técnico e financeiro aos municípios que possuem áreas de remanescentes de quilombos.

A Secretaria também financia ações de formação continuada de professores para área de remanescente de quilombos; de ampliação e melhoria da rede física escolar; de produção e aquisição de material didático para os grupos quilombolas e de capacitação de professores de

17 Levantamento elaborado pelos Ministérios do Desenvolvimento Social, da Agricultura, da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Agrário, e também pela Secretaria Especial para Política de Promoção da Igualdade Racial e pela Fundação Cultural Palmares, ligada ao Ministério da Cultura. O resultado deu origem ao Sicab (Sistema de Informações das Comunidades Afro-Brasileiras), 2003.

18 Coleção Educação para Todos, MEC/SECAD.

ensino médio para atenderem alunos quilombolas. Em 2004, a SECAD realizou vários fóruns estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial organizados em parceria com os movimentos negros, com as secretarias estaduais de educação e as universidades federais. O objetivo dos fóruns foi discutir a implementação da Lei n. 10.639 sancionada em 2003, e que torna obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileiras.

Educação Para Jovens e Adultos (EJA)

O governo Lula considerou como uma de suas metas prioritárias a garantia de ingresso, permanência e conclusão do ensino fundamental de brasileiros de 15 anos e mais que não tiveram acesso à escola ou dela foram excluídos e que constitui a clientela do curso de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Cabe à SECAD articular parcerias com estados, municípios e sociedade civil para dar apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino, bem como elaborar e distribuir material didático para os cursos de EJA.

A ausência de políticas públicas mais efetivas de médio e de longo prazos nesta modalidade de ensino conduz à fragmentação, a dispersão e a descontinuidade dos programas de EJA, que hoje configuram programas de governo e não, políticas públicas. Até recentemente, a EJA ocupava lugar secundário nas políticas educacionais; recebia recursos insuficientes; carecia de profissionais qualificados, materiais didáticos específicos e espaços físicos adequados, problemas agravados pela discriminação dos cursos e alunos e pela ausência de um processo sistemático de acompanhamento, controle e avaliação das ações desenvolvidas. A SECAD vem fortalecendo esta modalidade de ensino.

Uma importante experiência associada à criação da SECAD foi a constituição dos Fóruns de EJA para discutir as políticas públicas educacionais de jovens e adultos, que possuem um forte potencial mobilizador já presentes em 23 estados brasileiros.¹⁹ Desde 1999, os Fóruns de EJA realizam encontros anuais nacionais com objetivo de unificar o

19 Além dos Fóruns já constituídos nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo; Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná; Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas, Bahia, Maranhão, Sergipe, Pernambuco, Piauí; Tocantins, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal; Amazonas, Rondônia, também são contados um Fórum em processo de formação, em Roraima, além de sete fóruns regionais em Minas Gerais: Oeste de Minas (itinerante, começou em Divinópolis); Norte de Minas (sede em Montes Claros), Zona da Mata (sede em Juiz de Fora); Vale das Vertentes (sede em São João Del Rei); em São Paulo, Nordeste paulista (sede em Ribeirão Preto); Noroeste paulista (sede em Presidente Prudente); além do Regional do Sul da Bahia, representando uma importante rede nacional.

movimento a nível nacional. A formação de educadores de jovens e adultos vem sendo assumida progressivamente pelas universidades através de programas decorrentes de convênios com entidades da sociedade civil; de ONGs e instituições privadas e por secretarias estaduais e municipais. Tais iniciativas, entretanto, ainda são incipientes face à demanda crescente na área.

O Programa Brasil Alfabetizado

O programa desenvolvido pela SECAD é o mais importante programa de alfabetização do governo Lula e busca aumentar a escolarização de jovens e adultos e promover o acesso à educação como um direito de todos em qualquer momento da vida. Em 2006, o MEC liberou recursos de R\$ 200 milhões para financiar bolsas para alfabetizadores e para a formação inicial e continuada de docentes da EJA. Os principais objetivos do programa são: (i) ampliação do período de alfabetização de seis para até oito meses; (ii) aumento de 50% nos recursos para a formação dos alfabetizadores; (iii) definição de um piso para o valor da bolsa paga ao alfabetizador, aumentando a quantidade de turmas em regiões com baixa densidade populacional e em comunidades de periferias urbanas; (iv) implantação de um sistema de monitoramento e avaliação do programa; e (v) oferta de maior oportunidade de continuidade da escolarização de jovens e adultos, a partir do aumento de 42% para 68% do percentual dos recursos alocados para estados e municípios.

Até a formulação do programa Brasil Alfabetizado em 2003, o conceito de alfabetização utilizado pelos programas governamentais compreendia pouco mais do que ensinar a ler e escrever o nome. “A *política pública era desenvolvida mais com o sentido de campanha*”, afirma o ex-diretor do Departamento de Jovens e Adultos da SECAD, Thimoty Ireland.²⁰ O programa Brasil Alfabetizado passou a utilizar um conceito de alfabetização que envolve a frequência à escola e a elaboração de conteúdos específicos para grupos sociais e regiões específicas, como, por exemplo, empregadas domésticas, pescadores, afro-descendentes e presidiários, onde a abordagem de conteúdos passou a incorporar o cotidiano desses grupos. Esta nova concepção do programa buscou romper com a idéia de “campanhas

20 Diferentes Diferenças. Documento Interno MEC/SECAD, pg. 17.

de alfabetização” e passou a utilizar instrumentos da cultura local e da realidade socioeconômica do educando. Até 2006 o Programa havia alfabetizado cerca de 6.000.000 de alunos, incluindo alunos do sistema prisional em parceria com o Ministério da Justiça e do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Em 2007, foram liberados R\$ 1,2 milhões para atividades voltadas aos presidiários.

Programas de Educação para o Homem do Campo

Atribui-se ao governo Lula a formulação de uma política educacional que reconheceu as necessidades diferenciadas do homem rural, principalmente através da SECAD. Para seus formuladores são considerados homens do campo os agricultores e seus familiares, assalariados, assentados ou em processo de assentamento, ribeirinhos, caiçaras, extrativistas, pescadores, indígenas e remanescentes de quilombos. O Ministério da Educação formulou uma política nacional de educação para o homem do campo com base no diálogo com as demais esferas governamentais e com os movimentos sociais rurais, criando dois fóruns de discussão: o Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo, que funciona no âmbito da SECAD, formado por representantes do próprio MEC, de outros ministérios e dos estados, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), e das direções de movimentos sociais do campo; e os Grupos Executivos Estaduais, instituídos no âmbito das secretarias de estaduais.

De acordo com documentos oficiais da SECAD, com a criação do órgão, a coordenação nacional dessas políticas passou a atuar orientada por alguns eixos teóricos e políticos, quais sejam:

Construção de uma Base Epistemológica

Consiste na construção de uma base conceitual que supere a dicotomia campo-cidade, uma vez que, na visão dos formuladores, as políticas públicas têm privilegiado as

áreas urbanas em detrimento das rurais. A busca de uma nova base epistemológica inclui o apoio à pesquisa sobre a questão rural e a educação do homem do campo, com ênfase na educação e o desenvolvimento sustentável.

Estratégias de Construção da Esfera Pública

Tal estratégia se fundamenta na necessidade da construção sistemática da democracia como valor universal, para a qual é necessário que exista uma interação constante entre o gestor público e as organizações da sociedade civil. A participação social deve fazer parte da estratégia da esfera pública.

O Estado em Ação

O governo deve buscar a eficiência administrativa propondo e executando políticas e programas de governo coerentes com os *princípios republicanos* e com espaços da participação social administrada em cada setor da gestão da máquina estatal. No caso da educação rural, as políticas devem estar pautadas pela universalização da educação básica de qualidade social.

Desenvolvimento de Pesquisa

A SECAD vem buscando incentivar uma linha própria de pesquisa sobre a temática rural, levando-a até os programas de pós-graduação nas universidades. Outras pesquisas estão sendo desenvolvidas em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP), como por exemplo, a pesquisa sobre os centros familiares de formação por alternância (CEFFAs).

Formação Inicial e Continuada de Educadores

A partir das demandas dos movimentos rurais, instalou-se na SECAD um processo de elaboração de programas de formação de educadores do e para o campo, coerente com a realidade e as diversidades cultural, relações de trabalho, geográficas ou de processos pedagógicos do mundo rural. A maioria das escolas rurais de ensino fundamental possui classes multisseriadas (64% das escolas de acordo com o Censo Escolar de 2000), que reúnem em um mesmo espaço e turno alunos de diferentes séries do ensino fundamental e cuja metodologia é adotada em todas as regiões do país. Elas vêm recebendo críticas de especialistas por serem consideradas como uma estratégia de redução de gastos.

Educação de Jovens e Adultos Profissionalizante para Agricultores Familiares

Juntamente com o os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Trabalho e Emprego, a SECAD busca fortalecer e ampliar o acesso e a permanência de jovens agricultores familiares no sistema formal de ensino, oferecendo oportunidades de escolaridade, qualificação profissional e planejamento de ações comunitárias. A prioridade é dada aos jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, e que realizem atividades de agricultura familiar.

Infraestrutura Física e de Instalações

A SECAD presta apoio financeiro para a construção de escolas em comunidades rurais, em áreas remanescentes de quilombos, em áreas indígenas, em áreas de assentamentos da reforma agrária e em comunidades rurais, mediante convênios com prefeituras municipais.

Suas principais linhas de ação são: apoio às experiências inovadoras de formação de educadores e aquisição de materiais didático-pedagógicos, incentivando a elaboração de material didático-pedagógico e a formação continuada de educadores; intercâmbio de experiências em educação rural através da parceria entre a SECAD e o Ministério de Desenvolvimento Agrário, com a finalidade de disseminar as experiências em educação rural com base nos princípios da educação popular, e curso de especialização em desenvolvimento

rural sustentável. Uma primeira experiência de pós-graduação está sendo articulada entre a SECAD e o MDA, com o objetivo de formar especialistas em Desenvolvimento Rural Sustentável para atuar no planejamento do desenvolvimento nos territórios nordestinos, considerados prioritários para as ações da SECAD. Será desenvolvido pela UFCG – Universidade Federal de Campina Grande, na Paraíba.

Os principais programas executados pela SECAD que visam à educação do homem rural são: Caminho da Escola, Projovem do Campo (Saberes da Terra) e o Procampo.

O Programa Caminho da Escola

O programa prevê a renovação da frota de transporte escolar, a construção de novas escolas em comunidades rurais e assentamentos agrícolas e o aumento de 50% nos recursos destinados às escolas do campo. Entretanto, como parte significativa dos custos do transporte escolar é paga pelo Governo Federal, os alunos tendem a evadir do campo para a cidade, processo que levou as organizações sociais rurais propor que o transporte escolar seja uma política complementar à universalização da educação básica rural.

Programa PROJOVEM Campo/Saberes da Terra

Programa Nacional de Educação de Jovens e Adultos para Agricultores Familiares integrada com Qualificação Social e Profissional.

O programa prevê a escolarização de jovens agricultores que realizem atividades de agricultura familiar, ampliando seu acesso e a permanência no sistema formal de ensino. A proposta pedagógica da SECAD tem por base o eixo articulador agricultura familiar e sustentabilidade e o programa é desenvolvido em parceria com estados, municípios, organizações não-governamentais e movimentos sociais do campo. Os pressupostos do programa são a educação de jovens e adultos enquanto estratégia de fortalecimento do desenvolvimento sustentável com enfoque territorial; a qualificação profissional como direito; a educação como afirmação, reconhecimento, valorização e legitimação das diferenças

culturais, étnico-raciais, de geração, de gênero, de orientação sexual e sócio-ambiental; e a existência de sujeitos sociais portadores de projetos políticos e pedagógicos próprios.

Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO)

O programa busca formar educadores para trabalhar nas escolas rurais e aumentar o tempo de escolaridade das pessoas que vivem na área rural, implementando cursos regulares de Licenciatura em Educação do Campo nas instituições públicas de ensino superior, voltados para a formação de educadores. As universidades oferecem vagas para professores que trabalham em escolas rurais e para educadores que participam de projetos sociais no campo, com cursos de duração de quatro anos. Atualmente, existem quatro universidades públicas federais desenvolvendo experiências-piloto: a UnB, UFMG, UFBA e UFS. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006, indicam que a escolaridade média da população do campo é de quatro anos, enquanto que a dos que residem na área urbana é de 7,3 anos.

Direitos Sexuais e Direitos Humanos

A SECAD compreende os direitos sexuais enquanto direitos humanos e atribui ao Estado o papel de reconhecer a diversidade sexual, e tratar do sexismo, da homofobia e de seus efeitos. Para tanto, concebe a escola como o espaço importante para a formação da identidade, para o desenvolvimento da crítica e de práticas de respeito à diversidade. Do ponto de vista da SECAD, a diversidade sexual engloba questões relativas a gênero, orientação sexual e sexualidade no campo da ética e dos Direitos Humanos. Sua ação está baseada na constatação de que *”o sexismo e a homofobia têm efeitos no fracasso escolar dos meninos, na definição de carreiras profissionais, na incapacidade de demonstrar afeto, na produção da paternidade irresponsável e na masculinização da violência²¹”*.

O documento informa que eles interferem no relacionamento entre os estudantes e

21 Idem pg. 15

professores, prejudicam o rendimento escolar, geram desinteresse pela escola, produzem evasão, prejudicam a inserção no mercado de trabalho, aumentam a vulnerabilidade, afetam a auto-estima de estudantes e profissionais da escola. No entendimento dos formuladores da SECAD, a escola ainda configura um local de opressão e violência a que estão submetidos mulheres, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais²².

Em 2005, a SECAD financiou projetos de capacitação e formação de educadores para a cidadania e diversidade sexual, envolvendo secretarias estaduais e municipais, universidades, organizações não-governamentais (a maior parte, ligada ao movimento Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais), sindicatos, Ministério Público, lideranças comunitárias, entre outros. No ano seguinte, o órgão financiou projetos de formação educacional voltada para a gravidez na adolescência e de reconhecimento da diversidade sexual e a igualdade de gênero. Em 2006, o MEC instituiu um grupo de trabalho para acompanhar a implementação do programa *Brasil sem Homofobia* na própria SECAD. O órgão também vem estreitando suas relações com a comunidade científica para aprofundar as questões de gênero, sexualidade e educação, buscando alternativas pedagógicas para enfrentar o sexismo e a homofobia.

A SECAD atua na formação de profissionais da educação e na produção de material didático para criar um campo da interculturalidade. Entre os programas desenvolvidos na área estão o Escola que Protege, o Reconhecer e o Educação em Direitos Humanos. A secretaria desenvolve o programa *Brasil sem Homofobia* em parceria com a Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República

22 Idem pg.14

4. SECAD: CONTEXTO DO SURGIMENTO, IDÉIAS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS E POLÍTICOS

Neste item procuramos explorar o mosaico de idéias, princípios e vertentes teóricas que constituíram os fundamentos da SECAD. Na presente análise exploraremos aqueles considerados centrais: (i) a visão dos formuladores da SECAD, nem todos militantes do PT; (ii) o teor programático do Partido dos Trabalhadores, e (iii) as idéias que integravam a “*narrativa ou enredo da história do país*”, nas palavras de Giddens (1990), ou o *national mood*, nas de Kingdom (1984), à época das eleições de 2000.

4.1. AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A partir da década de 1970, observou-se no país a expansão do ensino, o crescimento do número de matrículas e a implementação da reforma do financiamento da educação, consolidada pela Emenda Calmon em 1983, a qual estabelecia o percentual mínimo de 13% das receitas federal, estadual e municipal a serem vinculadas à educação²³, valor que a Constituição Federal de 1988 ampliou para 18%. Entretanto, foi a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, que distribuiu a responsabilidade pela oferta do ensino entre as esferas de governo, cabendo à União a coordenação da política nacional da educação e as funções redistributivas e supletivas em relação à educação básica, enquanto os estados e municípios ficaram responsáveis pelo ensino fundamental.

Durante o governo FHC foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado pelo Congresso Nacional em 1997, mecanismo que obrigava os governos a aplicarem na educação, 25% dos recursos resultantes das receitas de impostos e transferências, sendo que, não menos que 60%, deveriam ser destinados ao Ensino Fundamental.

22 A Emenda Constitucional de n. 24, designada como Emenda Calmon de dezembro de 1983, estabeleceu o percentual mínimo de 13% da receita dos recursos federais resultante de impostos para a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, e de 25% destes mesmos recursos para estados, municípios e Distrito Federal. Tem a seguinte redação na Constituição Federal: “§ 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Após a reforma educacional em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, formulou uma política educacional com um elenco de ações educativas, entre elas, o programa denominado “*Acorda Brasil: Está na Hora da Escola*”, que distribuía verbas diretamente para as escolas, aprimorava a qualidade dos livros didáticos, incentivava a formação de professores através da educação à distância e estabelecia os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), além de avaliar o desempenho das escolas.

Em seu segundo mandato, FHC elaborou o Plano Nacional da Educação (PNE) para o período 2001-2010, aprovado pelo Congresso em 2001. O Plano abrangia todos os níveis e modalidades de ensino e estabelecia metas decenais para a educação e criar condições para que estados e municípios formulassem planos compatíveis com as metas nacionais. Para tanto, propunha um diagnóstico da situação da educação no país, enunciava diretrizes, objetivos e metas a serem atingidos ao longo de 10 anos, cabendo ao MEC estimular os estados e municípios a criarem e avaliarem seus planos a cada cinco anos. Constava do Plano a utilização de 7% do PIB destinados à educação, item que foi vetado pelo presidente, além de mais oito itens referentes ao financiamento educacional.

O PNE foi aprovado com nove vetos presidenciais, anulando, assim, a possibilidade de ampliar os recursos para a educação. A maioria dos vetos de FHC estava relacionada ao ensino superior, a saber: (i) ampliação da oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% das vagas, prevendo a parceria da União com os estados na criação de novas instituições privadas de educação superior; (ii) criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído por, pelo menos, 75% dos recursos vinculados da união; (iii) ampliação do programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando instituições federais e estaduais, de modo a atender no mínimo, 30% da população matriculada no setor privado, com prioridade para os estudantes de menor renda; (iv) ampliação do financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, (v) aumento do percentual de gastos públicos em relação ao PIB a serem aplicados na educação, para atingir o mínimo de 7% do PIB, (vi) garantia dos recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público federal, e (vii) cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais das esferas de governo e alocação de valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino. Os vetos aos itens que garantiam o financiamento da educação

culminaram na indisponibilidade de recursos para a execução das metas do PNE apresentadas no documento e, como o Plano não foi integrado ao orçamento público (Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual), faltou-lhe organicidade orçamentária para concretizar suas metas.

Lula iniciou seu governo reestruturando a Secretaria de Assuntos Federativos e criando os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional. O combate à fome foi o principal pilar de política social do governo eleito em 2002.

O Programa Fome Zero tinha por objetivo atender a promessa de campanha do presidente eleito de acabar com a fome no Brasil em quatro anos, resgatando, assim, 50 milhões de pessoas da linha da pobreza. O programa utilizava os critérios de definição da linha de pobreza adotada pelo Banco Mundial²⁴ e foi lançado oficialmente em janeiro de 2003, paralelamente à criação de um ministério exclusivo para geri-lo, o Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome (MESA) cuja pasta foi assumida por José Graziano. O programa transferia renda para as famílias em situação de extrema pobreza, recursos que só poderiam ser utilizados na compra de produtos alimentícios definidos pelo governo. Posteriormente, as dificuldades operacionais do programa levaram o governo a criar o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome em 2004 e centralizar os programas sociais assistenciais e de transferência de renda então em vigor: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás.

O Programa Bolsa-Família foi criado pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente, convertida na Lei n. 10.836; o programa incorporava o Fome Zero²⁵ e unificava os programas criados durante o governo FHC. Na época, o programa previa a transferência direta de renda com condicionalidades que beneficiavam famílias pobres (renda mensal *per capita* de R\$ 60,01 a R\$ 120), e extremamente pobres (renda mensal *per capita* de até R\$ 60). Apresentava três dimensões para a superação da fome e da pobreza: (i) o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda; (ii) o reforço ao exercício de

24 O Banco Mundial considerava pobres aquelas pessoas com renda inferior à US\$1,08 por dia, deduzidos os gastos com aluguel ou prestação da casa própria. Em moeda nacional, esse nível de renda correspondia à R\$ 71,53 mensais por pessoa (à taxa de câmbio de 1999) ou a R\$ 69,66 (em 30 de outubro de 2006).

25 O Bolsa Família utiliza o Cadastro Único para definir a clientela do programa que foi instituído em julho de 2001, como um instrumento para retratar a situação sócio-econômica da população de todos os municípios brasileiros por meio do mapeamento e identificação das famílias de baixa renda. É utilizado pelas três esferas do Governo para ajudar a identificar os potenciais beneficiários, evitar a sobreposição de programas para uma mesma família, e acompanhar e avaliar as políticas públicas de combate à pobreza. Todo município brasileiro deve incluir as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Cadastro Único.

direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação por meio de condicionalidades; e (iii) a coordenação de programas complementares para que os beneficiários do programa Bolsa Família superassem a situação de vulnerabilidade e pobreza (geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, fornecimento de registro civil e demais documentos).

Em dezembro de 2004, o programa Bolsa Família estava implantado em mais de 5.000 municípios do país (99,5% do total), beneficiando mais de 6.000.000 famílias, com um gasto anual de R\$ 5,3 bilhões²⁶. No final de julho de 2009, o benefício médio pago a 11,3 milhões de famílias passou para R\$ 95,00; com isto, o orçamento do programa atingiu R\$ 12 bilhões²⁷. A mesma fonte indica que nesta dada, havia 11.333.308 famílias atendidas pelo programa em 5.564 municípios brasileiros.

A implantação do programa Bolsa Família em praticamente todos os municípios brasileiros, melhorou as condições de vida de famílias pobres apesar dos valores oferecidos serem inferiores ao salário mínimo. Do ponto de vista político, a implementação do Programa Bolsa-Família permitiu que o governo mantivesse fortes vínculos com a população mais pobre, beneficiada direta ou indiretamente, contribuindo para o aumento da popularidade presidencial em várias regiões do país.

O programa de governo para a área de educação apresentado durante a campanha, chamado “*Uma escola para todos*”²⁸, não especificava novas formas de financiamento para a educação pública, nem apresentava propostas para o aumento dos gastos setoriais; pretendia reavaliar os vetos de FHC ao Plano Nacional de Educação e criticava o governo FHC por não ter cumprido os dispositivos do FUNDEF, relativos ao cálculo do valor mínimo anual por matrícula no ensino fundamental e, à complementação federal devida aos FUNDEFs estaduais. O fundo era composto por 20% de impostos e transferências constitucionais de estados e municípios, sendo que, essa participação foi elevada de 15%, como determinava o FUNDEF, para 20% do montante de 25% da arrecadação de impostos obrigatoriamente destinados para o ensino.

Com relação à área de educação, as principais propostas do governo Lula foram a

26 Site do Ministério da Educação. www.mec.gov.br, acesso em janeiro de 2009.

27 Jornal *Folha de São Paulo*, 01 de agosto de 2009, com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica²⁹ (IDEB). O FUNDEB era um fundo mais amplo do que o anterior com recursos para financiar a educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), e atender, a partir do terceiro ano de funcionamento, 47 milhões de alunos. O aporte do governo federal ao Fundo era de R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3 bilhões em 2008, R\$ 4,5 bilhões em 2009 e 10% da contribuição de estados e municípios a partir de 2010³⁰. O FUNDEB alterou a estrutura de financiamento do ensino fundamental através da subvinculação de uma parcela dos recursos destinados a esse nível de ensino para corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e diminuir as desigualdades da rede pública de ensino. Com isto, buscava-se um maior equilíbrio entre as atribuições e os recursos das esferas municipais e estaduais em relação à educação, consolidando a descentralização e maior autonomia desses governos.

Em 2003, Lula elaborou uma proposta educacional denominada “*Uma Escola do Tamanho do Brasil*“, onde a educação foi considerada um mecanismo para a transformação social e econômica do país, e responsável pela inclusão de grupos socialmente vulneráveis dispostos a encontrar soluções coletivas para problemas individuais e coletivos³¹.

Libâneo (2003) argumenta que o entendimento do conceito *qualidade social* da educação pelo governo Lula traduzia-se na oferta de educação escolar com padrões de excelência adequados aos interesses da maioria da população. O autor afirma que o governo mostrava-se determinado a democratizar o acesso ao ensino e construir um sistema educacional articulado que possibilitasse a gestão democrática e cooperativa entre Estado e sociedade, e:

“reverter o processo de municipalização predatória da escola pública, propondo um novo marco de solidariedade entre os entes federativos para

28 acessível em www.pt.org.br

29 O FUNDEB substituiu o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, que alterou a Constituição Federal e determinou, a partir de 1997, a obrigatoriedade da aplicação de 25% dos recursos resultantes da receita de impostos e transferências na educação, sendo que não menos de 60% deverão ser destinados ao ensino fundamental. Em cada Estado, o FUNDEF é composto por recursos do próprio Estado e de seus Municípios, sendo constituído por 15% do: (i) Fundo de Participação do Estado ;(ii) Fundo de Participação dos Municípios ; (iii) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (iv) Recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96; e (v) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações. Os recursos do FUNDEF é redistribuído, automaticamente, ao Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental das respectivas redes de ensino, constantes do Censo MEC do ano anterior.

30 De acordo com site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):www.fnde.gov.br, acesso em 10/11/2008.

31 Partido dos Trabalhadores. *Uma Escola do Tamanho do Brasil*. Disponível em www.pt.org.br. Acesso em janeiro 2008.

garantir a universalização da educação básica, na perspectiva de elevar a média de escolaridade dos brasileiros e resgatar a qualidade do ensino em todos os níveis.” (LIBÂNEO; OLIVEIRA E TOSCHI, 2003, p. 209).

As gestões iniciais do Ministério da Educação foram marcadas pela reestruturação do órgão, quando, em 2004, foram criadas as Secretarias de Educação Básica (SEB) e a secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). Para garantir a articulação institucional da gestão democrática, a nova estrutura do MEC deveria criar condições para potencializar a interlocução do ministério com os sistemas de ensino e os movimentos sociais, e a definição de parcerias com estados e municípios para capacitar e valorizar professores. Pela primeira vez, o MEC assumia, junto aos sistemas de ensino, a condução de um amplo programa de capacitação de funcionários não docentes das escolas brasileiras. Os programas educacionais voltados para jovens urbanos desempregados foram criados com base nesses princípios, como o PROJOVEM, a Escola de Fábrica e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional e a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROJEA).

A educação era, então, considerada como um *direito* e, para garanti-lo, a política educacional seguiria três diretrizes básicas: democratizar o acesso e garantir a permanência na escola; garantir a qualidade social da educação e instaurar o regime de colaboração e da democratização da gestão. (LIBÂNEO; OLIVEIRA E TOSCHI, 2003)

A reforma previdenciária e os programas Fome Zero e Bolsa Família eram as principais ações do governo Lula na área social até 2005, além do programa Primeiro Emprego criado em 2003, mas sem muito sucesso. A revisão do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) ocorreu em março de 2007, simultaneamente à promulgação do "*Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*" que o integrava. Era uma espécie de movimento que conclamava a participação de setores sociais para sua gestão (comunidade científica, movimentos sociais, prefeitos, governadores, secretários de educação, setores do empresariado, entre outros). Saviani afirma que o movimento estimulava a participação dos grandes grupos empresariais mobilizados em torno da importância da educação³² e defendia a necessidade de aumentar o percentual de recursos do PIB a ser investido no setor. De acordo com o atual ministro da Educação Fernando Haddad, em 2008, o Plano de Desenvolvimento

32 Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar- DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros. De acordo com Saviani, a presidente do movimento era a empresária Milú Villela, acionista individual do Banco Itaú, embaixadora da União da Boa Vontade da UNESCO e presidente do Comitê Executivo do "*Compromisso Todos*

da Educação (PDE) deveria contar com a adesão de todos os governadores e de 95% dos prefeitos brasileiros³³.

Saviani argumenta que o PDE surgiu como um grande guarda-chuva que abrigava todos os programas em desenvolvimento pelo MEC (2007:), no contexto do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, quando cada ministério deveria indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. Na opinião do autor, o PDE não constituiu um plano, mas um conjunto de ações estratégicas para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE, entretanto, suas ações não se articulavam organicamente com o primeiro. (2007) Para o autor, o processo de formulação do PDE houve uma aproximação do MEC com o empresariado nacional para discutir a política educacional, em detrimento da interlocução com os movimentos dos educadores e com a comunidade científica (2007).

O documento oficial do PDE afirma que, até recentemente, predominava uma “*visão fragmentada da educação, como se níveis, etapas e modalidades não fossem momentos de um processo, cada qual com objetivo particular, integrados numa unidade geral*”³⁴ com base em princípios “*gerencialistas e fiscalistas, que tomaram os investimentos em educação como gastos, em um suposto contexto de restrição fiscal*”³⁵. O Plano se propunha a oferecer uma educação republicana com base em princípios constitucionais de autonomia, inclusão e respeito à diversidade, além de atender aos propósitos do *accountability* ou responsabilização do Estado, e da mobilização social. O Plano estava estruturado em seis pilares: (i) visão sistêmica da educação, (ii) territorialidade (iii) desenvolvimento, (iv) regime de colaboração, (vi) *accountability*, e (vii) mobilização social (SAVIANI, 2007).

As principais ações contidas no plano eram: a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação a implantação do Plano de Metas do PDE e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); a definição do Piso do Magistério e Formação, e a elaboração de programas de apoio, como o *Transporte Escolar, Luz para Todos, Saúde nas Escolas, Guias de tecnologias, Censo pela Internet, Mais educação, Coleção Educadores e Inclusão Digital*.

O FUNDEB estabelecia regras para o repasse de recursos à educação até o ano de

Pela Educação”.

33 Portal da Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br, acesso em junho de 2008.

34 Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas, documento interno do MEC: 2007. Pg.5

35 Idem, pg. 5

2020. A previsão inicial era que fossem atendidos cerca de 47 milhões de alunos da educação básica, com investimentos públicos anuais de mais de R\$ 45 bilhões, a partir do quarto ano do programa. Pelo menos 60% dos recursos do fundo seriam usados para o pagamento dos salários dos professores³⁶.

O IDEB foi criado com objetivo de avaliar o nível de aprendizagem e a qualidade do ensino, considerando-se o fraco desempenho e o baixo rendimento dos alunos. Para tanto, utilizava parâmetros como rendimento dos alunos (pontuação em exames padronizados obtida no final das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio) nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, e os indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar).

Através de uma escala de 0 a 10, aplicada aos alunos da rede pública em 2005, chegou-se ao índice médio de 3,8; a partir daí, foram estabelecidas metas de melhoria prevendo-se atingir a média de 6,0, em 2022, índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entretanto, como é um índice nacional que reúne os resultados de Português e de Matemática e das taxas de aprovação, ele não revela os resultados por redes de ensino, mas do agregado de todas as redes do estado, impedindo a identificação daquelas redes que introduziram mudanças em suas políticas educacionais.

De acordo com Ferreira de Araújo, ex-diretor do Inep³⁷, o IDEB de 2007 revelou que a média nacional da 4ª série do ensino fundamental passou de 3,7 em 2005, para 4,2, o que, na escala de 1 a 10, significa um aumento de 4%. Em 10 estados do Nordeste ou do Centro-Oeste, a mudança variou de 5 a 8 pontos percentuais e a melhoria mais significativa ocorreu nos estados no Nordeste. Ele chama a atenção para o fato de que melhorar de 3 para 3.5 ou 3.8 é muito mais fácil do que melhorar de 8 para 8.2 ou de 9.5 para 9.6. Afirma que houve avanços justamente onde era mais fácil, e que não se poderia atribuir as mudanças às melhorias na qualidade do ensino ou na introdução de políticas educacionais específicas. Os avanços observados nos índices não podiam ser atribuídos diretamente às políticas educacionais, considerando-se que essa melhoria também está associada à mudanças estruturais e às variáveis extra-escolares, como o aumento da renda

36 Portal da Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br, acesso em junho de 2008.

37 Texto de João Batista Araújo e Oliveira e Carlos Henrique Ferreira de Araujo, ex-diretor do INEP, publicado do blog de Simon

e da escolaridade média dos pais.

As principais bases de sustentação do PDE foram os aspectos técnicos e financeiros. No aspecto financeiro, o fundo representou um avanço, mas, sendo de natureza contábil, contribuiu mais para aprimorar a gestão financeira da educação do que para solucionar os problemas de financiamento: se geridos corretamente, os recursos do fundo poderão melhorar o financiamento, mas, não necessariamente, a qualidade da educação. O IDEB também representou um avanço técnico ao combinar dados sobre o rendimento dos alunos com dados da evasão e repetência escolar, possibilitando aferir os resultados da aprendizagem de cada aluno em cada escola, através de um padrão nacional. A última atualização do PDE aconteceu em abril de 2008, quando o governo Lula deu centralidade à educação profissional e à educação superior.

Outras ações previstas no PDE foram a formação e valorização docente com a criação de um piso salarial nacional dos professores do magistério público da educação básica de R\$ 850,00 mensais³⁸; a ampliação do acesso dos educadores à universidade; a instalação de laboratórios de informática em escolas rurais; o acesso à energia elétrica para todas as escolas públicas; melhorias no transporte escolar para os alunos residentes em áreas rurais; a qualificação da saúde do estudante e a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos.

Com relação à educação profissional, a principal iniciativa do PDE foi a criação dos Institutos Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (IFETs) destinados a funcionar como centros de excelência para a formação de profissionais para áreas que apresentam escassez de professores: economia, física, química e biologia, áreas que. Para a educação superior, o PDE buscou facilitar a democratização do acesso à universidade através da criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) em 2005, que distribuía bolsas de estudo e regulava isenções fiscais constitucionais às instituições privadas de ensino superior³⁹.

Schwartzman, acesso em 16/06/2009.

38 A Emenda Constitucional n.53 estabeleceu a obrigação de fixar um piso salarial nacional para o magistério.

39 Até 2004, as instituições privadas de ensino superior sem fins lucrativos, que respondem por 85% das matrículas do setor privado nacional, concediam bolsas de estudos a partir de seus próprios critérios de quem seriam os beneficiários, os cursos a serem oferecidos, o número de bolsas e os descontos concedidos. Neste contexto, raramente era concedida uma bolsa integral e nunca em cursos com uma alta procura. O PROUNI estabeleceu que: (i) as instituições beneficiadas com isenções fiscais passassem a conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, (ii) a modalidade das bolsas deveria ser integral ou parcial de 50%,(iii) os beneficiários fossem selecionados pelo ENEM e (iv) o perfil socioeconômico dos bolsistas deveria contemplar aqueles egressos da escola pública com

A concepção de educação contida no PDE compreendia-a como um bem público baseado na garantia da autonomia do indivíduo crítico, um eixo estruturante da ação do Estado, parte de um sistema nacional e associada à organização territorial e ao desenvolvimento econômico. Sua gestão deveria ser eficiente, racional, democrática e representar uma “*ressignificação da gestão democrática e da participação popular*”⁴⁰, o que se faria através dos canais de participação e decisão coletivas. Outra leitura possível do Plano Nacional de Educação é a de que seus postulados democráticos justificavam a transferência de competências federais com o objetivo de reduzir as responsabilidades do Estado.

O Plano sofreu várias críticas. Freitas (2004) *et al.* afirmam que o PDE expressava uma nova cultura organizacional firmada sobre princípios de gestão estratégica e controle da qualidade total, orientada para a racionalização, a eficiência e a eficácia. (2004, p. 71) O autor argumenta que a ideologia contida no plano era “*criar o consenso em torno da idéia de que a melhoria da educação estaria na adoção dos parâmetros de mercado, com a aplicação de estratégias da empresa privada na gestão da escola pública*”. Para Oliveira, Fonseca e Toschi (2004), o PDE deixou pouca autonomia às unidades desse sistema unificado (restrita à dimensão financeira), que era uma ação diretiva, centralizadora e gerencialista. Ao avaliarem a gestão pedagógica e financeira propostas pelo PDE, os autores consideraram que houve diretividade, burocratização e controle das atividades dos sistemas escolares. Ao mesmo tempo, a gestão da educação apresentada pelo Plano apresentou características de um sistema democrático, participativo e igualitário.

Os debates sobre a reforma do ensino superior tiveram início no primeiro governo Lula, quando foi instituído o grupo executivo de Reforma de Educação Superior em 2004, com a atribuição de elaborar um anteprojeto de reforma e submetê-lo a apreciação da sociedade. A reforma tinha três objetivos principais: refinar a universidade pública; transformá-la em referência para a educação superior e, estabelecer uma nova regulação entre o sistema público e privado. A pauta do governo Lula para o ensino superior abrangia: (i) o estabelecimento de parcerias público-privada para financiar a política educacional brasileira do combate ao analfabetismo à educação superior, e (ii) a abertura do sistema educacional, principalmente o superior, para a participação de empresas e grupos estrangeiros e estimular a utilização de tecnologias de informação, principalmente, através da educação superior à distância.

renda familiar per capita de um a três salários mínimos.

40 Plano de Desenvolvimento da Educação, *Razões, Princípios e Programas*, documento interno do MEC, 2007. Pg.13

O governo reativou o “*Projeto Universidade para Todos*” (PROUNI) para democratizar o acesso ao ensino superior a partir da renúncia fiscal do governo, em troca de vagas ociosas em instituições privadas e reservadas à estudantes, professores da rede pública e beneficiários da política de cotas e portadores de necessidades especiais. A meta era a oferta de 100 mil vagas em 2004, e 400 mil vagas até 2006, por parte das instituições privadas em troca de renúncia fiscal pelo governo federal. Para este último, o sistema apresentava as seguintes vantagens: (i) as entidades privadas resolveriam o problema das vagas ociosas, que seriam de 37,5%; (ii) o governo reduziria seus gastos, uma vez que, ao comprar as vagas, ele deixaria de investir nas universidades públicas: R\$ 50 milhões de renúncia fiscal garantiriam 100 mil vagas nas universidades privadas, ao passo que, para conseguir este número nas instituições públicas seriam necessários investir R\$ 350 milhões; e (iii) as vagas estariam disponíveis imediatamente, enquanto nas públicas, levaria mais tempo. O programa pode ser considerado como um programa de transferência indireta de renda uma vez que transfere recursos de isenção fiscal para estratos populacionais mais pobres, recursos que, se fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente estes grupos.

Outro programa instituído pelo governo Lula foi o sistema de cotas, no qual, ficam reservados 50% das vagas das universidades federais a estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas da rede pública. Além disto, o sistema estabelece que a cota de vagas, deverá ser distribuída conforme a composição étnica da população do estado estivesse localizada a instituição de ensino.

Como mostrado anteriormente, apesar das inovações do governo Lula em ampliar o acesso ao ensino superior e aceitar a diversidade na educação, as políticas educacionais do seu governo foram norteadas pelos três princípios básicos que embasaram o processo de descentralização administrativa iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso, a saber: a focalização, a flexibilização e a mobilização da sociedade para participar da gestão social.

A focalização introduziu critérios de delimitação territorial e de renda para a partilha dos recursos públicos entre políticas sociais, expressando o caráter emergencial e compensatório das ações. De acordo com Azevedo (1989), a seletividade das políticas focalizadas pressupõe a redução da intervenção pública e o aumento da regulação das políticas sociais por parte do Estado, criando uma compatibilidade entre um Estado mínimo e um Estado forte a partir de uma nova lógica de articulação entre os princípios de mercado e os

princípios do Estado. A focalização tem sido a tônica das políticas educacionais para a diversidade formuladas pela SECAD.

A adoção do princípio da flexibilização aplicada aos processos e regulamentos, confere maior autonomia às instituições burocráticas, aumenta sua capacidade de governança e permite a separação entre as atividades de formular e executar políticas. O princípio busca identificar a melhor alocação de recursos e o aumento da eficiência das políticas sociais mediante a prevalência dos princípios do mercado. De acordo com Bresser Pereira (1999) muitos países da América Latina promoveram a reforma do Estado na década de 90, não somente para reduzi-lo, mas para torná-lo mais flexível no exercício de funções regulatórias e de financiamento para áreas essenciais como educação, saúde, emprego, desenvolvimento científico e tecnológico. A flexibilização na SECAD adquiriu o nome de “transversalidade” e passou a institucionalizar experiências e conhecimentos adquiridos na educação não-formal dos grupos excluídos como por exemplo, os programas voltados para jovens desempregados das periferias urbanas (o PROJovem, sob a responsabilidade da Presidência da República com a participação da SECAD⁴¹, destinado a jovens de 18 a 24 anos que concluíram a quarta série mas não concluíram a oitava série do ensino fundamental e não têm vínculos formais de trabalho) e novas modalidades de ação específicas e adequadas à realidades excluídas (como o programa *Educação Integral*, que contribui para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, articulando, a partir do projeto escolar, ações para ampliar os tempos, espaços e oportunidades educativas).

O princípio da mobilização da sociedade para participar da gestão das políticas sociais está associado ao pressuposto do regime de colaboração e de gestão democrática, introduzido na Constituição Federal em 1988, com o objetivo de propor, acompanhar e controlar as demandas e políticas setoriais através de instâncias como os Conselhos de Saúde (regionais e municipais), o Conselho da Condição Feminina (estadual) e os Conselhos de Educação (nacional, estaduais e municipais), entre outros, e também havia sido introduzido pela Lei das Diretrizes e Bases das amplamente implementado.

41 O Projovem – *Programa Nacional de inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária* é um componente da Política Nacional de Juventude do Governo Federal, implantado em 2005 sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República. O programa oferece oportunidades de elevação da escolaridade; de qualificação profissional e de planejamento e execução de ações comunitárias de interesse público. O curso é de formação integral com carga horária de 1600 horas, e cada aluno recebe um auxílio de R\$ 100,00 (cem reais) por mês, desde que tenha 75% de frequência nas aulas e cumpra com as atividades programadas.

Entre as medidas institucionais relacionadas às políticas educacionais da SECAD de incentivo à mobilização para participar da gestão pública, destacam-se: (i) a criação de Fórum Nacional de Educação para acompanhar a execução do PNE; (ii) o fortalecimento dos fóruns, dos conselhos e das instâncias da educação, buscando implementar ações integradas para evitar fragmentação e dispersão de recursos (iii) o estímulo aos orçamentos participativos, tanto nas esferas governamentais quanto nas unidades escolares; (iv) o estabelecimento de normas de aplicação dos recursos com base na definição de um custo-qualidade por aluno; e (v) a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica (FUNDEB).

4.2. O CONTEXTO DO SURGIMENTO DA SECAD

Para melhor compreender as políticas educacionais elaboradas pela SECAD, enquanto ações surgidas em um momento histórico, apresentamos uma breve síntese do contexto social, econômico e político em que o órgão foi criado.

Kingdom (1984) destaca que as políticas, mudanças nos processos políticos legislativos, a emergência de novos atores na cena política e as mudanças na opinião pública e no *national mood*, ou o espírito nacional de uma determinada sociedade num momento histórico específico, influenciam a produção de políticas públicas. O contexto socioeconômico em que surgiu a SECAD era favorável à emergência de questões sobre a eliminação de todas as formas de desigualdades e o *national mood* indicava uma predisposição à mudanças.

No governo Lula, a inclusão de ações de combate à desigualdade na agenda pública coexiste com uma política macroeconômica restritiva orientada pelo ajuste fiscal, com redução dos gastos sociais, o que tendeu a criar um cenário de tensões e contradições. Esta política macroeconômica influenciou as políticas sociais dos governos Fernando Henrique e Lula, com rebatimentos nas ações da SECAD, como veremos adiante. Desde o início, o governo Lula se pautou pela política do Fundo Monetário Internacional (FMI), constituída do controle da inflação através da contração da demanda, câmbio flutuante, atendimento ao

regime de metas de inflação e geração de superávits primários, e necessidade do ajuste fiscal se tornou o eixo das políticas sociais brasileiras no período.

Ao longo da década de 90, as disposições constitucionais sobre os direitos sociais foram sendo gradualmente concretizadas com a expansão dos benefícios sociais e da universalização do ensino e dos serviços de saúde. Com a finalidade de conter os gastos públicos, Fernando Henrique Cardoso (FHC) implantou a gestão compartilhada dos serviços públicos entre as instâncias de governo e buscou uma nova lógica de ação para as políticas públicas, com base na modernização gerencial e na eficácia e eficiência dos serviços. Este processo criou novos arranjos entre as instâncias administrativas e novas parcerias para arcar com as responsabilidades sociais. Em consequência, as políticas sociais do período foram marcadas pelo gerencialismo, pela municipalização e adquiriram um caráter supletivo, perseguindo a racionalidade financeira através da redução dos gastos públicos e das dimensões do Estado.

Se por um lado este processo expandiu o mercado sob a forma de políticas de privatização e de desregulamentação econômica, por outro, contribuiu para fortalecer a tensão existente entre o mercado e a política, entre a não redução dos direitos sociais e a crescente escassez dos recursos públicos (GAMBLE, 1994). A lógica que orientou a política macroeconômica de FHC seguia a necessidade de recuperar a credibilidade externa do país e, aprofundando a abertura econômica iniciada por Collor de Mello e aumentando a dependência externa do país em setores estratégicos, como por exemplo, insumos básicos e bens de capital.

Ao tomar posse, o governo Lula responsabilizou o governo anterior pela “herança maldita”, que consistia no alto endividamento público correspondente a 29,2% do PIB em 31 de dezembro de 1994, atingindo 55,9% do PIB em dezembro de 2002.⁴² A política macroeconômica de FHC resultou em pífias taxas de crescimento do PIB (a média anual para o período 1995-1998 foi de 2,6%, e para 1999-2002, de 2,1%), e no vertiginoso crescimento das taxas de desemprego nas regiões metropolitanas como mostram, por exemplo, os índices medidos pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) para a região metropolitana de São Paulo (14,2% em 1994, para 19,0% em 2002). Estes fatores contribuíram para a derrota de FHC nas eleições de 2001.

42 Essa dívida estava relacionada ao Plano Real (1992-1994). Para controlar a inflação, o governo teve que atrair divisas estrangeiras facilitadas pela diferença entre a taxa de juros americana e a brasileira, bem como do pagamento de um prêmio de risco. Para atenuar o ingresso de moeda estrangeira, o governo emitia títulos da dívida pública que, remunerados pelas altas taxas de juros internas, fizeram com que a dívida pública crescesse espantosamente.

O combate à inflação tornou-se a prioridade do governo FHC e que foi mantida pelo governo Lula como garantia para controlar a inflação. Vale lembrar que, após a desvalorização cambial de 48% ocorrida no país em 1999, o Fundo Monetário Internacional passou a exigir que a política econômica brasileira elevasse os juros, liberalizasse o cambio e estabelecesse metas de inflação com o objetivo de gerar superávits primários e criar condições para o país saldar os compromissos da dívida pública⁴³.

Os sinais de que o governo Lula adotaria uma política macroeconômica ortodoxa já haviam surgido na campanha eleitoral, quando foi publicada a *Carta ao Povo Brasileiro* em 2002, e pelo aval do candidato ao último acordo do governo FHC com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Além disso, após a vitória eleitoral, os principais economistas do PT se retiraram da equipe de transição de governo e, posteriormente, o partido se aproximou dos economistas formados pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), notadamente, simpatizantes do pensamento monetarista ortodoxo.

No plano político, a mudança de trajetória do PT em direção à uma linha mais moderada foi revelada, principalmente, pela coligação com o Partido Liberal, com a escolha de um empresário para vice-presidente e pela divulgação da *Carta ao povo brasileiro*. O documento era uma tentativa do candidato em acalmar os mercados perante sua iminente vitória e garantir o compromisso com a mudança, o respeito aos contratos, o pagamento dos credores, as metas de inflação e o superávit primário, aumentando sua credibilidade junto aos setores empresariais. Da mesma forma, o programa de governo *Um Brasil para Todos* reafirmava a moderação do discurso petista que passou a evitar temas nevrálgicos, como, por exemplo, os acordos com o FMI (NOVELLI, 2005). Couto (2002) argumenta que a *Carta* diluía a divergência histórica entre o PT governo e o PT oposição, quando o partido, pela primeira vez, assumiu um discurso de “oposição responsável”.

Em 2002, o Brasil enfrentou um choque econômico decorrente da deterioração do ambiente internacional agravado pelas dúvidas sobre as condições da economia brasileira após a eleição presidencial, por parte dos investidores internacionais e nacionais. Neste

43 O superávit primário ou "esforço fiscal" é o termo que define os recursos que um governo economiza para pagar os juros de sua dívida: quanto maior o superávit, maior o corte nos gastos públicos ou maior a arrecadação de impostos. O termo esforço "fiscal" refere-se ao dinheiro obtido pelo governo via impostos do contribuinte e, na prática, obter um superávit elevado, significa ter menos dinheiro para investir em programas sociais. No caso do Brasil, para cumprir as metas acertadas com o FMI, o país teve que reduzir os investimentos públicos, principalmente, na área social. Por outro lado, o governo argumenta que a disciplina fiscal ("não gastar mais do que arrecada") é o fator que tem levado o país a recuperar a credibilidade no exterior após a crise de 2002. A meta de superávit primário no setor público de 4,25% do PIB, que vem sendo praticada desde 2003, foi mantida em 2007.

contexto, Lula assinou o primeiro acordo com FMI em seu governo, em fevereiro de 2003⁴⁴. Na Carta de Intenções ao Fundo, o governo brasileiro avaliava que, em decorrência da crise do balanço de pagamentos, o país necessitava de um volume de recursos de US\$ 30 bilhões para restabelecer a confiança internacional, discutir as políticas macroeconômicas após as eleições e apoiar a transição para o novo governo. No documento, Lula reiterava o compromisso de “*reforçar a estabilidade macroeconômica, acelerar o crescimento econômico e melhorar as condições sociais. (...) a principal tarefa agora consiste em aumentar a confiança nas políticas econômicas e atender às necessidades sociais mais urgentes*”⁴⁵. Em dezembro de 2003, o FMI aprovou uma prorrogação do acordo por mais 15 meses e um aumento de US\$6.6 de crédito de *stand-by*⁴⁶.

Na área social, o acordo com FMI estabelecia o compromisso do governo brasileiro em aumentar a oferta de crédito para as pequenas e médias empresas, inclusive por parte de instituições privadas e cooperativas de crédito; entretanto, o foco do acordo continuou sendo o compromisso com a austeridade fiscal e com as reformas estruturais. Quanto à estas últimas, o acordo indicava a urgência em se adotar a linha monetarista de política econômica e, na área da previdência social, atribuir aos grupos privados a responsabilidade de oferecer aposentadoria complementar para o setor público; defender a autonomia do Banco Central, a privatização de bancos estaduais federalizados (Piauí, Maranhão, Ceará e Santa Catarina); e a votação da nova lei das falências para acelerar a reestruturação das empresas em dificuldades. Na questão fiscal, o governo deveria reduzir a regressividade das alíquotas de tributação da renda e a guerra fiscal entre os estados.

Os poucos investimentos externos e as reduzidas reservas cambiais do país no período entre 2001 a 2003, fizeram com que o governo, em um prazo de três anos, recorresse à ajuda do FMI por três vezes: em junho de 2001, quando FHC pediu um empréstimo preventivo de US\$ 15 bilhões para compensar o reduzido volume de investimentos externos; em agosto de 2002, quando foi pedido um novo empréstimo no valor de US\$ 30 bilhões para enfrentar a elevação do risco país com a conseqüente desvalorização dos títulos brasileiros no mercado externo e redução de investimentos no país, e em 2003, no governo Lula, para efetivar a segunda revisão do acordo firmado em 2002.

44 Este acordo com o FMI fazia parte da revisão de acordo anteriormente firmado em vigor desde 2002.

45 Carta de Intenção referente à segunda revisão do acordo com o FMI (28/02/2003) site do Ministério da Fazenda. www.fazenda.gov.br, acessado em 30.09.2008.

46 O acordo com o FMI deixou de ser renovado em março de 2005, mas as políticas macroeconômicas defendidas pelo FMI, como a da geração do superávit fiscal, foram mantidas

Vale lembrar que, ao tomar posse, Lula contava com o apoio dos movimentos sociais, de parte da classe média e de setores do empresariado nacional, o que lhe atribuía legitimidade suficiente para adotar medidas redistributivas e antipopulares, tal como propostas no programa do partido. Portanto, a adoção de uma política macroeconômica restritiva não era a única opção para garantir sua governabilidade. Além disto, ao assumir o governo, o PT já encontrou parte da reforma do sistema de proteção social brasileira iniciada pelo governo FHC, como a reforma da previdência dos servidores públicos e dos sistemas de saúde e educação.

O governo Lula não buscou alternativas ao modelo ortodoxo de política macroeconômica herdado preferindo aprofundá-lo, notadamente, as reformas estruturais (reformas da previdência dos servidores públicos, do sistema de saúde e a privatização), dando continuidade à política macroeconômica neoliberal do governo anterior⁴⁷, preferindo adotar uma posição pragmática de acalmar os mercados financeiros e sinalizar a intenção de honrar os contratos e compromissos firmados com credores externos e internos. Na época, pairava a dúvida em relação aos rumos que a economia brasileira iria tomar .

Durante os dois governos de Fernando Henrique (1994-2002) foram criados o sistema de aposentadoria para trabalhadores rurais, os programas Bolsa-Escola, o Bolsa - Alimentação, o Auxílio-Gás, a Erradicação do Trabalho Infantil, o Agente Jovem, o Programa de Saúde da Família, o Programa de Apoio à Agricultura Familiar, entre outros, e que consistiam em modalidades de transferência direta de renda aos beneficiários. A criação do programa Comunidade Solidária em 1995⁴⁸, foi uma tentativa de estabelecer uma nova forma de colaboração entre o governo e organizações da sociedade civil e de gestão das políticas públicas.

O compromisso com o FMI levou o governo Lula a realizar várias tentativas de reduzir os gastos da proteção social, como por exemplo, o financiamento da área da saúde, processo que, de acordo com Marques e Mendes (2007) a tentativa de realizar um superávit primário superior ao acertado com o FMI, implicou em tentativas de reduzir a disponibilidade de recursos para o orçamento da saúde pública.

47 De um modo geral, a política econômica neoliberal apresenta as seguintes características: abertura comercial e financeira da economia, privatização, flexibilização dos direitos trabalhistas, destituição dos movimentos sociais e sindicais, políticas monetária e fiscal contracionistas, políticas sociais focalizadas e redução do papel do Estado na economia.

48 A Comunidade Solidária surgiu como uma ação social inovadora envolvendo os diversos setores da sociedade para enfrentar a pobreza, as desigualdades e a exclusão social, tendo a então, primeira dama Ruth Cardoso, como a Presidente do Conselho da Comunidade Solidária. Sua função era mobilizar recursos e competências de todos os setores da sociedade brasileira para ações concretas de combate à pobreza e à exclusão no país.

Em 2003, o governo retirou do Ministério da Saúde a obrigação de gastar um valor igual ao do ano anterior acrescido da variação nominal do PIB, além de tentar receber dos estados 12% de sua receita de impostos, e, dos municípios, 15%. O governo permitiu que fossem consideradas como ações e serviços públicos da saúde, as despesas com encargos previdenciários da União, com o serviço da dívida e com a dotação dos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, considerando como despesas da saúde gastos que não eram do setor. Criou-se um impasse, somente superado mediante um parecer da Procuradoria Geral da União assegurando que tais encargos não seriam considerados como ações e serviços públicos de saúde (MARQUES E MENDES, 2007). Ao propor essas mudanças, o governo buscava alterar a composição dos gastos do Orçamento Público, desvinculando os recursos destinados aos gastos com saúde e educação para usá-los para pagar a dívida externa e realizar investimentos como, por exemplo, nos projetos Parcerias Público Privado (PPP).

A estratégia do governo parecia ser contraditória: reduzir os gastos sociais para tentar equacionar os desequilíbrios macroeconômicos e, ao mesmo tempo, atribuir maior ênfase à questão social como forma de inscrever um diferencial ideológico em relação ao governo anterior. No plano econômico, a intenção de Lula era conquistar o apoio dos mercados financeiros para, posteriormente, desenhar uma estratégia de crescimento.

Sobre este tema, Maria Hermínia Tavares (2005) afirmou que o início do governo Lula foi marcado pela oscilação entre as duas propostas para a questão social apontadas anteriormente (a do PT e a dos economistas liberais), ambas centralizadas nas classes menos favorecidas. A autora esclarece que a proposta do PT era complexa, genérica e exigia a colaboração interministerial e de vários níveis de governo, sendo norteadada pelo princípio da gestão participativa. Já a proposta elaborada pelos economistas buscava corrigir as distorções do sistema de proteção social e dava continuidade à agenda do governo anterior, o que agradava às *“agências internacionais, investidores estrangeiros e os grupos nacionais mais conservadores, que esperavam do novo governo sinais de moderação política e manutenção dentro dos parâmetros de austeridade fiscal”* (TAVARES, 2005).

A política fiscal desenvolvida pelo governo também reduziu a proteção social em áreas essenciais como a previdência social, com a instituição de um teto para a aposentadoria dos servidores, pondo fim ao direito à integralidade; a unificação do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores do mercado formal privado e dos funcionários

públicos, e a introdução da contribuição para os aposentados. O governo Lula fez várias tentativas para reduzir o financiamento social. Segundo Marques e Mendes (2004), o governo Lula investiu contra a saúde pública.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os fatores macroeconômicos tiveram uma influência decisiva no delineamento das políticas sociais durante os governos FHC e Lula. Sobre o tema, a literatura sugere a constatação de ter havido ajustes dos gastos sociais à lógica econômica, processo cada vez mais constante no mundo contemporâneo, onde a política se vê condicionada pelos mecanismos financeiros e técnicos à disposição do Estado para tornar possível o equilíbrio entre sua esfera de ação, a política e o mercado.

Habermas (1987) discutiu o tema sobre a ação pública baseada na racionalidade instrumental inerente à instituição do mercado e argumentou que a expansão da racionalidade na busca de eficácia na gestão dos problemas sociais, subtrai do Estado suas funções sociais essenciais. Para o autor, a esfera política passou a orientar-se mais para a prevenção das disfuncionalidades do sistema e para a solução dos problemas técnicos, do que com para com questões relativas à interação social e suas soluções, as quais envolvem o diálogo e ações políticas norteadas por valores éticos como justiça, liberdade e opressão. (HABERMAS, 1987) Um grupo de autores brasileiros recentemente designou este processo como *privatização da política*⁴⁹, o qual acontece em escala global com reflexos no desenho das políticas sociais.

Os reflexos dessa conjuntura sobre as políticas da SECAD se fizeram sentir a partir da adoção pelo órgão de elementos integrantes do paradigma gerencialista adotado pela administração pública brasileira, em consequência da reforma administrativa implementada por FHC na década de 90. O paradigma era norteados por princípios da focalização, flexibilização, seletividade e mobilização para a gestão. A urgência do ajuste fiscal imposto pela necessidade de obter credibilidade internacional revestiu as políticas sociais do governo Lula destes atributos neoliberais. De acordo com Tavares, o governo Lula adotou um estilo de política social baseada em uma estreita concepção de justiça social (2003). O governo se afastou da ideologia de um partido cuja base de apoio residia em organizações preexistentes da sociedade civil que se contrapunham à institucionalidade representativa e ao Estado.

49 *O Esquecimento da Política*, (2007) organizado por Adauto Novaes.

O princípio da focalização se expressou na centralidade das ações da SECAD sobre grupos sociais em situações de vulnerabilidade social, violência e iniquidade extrema, em uma atuação emergencial com seletividade de áreas e problemas. O conceito de focalização para a SECAD tem um significado específico: um tratamento diferente para grupos diferentes e desiguais sob o prisma da diversidade, como veremos mais adiante.

Em uma análise crítica sobre as mudanças na questão social, Castel (1997) afirma que, quando um governo decide não enfrentar reformas estruturais, resta-lhe optar por políticas focalizadas de inserção social atacando-se o problema pelos seus efeitos. Para o autor, tais políticas de alívio à pobreza mantêm e realimentam as estruturas que as produzem. Sobre as políticas sociais contemporâneas Jessop (1999) afirma que a estratégia dos estados pós-fordistas em utilizar políticas focalizadas *cost-effective* para gerar empregos formais destinados à grupos sociais excluídos é uma forma de redistribuição fiscal entre os pobres que lança mão de instrumentos antiquados.

A matriz dos programas focalizados tem origem na prática assistencialista, inicialmente nas mãos da igreja que, estruturada sobre valores de solidariedade, não incorpora necessariamente, valores de equidade. Os programas atendem a uma clientela específica dos pobres, negam a universalidade, têm duração limitada e caráter complementar e residual. De acordo com Abranches (1987), esta seletividade baseada em critérios de necessidade trata-se de uma discriminação positiva.

O princípio da flexibilização, por sua vez, significou a uma institucionalidade dotada de mecanismos e instrumentos legais, técnicos e burocráticos para romper com a rigidez das estruturas do sistema de ensino e de sua gestão, otimizando a alocação de recursos e o aumento da eficiência das políticas sociais orientadas por princípios do mercado (FREITAS, 1998).

No caso específico da SECAD, a flexibilização adquiriu o nome de “transversalidade”, processo que faz uso de medidas interministeriais e intergovernamentais para atenuar as deficiências da educação formal e ampliar as funções da escola no sentido de um papel sóciointegrador. Apesar dos resultados destas políticas geralmente resultarem na eficiência da escolarização e no atendimento à diversidade educacional, elas tendem a sobrecarregar as funções da escola. Sobre este tema, Cavaliere (2002) argumenta que a incorporação desorganizada de novos elementos à rotina escolar, sem um correspondente projeto cultural-pedagógico, pode levar a descaracterização e à perda de identidade do ensino.

O princípio da mobilização social está associado ao pressuposto do regime colaboração e de gestão democrática, que faz parte do ideário do PT. A gestão democrática se estrutura na relação entre estado e sociedade civil, cuja natureza irá depender da qualidade e das formas das demandas sociais e da constituição de uma esfera pública. Sobre este tema, Putnam (1994) argumentou que as práticas sociais constitutivas da cidadania representam a possibilidade de constituir um espaço para o exercício da responsabilidade pessoal, da obrigação mútua e da cooperação voluntária com base nas idéias de solidariedade, direitos e deveres. O fortalecimento da sociedade civil em torno destes ideais tende a aumentar a demanda por influência sobre o Estado.

O discurso dos formuladores da SECAD concebia a relação entre sociedade e civil e Estado a partir da perspectiva da esfera pública de Habermas (1989). Este autor definia a esfera pública (*Offentlichkei*) como o *locus* de mediação entre a sociedade civil e o sistema político, sendo composta por arenas informais, dialógicamente discursivas e democráticas incluindo instituições formais da democracia, do parlamento e da opinião pública. Habermas apontou ser a esfera pública um espaço público informal onde todos os cidadãos dotados de razão participam motivados pela força do melhor argumento e onde todos os temas são suscetíveis de discussão. O autor acreditava existir uma dimensão argumentativa na relação entre Estado e sociedade capaz de engendrar a discussão pública a qual seria apropriada pelas políticas sociais.

A primeira proposta de Lula na área da educação, denominada *Uma Escola do Tamanho do Brasil*, contemplava a democratização do acesso e garantia de permanência nas escolas, além da construção de um sistema articulado de educação que organizasse a gestão democrática e cooperativa do Estado e da sociedade.

4.3. IDÉIAS E FUNDAMENTOS TEÓRICOS E POLÍTICOS

Neste item procuramos relacionar as idéias, os interesses e as instituições, ressaltando a importância da dimensão cognitiva desta relação, na qual incluímos a orientação

política do partido no governo, as idéias vigentes no contexto econômico e político de sua criação e as idéias do grupo formulador.

Tapia e Gomes (2008) propõem uma interessante análise sobre o papel das idéias nas mudanças institucionais sob a perspectiva do institucionalismo na sua intersecção com as políticas públicas, privilegiando as relações entre as instituições e as idéias. Os autores resgatam o trabalho de Peter Hall (1989) sobre a difusão das idéias keynesianas no período pós-30, onde o autor apontou a influência de quatro conjuntos de fatores para explicar o impacto dessas novas idéias econômicas sobre as políticas públicas: a orientação do partido, a estrutura do Estado e as relações entre Estado e a sociedade, a natureza do discurso político e o impacto dos novos eventos⁵⁰. Tapias e Gomes (2008) argumentam que a importância da formulação apresentada por Hall reside na demonstração de que o poder efetivo das idéias não pode estar dissociado dos arranjos institucionais e dos interesses econômicos, políticos e sociais. Entretanto, os autores concluem que é necessário ir além da constatação da importância de relacionar instituições e idéias e tentar analisar a dinâmica dessas relações.

Os dois autores argumentam que na relação entre idéias e instituições, deve-se contestar as abordagens que “*defendem a incorporação residual ou exógena das idéias nas explicações sobre as escolhas públicas, a definição e a implementação de políticas*” (TAPIA E GOMES, 2008, p. 8), e adotar uma postura teórica que nega o primado das instituições e a antecedência das idéias sobre os interesses, e concebe os interesses e idéias como se constituindo reciprocamente.

Concordamos com a postura de Tapia e Gomes (2008) e entendemos que a relação entre os fatores materiais (interesses e instituições) e as idéias não deve ser pensada de forma dicotômica, colocando as idéias *versus* instituições, mas deve considerar essa relação como sendo um processo de constituição simultânea e mútua, se distanciando assim, do dualismo *interesses-idéias*.

Abordamos a constituição da SECAD como sendo o produto de idéias e valores de um grupo político e profissional do governo e de instituições e interesses do próprio sistema político e de movimentos sociais, e que convergiram para um cenário onde a desigualdade e a diversidade tinham boa acolhida. De forma sucinta, apresentamos a matriz destas idéias e dos fundamentos teóricos e políticos que contribuíram para estruturar a SECAD.

(i) A Visão de Desigualdade dos Formuladores

A desigualdade é um conceito conotativo de várias dimensões: desigualdade entre nações, entre classes sociais, entre indivíduos e entre as oportunidades de acesso ao mercado de trabalho e aos serviços públicos. Um dos fatores determinantes do aumento da desigualdade no mundo contemporâneo é a perda da importância do trabalho, processo que, nas palavras de Robert Kurtz (1997), transforma os indivíduos em sujeitos monetários com ou sem dinheiro. A perda da centralidade do trabalho como eixo estruturante da sociedade aliada ao processo de concentração do capital, está levando ao acirramento da desigualdade política e social, fato que vem impedindo a transformação das carências sociais em direitos.

Em uma perspectiva política, Oliveira argumenta que a desigualdade alcançou uma escala que *“anula a política, isto é, a possibilidade de, escapando à lógica da acumulação de capital, redistribuir o poder na sociedade capitalista de nosso tempo. Trata-se, agora, da anulação da política, de sua irrelevância, da colonização da política pela economia”* (OLIVEIRA, 2007, p. 287).

A educação é uma instituição social suscetível à ação humana porque se constitui a partir da interação face a face entre professores e alunos. Ao mesmo tempo, enquanto objeto de políticas públicas, a educação deve se organizar como um sistema institucionalizado, obedecer a princípios burocráticos e se submeter à critérios de avaliação. Essas duas dimensões da educação configuram importante questão sociológica que relacionam o agente à estrutura social. As políticas educacionais devem ser analisadas a partir de seu vínculo com a estrutura econômica e social.

Pierre Bourdieu (1977) foi o mais expressivo representante das teorias da reprodução, a qual considera a escola como uma instituição reprodutora das desigualdades sociais. Ao longo de sua obra o autor explicitou os mecanismos de reprodução e de legitimação da estrutura das relações de classes inerentes aos sistemas de ensino, e demonstrou ser a escola uma instituição reprodutora do padrão de cultura de classe, através da posse do capital cultural por parte dos alunos, ao mesmo tempo em que a escola apresenta uma aparência meritocrática encontrada na escola, que mascara esse mecanismo.

O conceito de *habitus* formulado por Bourdieu (1997) (sistema de disposições que

age como mediador entre as estruturas e as práticas sociais e que são incorporados pelos indivíduos), identifica o grau em que a estrutura social cria indivíduos com diferentes disposições em relação à escola. Bourdieu adotou uma visão “*reprodutivista*” da educação e definiu o campo educacional como sendo uma mescla de disputas de poderes com posições já delimitadas pelo capital econômico e simbólico herdados da família. O autor denunciou a não legitimidade do discurso meritocrático, base da ideologia liberal.

O ideário dos movimentos sociais que emergiram no país nas décadas de 60 e 70 concebia a educação, especialmente a educação popular, como um mecanismo de transformação social e de redução da desigualdade. Uma síntese das reivindicações destes movimentos em torno da redução da desigualdade na educação será apresentada mais adiante.

O mentor intelectual do grupo formulador da SECAD, Ricardo Henriques, concebia a desigualdade dos sistemas educacionais como um reflexo da diversidade étnica e cultural dos alunos, fator associado à pobreza, sendo a desigualdade considerada como o reverso da diferença. As desigualdades podem ser adquiridas (pobreza, escolaridade, acesso ao mercado de trabalho, deficiência) ou resultar de atributos fixos (raça, gênero, sexo). A aproximação da ideia de desigualdade à da diversidade, leva ao reconhecimento das diferenças e impede que elas se transformem em desigualdades.

No plano político, o conceito de *tolerância* está associado à desigualdade, pois implica no respeito à diversidade cultural e no reconhecimento do direito fundamental de cada povo à sua identidade cultural. O ideário burguês moderno carrega uma forte influência do princípio da identidade: os valores universais iluministas, como os direitos fundamentais, não consideram a diversidade, mas sim, o modelo de realização da identidade do homem branco europeu. Na realidade, a tolerância é o reconhecimento da diversidade cultural a partir da valorização da identidade de sua própria cultura sendo que, o respeito de um povo às culturas diferentes depende da consciência da identidade e do valor de sua própria cultura. (PIETRO, 1994)

A identidade cultural, por sua vez, não é algo estático e acabado, mas vai se transformando através do contato com novas culturas, quando vai se formando a consciência da identidade com o conhecimento das relações históricas e de dominação de outras culturas. As desigualdades entre grupos sociais (classes, étnicos, de gênero, nacionais, religiosos, políticos e ideológicos) é uma das fontes da intolerância e têm origem nas desigualdades

originadas na produção e distribuição de riquezas em escala global e nacional. (PIETRO, 1994)

No Brasil, a preocupação com a desigualdade no segundo governo FHC (1999-2002) se concretizou com as políticas de distribuição de renda, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), o Programa de Renda Mínima e, posteriormente, o Programa Bolsa-Escola, ao qual se juntaram os programas Bolsa-Alimentação e o Vale-Gás. A partir de 2000, com a criação do Fundo da Erradicação da Pobreza⁵¹ houve a adoção gradual dos programas federais para os municípios com menores índices de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com o intuito de atacar diretamente a pobreza; a desigualdade foi então considerada como um problema de ordem redistributiva.

As primeiras ações contra a desigualdade social do governo Lula foram os programas de transferência de renda como o programa Fome-Zero e os programas focalizados, como o Bolsa-Escola e Bolsa-Família, que contribuíram para atenuar a desigualdade estrutural do país com ganhos de renda per capita familiar. No primeiro acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional em 2003, o governo Lula pretendeu incluir a desigualdade na agenda, afirmando ser sua redução um elemento central da política do governo: “(...) *ainda que o crescimento econômico possa ajudar na eliminação da pobreza extrema, não será suficiente para que se alcance este objetivo. Assim, o governo está desenvolvendo o programa Fome Zero (...) e irá também delinear (...) uma rede de proteção social*⁵².”

Na área da educação, o então ministro da educação, Cristovam Buarque, definiu quatro eixos orientadores da política educacional brasileira: (i) democratização dos bens educacionais; (ii) melhoria da qualidade da educação; (iii) transformação do modelo educacional ; e (iv) ampliação da sustentabilidade da política educacional.

A democratização dos bens educacionais continha a semente da SECAD sob a forma de ações de combate à discriminação e às iniquidades no acesso aos bens educacionais, idéia

⁵¹ Instituído por Lei Complementar n. 111, de 06 de julho de 2001, é um fundo vinculado ao governo federal responsável pela execução de projetos sociais para as comunidades carentes. Suas principais fontes de recursos são: 10% das receitas arrecadadas pelo Fundo de Estabilização Fiscal; 2% da arrecadação do IOF (imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguros ou relativas a títulos e valores mobiliários); 3% da arrecadação do Imposto de Importação e 1% do Imposto de Renda a ser repartido com os estados e o Distrito Federal; 20% dos recursos destinados ao BNDES; adicional de 10% no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente nos bens de luxo e supérfluos; 10% sobre Produtos Industrializados incidente na produção de cigarros e de bebidas alcoólicas; 10% dos recursos destinados ao Sebrae. Os recursos seriam distribuídos pelo fundo, levando em conta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. O atendimento às famílias se dava por meio de programas nas modalidades "Bolsa Escola" e "Bolsa Alimentação".

⁵² Carta de intenções da Revisão do Acordo com o Fundo Monetário Internacional: 2003. Site do Ministério da Fazenda.

constitutiva de ações implementadas no primeiro ano do governo Lula, como a Lei n. 10.639, aprovada em janeiro de 2003 e que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-Brasileira em todos os estabelecimentos de ensino fundamental e médio. Sua intenção era resgatar a contribuição dos negros à nação brasileira com relação às manifestações culturais e a formação da sociedade nacional.

Outra ação que mostrava a preocupação governamental com a desigualdade foi o programa Diversidade na Universidade, instituído por lei em 2002, com o objetivo de avaliar e promover o acesso de grupos socialmente vulneráveis ao ensino superior, principalmente, os afrodescendentes e indígenas. O programa previa o repasse de recursos às instituições que mantivessem cursos pré-vestibulares com pelo menos 51% dos alunos pertencentes à esses grupos étnicos.

Entre as ações precursoras da SECAD e que transformavam a escola em um espaço aberto à diversidade, estava a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial no âmbito do MEC, em setembro de 2003, com a incumbência de apresentar propostas de acesso de populações negras nas instituições públicas e privadas de educação superior. Também a discussão em torno do tema da desigualdade, sob a ótica da diversidade, foi suscitada a partir do veto do presidente Lula ao projeto de lei n. 4.853 aprovado pelo Congresso em 2003, que estendia a destinação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério às instituições educacionais que atendessem alunos portadores de deficiência física. A área jurídica do governo justificou o veto alegando existir problemas legais na designação dos recursos do FUNDEF às instituições privadas. Em virtude da repercussão negativa do veto presidencial, o governo editou uma Medida Provisória criando o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência, no âmbito do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e que assegurava recursos públicos para atender crianças portadoras de deficiência matriculadas em instituições sem fins lucrativos.

Estas ações que antecederam a criação da SECAD podem ser interpretadas como parte de um *ethos* dos atores do governo em reduzir as desigualdades através da educação. Embora acreditassem ser a educação um direito de todos, os formuladores da SECAD não compactuavam com a idéia de assegurar esse direito através de estratégias universalistas, preferindo privilegiar a articulação de estratégias de conteúdos universais com os particulares

ou diferencialistas através de ações afirmativas para grupos, regiões e recortes específicos. Ricardo Henriques argumenta que a universalização no Brasil sempre ocorreu a partir da “*perpetuação das desigualdades educacionais*”⁵³ Neste contexto, a criação da SECAD buscava formular uma política pública que oferecesse uma educação de qualidade para todos, os diferentes e desiguais, em qualquer momento da vida, sendo a escola o principal espaço público.

(ii) A Ideologia do Partido dos Trabalhadores

As políticas educacionais da SECAD também são norteadas por algumas características do modelo originário do Partido dos Trabalhadores e dos agrupamentos sociais que o formaram. Couto argumenta que foram cinco os atores constitutivos do PT: os sindicalistas, os militantes da esquerda clandestina, liderança dos movimentos sociais, militantes católicos das Comunidades Eclesiais de Base, e parlamentares do MDB. As características de cada um dos atores constitutivos do partido apresentadas a seguir e que influenciaram as idéias dos formuladores da SECAD, constam da análise de Couto⁵⁴.

Como o traço distintivo dos *sindicalistas* era a preocupação com a autonomia do movimento sindical, esse grupo levou para o PT as orientações que mesclavam o movimentismo reivindicador de interesses; o caráter extra-estatal do partido necessário à sua autonomia, e o caráter participativo decorrente da própria forma de organização sindical.

As lideranças dos movimentos sociais, por outro lado, combinavam a lógica da autonomia da organização, através da mobilização da população, reivindicando direitos junto ao Estado na forma de grupo de pressão, com uma atuação fortemente movimentista (articulação de demandas junto ao sistema político).

As CEBs transportaram para o partido elementos do movimentismo e do extra-estatismo, além de enfatizaram o participacionismo característico dos militantes católicos, além do “*comunitarismo e do idealismo ético*” (COUTO, 1995, p. 65). Essas características conferiam maior radicalismo participativo aos militantes católicos que ingressaram no PT.

53 idem, pg: 12

54 Para uma análise mais profunda sobre a constituição do Partido dos Trabalhadores ver Cláudio Couto. *O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo*, 1995, Paz e Terra.

Praticamente todos os agrupamentos da esquerda organizada participaram da construção do Partido dos Trabalhadores, com exceção do PCB, PC do B e MR-8: Convergência Socialista, Democracia Socialista, Partido Revolucionário Comunista, (PRC), Liberdade e Luta (LIBELU), Movimento de Emancipação do Proletariado (MEP), Fração Operária (FO), Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR) e a Ação Popular Marxista (APML). Além das características anteriormente apontadas, os grupos de esquerda contribuíram para a organização inicial do partido e à ele agregaram o *ethos revolucionário* que negava a legitimidade das instituições representativas, o anti-pluralismo e a inflexibilidade na negociação. Esta vertente trouxe elementos autoritários à linha política do PT.

Couto argumenta que o PT era um partido de origem externa ao parlamento, orientado mais pela lógica societária da organização extra-estatal do que por uma atuação intra-institucional. Já os parlamentares tiveram menor importância na constituição do PT do que os outros atores.

De todas as características arroladas acima o *participacionismo* (mobilização e engajamento em movimentos sociais onde a participação tem o objetivo de obter conquistas sob a forma de políticas públicas), foi o que mais influenciou o desenho da SECAD, principalmente, a implantação de mecanismos de participação popular como instrumento de governo. Através dos conselhos populares, as decisões de governo seriam participativas prescindindo de intermediação e efetivando a democracia direta.

De um modo geral, a influência dos movimentos sociais no interior do PT e a vinculação desses movimentos à política de base da Igreja e dos movimentos de esquerda, atribuíram ao partido um caráter *movimentista e oposicionista*. Nas palavras de Couto (1995, p. 28), isto fazia com que o PT fosse um partido que atuava como um “*veículo dos mais diversos movimentos sociais*”, encaminhando as reivindicações a um Estado considerado como articulador das reivindicações populares. O autor argumenta que, além disto, o oposicionismo também era uma característica de origem do partido: independentemente do governo, o PT era um partido de oposição. Esses dois traços de origem, *movimentismo e oposicionismo*, se reforçavam mutuamente: o partido reivindicava direitos através de uma atuação direta ao lado dos setores organizados e no âmbito das instituições representativas do Estado.

No próprio documento de campanha do partido para as eleições em 2001, *Uma*

escola do tamanho do Brasil, encontram-se as idéias de democratização do acesso, qualidade social da educação e a instituição do regime de colaboração e gestão democrática entre as esferas administrativas, responsável por organizar a gestão democrática e cooperativa do Estado e da sociedade. Apresentamos a seguir uma breve síntese da natureza desses três elementos.

A Democratização do Acesso à Escola

Apesar do consenso existente entre educadores, estudiosos, políticos e gestores do setor da educação, entre outros, sobre o acesso ao ensino fundamental ser um direito, persistem críticas ao conceito de democratização, como por exemplo, a que lhe confere a responsabilidade pela queda na qualidade de ensino. O princípio da universalização do acesso à escola comporta aspectos conceituais distintos com relação à forma de democracia que implica: a supressão da hierarquia entre professores e alunos ou a inserção em uma política pública. Muitas vezes, a utilização do conceito implica em visões conflitantes sobre o papel da escolaridade em uma sociedade democrática (CARVALHO, 2004).

Os formuladores da SECAD mostraram acreditar que a democratização do acesso à escola, enquanto resultante de uma prática pedagógica, deveria garantir a formação de indivíduos autônomos, democráticos e livres; para isto, a relação pedagógica entre professores e alunos deveria se libertar do jugo da hierarquia. De acordo com Carvalho (2004), essa concepção contribuía para propagar o *slogan* contido na obra de Paulo Freire: todo educador é um educando e todo educando é um educador. Esta idéia valorizava o meio cultural dos alunos, seus hábitos e modos de vida e considerava os homens como produtores e portadores de cultura. Aqui, a democratização do acesso é concebida como um atributo das relações pessoais entre professores e alunos.

A concepção da democratização do acesso implica na idéia de que o direito à educação não se limita ao ato de alfabetizar, devendo garantir o acesso do aluno ao capital cultural (bens culturais e simbólicos, conhecimento, linguagens, expressões artísticas, estilo de vida, práticas sociais e morais). Nesta perspectiva, busca-se condições para que a educação cultive valores como a igualdade, tolerância, não-violência, solidariedade e atitudes que incorporem o *ethos* da democracia política e social.

Para as políticas educacionais da SECAD a democratização do acesso é parte da ampliação do direito à educação, processo que corre em um contexto de desigualdade intra e entre regiões, na relação entre cidade e campo, na relação entre escola pública e privada, e entre os níveis de ensino.

A Qualidade Social da Educação

A questão da *educação de qualidade* tem sido uma bandeira histórica do Partido dos Trabalhadores. O conceito de qualidade implica na definição prévia do que a constitui e dos fatores que a tornam desejável, ou seja, das práticas e resultados considerados de qualidade nas instituições educacionais.

Carvalho argumenta que o programa “*Uma escola do Tamanho do Brasil*” elaborado pelo governo Lula em 2003, concebia a qualidade da educação como sendo a oferta de educação com padrões de excelência, adequados aos interesses da maioria. No documento, a qualidade deveria repensar “*a organização dos tempos e dos espaços das escolas, como a estrutura seriada (...) fazendo com que a prática e a experiência de vida dos alunos sejam incluídas como elementos fundamentais na organização do conhecimento e da cultura*” (CARVALHO, 2004, p. 211). A valorização do docente e do projeto político da escola era parte de uma educação para formar cidadãos republicanos conscientes de seus direitos sociais, civis e políticos. O autor argumenta que a educação de qualidade inclui a aquisição de competências para formar trabalhadores diligentes; líderes sindicais contestadores, cidadãos solidários ou empreendedores de êxito, pessoas letradas ou consumidores conscientes. O conceito descreve distintas expectativas de competências com relação aos resultados e aos meios para atingi-las.

Por outro lado, a definição da qualidade social da educação pode significar tanto políticas educacionais universalistas ou focalizadas, inclusivas ou excludentes, políticas que incentivem práticas pedagógicas para formar cidadãos livres, autônomos e críticos, ou indivíduos consumidores, massificados, acríticos ou apenas, componentes da força de trabalho

O Regime de Colaboração e de Gestão Democrática

O regime de colaboração e de gestão democrática é um importante mecanismo utilizado pela SECAD para implementar políticas educacionais diferencialistas.

O aparato legal do regime de colaboração entre esferas administrativas teve origem na Constituição Federal de 1998 e na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996; essa última instituiu um sistema nacional de educação normativo e deliberativo para articular ações da gestão educacional.

A participação política enquanto princípio constitucional consta do art. 1º: da Constituição Federal, que estabelece que todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos, dispositivo que garante o controle social da administração pública, o controle de legalidade, do mérito, da eficácia, da conveniência e da oportunidade do ato administrativo. Ainda que o texto legal não utilize o termo "participação", ele se refere às formas de democracia representativa e direta, sendo a participação popular inerente ao Estado Democrático de Direito. A instituição do regime de colaboração entre os sistemas de ensino se dá, principalmente, através das Leis Orgânicas Municipais, dos Conselhos Municipais de Educação e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social.

O princípio da gestão democrática pode ser analisado através de duas óticas diferentes: institucional e endógena, que trata da relação entre os componentes do Estado federativo e, outra institucional e exógena, relacionada aos vínculos existentes entre o Estado e a sociedade civil. Os principais mecanismos de gestão democrática acionados pelas políticas educacionais da SECAD e pelo Ministério da Educação foram: os fóruns de EJA, o Fórum Nacional de Educação para acompanhar a execução do PNE; os conselhos das instâncias da educação dos três níveis de governo; os processos constituintes escolares e orçamentos participativos nas esferas do governo e nas unidades escolares.

(iii) Cultural Studies

A maioria dos formuladores da SECAD utiliza um discurso que encontra semelhança na vertente teórica dos *Cultural Studies*, corrente que teve origem na Inglaterra do pós-guerra, como parte de um movimento intelectual de cunho marxista gravitando em torno das tradições e resistências culturais do proletariado britânico.

Os Estudos Culturais ou *Cultural Studies*, problematizam o conceito de cultura sob a perspectiva marxista: afirmam que a cultura não é apenas o reflexo superestrutural, mas, um campo de lutas específicas pela hegemonia. Concebem a cultura, não com o significado restrito ao domínio da erudição e dos padrões estéticos elitizados, mas como detentora de uma estética popular ou específica como por exemplo, a cultura de massas, a cultura juvenil, a cultura empresarial e a cultura indígena.

Em meados dos anos 80, os estudos culturais se consolidaram em torno de incômodas questões marxistas como o estudo da cultura e da hegemonia. Intelectuais ligados à Nova Esquerda européia, especialmente a inglesa, como Stuart Hall, uma de suas figuras mais proeminentes, contribuíram para as primeiras análises culturais identificadas como Cultural Studies, quando se tentava recompor a agenda do marxismo como projeto político (HALL, 1996).

John Frow, Meaghan Morris (1997), autor e autora australianos, e Stuart Hall são os principais expoentes dos estudos culturais, além de Frederic Jameson, Néstor Canclini, Beatriz Sarlo e David Harvey (1997). Este último afirmou que sob a ótica dos estudos culturais, as sociedades capitalistas são lugares onde existe desigualdade étnica, de gênero e de classes, sendo a cultura o *locus* central em que a distinção é estabelecida e contestada. Para este campo de análise, é na esfera cultural que ocorre a luta pela significação e onde grupos subordinados procuram fazer frente à imposição de significados que sustentam os interesses dos grupos mais poderosos. Stuart Hall afirma que essa vertente teórica forma um projeto político de oposição (HALL, 1996). As principais características dos estudos culturais são:

- a) Os processos culturais estão vinculados às relações sociais, às relações e as formações de classe, as divisões sexuais, a estruturação racial das relações sociais e às opressões de idade.
- b) A cultura implica em poder e produção de assimetrias entre os indivíduos e os grupos sociais, sendo um campo de diferenças e lutas sociais.
- c) A cultura é vista como tendo uma dupla função: o objeto de estudo e local da ação e da crítica política.

Existe uma relação histórica entre os Estudos Culturais e o campo da educação, sendo esta última, uma área tradicional de militância, atuação política e atividade crítica. (COSTA; SILVEIRA E SOMMER, 2003) Esses mesmos autores acreditam que os Estudos Culturais tiveram origem no próprio campo da Educação de Adultos. Na esfera da educação, essa vertente teórica aspirava à universalidade do conhecimento e à busca de uma racionalidade intercultural, com a perspectiva de que as diferentes culturas tivessem lógicas e estratégias próprias de acesso ao real e validação de conhecimentos.

No Brasil, a influência dos *Cultural Studies* na área da educação está direcionada para questões da metodologia pedagógica, relações de poder no currículo e na sala de aula, dispositivos disciplinares na escola, temas sobre identidade, diversidade e processos de subjetivação; infância, cidadania, identidade nacional, alteridade cultural, raça, gênero e etnia, capitalismo neoliberal, combate à colonização dos saberes e das relações sociais na escola. Essa influência tem levado à uma *ressignificação ou uma nova forma de abordagem do campo pedagógico* onde questões como cultura, identidade, minorias, discurso e representação passam a ser centrais na esfera pedagógica. As vertentes de estudos culturais são:

- (i) Resignificação de questões tradicionalmente pedagógicas como livros didáticos, cartilhas, legislações educacionais, revistas pedagógicas, livros de formação pedagógica para professores, programas e projetos educativos, seriação escolar, classes de progressão e arquitetura escolar.
- ii) Pedagogia cultural, que inclui as áreas pedagógicas onde o poder é organizado e difundido, incluindo-se bibliotecas, TV, cinemas, jornais, revistas, brinquedos, propagandas, videogames, livros, esportes, entre outros.
- (ii) Discussão sobre as identidades, gênero, etnias, deficientes físicos (não mais vistos como um sujeitos deficientes, mas como tendo identidades próprias).

(iv) O Conceito de Diversidade

Não existe um consenso sobre o conceito de diversidade. Ele tem origem na Antropologia e Cox (1994) o define como sendo “*a representação em um sistema social, de pessoas com afiliações a grupos claramente diferentes em termos de significado cultural*”

(COX, 1994, p. 5). A obra de Loden e Rosener (1992) *apud* Cox (1993), apresenta uma visão mais ampla do conceito e tem o mérito de distinguir entre a dimensão primária da diversidade, ou as diferenças humanas imutáveis como idade, sexo, etnia, raça e habilidades físicas, e a dimensão secundária, ou as diferenças mutáveis como, formação educacional, localização geográfica e experiência profissional. Em outras palavras, a dimensão primária do conceito se refere às diferenças, enquanto a secundária se refere às desigualdades.

Mesmo considerando as inúmeras definições do conceito de diversidade, de um modo geral ele está relacionado às diferentes identidades sociais e grupais no interior de um mesmo sistema social. Sob uma perspectiva política, dizemos que tanto as diferenças quanto as desigualdades são social e culturalmente construídas ao longo do processo histórico com base nas relações sociais e de poder. Falar em diversidade cultural significa pensar como se estrutura a relação com a alteridade.

No Brasil, a diversidade não se manifesta apenas nas diferentes culturas e etnias que constituem a sociedade brasileira, mas, principalmente, na desigualdade social entre ricos e pobres, entre os *established* e os *outsiders*, entre os que usufruem da cidadania plena e os que vivem uma cidadania precária. Vale lembrar que, no Brasil, os diferentes, em geral, são os desiguais.

O conceito de diversidade é um pressuposto central das políticas educacionais da SECAD e suas ações consideram a desigualdade o centro das políticas educacionais, tal como premissa expressa nas diretrizes do órgão:

“(...) a questão da diversidade étnico-racial, cultural, regional, de gênero, ambiental e geracional e de orientação sexual tem que ser tratada no dia-a-dia da sala de aula. (...) A SECAD é construída com a perspectiva de fazer com que a política pública consiga compatibilizar o conteúdo universal da educação com o conteúdo diferencialista⁵⁵”.

A luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e culturais das minorias no país articula-se com os movimentos pelos direitos humanos e defende o reconhecimento legal e social dos afro-descendentes, crianças e adolescentes, idosos, mulheres, gays, lésbicas, travestis e transexuais e bissexuais, estrangeiros, refugiados, migrantes, ciganos e pessoas portadoras de deficiências físicas. O Plano Nacional de Direitos Humanos elaborado em 1996,

55 *Diferentes diferenças*, documento interno da SECAD/ Ministério de Educação, 2005.

refletiu esta preocupação ao discutir propostas sobre o direito à igualdade destes grupos; o Plano Nacional da Educação formulado em 2001, pelo governo Fernando Henrique, já afirmava ser necessário mudar o tratamento dado à educação destes grupos.

(v) Educação Popular

A presença de muitos profissionais da área da educação entre os formuladores e gestores da SECAD, talvez possa explicar, em parte, a grande influência do método de Educação Popular de Paulo Freire sobre a ação do órgão.

A pedagogia educativa de Paulo Freire se preocupava com as trajetórias escolar e pessoal dos excluídos e garantia a visão crítica através da alfabetização. A educação popular não é apenas um método pedagógico de ensino, mas, uma opção moral e ética e uma forma de transformar a realidade através da relação dialógica entre educador e educando, o ensino e a aprendizagem e a produção coletiva do conhecimento.

No início da década de 60, os movimentos de cultura popular contribuíram para promover os processos educativos que valorizavam as especificidades culturais e simbólicas dos alunos através do método de Paulo Freire. Nesta época, foram criados o Centro de Cultura Popular (CPC), o Movimento de Educação de Base (MEB), o Movimento de Cultura Popular (MCP) contando com a participação de intelectuais de esquerda, estudantes, movimentos eclesiais, instituições de pesquisa e educação, parcelas das classes populares, organizações de trabalhadores e partidos políticos, que também atuavam como focos de resistência à ditadura militar.

O movimento de Educação Popular sofreu influências do Concílio Vaticano II e da proposta da Teologia da Libertação; das experiências da Revolução Cubana e Nicaraguense; dos processos revolucionários do Chile e do México, e no plano das Ciências Sociais, da teoria do desenvolvimento e da teoria da dependência. Além disso, recebeu influências das revoluções soviética e chinesa, através do pensamento marxista que se espalhava pela América Latina e que apoiava o movimento de construção de um *poder popular*.

O método Paulo Freire concebia ser *a consciência social*, a finalidade principal da alfabetização e da educação popular, processos que levariam à uma opção política,

dando condições para que o aluno se transformasse de objeto, em sujeito da ação social. “(...) *Importava que o homem do povo não somente aprendesse a ler, escrever, etc., como que tomasse clara consciência de sua situação e que, a partir dessa consciência, se tornasse apto a fazer opções*” (LEITE, 1965). A educação popular associava educação e processos sociais e históricos e, concebia como dialético o processo de construção de conhecimento. O Movimento de Educação Popular também ganhou relevância nas áreas rurais.

As políticas de alfabetização da SECAD sofreram influência da pedagogia de Paulo Freire nos seguintes aspectos: (i) no reconhecimento que cabe ao poder público à responsabilidade de criar mecanismos de acesso à escolarização e a escolaridade, especialmente, a educação de jovens e adultos; (ii) na busca de uma política educacional baseada na construção do conhecimento e da auto-aprendizagem reflexiva que transcenda a escolarização formal, (iii) na busca de transformação das práticas do sistema educativo pela *ressignificação* das ações em torno de temas da educação popular (alfabetização, formação de educadores, educação no campo e institucionalização dos representantes dos grupos excluídos na formulação das políticas públicas); (iv) no fortalecimento dos setores populares excluídos do sistema formal de ensino e do espaço cotidiano, emancipação dos saberes populares; da dimensão ética e cultural dos sujeitos, na articulação entre o pedagógico e o político, entre a escola e a comunidade e na criação de uma metodologia pedagógica que partedo pessoal para o social; e (v) nos instrumentos teórico-metodológicos que engajem os adultos em processos de participação e do desenvolvimento de uma consciência social.

4.4. OS SEGMENTOS SOCIAIS DAS POLÍTICAS DA SECAD

Em *As Metamorfoses da Questão Social*, Robert Castel (1995) argumenta que os setores excluídos se diferenciam dos marginais: enquanto os últimos estão associados à vadiagem e à indigência, os excluídos constituem uma categoria social desprovida de direitos. O autor aponta que a vulnerabilidade social atual resulta da conjunção da precarização do trabalho e da fragilidade dos suportes relacionais e, que, a lógica das políticas sociais atuais, ao realizar recortes da população-alvo, imprime um caráter estigmatizante sob a forma de um atendimento social

especializado. Tais políticas conduzem à uma *inclusão limitada*, ou a restrição do acesso aos benefícios à determinados segmentos sociais (SCWHARTZMAN, 1999).

O conceito de exclusão social utilizado na análise expressa situações de ruptura da coesão social e da rede de vínculos sociais. Robert Castel irá defini-lo como “*o sentido pouco preciso de um fosso aberto, instaurado entre duas categorias de população, sendo os excluídos totalmente alijados da dinâmica social justamente por não terem nenhum direito, nenhum atributo, ou recursos necessários para participar da vida coletiva*” (CASTEL, 2004, p. 12). A exclusão também se refere ao processo social de não reconhecimento do outro ou da representação que desconhece no outro direitos que lhe são próprios. É importante esclarecer que a condição de excluído é atribuída do exterior, a partir da alteridade da concepção cultural e econômica hegemônica. Esses grupos são *outsiders* com referência às pessoas brancas, letradas e ocidentais, ou seja, os grupos econômica e culturalmente hegemônicos.

O contraste entre *igualdade* e *desigualdade* refere-se à uma circunstância e admite a reversibilidade e gradações entre os seus extremos. A igualdade é sempre circunstancial e integrada ao processo histórico, em um determinado espaço de reflexão ou de interpretação. (BARROS, 2005) De acordo com o autor, a desigualdade é avaliada no âmbito de determinados critérios, como renda, riqueza, liberdade, acesso à serviços ou bens primários, capacidades, entre outros, e quando falamos em desigualdade, assumimos uma perspectiva relativa a algum aspecto ou direito.

As diferenças, por outro lado, são inerentes à diversidade humana, não são reversíveis e não admitem gradações, como por exemplo, a etnia, cultura e sexo. Barros esclarece que as “*desigualdades relacionam-se mais frequentemente ao estar ou mesmo ao ter (pode-se ter mais riqueza, liberdade e direitos políticos), enquanto as diferenças relacionam-se mais habitualmente ao ser (ser negro, ser brasileiro, ser mulher)*” (BARROS, 2005, p. 353) Sob esta perspectiva, os sujeitos que constituem o objeto das políticas da SECAD são desiguais, diferentes e excluídos da dinâmica social.

As políticas da SECAD são compostas por membros dos movimentos sociais e culturais *outsiders*, os desiguais e os diferentes, organizados ou não. O elenco de idéias sobre diversidade e desigualdade tem mobilizado os movimentos sociais no país tendo em vista que o enfrentamento da discriminação, preconceito, pobreza e diversas formas de violência na

sociedade brasileira foi protagonizado por tais movimentos ao longo de décadas. Apresentamos a seguir os principais temas e sujeitos contemplados pelas políticas da SECAD.

Os Movimentos pelos Direitos dos Desiguais e Diferentes

A luta pelos direitos comporta a idéia de que valorizar a diferença é uma condição de igualdade e confere legitimidade às demandas de grupos tradicionalmente excluídos de bens e serviços, inclusive a educação, bem como aumenta sua capacidade política. A luta pela valorização das diferenças significa também, o reforço da identidade e o fortalecimento da capacidade de interação política e social. Neste sentido, a educação é um recurso estratégico.

As primeiras reivindicações no país relacionadas à educação datam da década de 1930, sendo a principal delas, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que buscava traçar rumos para as políticas que privilegiassem a educação democrática, juntamente com a Campanha em Defesa da Escola Pública (1950).

Na década de 60, a educação rural foi adotada pelo estado com a finalidade de solucionar o problema do crescente número de favelas nas periferias dos centros urbanos. A Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961, em seu artigo 105, estabeleceu que o estado deveria apoiar instituições que mantivessem escolas na zona rural que adaptassem o homem ao seu meio e estimulasse as vocações locais.

Com a instauração do regime militar em 64, as organizações voltadas para a mobilização política e cultural – o Centro Popular de Cultura (CPC), os Centros de Cultura Popular (CCP) e o Movimento Eclesial de Base (MEB), órgão da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil –, foram desarticulados e suspensos, mas, no final dos anos 70, surgiram no país novos movimentos sociais urbanos de base associativa com demandas transversais que não se restringiam ao plano político ou econômico, mas, articulavam-se em torno do reconhecimento de suas diferenças étnicas (índios e negros), de gênero (mulheres e homossexuais), de geração (meninos de rua e terceira idade) e de deficiências físicas e mentais (pessoas portadoras de necessidades especiais, surdos, cegos) (FLEURY, 2001). A luta pela cidadania se ampliou e novas demandas sociais incorporaram direitos políticos e sociais.

Em meados de 80, juntamente com a resistência à ditadura militar, as organizações da sociedade civil ligadas à educação popular, passaram a reivindicar a construção de um modelo educacional sintonizado com as particularidades culturais e direitos sociais de grupos específicos: camponeses, jovens e adultos, negros, índios, mulheres. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública também surgiu na década de 80. com a participação da Central Única dos Trabalhadores, a União Nacional dos Estudantes, a Associação Nacional de Educação, Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Defendia a escola pública e se opunha à ditadura militar. Nesses movimentos mesclavam-se mobilização e experimentação pedagógica.

Sobre essas ações coletivas, Maria da Glória Gohn esclarece que as novas práticas constituíam um novo tecido social e tensionavam as velhas formas de fazer política (GOHN, 2004, p. 58). A autora aponta os principais eixos das novas demandas pela educação: acesso à escola, aumento de vagas; melhoria da qualidade da escola pública, gestão democrática da escola, projetos pedagógicos que respeitem as culturas locais, valor das mensalidades, implantação de novos modelos pedagógicos, experiências ou reformas educacionais, construção de uma nova cultura política, redefinição do conceito de participação, melhores condições salariais e de trabalho dos professores, melhores refeitórios e moradias. De acordo com a autora, os direitos sociais conquistados resultavam “*da articulação entre a democracia institucional representativa e a democracia direta, advinda das bases dos movimentos sociais*” (GOHN, 1995, p. 202).

O conteúdo das reivindicações desses movimentos resultou da convergência de valores morais, de necessidades econômicas e do anseio por mudança política, fatores que politizaram os temas levantados. Neste período, os movimentos foram organizados por entidades político-partidárias, sindicais, religiosas; e, na década seguinte, eles adquiriram um caráter pluriclassista lutando pela cidadania, contra a violência, a degradação do meio ambiente, a menores abandonados, fome, igualdade de gênero, entre outros (GOHN, 1995).

No plano das demandas institucionais, durante o governo Lula, foram criadas três instituições governamentais que atendiam as reivindicações dos movimentos sociais que, tradicionalmente, apoiaram o PT: a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a secretaria de Igualdade e Promoção Racial e Secretaria de Direitos Humanos.

A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH) foi criada pelo Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997, no interior do Ministério da Justiça em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania. Em janeiro de 1999, a Secretaria foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), criada pela Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, sendo o órgão da Presidência da República para tratar da articulação e implementação de políticas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos.

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) foi criada em 21 de março de 2003, data em que se comemora o dia internacional pela Eliminação da Discriminação Racial. Sua missão é estabelecer iniciativas contra as desigualdades raciais no País, reconhecer as lutas históricas do Movimento Negro Brasileiro, e elaborar uma política voltada aos interesses da população negra e de outros segmentos étnicos discriminados.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres foi criada através da Medida Provisória n.103 para desenvolver ações conjuntas com todos os ministérios e secretarias especiais, relacionadas com a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas. O órgão deve elaborar políticas que contribuam para a melhoria de vida das mulheres e percorrer uma trajetória transversal, de modo a estabelecer parcerias com outras instâncias governamentais.

As experiências de participação popular na gestão das políticas públicas foram intensificadas durante o governo Lula, sendo a principal delas o orçamento participativo, iniciado durante a primeira administração do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre. Ao abordar os desafios da experiência de participação democrática no governo Lula, Leonardo Avritzer (2003) apontou três motivos principais: o partilhamento de deliberações, a facilitação de processos de negociação e novas formas de controle democrático.

Apresentamos a seguir, de forma sucinta as principais reivindicações e lutas dos grupos sociais que formam o objeto das ações da SECAD.

O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)

Historicamente, a questão da terra no país tem sido palco de conflitos, violência, exclusão social e a continuidade da ausência de um sistema institucional e legal de proteção social aos trabalhadores rurais. Vale lembrar que a abrangente legislação trabalhista outorgada por Getúlio Vargas em 1934, excluiu os trabalhadores rurais e aumentou a proteção social dos trabalhadores urbanos. Portanto, é compreensível que os movimentos sociais rurais buscassem afirmar-se por meio de organizações próprias e autônomas como o das Ligas Camponesas, e que lutassem pela extensão da legislação trabalhista ao trabalhador rural, como pregava o ideário do Partido Comunista⁵⁶.

As lutas no campo estavam diretamente ligadas aos sindicatos de trabalhadores rurais articulados nacionalmente em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Após 1968, os setores mais combativos do movimento de trabalhadores rurais sob a influência do Partido Comunista, buscaram ampliar sua atuação e envolver um maior número de organizações militantes na tentativa de construir uma identidade simbólica e política nacional, apesar da diversidade geográfica, social e cultural do universo rural brasileiro.

O Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi criado em janeiro de 1984 como parte de um novo ciclo de protestos sociais ocorridos do final dos anos 70, norteados pela resistência ao regime militar que vigorou no país entre 1964 e 1985. A posse da terra sempre foi a principal reivindicação do movimento; a eleição de Lula gerou a expectativa de que as demandas pela realização da reforma agrária seriam atendidas. Durante a campanha presidencial em 2001, o candidato havia prometido assentar 1.000.000 famílias; em 2003, a promessa limitava-se a 60.000 famílias. Em 2004, do compromisso de assentar 115.000 famílias neste ano, só foram assentadas 81.200⁵⁷.

Uma das ações mais significativas do governo Lula contra a desigualdade educacional foi a criação da universidade para o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra em 2005, pelo então ministro da Educação, Tarso Genro. A Escola Nacional Florestan Fernandes localizada em Guararema a 80 km de São Paulo, se destinava, exclusivamente, aos alunos que

56 O 1º Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas realizado em Belo Horizonte em 1961, teve entre suas principais deliberações a luta pelo direito à sindicalização dos que trabalham no meio rural.

57 Folha de São Paulo, 15/05/2005.

faziam parte de movimentos sociais rurais, principalmente, do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra e visava capacitar e formar trabalhadores rurais de níveis técnico e superior, podendo atender a 1,2 mil alunos por ano. Os principais cursos para a formação de quadros do movimento eram Ciências Sociais, Pedagogia, Geografia, Letras, História, Direito, Agricultura, Economia e Formação Política, ministrados em parceria com as universidades federais do Pará, Sergipe, Minas Gerais e a Estadual Paulista (Unesp), que concediam diploma de graduação reconhecido pelo MEC. Atualmente, existem dezesseis universidades públicas que oferecem graduação exclusiva aos assentados do Incra - Instituto de Colonização e Reforma Agrária.

Os coordenadores do movimento haviam solicitado a Fernando Henrique a liberação de recursos do Programa de Expansão do Ensino Profissional do MEC para a construção da universidade; entretanto, à época, o MEC rejeitou o pedido.

O total do custo da obra foi de R\$ 3,5 milhões ou US\$ 1,3 milhão, financiados com recursos do fundo social da União Européia, (US\$ 1.300.000 de um fundo destinado ao financiamento de ações de desenvolvimento sustentável em comunidades urbanas e rurais), do próprio MST e das Organizações Não Governamentais (ONGs) cristãs *Caritas*, da Alemanha, e *Frères Des Hommes*, da França. A *Caritas* foi responsável por enviar o projeto à União Européia (o principal financiador da obra, responsável por 45,% do total), sendo que a ONG alemã entrou com 14% do valor total, a *Frères des Hommes*, com 7%, e o próprio MST com 34,43%. Como o MST não tem personalidade jurídica própria, ele recebe doações e repasses governamentais por meio de cooperativas associadas, como a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB). Entre 2003 e 2004, estas duas entidades receberam R\$ 18,5 milhões do governo federal. O terreno onde se ergueu a escola foi doado pelo fotógrafo Sebastião Salgado.

Na década de 80, o movimento já havia conseguido tornar públicas as escolas dos assentamentos e, em 90, firmou convênios com faculdades públicas para cursos eventuais, possuindo reserva de vagas e um regime paralelo. No vestibular, são testados conhecimentos da cartilha do MST. De acordo com informações recentes⁵⁸ os investimentos do governo federal em cursos para os integrantes do MST cresceu 270% em quatro anos, de 2003 a 2006.

58 Revista Veja, número 2.028, 03.10.2007

O ingresso dos sem-terra em uma universidade pública requer um vestibular próprio, sendo que os alunos fazem parte da segunda geração do MST, jovens, filhos dos pioneiros que trazem evoluções, apesar do despreparo dos que vêm da cidade.

No início do governo Lula, o MST concedeu uma trégua ao governo interrompendo as ocupações; porém, à medida que as metas da reforma agrária não foram sendo cumpridas, o movimento reiniciou suas atividades. Desde então, tem havido um aumento do número de conflitos no campo e de famílias rurais despejadas (no Mato Grosso, este número foi equivalente a 6,2% de toda a população rural no ano de 2003), do número de acampamentos e de ocupações⁵⁹, e da violência rural, principalmente, nas áreas da agricultura mais moderna (Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, Tocantins, sul do Maranhão, oeste da Bahia e norte do Espírito Santo).

Contrariando as expectativas do movimento, o governo assumiu posições contrárias à reforma agrária em questões estratégicas, como por exemplo, a liberação do plantio e a comercialização de produtos transgênicos, além de ter liberado recursos públicos da ordem de R\$ 28 bilhões para os grandes empresários do setor do *agribusiness*, e apenas, US\$ 4,5 bilhões para os pequenos produtores, conforme dados oficiais do orçamento da União⁶⁰. A justificativa do governo foi a insuficiência de recursos financeiros destinados ao INCRA⁶¹, órgão responsável pela reforma agrária, para adquirir terras para os assentamentos definitivos, e o fato do preço da terra ter subido exponencialmente com a expansão das empresas de papel e celulose na região Centro-Oeste.

A lentidão do processo de assentamentos de famílias rurais para a reforma agrária nos dois primeiros anos do governo Lula, levou o MST a desencadear em 2005, uma nova fase de mobilização cujo momento de maior visibilidade foi a Marcha Nacional pela Reforma Agrária que chegou até Brasília. Finalmente, o MST abandonou a proposta de pressionar o governo para cumprir as promessas de campanha e decidiu adotar uma política de não rompimento com o governo; buscar aliados e criticar a política econômica sem abandonar sua estratégia de ocupar terras improdutivas; lutar pela reforma agrária e implantar um projeto alternativo de desenvolvimento econômico-social.

59 - Em 2005, segundo o MST, existem cerca de 200.000 famílias acampadas e 350.000 famílias assentadas.

60 Orçamento da União. Portal do Senado. www.senado.gov.br. Acessado em maio de 2008.

61 Dos R\$ 3,7 bilhões destinados ao Ministério da Reforma Agrária em maio de 2005, R\$ 2 bilhões estavam bloqueados pela área financeira do governo para garantir *superavit* fiscal.

O Movimento Indígena

Desde o século XVI, a educação escolar indígena foi pautada pela catequização, civilização e a integração forçada dos índios à sociedade nacional. Dos missionários jesuítas aos programas do Serviço de Proteção ao Índio, de cunho positivista, a educação indígena adotada sempre negou a diferença deste grupo, sendo que a escola serviu de instrumento de imposição de valores identitários hegemônicos. Há muito o movimento indígena tem reivindicado a presença escolar em suas aldeias, norteado pela idéia de que a conscientização dos povos indígenas poderia influenciar a formulação de políticas públicas favoráveis à sua realidade.

As origens da Política Nacional de Educação Escolar Indígena datam da constituição de 1988, quando foi estabelecido ser tarefa do Estado, a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O texto legal institucionalizou o reconhecimento da diversidade étnica que constitui a base da formação da sociedade brasileira.

No início da década de 90, o governo promulgou um decreto instituindo o ensino em áreas indígenas e atribuindo ao Ministério da Educação a coordenação das ações de educação escolar indígena através das secretarias estaduais e municipais de educação, até então, atribuição exclusiva da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Em 1995, o MEC elaborou um documento Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas contendo as diretrizes para a formação dos professores indígenas e para o conteúdo curricular das escolas indígenas de todo o país. Posteriormente, foi publicado um documento contendo as Diretrizes Curriculares Nacionais para as Escolas Indígenas, que definia orientações normativas para as escolas indígenas. Em 1999, através da Resolução de número 3/99, foram estabelecidos a estrutura e o funcionamento das escolas indígenas a partir de normas e ordenamento jurídicos próprios e que deveriam estar integradas aos sistemas estaduais de ensino. As escolas ficariam localizadas em terras habitadas por comunidades indígenas com atendimento exclusivo, o ensino ministrado nas línguas maternas e nas segundas línguas das comunidades com uma organização curricular própria. A mesma resolução estabeleceu que professores indígenas deveriam receber formação específica, devendo pertencer, preferencialmente, à mesma etnia.

Em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) assegurou a autonomia pedagógica e financeira às escolas indígenas, através da criação da categoria de ensino “escola indígena”, visando assegurar a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe, bem como sua regularização no interior dos sistemas de ensino. Neste mesmo ano, teve início o primeiro curso universitário voltado para a Educação Intercultural na Universidade do Mato Grosso, destinado a 180 professores indígenas do próprio estado e 20 de outras regiões do país. De acordo com dados do Censo Escolar de 2003, atualmente, existem no país, cerca de 2.000 escolas indígenas que atendem a 147.000 estudantes, com 7.000 professores, dos quais, 85 % são índios. Destas escolas, 48% estão vinculadas as secretarias estaduais de educação e as outras são mantidas por secretarias municipais, entidades particulares e religiosas.

O Movimento Negro

O movimento negro ganhou mais espaço no governo Lula como resultado de sua crescente organização e lutas por direitos até então, negados. De acordo com o documento elaborado pelo MEC⁶², a educação formal sempre foi uma reivindicação do movimento negro que, não tendo um projeto político e de classe, limitava sua participação ao campo das políticas educativas de inclusão ou de "discriminação positiva", como por exemplo, a questão das cotas de vagas para no ensino superior e de uma universidade para afro - descendentes.

O primeiro movimento negro brasileiro expressivo pós-abolicionista foi a Frente Negra Brasileira (FNB), que reivindicava salas de aula para alfabetização de trabalhadores negros. No final da década de 70, surgiram os Movimentos Negros Unificados e o de Mulheres Negras, além de um intenso debate impulsionado pelas Comunidades Negras Quilombolas sobre as dificuldades de acesso dos negros à educação. Durante quase todo o século XX, nenhuma legislação relevante foi promulgada para promover a cidadania da população negra. Em 1951, a Lei Afonso Arinos estabeleceu que a discriminação racial era uma contravenção penal e, a partir daí, começaram a surgir trabalhos acadêmicos sobre as condições de vida da população negra no Brasil, onde se destacam os trabalhos de Abdias do Nascimento, Clóvis Moura, Florestan Fernandes, Lélia Gonzalez, Otávio Ianni, Roger Bastide, entre outros.

62 idem

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu ser crime inafiançável e imprescritível a prática do racismo e as manifestações culturais como um bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação. No ano seguinte, foi promulgada a Lei Caó, (Lei n.7.716/89), que definiu os crimes resultantes da discriminação por raça ou cor; na área da educação, a publicação da Lei 10.639/2003 incluiu no currículo oficial a obrigatoriedade da temática sobre história e cultura afro-brasileiras.

No plano internacional, sob pressão do movimento negro, o Brasil foi signatário da Declaração da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em 2001 em Durban na África do Sul. A conferência marcou o reconhecimento por parte da ONU da escravidão negra como um crime contra a humanidade, e a participação do Brasil no evento, gerou intenso debate interno sobre as relações raciais no país. No documento oficial apresentado durante a Conferência, o Estado brasileiro reconheceu sua responsabilidade histórica pela escravidão e pela marginalização econômica, social e política dos descendentes de africanos. A mobilização interna em torno da Conferência de Durban envolveu instituições oficiais e organizações do próprio movimento, resultando num conjunto de propostas, entre elas, a idéia de estabelecer cotas para negros na universidade.

O passo seguinte foi a formulação de um Plano de Ação para concretizar as resoluções de Durban voltadas para a educação, considerando os seguintes princípios: acesso igual para todos na lei e na prática e implementação das leis que proibam a discriminação baseada em raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica em todos os níveis de educação, tanto formal quanto informal.

O Movimento dos Trabalhadores

Por razões históricas, ideológicas e partidárias, o movimento dos trabalhadores sempre foi uma importante base de apoio político do governo Lula, organizada através da articulação entre governo, Partido dos Trabalhadores e sindicatos. Entre estes últimos, a principal base de apoio e de interlocução do governo era a corrente sindical do *novo sindicalismo*, constituída por assalariados com remuneração superior à média e com

capacidade de organização e luta sindical. Os trabalhadores das montadoras de veículos, empresas multinacionais, petroleiros, bancários, funcionários de estatais constituíam a tendência majoritária designada como Articulação Sindical, e que exercia e ainda exerce funções políticas estratégicas no governo. De acordo com Boito (2003), esta tendência majoritária representou o "*novo corporativismo operário*" com um grupo de sindicalistas ocupando cargos de elevada remuneração. Quanto ao ideário do movimento, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores ao longo dos anos 80, defendiam o Estado do bem-estar social: na campanha presidencial de 2001, o então candidato Lula, se comprometeu a dar prioridade à produção, reduzir o rentismo especulativo e estimular o desenvolvimento econômico sob a égide do Estado.

Francisco de Oliveira, um dos fundadores do PT, analisando o papel desse grupo de trabalhadores no governo Lula, afirmou existir uma forte identidade programática entre o governo Fernando Henrique Cardoso e o atual governo. O autor argumenta que no governo do PT, surgiu uma "*verdadeira nova classe social, que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e economistas doublés de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT.*" (OLIVEIRA, 2003, p. 147). Os funcionários públicos, que inicialmente tiveram força para se fazerem ouvir, posteriormente, ficaram isolados.

No universo de trabalhadores nem tão qualificados, encontra-se uma parcela dos que constituem o objeto das políticas de alfabetização de jovens e adultos da SECAD: trabalhadores ou desempregados que aspiram retomar o processo de alfabetização precocemente interrompido pela necessidade de trabalhar, pela dificuldade cognitiva frente a um código simbólico pouco familiar, pela impossibilidade de acesso à escola ou pela expulsão da educação regular, por alunos já inseridos no mercado de trabalho e que vêm a necessidade de um diploma para manter sua situação profissional, ou, então, que esperam ingressar no ensino médio ou na universidade para ascender socialmente. Eles formam o público da Educação de Jovens e Adultos (EJA). É um público heterogêneo, cujo perfil vem mudando em relação à idade, expectativas e comportamento na direção a um processo de juvenilização, fator que corresponde ao aumento do número de jovens na população brasileira.

De um modo geral, as políticas de atendimento aos jovens e adultos vêm se dando de forma diversificada e descontínua, compreendendo ações governamentais, projetos

desenvolvidos por ONGs, movimentos sociais, universidades, pelo Sistema 'S'⁶³, por iniciativas empresariais e pelo próprio movimento sindical.

A preocupação do Estado brasileiro com a educação de jovens e adultos está associada a um contexto de industrialização e urbanização na primeira metade do século XX quando houve o surgimento de uma grande massa de trabalhadores urbanos. Esta ação do Estado pode ser entendida no quadro da expansão dos direitos sociais de cidadania, em resposta às pressões por melhores condições de vida. Os direitos sociais, até então presentes nas propostas liberais, se transformavam em políticas públicas como estratégia de incorporação dessas massas urbanas em mecanismos de sustentação política dos governos nacionais (HADDAD E PIERO, 2000, p. 14).

Em 1947, a educação de adultos foi institucionalizada através da Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes em nível nacional, que propunha a alfabetização em três meses e a condensação do curso primário em dois períodos de sete meses. Neste mesmo ano, foi instalado o Serviço de Educação de Adultos (SEA) no Ministério da Educação e Saúde com a finalidade de reorientar a coordenação geral dos ensinos supletivo para adolescentes jovens e adultos. A campanha alcançou algum sucesso e estimulou a criação de escolas supletivas, além de ter possibilitado o surgimento de um campo teórico e pedagógico de discussão sobre o analfabetismo e a educação de jovens e adultos no país. Neste período, o analfabetismo era concebido como a causa e não como o efeito da situação econômica, social e cultural do país. Essa concepção legitimava a visão do adulto analfabeto como incapaz e marginal, identificado psicológica e socialmente com a criança (RIBEIRO, 1997).

No final da década, começaram a surgir críticas à essa visão preconceituosa em relação ao analfabeto, e, a partir das experiências e práticas de alfabetização de adultos desenvolvidas por Paulo Freire, a educação de jovens e adultos adquiriu maior importância. A pedagogia de Paulo Freire concebia a educação como mecanismo de conscientização e revelação da realidade, e as iniciativas de alfabetização de adultos com base nesse sistema, rapidamente se disseminaram por todo o país, juntamente com os movimentos de cultura popular: as experiências de educação popular e de alfabetização de adultos estavam vinculadas a movimentos populares. Com o golpe de 1964, elas foram interrompidas e, em 1967, o governo militar criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), uma organização autônoma responsável pela implementação das políticas de alfabetização

63 O Sistema S inclui o Sesi- Serviço social da Indústria; o Senai o Senac

centralizadas e que concebia a educação como adaptação e preparação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, em crescimento com o intenso processo de desenvolvimento econômico da época, motivando e facilitando o ingresso do alfabetizando no processo desenvolvimentista em curso.

De acordo com documento elaborado pela SECAD⁶⁴, o tema da EJA começou a adquirir maior importância nacional em 1996, quando o Brasil se preparava para participar da V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (CONFITEA), em Hamburgo, no ano seguinte. A participação do país no evento exigiu a elaboração de uma espécie de balanço nacional do que significava a EJA no contexto histórico brasileiro, fator que desencadeou uma série de discussões sobre a qualidade e a importância da educação de jovens e adultos. A Constituição Federal de 1988 veio fortalecer a importância da EJA, quando estabeleceu ser dever do Estado garantir o ensino fundamental obrigatório e gratuito para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria. Pela primeira vez, houve a garantia no plano legal, do direito ao ensino fundamental gratuito para aqueles que a ele não tiveram acesso na idade própria.

Na década de 90, o governo federal recuou em seu papel indutor de políticas de educação de adultos e a reforma educacional realizada por Fernando Henrique Cardoso em 1995, deixou a educação de jovens e adultos em segundo plano. A promulgação de Emenda Constitucional de 1996 suprimiu o artigo que obrigava os governos a erradicarem o analfabetismo e a universalizarem o ensino fundamental, além de desobrigá-lo a aplicar na EJA recursos vinculados à educação. A criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) também excluiu o ensino de jovens e adultos do cômputo das matrículas para os efeitos de cálculos do fundo. A nova Lei de Diretrizes e Bases de 1996, por sua vez, representou um retrocesso ao se referir à EJA como cursos e exames supletivos, retomando a ênfase na perspectiva compensatória. Houve um rebaixamento da idade mínima para prestar exames supletivos (15 anos para o ensino fundamental e 18 anos para o ensino médio).

No início do governo Lula houve um pacto pela valorização da educação profissional e tecnológica através da articulação de parcerias entre o MEC, através da SECAD, e da SETEC (Secretaria de Tecnologia), Conselhos de Dirigentes e Sindicatos dos Setores Educacionais Públicos e Privados e ONGs. Também foram efetivadas alianças com o sistema

64 Idem

S (Serviço Social da Indústria – SESI e Serviço Nacional de Aprendizagem Social - SENAI), a fim de qualificar o trabalhador. Cabe registrar que o Sistema S, que na década de 1980 se viu pressionado a repensar a sua função social, na década de 1990 abandonou essa agenda, e começou a denominar, especialmente o SENAI, vários de seus departamentos regionais, de unidades de negócio.

O governo Lula criou o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), em 2003 para formar e qualificar trabalhadores de nível médio em um contexto de reestruturação produtiva. Posteriormente, o plano foi transformado em Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e direcionado para a política de emprego e renda mínima voltado para desempregados e subempregados.

O Movimento dos Direitos Humanos

As políticas educacionais da SECAD possuem um forte lastro na concepção de direitos humanos e concebem a educação como sendo um direito humano fundamental. A educação em direitos humanos, por seu lado, é vista pelos formuladores de políticas educacionais, como um elemento importante para o reconhecimento e a valorização da diversidade no processo de ensino-aprendizagem. A Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 1948, formava um conjunto de instrumentos legais que representava um avanço em direção à universalização dos direitos, especialmente do direito à educação. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi o marco jurídico que legitimou a garantia dos direitos civis, políticos e sociais na sociedade brasileira.

A Educação em Direitos Humanos no âmbito do MEC foi fundamentada no Plano Nacional de Direitos Humanos e nas recomendações formuladas no Congresso de Viena e nas propostas do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos proposto pela Assembléia Geral da ONU em 2004, para o triênio 2005-2007. O Programa Nacional de Direitos Humanos é desenvolvido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República em parceria com a SECAD.

4.5. O PERFIL DOS FORMULADORES DA SECAD

Resgataremos aqui a pergunta inicialmente formulada: como as idéias, temas e sujeitos *outsiders* ao sistema educativo da “boa sociedade” foram interpretados como sendo de responsabilidade pública e incluídos na agenda governamental? Nossa resposta aponta na direção de que a inclusão de temas e sujeitos na agenda resultou da convergência de vários fatores, entre eles, as idéias interpretativas de um grupo de profissionais da burocracia do governo, nem todos militantes do Partido dos Trabalhadores, sobre o papel da educação enquanto estratégia de combate à desigualdade social no País.

A pesquisa qualitativa de natureza exploratória realizada durante o processo da investigação teve o intuito de identificar a existência de relações de causalidade entre a natureza institucional da SECAD e as idéias de seus formuladores.

Como dito anteriormente, entendemos a ação política como um produto de idéias, de significados e de predisposições ideológicas que constroem a percepção dos atores sobre os problemas que merecem atenção pública. As políticas públicas são soluções públicas elaboradas por indivíduos e grupos, institucionais ou não institucionais, norteadas por seus valores e ideologias buscando influenciar sua formulação e implementação. Os atores institucionais incluem o Congresso, o Presidente, o *staff* governamental, as agências executivas e a justiça; os não institucionais são a imprensa, os partidos políticos, os grupos de interesse, consultores políticos e funcionários da burocracia pública.

A análise do material das entrevistas permitiu identificar a coexistência de duas concepções de desigualdade entre os formuladores da SECAD. Uma primeira, de cunho mais economicista, concebe a desigualdade do ponto de vista quantitativo e privilegia a idéia de que as políticas focalizadas poderão transformar os desiguais e diferentes em sujeitos letrados com acesso ao mercado de trabalho, à melhores níveis de renda e a possibilidade de vivenciarem algum tipo de mobilidade social. Identificamos nesta visão, elementos do sujeito econômico maximizador de interesses.

A outra visão de cunho mais pedagógico, é orientada por práticas informais de

Educação Popular baseada nos princípios do método de Paulo Freire. Sua ênfase recai sobre a construção dialética do ato educativo com uma nova ressignificação da educação, que desloca o sujeito econômico para o cidadão com direitos plenos. Para esta vertente, a centralidade das políticas educacionais está na pedagogia popular, do particular para o universal político que busca elevar os excluídos à categoria de cidadãos republicanos.

A primeira visão da exclusão, mais técnica, é representada pelos formuladores economistas nascidos e formados nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. A outra visão agrega os formuladores oriundos das áreas de Educação e Pedagogia nascidos nos estados do Paraná e Rio Grande do Sul e privilegia a análise mais política e crítica da exclusão, com influências mais diretas da ideologia do Partido dos Trabalhadores.

Para delinear um panorama mais preciso dessas idéias e vertentes teóricas que convergiram para a definição da agenda educacional do governo Lula, apresentamos a seguir sua reprodução da forma mais fiel possível, com base nas entrevistas realizadas.

1) André Luis de Figueiredo Lázaro

Atual secretário SECAD

Carioca, 55, possui graduação em Letras pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestrado em Comunicação pela mesma universidade e doutorado em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Participou da criação do Partido dos Trabalhadores no Rio de Janeiro, foi diretor administrativo do Centro de Educação e Humanidades da Faculdade de Comunicação Social da UERJ, vice-diretor das Faculdades Hélio Alonso, professor da (UERJ), da Pontifícia Universidade Católica e da rede pública do Estado do Rio de Janeiro.

Ainda quando trabalhava na UERJ, criou o Departamento de Cultura na sub-reitoria de extensão universitária, foi assessor de comunicação, pró-reitor de extensão e foi candidato a vice-reitor em 2003, mas perdeu a eleição. Nesta época, o Ricardo Henriques o convidou para ir trabalhar no MEC.

Nos anos 70, foi líder do movimento estudantil e do movimento sindical dos professores, liderando o movimento na Faculdade de Letras da Universidade Federal do Rio de

Janeiro, onde estudava. Criou a semana “Mário de Andrade”, que era um movimento de luta política e cultural; participou da primeira greve dos docentes no Rio de Janeiro; participou da luta a favor da anistia no Comitê de Anistia no Rio de Janeiro, e fez um filme de curta metragem chamado “*De mãos dadas*”, sobre o processo de anistia e os militantes pró-anistia.

O entrevistado acredita que a exclusão social no país é a expressão da ausência do Estado no atendimento territorial das políticas sociais; acredita também que as políticas públicas têm o papel de indutoras do Estado a assumir a responsabilidade social, pois, se as políticas públicas forem desenvolvidas apenas através da interlocução com os movimentos sociais, elas não serão institucionalizadas nem reconhecidas pelo Estado, que é quem atribui validade política às ações. Desta forma, ele acredita que as políticas públicas sempre pressupõem uma “ênfase na relação com o Estado.”

Em sua opinião, as intervenções sociais através das organizações não governamentais (ONGs) resultam em projetos e, não, em políticas efetivas.

O secretário argumenta que os estados têm dificuldade em implementarem a agenda da SECAD, uma vez que o órgão atua sobre o nível dos valores culturais divulgando a idéia de ser a educação “*uma garantia para enfrentar a desigualdade social*”. As políticas da SECAD têm uma atuação integrada com outras instituições ministeriais e possuem “*discurso e propósito*”, e cita como exemplo o sucesso da integração institucional do *Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária- PROJOVEM*, implantado em 2005 sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República. Entretanto, argumenta que o programa ainda é “*um grande projeto e não, uma política pública*”.

O secretário informa que a SECAD mantém boas relações com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), responsável pelo programa Bolsa Família, sendo que, muitas ações da SECAD terminam por orientar estados e municípios a estruturarem o cadastro único para este programa, que também é utilizado para elaborar ações educacionais para o Educação de Jovens e Adultos. Com base no conceito de transversalidade, o órgão também participa de um fórum de discussão sobre programas federais de educação para jovens, adolescentes e crianças, juntamente com os ministérios da Cultura, Esportes, MDS, Ministério das Cidades e Ciência e Tecnologia. A integração das ações setoriais obedece ao critério da territorialidade com base em uma visão sistêmica da educação.

De acordo com o secretário, existem duas formas de implementação das ações educacionais: ou o governo federal implementa os programas, ou ele induz os estados e municípios a implementarem e, conseqüentemente, transformarem suas práticas. Para o entrevistado, o “*MEC não pode ser o salvador dos oprimidos, pois tem que haver políticas públicas que garantam os direitos*”. Considera que, no plano educacional, o governo federal é “*modernizante*”, uma vez que trouxe a questão social para o “*cerne da política pública*” sob a forma de direitos; no pólo oposto, estão os estados e municípios, sendo que os “*os estados são oligárquicos, ineficientes e burocráticos*”. Considera que “*os excluídos não são culpados, a culpa é da estrutura social*”.

O entrevistado afirma existir um dilema no MEC. Explica que, como o governo Lula possui “*uma base social combativa*”, há uma forte demanda para que “*o governo central faça tudo*”, enquanto nada é cobrado dos estados e municípios, cenário em que o gestor público enfrenta o seguinte dilema: descentralizar as ações em obediência às tendências modernizantes, ou concentrá-las nas mãos do governo federal. Ele diz que hoje, a política de educação indígena sofre este dilema.

O grande desafio da SECAD informa o secretário, é “*freiriano: os excluídos de alguma coisa não são excluídos metafisicamente e não configuram uma categoria política. Assim, a SECAD não pode incluí-los na lógica que sempre os excluiu mas sim, aprender com eles a prática dos oprimidos e incluí-los na lógica da exclusão.*” O secretário continua “*o movimento simbólico do valor da diversidade deve transformar a prática pedagógica*”. Em outras palavras, André Lázaro esclarece que há uma desqualificação dos alunos quando há preconceito na escola.

O entrevistado lembra que a SECAD foi criada por Ricardo Henriques, Tarso Genro e Fernando Haddad e que os outros membros entraram para “*executar o projeto*”; informa que o órgão foi criado com base na idéia de que “*seria necessário enfrentar as desigualdades em educação*”. Ele esclarece que foi o Ricardo Henriques quem formulou o programa Bolsa-Família, e já tinha uma trajetória de estudos sobre a desigualdade desde quando estava no IPEA, e possui ampla “*bagagem intelectual, experiência executiva e liderança*”, sempre defendendo a tese segundo a qual, o “*crescimento por si só não daria conta da desigualdade*”. André Lázaro afirmou que a SECAD foi criada nesse contexto.

Em sua opinião, a SECAD foi constituída a partir de dois movimentos: os públicos e os temas. Os públicos são formados pelos segmentos discriminados enquanto os temas são aqueles “*subalternos na agenda educacional: direitos humanos, educação ambiental, educação prisional, educação quilombola, entre outros.*” Ele argumenta que o governo FHC tratou os excluídos sem “*a diferença que torna uma agenda positiva*”. Pensa que o Ricardo Henriques deixou uma importante herança, pois o Brasil necessita de políticas que enfrentem a desigualdade e com isto, a SECAD vai “*ganhando força no tempo*”. Os temas são compostos por direitos humanos, homofobia, violência contra mulheres, meio ambiente, etc.

André Lázaro diz que a reação inicial dos funcionários do MEC à criação da SECAD foi boa, considerando-se que eles aprovaram a criação de uma secretaria que iria tratar da Educação de Jovens e Adultos (EJA), até então, parte do programa Alfabetização Solidária (Alfasol) e que não estava subordinada ao MEC e configurava um “*olhar de política social e não educacional*” (...) onde havia “*uma dimensão moral e não de direito*”. O entrevistado não desqualifica o programa, mas argumenta que não havia uma preocupação em estruturar um sistema de EJA e fortalecer a idéia de ser “*a educação um direito fundamental*”. Além disto, a população e os funcionários do ministério esperavam “*ações inovadoras do novo governo*”, e Lula dava um grande apoio ao MEC. Porém, à medida que a agenda foi amadurecendo, começaram os problemas e, no segundo mandato de Lula “*a SECAD ainda não havia conseguido dar uma estabilidade a agenda*”.

O entrevistado informa que houve uma reação negativa por parte da comunidade indígena à instituição da educação indígena, uma vez que o grupo não queria ser incluído no sistema forma de ensino e passou a defender sua identidade e ele, enquanto representante da SECAD, teve que respeitar a singularidade. Mas, considera que foi muito positivo “*criar para os movimentos sociais um espaço de interlocução*”.

De acordo com o secretário, um dos principais problemas da SECAD hoje, é a não disposição pela máquina pública de instrumentos adequados para lidar com a exclusão, e nem com os interlocutores dos excluídos. A estrutura atual do ministério está fundamentada em normas que “*supõem a interlocução e a linguagem que os excluídos não possuem*”. Ele cita como exemplo a necessidade de reconhecer que o Estado foi incompetente para lidar com a educação de jovens e adultos, para lidar com as políticas para esse grupo.

O secretário critica a atuação das organizações não governamentais; afirma que elas se aproximam dos estados e municípios que dependem delas para efetuar suas ações. “As ONGs lidam com temas-limite, são estruturadas, saem do instituído e não têm interlocução institucionalizadas. Possuem fragilidade institucional”. Atualmente, a SECAD trabalha com 47 ONGs.

Outro problema apontado por André Lázaro é a própria questão da agenda da SECAD. De acordo com o secretário, “a SECAD conquistou, mas não colonizou a agenda”; ou seja, a agenda dos excluídos não foi incorporada pela universidade em seus programas regulares, nem pelo próprio sistema institucional educacional. Consequentemente, a SECAD tem que traçar estratégias de níveis (arranjos institucionais, comitês, fóruns) e formas de interlocução; produzir material didático e mobilizar os grupos excluídos.

O entrevistado informa que são os movimentos sociais que “levam adiante a agenda da SECAD”, entretanto, a pouca sistematização dos conteúdos curriculares relacionados aos grupos excluídos por parte das instituições de formação de professores, não tem mobilizado os movimentos sociais. Logo, o secretário informa que o atual dilema da SECAD é que apesar dela ter conseguido definir sua agenda própria, sustentada pelos *movimentos sociais*, a secretaria possui muitos problemas internos. Ele conclui o raciocínio afirmando que a SECAD contribui “para radicalizar as contradições da realidade educacional brasileira”, quando sua agenda “passa a ter força política: deixa de ser subjetiva para se tornar política pública”.

No processo de garantir a educação enquanto mecanismo contra a desigualdade, o papel da SECAD é garantir um equilíbrio para que a agenda tenha sustentação política na sociedade. Entretanto, o entrevistado confirma que incorporar os excluídos não basta: é necessário criar formas de “desenvolvimentos através da educação popular e isso não foi feito.”

2) Ricardo Henriques

Primeiro secretário da SECAD (2004 – 2006)

Ex- Secretário- executivo do Ministério de Desenvolvimento Social (2003 – 2004).

Criador do Programa Bolsa Família, e atualmente é assessor da Presidência do Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Nascido em Portugal, é formado em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre em economia e, atualmente, cursa o doutorado em Economia Social na École de Haute Études, em Paris. Concebeu a idéia da SECAD em 2004, atendendo a uma solicitação do ministro de educação da época, Tarso Genro, para tentar equacionar o problema da desigualdade social e educacional.

Henriques aprofundou os estudos sobre o tema da desigualdade quando ainda estava na Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. E, apesar da SECAD não ter sido criada com o objetivo de atender demandas sociais, Henriques argumenta que sua conformação institucional lhe permite veicular as demandas e dialogar com os movimentos sociais da diversidade. A criação da SECAD foi um desafio ao tratamento da desigualdade social e a constituição de uma dimensão para criar uma interface com os movimentos sociais.

De acordo com as palavras de seu principal formulador, a SECAD atua em duas dimensões principais: uma dimensão estratégica fundamentada no entendimento de como equacionar o problema da desigualdade, que é o principal desafio social do sistema educacional brasileiro; e uma dimensão operacional para tratar da efetividade da política educacional.

Quanto à dimensão estratégia, Henriques argumenta que, o entendimento sobre a pobreza deve ser deslocado para a reflexão sobre a desigualdade. *“É necessário organizar a política social em torno da desigualdade, e não apenas, da pobreza.”* O eixo principal das ações da SECAD deve estar no reconhecimento da diferença, para que não haja a “naturalização da diferença”, considerando-se que a desigualdade não é igual ao ser diferente. *“É necessário compreender a diferença para lidar com a desigualdade, trata-se de uma questão aristotélica.”* A SECAD pode atuar sobre a desigualdade, mas, não, sobre a pobreza; as ações do órgão devem ser norteados pelos movimentos sociais para que a diversidade seja o elementos organizador do processo analítico. Ele confirma que a pressão dos movimentos sociais encontrou uma contra pressão no governo Lula.

Quanto à dimensão operacional, o entrevistado argumenta que ela deve aumentar a efetividade das ações da SECAD e *“envolver os segmentos e temas excluídos da educação de*

qualidade que precisa ser diferenciada.” Neste sentido, cabe ao MEC reestruturar o sistema de ensino *em torno da idéia de diversidade*, para garantir a coerência da educação. Ele diz que se deve- se “*caminhar em direção a fronteira da exclusão*” para levar o ensino ao sistema prisional, ao homem do campo, a escola aberta nos finais de semana para as comunidades carentes. Foi sua a idéia de levar alfabetização de adultos para o sistema prisional, para “*radicalizar a qualidade da educação nas prisões para acabar com o preconceito*”.

Henriques esclareceu que a SECAD atua em quatro planos distintos: (i) no plano das idéias e valores, ou seja, no plano simbólico; (ii) no plano metodológico para a formação docente; (iii) no plano do desenvolvimento de conteúdos curriculares, e (iv) no plano da gestão do sistema educacional. Apesar da SECAD trazer impactos para o plano cultural e simbólico, a operacionalização de suas ações encontra grandes dificuldades, pois significa transformar o sistema de ensino naquilo que ele “*considera como exótico*”, em um elemento de organização estratégica para educação no país.

O entrevistado considera que a dimensão operacional da SECAD diz respeito ao significado dos conteúdos da educação orientada *para tratar igualmente os desiguais*, valorizando “*a organização dos saberes locais*”, como por exemplo, letras de *rap*, de músicas sertanejas, repentistas, travestis, entre outros; argumenta a importância dos saberes locais e diz ser a “*cultura oral brasileira muito sofisticada em termos de música e subestimada no conteúdo curricular da educação*”.

Considera a diversidade um conceito complexo, e informou ser importante que as políticas educacionais tenham foco para tratar os diferentes. Considera que a SECAD atua através de políticas focalizadas, mas, não no sentido em que o Banco Mundial as utiliza, “*de focalizada passa a ser darwinista*”, mas no sentido de “*acelerar o trajeto histórico na educação dos segmentos estruturalmente excluídos*”. E continua: “*Se a política é universal, ela melhora a qualidade do serviço entre os desiguais, mas mantêm a distancia da desigualdade; se a política é diferencialista ou focalizada, ela irá melhorar mais rapidamente a trajetória dos desiguais, e conseqüentemente, reduzir as diferenças*”.

Ricardo Henriques acrescenta que apenas no governo Lula foi possível unir a dimensão analítica à dimensão operacional das políticas diferencialistas, considerando-se que, uma parte do PT concorda com esta forma de “*fazer a mudança a partir da mudança do*

conteúdo dos profissionais da educação e da gestão da educação”, o que implica em transformar todo o sistema operativo da educação. Mas, esclarece que apesar do governo Lula criar “*espaços e materialidade política que acolhem a discussão sobre a diversidade*”, não acha que este seja um tema hegemônico no interior do Partido dos Trabalhadores.

O entrevistado argumenta que o sistema de ensino tem rotinas claras e definidas que são impermeáveis à diferença, e o ensino brasileiro está atrelado à “*um pensamento iluminista que concebe ser a educação universal o único caminho da educação de qualidade*”, e que, transformar o ensino universal em ensino focalizado é o grande desafio da SECAD. A alfabetização é uma palavra com grande peso político no interior do tema da exclusão; a educação continuada expressa a preocupação com a continuação da educação ao longo da vida, e a diversidade é o grande destaque a ser feito.

O entrevistado esclarece que a estrutura da SECAD foi pensada para implementar múltiplos programas, além de criar um sistema com capacidade de coordenação, aumentar efetividade e aumentar a transferência de recursos, devendo também coordenar a agenda da diferença para “*criar sinergia e ter força própria*”. Ou seja, o órgão deve constituir um campo de formação educacional mais adaptado ao mundo contemporâneo e ao mercado de trabalho, porque, se a escola conseguir corrigir as desigualdades no início da trajetória do aluno, ensinando-o a “*apreciar o valor de temas que ele não domina totalmente, como uma musica clássica de Beethoven, e valorizando os seus interesses, ela seria mais republicana*”.

Para Henriques, a SECAD “*não deve ser especular; não deve refletir o paradigma dominante que exclui o diferente, mas sim, criar uma unidade na diversidade, um terceiro paradigma que é o seu desafio*”.

Henriques finaliza dizendo que a SECAD, desde o início, causou estranhamento no interior da estrutura do MEC, com a lógica de reconhecer e valorizar o diferente. O desafio da SECAD é “*como produzir uniformidade na diferença ? A força da diferença produz mais qualidade e a valorização do diferente, não significa o esfacelamento, mas, sim, um princípio republicano de equidade; é necessário ser contraditório para que o todo melhore. A melhoria da qualidade do ensino para os diferentes irá significar a expansão da virtude para todos.*”

3) *Maria Aparecida Zanetti*

Departamento de Educação de Jovens e Adultos

Paranaense, 49, possui graduação em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (1986), especialização em Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1988) e mestrado em Educação pela Universidade Federal do Paraná (1999). Atualmente é Professora da Universidade Federal do Paraná. Foi professora do curso de educação de jovens e adultos (EJA) e do ensino fundamental no interior do Paraná e ingressou na SECAD em setembro de 2007.

Entre 1990 a 1995, teve uma importante atuação política no Estado do Paraná quando exerceu o papel de articuladora dos fóruns de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no estado⁶⁵. O Fórum de EJA do Paraná foi criado em 2000, quando ela teve um importante papel na articulação dos fóruns estaduais e nacionais. Em 2003, foi coordenadora estadual do Fórum de EJA do Paraná e, em abril de 2007, os movimentos dos Fóruns de EJA indicaram seu nome para ser a gestora da política educacional para jovens e adultos no âmbito do MEC. Foi então, nomeada responsável pelas políticas educacionais para jovens e adultos da SECAD.

A entrevistada informa que a política educacional tem dois referenciais importantes: o dos movimentos sociais e o do processo de gestão da educação, e, como ambos têm tempos distintos, o grande desafio destes dois referenciais é saber dialogar com a diversidade.

Zanetti diz não ter tido militância política no Partido dos Trabalhadores, porém, como sente “*simpatia pelos princípios do partido*”, já participou como “*base ativa*” do PT, “*colando cartazes e fazendo panfletagem*”, mas nunca foi filiada ao partido. Sua militância verdadeiramente política sempre ocorreu nos Fóruns de EJA; ou seja, no âmbito dos movimentos sociais.

65 O Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Estado do Rio de Janeiro inaugurou, em 1996, um movimento social que teve início com a convocação da UNESCO para a organização de reuniões nacionais preparatórias à V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos, que aconteceu em Hamburgo, Alemanha, em julho de 1997. A experiência do Fórum do Rio de Janeiro impulsionou o surgimento de outros fóruns estaduais, além da idéia de realizar um Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – ENEJA anual, o que vem ocorrendo desde 1999. O crescimento nacional dos Fóruns e o fortalecimento dos ENEJAs, transformou a SECAD e o MEC em importantes interlocutores. A representação dos fóruns ocupa um lugar na Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos –

Ela esclarece que as ações de alfabetização e educação de jovens e adultos têm um forte vínculo com os movimentos sociais, que fazem parte de sua constituição histórica, como por exemplo, o Movimento de Alfabetização (MOVA). Este movimento surgiu em 1989, durante a gestão de Paulo Freire na Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, com uma proposta de reunir o município e organizações da sociedade civil para combater o analfabetismo, através da oferta de uma educação adaptada às necessidades e condições dos alunos jovens e adultos analfabetos. A entrevistada complementa dizendo que, o vínculo da SECAD com os movimentos sociais se expressa na metodologia utilizada pela EJA, na própria articulação do governo com as demandas, e no conceito de educação popular.

Zanetti garante a importância da necessidade de desenvolver um *“currículo contendo tempos e sujeitos distintos, com outros horários e calendários”*, destinados ao aluno do EJA que respeite suas práticas cotidianas. A entrevistada se mostrou contra a institucionalização do EJA (inserção da educação de jovens e adultos no sistema regular de ensino), pois acha que os elementos da educação popular não devem ser incorporados aos sistemas das redes escolares regulares; deve-se *“considerar de fato de os saberes históricos e que a relação entre o aluno e o saber deve ser dialógica”*, mas a *“estrutura da escola é hierárquica”*. A relação dialógica tem que ser *“horizontal e englobar saberes diferentes, não piores nem melhores, apenas diferentes”*. Cita como exemplo, o conhecimento dos caminhoneiros sobre a geografia, o relevo, o clima, e a vegetação de determinados lugares por onde costumam trabalhar.

A entrevistada afirma que o diálogo é necessário para conhecimento dos diversos saberes e para a criação de novas estratégias metodológicas e que a EJA expressa a *“diversidade de sujeitos e de saberes na mesma sala de aula”*. Para ela, o ensino *“é a relação entre dois sujeitos e, tendo o domínio do conteúdo, o professor consegue se relacionar este conteúdo com as diferentes histórias de vida.”*

Ela argumenta que uma das dificuldades da SECAD é a articulação entre as equipes gestoras, considerando-se que, os programas desenvolvidos pelo órgão tratam de ações destinadas à grupos sociais diversificados, com tempos sociais e econômicos diferentes. Cita como, por exemplo, o programa *Brasil Alfabetizado*, sob a sua responsabilidade e que possui abrangência nacional, mas que embora o processo de alfabetização tenha um fluxo contínuo, no Brasil, os tempos regionais são muito diferentes (por exemplo, no Acre, devido aos períodos de chuva, o programa só pode começar em março, enquanto na maioria dos estados

ele tem início em fevereiro; os pescadores que participam do programa também têm horários diferenciados para assistir às aulas, bem como quem cultiva ou planta). Então, ela pensa que se deve criar “*outro olhar para os programas de alfabetização*”, para que sejam mais flexíveis e possam criar um fluxo contínuo diversificado, além de ser importante superar a idéia de “campanha” que deu origem ao programa *Brasil Alfabetizado*, para que ele se constitua enquanto uma política pública.

4) *Jaqueline Moll*

Coordenação de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania

Gaúcha, 48, possui graduação em Pedagogia pelo Centro de Ensino Superior de Erechim, especialização em Educação Popular pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, especialização em Alfabetização pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e concluiu o doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Inicialmente, trabalhou no MEC, na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC); em 2007, foi convidada pelo secretário André Lázaro para ingressar na SECAD como coordenadora da área de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania. Está cursando o doutorado na UFRGS na área de educação, onde desenvolve o tema de tese sobre pedagogias urbanas.

A entrevistada diz ter forte identidade política com o governo Lula apesar de não ser filiada ao PT e que sua militância política tem duas origens distintas que se interagem: a universidade, a partir da qual ela criou uma trajetória acadêmica, e os movimentos sociais, onde ela militou e participou quando jovem, principalmente, do Movimento Pastoral Rural; exerceu liderança na Pastoral da Juventude, e participou do Movimento dos Atingidos por Barragens em Erechim, no Rio Grande do Sul, que lutava contra a construção das hidrelétricas pela Eletrosul.

Ao longo de sua trajetória acadêmica, foi vice-presidente do Diretório Acadêmico da Universidade Regional Integral de Erechim, no Rio Grande do Sul, e participou da organização e sindicalização dos professores do ensino médio e superior do Estado.

Jacqueline Moll diz que, enquanto especialista em educação, utiliza os cânones acadêmicos, mas que sua trajetória ligada aos movimentos sociais lhe mostrou “*os saberes fora do âmbito acadêmico*”. Diz que sua vida como militante tem dois momentos: o primeiro, quando cursava a graduação e participava de movimentos sociais em Erechim, e o segundo, quando ingressou no curso de pós-graduação em Porto Alegre e se envolveu com os sindicatos e os movimentos acadêmicos. Jacqueline afirma que sempre esteve ligada à “*agitação política*” e sempre foi ligada ao PT mas que não participava de nenhuma tendência partidária, pois julgava ser “*do interesse do país, encontrar um PT sem facções*”. Em 1987, quando chegou em Porto Alegre, encontrou um PT com muitas facções.

Para compreender sua trajetória devemos conhecer antes a trajetória de Tarso Genro, a quem ela sempre foi politicamente ligada.

Em 1988, Tarso Genro foi vice-prefeito na chapa de Olívio Dutra pelo Partido dos Trabalhadores, quando o partido ocupou pela primeira vez a Prefeitura de Porto Alegre. Candidato ao cargo de prefeito de Porto Alegre, foi eleito em dois mandatos: 1993-1996 e 2001-2004.

Em 1990, se candidatou pela primeira vez ao governo do Rio Grande do Sul, e perdeu para Alceu Collares, ficando em quarto lugar. Tarso regressou à vice-prefeitura e, em 1992, e candidatou-se como sucessor de Olívio Dutra, sendo eleito no segundo turno com 60% dos votos. À frente da prefeitura (1993-97), Tarso deu continuidade às políticas de Dutra, principalmente o orçamento participativo, marca da gestão petista na capital gaúcha.

Em 2001 (2001-2002), voltou a se eleger prefeito de Porto Alegre novamente no segundo turno, quando obteve 63,5% dos votos e derrotou Alceu Collares, mas desligou-se do cargo em 2002 para concorrer ao governo do Estado. Perdeu a eleição no segundo turno para Germano Rigotto (PMDB); ficando sem cargo eletivo, Tarso foi convidado por Lula para comandar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, função na qual ficou até o início de 2004, quando Lula fez a sua primeira reforma ministerial. Tarso então, assumiu o

Ministério da Educação em substituição a Cristovam Buarque, deixando o cargo em 2005, para ocupar a presidência nacional do Partido dos Trabalhadores em substituição a José Genoíno.

Na primeira gestão de Tarso Genro na Prefeitura de Porto Alegre (93 - 96), Jaqueline foi convidada para trabalhar como assessora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação e, na segunda gestão de Tarso Genro (2001– 2002), ela foi coordenadora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação. Quando Tarso Genro foi nomeado Ministro da Educação, ela foi convidada para trabalhar no MEC em 2005, na Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC), e em 2007, o Fernando Haddad, ministro da Educação e André Lázaro, secretário da SECAD, a convidaram para trabalhar no órgão.

A entrevistada acredita que a SECAD vai dar *“institucionalidade à temáticas e aos sujeitos outsiders, de acordo com o conceito de Elias e com os cânones do senso comum e da tradição pedagógica brasileira. São sujeitos historicamente silenciados na educação brasileira em nome de um currículo homogêneo.”*

Ela argumenta que existe *“um movimento político de busca de legitimidade das vozes historicamente excluídas da agenda pública”*, o que, do ponto de vista epistemológico, significa que a legitimidade dos saberes produzidos em contextos diferentes dos clássicos, ou a revisão dos cânones da ciência moderna. Ela acha que a ciência moderna *“é branca, católica, letrada e masculina”*, e que a diversidade compreendida pelos formuladores da SECAD, envolve *“uma resposta epistemológica aos saberes e temas excluídos, e compreensão de pensar o mundo na perspectiva e na relação com o mundo, de inúmeras formas de expressão, comportamento, linguagem e cultura de paz”*. A entrevistada conclui que a estrutura do processo educativo deve lidar com a diversidade com mais respeito, e ela deve vir par a o espaço público.

Jacqueline Moll argumenta que o governo Lula permitiu que o PT tivesse uma relação, uma interface com os movimentos sociais; no governo FHC não havia interlocutores para esses movimentos, como por exemplo, a definição dos parâmetros curriculares nacionais e que tratavam de temas transversais que no período do FHC, quando os movimentos sociais encontraram um locus de discussão no interior do MEC muito restrito para debater o tema. No final dos anos 80 e início de 90, com o final da ditadura e o crescimento das contradições, os

temas sobre os excluídos e desigualdade emergem no Brasil, e o governo Lula vai ser a expressão das “*vozes dos movimentos sociais em diferentes campos*”.

A entrevistada diz que a perspectiva da SECAD não considera que os sujeitos sociais, em suas várias expressões, possam ser subsumidos às políticas públicas porque se essas vozes se calarem “*poderíamos pensar que foram diluídas em discursos comuns e práticas governamentais*”. A articulação que faz a SECAD entre o governo e os donos das vozes permite existir um diálogo que produz o “*inédito viável, o que não existia antes e produz também a interface que se instaura nas políticas públicas*”. Assim, vai se criando uma nova esfera pública, a partir da articulação entre redes sociais e políticas educacionais.

De acordo com a entrevistada, a articulação ocorre em 5 planos distintos e que podem deslocar os atores excluídos para a esfera pública:

- 1) A legislação, que garante os direitos na relação entre os atores;
- 2) O financiamento para as políticas que garantem direitos;
- 3) A produção do conhecimento, através da relação com a universidade e outras organizações sociais que produzem conhecimento, e a formação de profissionais educadores (gestores, professores e funcionários.) Os processos de formação mais as informações adquiridas podem “*mudar o olhar e trazer novos currículos para o conteúdo escolar*”; e
- 4) A articulação permanente com os movimentos sociais.

A entrevistada argumenta que André Lázaro sempre diz que “*Para superar a exclusão não se pode incluir o outro na sua visão, mas ampliar a visão e constituir uma arena pública onde todos possam estar presentes*”, articulação que acontece no nível cultura, valorativo e simbólico. Para ela, a SECAD deve buscar dar unidade á diversidade e compreender o mundo plural através da compreensão das trajetórias das pessoas e nas diferentes metodologias de trabalho. Os movimentos que lutam por afirmar sua própria diferença nascem da sociedade civil e da base de sustentação que é forte, como por exemplo, o programa *Brasil Sem Homofobia* que não sofreu críticas ou ataques. A entrevistada argumenta que o órgão busca uma mudança paradigmática na escola.

5) Timothy Ireland

Ex - Chefe do Departamento de Educação de Jovens e Adultos – DEJA e atualmente na UNESCO-

Irlandês, 58, há mais de 20 anos no Brasil. Formado em Educação na Irlanda, foi professor e na época da entrevista, em agosto de 2007, o entrevistado estava saindo do MEC para ir trabalhar na UNESCO. É irlandês, formado em Educação e reside há mais de 20 anos no Brasil.

Em 2003, foi extinta a Secretaria de Inclusão Social do Ministério da Educação, da qual o entrevistado era responsável pelas políticas do ensino fundamental. Nesta época, em termos de educação de jovens e adultos, só existia o programa *Brasil Alfabetizado* que não articulava o processo de alfabetização com a continuidade escolar.

Ele informa que, durante o governo do FHC e até 2003, quando Benedita da Silva era secretária executiva da Secretaria de Ação Social, a alfabetização estava sob a responsabilidade do *ALFASOL – Alfabetização Solidária*, programa que tinha uma perspectiva social da educação, mas, não educativa. “*O valor social era maior do que educacional*”. O então ministro da Educação, Cristóvão Buarque, também não havia integrado as ações do programa *Brasil Alfabetizado* com o processo da escolaridade e, o organograma do MEC nos últimos 20 anos indica, a pouca expressividade da EJA na agenda do governo.

Em 2004, com a criação da SECAD durante a gestão de Tarso Genro no Ministério da Educação, passou a haver a preocupação em articular o processo alfabetizador da EJA com a continuação da escolaridade, quando o programa *Brasil Alfabetizado* deu início às tentativas para a articulação e estabelecer a “inclusão educacional”. Antes de 2003, a alfabetização vinha sendo executada por ONGs, tais como a Alfabetização Solidária, e funcionava, exclusivamente, com o apoio do governo. A partir de 2004, a SECAD começou atuar juntamente com ONGs, os estados e municípios.

O entrevistado informa que o governo FHC tinha um discurso somente centrado na alfabetização. Já no Programa Plurianual para 2004-2008 do governo Lula, houve a tentativa

de fazer com que as ações de alfabetização fossem integradas à escolaridade e traduzidas na Educação de Jovens e Adultos. Mas o entrevistado acha as ações do governo insuficientes e afirma que *“a alfabetização em si não é suficiente para a inclusão social; ela deve permitir ao aluno dominar a leitura e a escrita vinculada ao direito à cidadania.”*

Como o Programa *Brasil Alfabetizado* não estava tendo sucesso em ingressar os alunos alfabetizados no primeiro segmento da EJA para que eles continuassem, ficava um *“buraco na continuidade da escolarização”*. O programa *Projovem* buscou preencher esse *gap* focalizando o segundo segmento do EJA e o Projea, focalizando o ensino médio. Atualmente, o Proeja inclui o segundo segmento do ensino fundamental e o ensino médio, enquanto o programa *Brasil Alfabetizado*, realiza o processo de alfabetização; a EJA, oferece o 1º segmento do ensino fundamental; o PROJOVEM, o 2º segmento do ensino fundamental e o PROEJA, o 2º segmento do Ensino médio e ensino fundamental. A lógica do programa é aumentar as chances dos egressos do programa *Brasil Alfabetizado* a continuarem na rede pública

A SECAD foi criada por Ricardo Henriques, que foi o primeiro secretário da SECAD, Fernando Haddad e Tarso Genro, e um grupo de intelectuais e técnicos do governo que se preocupavam com o tema da exclusão social e fazer *“avançar a política de alfabetização, uma vez que ela passou a ser tratada como uma inclusão pontual”*. O processo de alfabetização ainda era ambíguo e considerado como uma forma de inclusão socioeducativa uma vez que o MEC só pensava o *“aprendizado em termos de alfabetização”*. O entrevistado argumenta que uma compreensão mais ampla da alfabetização deve articulá-la com a continuidade do ensino; para ela, a escolaridade deve ser pensada como um direito para todos ao longo da vida.

Ireland informa que todos os membros do grupo formulador se preocupavam com a exclusão social, sendo que foi Ricardo Henriques quem desenhou o programa Bolsa Família. Eles compartilhavam a idéia de ser a educação *“o mais forte instrumento para a inclusão. Ela tem peso nos salários, para governar a economia, a partir da educação, cria a inclusão social na cidade, e informação para a cidadania”*.

6) Jorge Telles – Coordenação de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais

7) Marcus Maia Antunes – Coordenador Geral de Acompanhamento

Os dois participaram de uma única entrevista.

Jorge Telles, 47, é economista, carioca, foi técnico do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas- IPEA, possui mestrado em Economia e é gestor de planejamento e funcionário público de carreira, vinculado ao Ministério do Planejamento.

Marcus Maia Antunes, é economista, pernambucano, também gestor de planejamento e funcionário público, possui mestrado em Economia do Trabalho pela Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente, é aluno de doutorado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Possui especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental, e é professor da Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal.

Jorge Telles lembra que o Ricardo Henriques tinha uma frase memorável: “*A Secad é movida a paixão e é necessário que a inclusão social seja promovida através da educação*”, e que ele já vinha trabalhando com economia do trabalho e pobreza no IPEA, inclusive com o tema de desigualdades sociais e mercado de trabalho. Telles pergunta: o mercado de trabalho reflete ou cria as desigualdades sociais? Responde que a desigualdade já faz parte do perfil do trabalhador a partir dos anos médios de estudo, e por isto, a escolaridade do aluno negro é inferior à do aluno branco.

Telles lembra também que Tarso Genro convidou o Ricardo Henriques para juntos, criarem a SECAD, e formou a secretaria com membros de uma ala do PT; funcionários de carreira, e especialistas da área acadêmica. “*Todos os membros do grupo formulador tinham estudado ou vivenciado a temática da exclusão e da diversidade: Aparecida Zanetti foi eleita pelos fóruns da EJA, a Carmem Gatto também veio dos grupos de EJA, o professor André Lázaro veio da academia, o Armênio veio do PT, e nós somos funcionários de carreira. Essa é a origem social dos formuladores*”. O entrevistado conclui dizendo que a SECAD também surgiu a partir dos movimentos sociais.

Os dois entrevistados concordam que o principal motivo da criação da SECAD foi a busca da reorganização da forma de tratar a agenda social por parte do PT. Afinal, a bandeira do Lula tinha sido a erradicação do analfabetismo, e a agenda da SECAD, *ampliou a agenda do Lula*. Inicialmente, existia apenas a Secretaria Especial de Erradicação do Analfabetismo, que era responsável pela Bolsa Escola; que depois veio a fazer parte do Bolsa Família.

Eram coisas soltas no MEC e a idéia da criação da SECAD era reunir o que estava à margem da educação no país. Todos os temas e públicos que eram discriminados pelas políticas sociais de até então, deveriam ser objeto de uma secretaria específica. Isto daria mais força e mais proximidade dos públicos (índios, população rural) e as políticas. A idéia era articular as políticas para os grupos excluídos.

Os temas estavam dispersos no MEC e não estavam estruturados. Havia uma coordenação da EJA que estava na secretaria de educação fundamental; havia a coordenação da educação indígena não havia a coordenação da educação para o campo, nem a educação para os negros. Esses foram criados com a SECAD. Já a educação ambiental fazia parte da secretaria executiva do MEC, mas estava isolada. Com a secretaria criou-se a coordenação, a articulação institucional de temas de diversidade de grupos externos as políticas do MEC: educação para a diversidade para esses grupos.

A partir de uma visão sistêmica incluindo uma nova agenda que entende a política educacional a partir de dois pólos:

- a) Ela deve ser georreferenciada e a demanda por educação deve atender áreas excluídas;
- b) Ela deve ser profissionalizante e vincular educação e trabalho, incluindo a expansão dos CEFETS, vindo junto com a qualificação profissional;
- c) Deve ter visão sistêmica do percurso formativo.

Marcus Antunes argumenta que a universalização do ensino fundamental garantiu a quantidade, mas não, a qualidade do ensino. O FUNDEB, por outro lado, vai garantir a qualidade e a continuidade do ensino. Mas, continua, nem todos os públicos querem a integração à sociedade, como por exemplo, os grupos indígenas e os quilombolas.

Jorge Telles informa que, até antes da criação da SECAD, havia uma concepção positivista de educação (em uma escala de evolução, vindo dos mais atrasados em direção ao mais adiantados). O foco era a de que o país era adiantado, mas havia grupos atrasados, subdesenvolvidos, e não havia políticas educacionais estruturadas. O governo FHC desenvolveu um programa em 2002, que se chamava Diversidade na Universidade, mas era uma visão elitista que concebia a trajetória educacional de forma “*elitista e meritocrática ; era uma visão tipicamente neoliberal*”. Tratava-se de uma inclusão seletiva.

8) *Carmem Gatto*

Coordenadora geral da Educação de Jovens e Adultos (EJA)

É bióloga, gaúcha, possui mestrado em Educação e doutorado em Educação de Jovens e Adultos. A entrevistada informou que a SECAD envolveu o sistema estadual e municipal de ensino para que eles assumam a EJA como modalidade de ensino básico. Com o financiamento do FUNDEB não haverá mais necessidade de elaborar programas específicos para financiar o EJA, já que esta modalidade passou a receber financiamento do fundo. A Política do MEC é incentivar para que estados e municípios assumam o EJA como direito, utilizando recursos do FUNDEB, já que são os responsáveis pela educação básica..

Pela constituição de 88, e pela Lei das Diretrizes e Bases para a educação, Lei no 5.692, o Estado tem a obrigação pelo EJA; infelizmente, esta modalidade de ensino ainda em caráter de suplência e ainda não existe como direito subjetivo, apesar de que em 2.000, as diretrizes curriculares terem regulamentado o ensino do EJA. A expectativa é que as universidades federais assumam formalmente a educação de EJA.

O Programa PROJOVEM não está na SECAD, mas no âmbito da Presidência da República, porque o “*programa dá visibilidade ao governo e exige um formato específico e focalizado*”. O MEC apenas tem assento no conselho interministerial do programa, que tem a proposta de uma especialização curricular envolvendo educação e trabalho. A entrevistada acha que o programa é “*uma política fragmentada*” pois, não está integrado ao sistema escolar. Além disto, como o programa não está integrado à política da EJA, torna-se uma “*concepção compensatória e supletiva*”. O EJA ainda é visto como uma política de “*classe, e de segunda classe*”.

Aponta que também existem razões econômicas e conceituais para que o programa não esteja sob a responsabilidade do MEC, como o entendimento da relação entre educação e trabalho. Para ela, a relação deve passar pela cooperação e pela economia solidária, com a presença de professores com qualidade. Já o entendimento do PROJOVEM é que essa relação deve passar pela formação tecnológica e pela busca a profissionalização.

Historicamente, a EJA sempre foi vista como uma política educacional excludente, buscando resgatar as pessoas do não letramento. Mas a modalidade deve oferecer educação adequada à especificidade do seu público com uma proposta pedagógica adequada.

9) Armênio Bello Schmidt

Diretoria de Educação Para a Diversidade

O entrevistado é militante do Partido dos Trabalhadores, gaúcho, graduado em Educação Física pela Universidade Federal de Santa Maria, mestrado em Ciências Políticas pelo Centro Universitário Euro Americana, de Brasília. É um bom negociador e estrategista, além de possuir boa interlocução com os movimentos sociais do campo, como o MST. Está no MEC desde fevereiro de 2004, antes da criação da SECAD que aconteceu em junho de 2004. Na época existia as Secretarias de Erradicação de Alfabetização e de Inclusão Indígena que haviam sido criadas em 2003, já no governo Lula.

Em 2004, Tarso Genro e Fernando Haddad, então, secretário-executivo do MEC, fundiram as duas secretarias e criaram a SECAD. O contexto era o de “*um governo de esquerda, com identificação com as minorias*”, e que a idéia de criação da SECAD se orientava pela preocupação com os “*movimentos sociais, as minorias excluídas que necessitavam de atendimento diferenciado, o que não era considerado pela a estrutura do MEC. Questões de gênero, alunos com fluxo diferentes, como analfabetos, EJA, índios, pessoas do campo, até então, não tinham um atendimento diferenciado*”. Além dos principais formuladores da SECAD, havia outro grupo composto por Timothy Ireland, André Lázaro e o entrevistado.

Armênio Bello argumenta que os movimentos sociais do campo e indígena sempre reivindicaram a criação de um departamento no MEC para tratar de seus interesses. A área pela qual é responsável trata do público excluído do sistema formal de ensino: quilombolas (lei 10.679, que trata do preconceito étnico-racial,); indígenas e população do campo (assentados do MST, ribeirinhos, etc), que tem carências e precisam ter *“direito ao atendimento diferenciado e o lema é tratar diferentemente os diferentes. Ainda, institucionalizar dentro do MEC e nas redes escolares municipais e estaduais”*.

O entrevistado informa que era necessário construir uma política para a diversidade, e consta na própria LDB, que é de responsabilidade dos estados e dos municípios o sistema formal de ensino. Existe uma legislação que garante que as escolas indígenas sejam bilíngües, sendo o município responsável por 99% da educação fundamental, ele é responsável por esses grupos.

A visão do PT é de que a *“educação é um direito para todos”* e os que abandonam a educação, passam a Ter direito à uma atenção especial. Bello argumenta que o governo FHC trabalhava com quantidade de alunos através da universalização do acesso, e com isso, afirmaram que 97 % da população brasileira estavam na escola. *“Acontece que a SECAD vem para atender os 3% que ficaram fora da escola, que não participaram da universalização, os que ficaram fora da universalização”*.

O entrevistado afirma que o diferencial da SECAD em relação aos outros órgãos anteriores é que ela trata a educação para cada um e respeita as diferenças. *“É mais do que tratar os excluídos: é tentar romper com as concepções históricas machistas e preconceituosas”*. Como romper os preconceitos através da educação? *A educação não é um espaço que deve reforçar estereótipos, mas deve se contrapor a eles. Esse espaço não pode reproduzir os preconceitos, mas combatê-los. ”*

O entrevistado diz que o governo pensa a escola como um espaço para enfrentar esses preconceitos, pois não se trata de somente incluir os alunos excluídos, mas *“trabalhar o tema da diversidade nas escolas, o papel do negro na sociedade, é levar para a rede de ensino a discussão desses temas.”* Informa que o Ricardo Henriques já tinha uma história de

militância, pois já estudava o racismo IPEA e, para ele, a “*militância não é separada da visão de mundo*”. Considera que, o fato de parte do grupo formulador ter tido uma militância no PT “*foi determinante na formação da SECAD, na estruturação da ideologia do governo. O Tarso, o Haddad e o Ricardo Henriques foram grandes formuladores porque conheciam a prática e apresentavam uma coerência entre ideologia e prática.*”

10) Carlos Teixeira

Coordenador de Estudos sobre Educação de Jovens e Adultos do sistema Prisional

Atualmente, a SECAD desenvolve um programa de inclusão da população carcerária em programas de educação de alfabetização de jovens e adultos em parceria com o Ministério da Justiça e a UNESCO. A EJA do ensino fundamental é de responsabilidade da SECAD e não é voltado para a educação profissional. Já o PROJOVEM propõe o *curriculum* integrado e formação profissional e educação básica, através de ações transversais. Já as propostas da SECAD pressupõem intervenção e inclusão social. As ações da SECAD relativas ao EJA vêm da experiência empírica.

Hoje existe uma demanda reprimida de 60 milhões de jovens e adultos no Brasil que não têm ensino fundamental completo; mas os programas de EJA do MEC só podem atender 2 milhões. A EJA deve ser desenvolvida pelos municípios e pelos estados.

O entrevistado afirma que a EJA “*estava perdida durante o governo FHC, como algo pouco importante da educação básica. No governo Lula, a EJA, com a criação do SECAD teve uma mudança de status.*” Enquanto o PROEJA é voltado para a educação tecnológica, a atuação da SECAD, desde 2004, tem sido transversal e atribui mais visibilidade aos sujeitos e aos diálogos internos.

11) Isabel Farah Schwartzman

Ex- assessora de gabinete da SECAD

Carioca, 35, graduada em sociologia pela University of York, mestrado em Development Management pela Universitat Bochum e mestrado em Development Studies pela University Of The Western Cape. Trabalhou como consultora da SECAD.

A entrevistada trabalhou no gabinete da governadora Benedita da Silva no Rio em 2002, na assessoria da área social do governo. Após a eleição de Lula Benedita assumiu a Secretaria Especial da Assistência e Promoção Social, onde Ricardo Henriques era o secretário-executivo. E, quando o Ricardo Henriques foi para a SECAD em 2004, a entrevistada foi trabalhar na assessoria de seu gabinete.

De acordo com a entrevistada, a SECAD tinha “*a cara do PT e era formada por várias tribos*”, compostas por funcionários públicos do Ministério da Educação; políticos do PT do Rio Grande do Sul, como o Tarso Genro; representantes de movimentos sociais com um pé na academia como a Aparecida Zanetti; intelectuais como o Ricardo Henriques e o Jorge Telles que eram do IPEA, e consultores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, como o André Lázaro.

A entrevistada considera que havia um conflito entre as concepções sobre o processo de avaliação de políticas educacionais no interior da SECAD: havia uma concepção mais quantitativa e economicista, e uma mais qualitativa. A primeira era influenciada pelos métodos e abordagens utilizadas pelo IPEA, enquanto a qualitativa sofria forte influencia dos métodos mais libertários da Educação Popular. Este conflito impediu que o processo de avaliação das ações da SECAD fosse implementado na época. A entrevistada acha que deveria Ter havido maior discussão sobre métodos de ensino e de avaliação do ensino.

Ela também acha que não adianta o órgão tratar as diferenças em si, mas têm que oferecer educação; não adianta “*se preocupar apenas com os desfavorecidos e com a mudança; tem que criar boas ações educativas*”.

Outra característica da SECAD apontada pela entrevistada foi o entendimento das diferenças de forma focalizada e a preocupação em dar uma base científica à este pensamento.

12) Fernando Haddad

Ministro da Educação

Apesar de não ter sido possível entrevistar o atual ministro da Educação, registramos aqui as linhas gerais do seu perfil. Formado em Direito pela Universidade de São Paulo, possui mestrado em Economia e doutorado em Filosofia pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professor doutor da Universidade de São Paulo.

Foi chefe de gabinete da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico do município de São Paulo, assessor especial do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; secretário-executivo do Ministério da Educação. Assumiu o Ministério da Educação do governo Lula em julho de 2005, quando o ex-ministro Tarso Genro deixou o cargo para assumir a presidência do Partido dos Trabalhadores.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez concluída a análise, pudemos identificar uma convergência de fatores que contribuíram para a introdução de temas e sujeitos *outsiders* na agenda governamental e a consequente criação da SECAD.

A desigualdade de oportunidades vivenciada por minorias identitárias e grupos excluídos como negros, índios, quilombolas, mulheres, homossexuais e trabalhadores em situação de exclusão social e de estigma sensibilizou um grupo de intelectuais, gestores públicos e uma ala de militantes do PT, no sentido de reconstruir uma modalidade de educação específica para eles. Eles compartilhavam a idéia de que a exclusão educacional de grupos *outsiders* ao sistema de ensino resultava da estrutura da desigualdade brasileira, composta pela iniquidade na distribuição de riquezas e oportunidades de acesso ao capital simbólico e cultural. Esse foi o significado intencional da criação da SECAD.

Para os formuladores do órgão, os temas e sujeitos da exclusão deveriam ser tratados de forma integrada para “*minar a discriminação e a identidade do discriminado, sendo que, o discriminador não deveria mais discriminar. Deveríamos trabalhar junto ao discriminador e, não apenas, o discriminado*”. Tarso Genro, Ricardo Henriques e Fernando Haddad e os outros formuladores compartilhavam a idéia de que as políticas educacionais do país deviam atuar nas dimensões cognitivas, simbólicas, culturais e valorativas dos alunos, profissionais da educação, educadores e gestores públicos, com a finalidade de contribuir para a redução do leque de desigualdades sociais. Nas palavras de Henriques: “*o específico nos faz diferentes; deve-se afirmar o específico e, quando o desigual anular o específico, deve-se igualar*”. A educação era vista como responsabilidade do Estado e constituía objeto de políticas públicas sistêmicas, mas particularistas.

A preocupação com a desigualdade contida no ideário do grupo refletia uma concepção do próprio governo sobre as ações do Estado para combater as iniquidades, que ultrapassava o plano econômico da distribuição de riquezas e imprimia a marca originária da ideologia do partido: a democracia direta e a participação popular. O PT, desde suas origens, concebia a democracia, não apenas como democracia política, mas, como democracia cultural, identitária, econômica, fundiária, social e das instituições do Estado. A democracia

como valor estratégico capaz de criar novos direitos e esferas públicas, promover a cidadania, regida pela maioria com a participação popular (SOUZA, 2001).

Por outro lado, a permeabilidade da ideologia do PT ao tema da diversidade está associada à própria origem do partido enquanto catalisador de uma rede de movimentos sociais com demandas de ampliação da aceitação identitária, participação popular, transformação dos direitos identitários em políticas públicas e construção de estratégias de redução da desigualdade. O partido teve um crescimento gradativo junto aos movimentos sociais, e, à medida que foi ganhando as prefeituras e os governos estaduais, foi ampliando sua base de apoio para as classes médias e segmentos empresariais.

A incorporação do tema da desigualdade social e de suas várias formas à agenda política, bem como a conversão de temas “marginais” em políticas públicas, foi uma virtude do governo Lula e do amplo espectro ideológico do PT. Indo além, podemos argumentar que esta também foi uma estratégia do governo em tentar equacionar a grave condição de desigualdade do país. Os temas considerados “exóticos” pelo governo anterior, foram, então, considerados como sendo de responsabilidade do governo, exemplo seguido por vários estados do País. Neste movimento, a desigualdade econômica foi transposta para o âmbito da educação e o discurso oficial incorporou o conceito de diversidade como sendo uma linha estratégica para lidar com a desigualdade,

Por outro lado, a desvalorização dos temas *outsiders* pelo governo FHC, especialmente, quilombolas, negros e homossexuais, criou condições para que temas marginalizados em outras áreas do Ministério da Educação, fossem cedidos à SECAD sem muita resistência à época de sua criação, evitando o surgimento de conflitos pelos temas e orçamentos. Vale lembrar que as áreas com temas *outsiders* possuíam uma dotação orçamentária mínima e que nas palavras de Jorge Telles: “*A cristalização da impotência desses temas e sujeitos está na distribuição orçamentária como um indicador de sua marginalidade no governo anterior.*”

As demandas e pressões dos movimentos sociais constituíram um fator necessário, mas, não suficiente para justificar a criação da secretaria, em um contexto de intensas expectativas de mudanças sociais em relação ao governo do PT e de forte mobilização social. Havia demandas por mais e melhor educação por parte dos grupos indígenas, dos movimentos sociais rurais, especialmente o Movimento dos Sem Terra; da Confederação dos

Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), para implantar escolas rurais; do movimento de mulheres, dos grupos de LGBTT (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e transgêneros); dos Fóruns de EJA e do Conselho Nacional de Agentes do EJA (acadêmicos, gestores do EJA, do trabalho e da educação).

O papel de interlocutor dos movimentos sociais exercido pela SECAD e que vem criando espaços de diálogo com os movimentos sociais, especialmente junto aos Fóruns de EJA, o colegiado Grupo Permanente de Trabalho de Educação no Campo (GPT), a Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena, entre outros, reflete a visão original do grupo formulador sobre o papel do Estado e da natureza das políticas públicas. Esta perspectiva considera o Estado, não apenas como o formulador de políticas, mas como uma caixa de ressonância das reivindicações populares com potencialidades para oferecer serviços de saúde, educação, habitação e emprego para a maioria da população. Foi neste cenário que surgiram os conselhos populares, como uma espécie de prefiguração de um novo Estado (SOUZA, 2001), com ênfase na democratização das instituições públicas, do seu controle e da participação popular.

Outra idéia constitutiva da SECAD foi a de que, para enfrentar a pobreza, os recursos deveriam chegar até os pobres. A questão da focalização dos gastos sociais deveria assumir um papel central e os programas compensatórios e focalizados foram considerados necessários para o horizonte de curto prazo, devendo ser combinados com ações redistributivas. Nas palavras de Ricardo Henriques:

“Por outro lado, para focalizar (...) é necessário avaliar de forma permanente os programas sociais existentes no país e no exterior (...) e, dessa forma, redesenhar continuamente os programas para que atendam aos critérios de justiça e desfrutem de eficiência e eficácia na sua implementação⁶⁶” (HENRIQUES, 2002, p. 28)

O conceito de diversidade que permeia as ações da SECAD é o eixo estruturador das ações de combate à desigualdade e, de acordo com os formuladores, a idéia de diversidade deve orientar e organizar a prática educativa, dotando-a de uma visão crítica que permita entender a cultura e a sociedade. *“A diversidade é, pois, uma cultura que a*

66 Ricardo Henriques, in *“Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo Acordo social no Brasil.” Desigualdade e Pobreza no Brasil*. IPEA. Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e do Departamento de Economia da UFF.

educação é solicitada a tornar possível.“⁶⁷ A educação poderia ressignificar a institucionalidade dos grupos excluídos e reduzir a distância de sua posição em relação à uma educação de qualidade.

Nossa interpretação é que, no entendimento dos formuladores do órgão, a diversidade representava a idéia-chave para pensar, planejar e organizar a educação, transformando-a em uma atitude política de tolerância em relação aos atributos identitários que definem a condição do sujeito social. As práticas educacionais deveriam desenvolver atitudes de tolerância e respeito à diversidade, e integradas aos conteúdos curriculares e à ação pedagógica com relação à hierarquia e à disciplina inerentes à socialização escolar.

Estes três conceitos centrais perpassam os fundamentos de criação da SECAD: diversidade, desigualdade e exclusão. O termo desigualdade social refere-se à distribuição diferenciada de capital material, cultural e simbólico produzidos por uma determinada sociedade. O conceito de diversidade reúne a situação de classe e de condições como, pertencimento étnico, diferenças etárias, de gênero, geográficas, religiosas, visões de mundo, projetos individuais, desejos, valores, experiências vividas, espacialidades e temporalidades. A visão de Capelo reforça nosso entendimento do conceito.

“As diferenças culturais encontram-se agregadas à condição de classe social, portanto, não se trata de categorias que se opõem e nem de categorias que possam ser substituídas uma pela outra. Existem situações entendidas como culturais que são usadas para manter certos segmentos sociais na exclusão. Portanto, classe social, origem étnica e situação cultural fazem parte de uma totalidade, na qual as diferenças são transformadas em desigualdades, mas não aparecem como tal”. (CAPELO, 2004, p. 37).

Os grupos sociais possuem distintas formas de simbolizar o mundo, constituindo a diversidade cultural e, como a sociedade é hierarquizada, as diferenças étnicas e culturais são transformadas em desigualdade.

O conceito de exclusão social, por outro lado, foi importado da sociologia francesa e expressa situações de ruptura da coesão social e da rede de vínculos sociais. Castel (2004) irá definir a exclusão como sendo uma condição externa à dinâmica social pela ausência de direitos, atributos ou recursos necessários para participar da vida coletiva.

67 ibidem

Os três conceitos estão relacionados. As características de classe social, origem étnica e situação cultural são determinadas por uma sociedade que transforma as diferenças em desigualdades que levam à condição de exclusão social. As desigualdades expressam a estrutura econômica e de poder do *establishment* ou da boa sociedade; a estratificação dessas diferenças são socialmente construídas ao longo do processo histórico com base em relações de poder. No Brasil, a diversidade não se manifesta apenas no âmbito cultural e étnico, mas, sobretudo, na desigualdade social.

No nosso entendimento, uma das virtudes das políticas educacionais da SECAD está na proposta de construção metodológica e pedagógica que considera a alteridade na escola, vista como uma instituição onde é possível o encontro destas diferenças e a disseminação da tolerância como formas de romper com o preconceito. A ação educativa proposta pelo órgão busca atuar no plano das políticas de reconhecimento e normatização de regras de pertencimento.

Existem inúmeras críticas às políticas sociais focalizadas, inclusive as que foram apresentadas no presente trabalho. Entretanto, a entrevista com Ricardo Henriques jogou alguma luz sobre nossa compreensão sobre esta modalidade de política. De acordo com ele, o Banco Mundial transformou o significado da focalização em “*darwinismo*”, dando uma conotação negativa ao termo. O Banco Mundial reconheceu que as políticas focalizadas não desenvolvem o país, mas impedem que sua população pobre morra de fome e evitam o risco de convulsão social. A focalização busca concentrar os gastos públicos em modalidades de proteção social especificadas por tipo e grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas.

Entendemos que para os formuladores da SECAD, a opção por políticas focalizadas resultou do fracasso da política universalizante do ensino e da criação de estratégias de educação para a diversidade, de criar uma escola inclusiva e em equacionar o problema da desigualdade educacional. A partir daí, a ação da SECAD deveria ter o foco em “*qualificar a quantidade*” e reconhecer as especificidades do universal. O desafio político do órgão, tal como indicado por seus formuladores, passou a ser a construção de uma “*força social capaz de propor opções políticas*”⁶⁸.

68 Idem

Na visão dos formuladores, a diversidade deveria estar presente na escola pois, quanto maior for a convivência entre alunos diferentes, mais o ambiente escolar se tornará criativo; a escola deve valorizar o conflito; sua ausência significa transformar a instituição em instrumento de reprodução social. O entendimento da escola como reprodutora das desigualdades tem em Bourdieu o principal defensor. O autor reafirma que a escola perpetua as desigualdades sociais, transformando as diferenças econômicas e sociais em distinções de qualidade, legitimando a transmissão da herança cultural. (1996) Por trás de sua aparente neutralidade, a escola é um fator que contribui para a conservação e reprodução das relações sociais e de poder vigentes, sendo os preconceitos e discriminações que permeiam a sociedade brasileira reproduzidos na escola.

Por outro lado, essa diversidade de sujeitos requer diferentes práticas pedagógicas. Uma das propostas para equacionar a diferença dentro da escola veio do próprio MEC ao implantar os Parâmetros Curriculares Nacionais para tratar temas transversais à pluralidade cultural⁶⁹. A concepção dialógica da escola propõe a construção do conhecimento a partir da diferença e do debate e a diversidade na escola mostra o lado positivo da diferença.

A recente preocupação com a diversidade cultural e étnica no país reflete a dificuldade da escola em dar conta da heterogeneidade social e étnico-cultural dos alunos, considerando-se que sua estrutura, organização e metodologia pedagógica tendem a atenuar as diferenças e contribuir para a hegemonia cultural dos brancos, letrados e ocidentais. O filme “*Entre os muros da escola*” reflete esta dificuldade no interior do sistema de ensino francês⁷⁰.

De um modo geral, como a política educacional é financiada pelo orçamento fiscal, durante o governo Lula houve pouca variação dos gastos públicos para a educação em todos os níveis de governo. Podemos arriscar a interpretação de que houve uma tensão constante no governo entre a dimensão da política (arranjos políticos, demandas sociais, pressões de grupos de interesses) e a dimensão econômica (condições econômicas, conjunturais e estruturais que determinam a disponibilidade de recursos escassos), influenciando as opções financeiras dos gastos públicos. O escopo e a escala dos serviços e bens sociais do governo através das políticas sociais estão diretamente relacionadas à esta tensão. (CASTRO; RIBEIRO E DUARTE, 2007).

69 Idem

70 O filme foi dirigido pelo diretor francês Laurent Cantet e ganhou a Palma de Ouro no Festival de Cannes em 2008. Baseado no livro homônimo de François Bégaudeau, o filme retrata o cotidiano de uma classe de oitava série em uma escola pública do subúrbio parisiense e as dificuldades que a instituição, através dos professores, enfrenta para lidar com a diversidade étnica, cultural e social. Bégaudeau, professor de francês na vida real, também é o ator principal do filme.

Desde a sua criação, a SECAD atuou simultaneamente no plano institucional, enquanto secretaria ministerial e, no plano político como interlocutor estatal dos setores *outsiders*, permitindo a coexistência institucional de ações políticas e técnicas, científicas; na versão de Ricardo Henriques, esta situação criou um caráter estratégico, e outro, operacional. Esta atuação bifronte da SECAD é inerente à concepção da educação de qualidade que possa emancipar o saber popular e romper com a negatividade atribuída ao diferente. Um dos métodos pedagógicos privilegiados pelo órgão se baseava em princípios da educação popular com base no método pedagógico de Paulo Freire.⁷¹ A metodologia pedagógica *diferencialista* atribui importância à construção conjunta do aprendizado entre educador e educando e incentiva uma atuação institucional ativa e participativa, além de criar um elo entre a formulação da política e a participação política.

Para tanto, as políticas educacionais deveriam garantir o acesso, a permanência e a qualidade na educação além de contribuírem para superar a desigualdade, o preconceito e a intolerância, e “*contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos, em especial jovens e adultos, em políticas públicas que assegurem a ampliação do acesso à educação continuada*”⁷².

O caráter estratégico da SECAD era revelado quando a instituição canalizava ações contra a desigualdade transpostas para o plano educacional e ia ao encontro dos interesses de movimentos sociais que apoiavam e apóiam o governo Lula e que tradicionalmente, formavam a base de apoio político do PT. Vale lembrar que a preocupação com a desigualdade social fazia parte da ideologia do PT e da visão dos formuladores, fatores que convergiram para a criação de uma secretaria de educação para a diversidade extremamente politizada.

O caráter político da SECAD está imerso nas ações promotoras da esfera pública onde ocorre a interlocução entre os grupos excluídos e o Estado, no âmbito do MEC e em torno da educação para a diversidade, construindo uma dimensão argumentativa na relação entre Estado e sociedade.

71 O sistema de educação proposto por Freire distinguia-se pelas seguintes características: incluía uma técnica de alfabetização que possibilitava o domínio da leitura e da escrita com conteúdos voltados para o exame crítico dos problemas sociais, políticos e econômicos vividos pelos alfabetizandos. A concepção de mundo, de homem e de sociedade são os três pólos que sustentam o método e manifestam -se como uma unidade dialética em cuja trama um se acha necessariamente remetido aos demais. O pólo ‘mundo’ compreende os elementos da natureza, como também, pode ser tomado no sentido de realidade social, espaço histórico e mundo da opressão de classe e de múltiplas contradições.

72 De acordo com o site do mec. www.mec.gov.br. acesso em 24/08/2008

O caráter técnico ou operacional da SECAD, por outro lado, deveria dar “*efetividade à política educacional*”, e tratar a educação de forma coerente e reestruturar o sistema de ensino, devendo para tanto, criar uma estrutura institucional em torno da idéia de diversidade. Isto significava levar a alfabetização até os limites sociais: presídios, índios, quilombolas, entre outros, ações canalizadas através da atuação do órgão na mudança da metodologia de formação de professores e no desenvolvimento dos conteúdos curriculares; já o caráter técnico e institucional deveria ser canalizado na gestão do sistema educacional.

Atribuímos grande mérito aos formuladores da SECAD por terem conseguido canalizar para a agenda de decisão do governo, temas e sujeitos que dela estavam excluídos. Entretanto, uma crítica que fazemos à atuação da SECAD é o fato de que, muitas vezes, o discurso e as práticas dos formuladores assumem um distanciamento do plano material e objetivo: tem-se a impressão de ocorrer um deslocamento do embate das relações sociais e políticas para o plano simbólico e discursivo. O conflito desloca-se, exclusivamente para o plano dos valores e das idéias, criando um distanciamento entre intenção e gesto.

Outra questão a ser ressaltada é a identificação de duas visões de desigualdade entre os formuladores da SECAD: uma, de natureza econômica e técnica, e outra mais política e crítica; ou uma dimensão econômica da desigualdade e uma dimensão política, distinção característica das sociedades modernas.

Separar a desigualdade econômica do tecido social e construí-la num domínio autônomo nos remete à crença em ações econômicas revestidas de um automatismo direto entre a redução da desigualdade via escolaridade – transformando o mundo cultural dos indivíduos – e as mudanças consequentes, visando, principalmente, a prosperidade individual. Um cidadão-consumidor cuja ambição política se confunde com a idéia de liberdade negativa, ou seja, com o poder realizar tudo que seja permitido por lei e não ser tolhido em seus movimentos. (BIGNOTTO, 2008) Adam Smith (1963) diferenciou a ação econômica da ação em geral como sendo o tipo de ação que escapa à moralidade sem ser contrária à moral. Mas, optamos por manter distância da idéia da capacidade da economia por si só resolver os problemas sociais; antes, entendemos que a economia deveria ser um instrumento nas mãos da política.

É inegável que a Educação Popular ganhou uma nova vitalidade no interior do Estado sob a forma de políticas educacionais públicas, inclusive as que vêm sendo

elaboradas pela SECAD; e como um modelo teórico reconceituado, tem oferecido a alternativa de reforma do sistema de ensino público. O modelo teórico da educação popular elaborado a partir do conhecimento do sujeito e da noção de ensinar a partir de palavras e temas geradores, enquanto ato de transformação social e política, é um importante legado à pedagogia crítica. Entretanto, o isolamento da dimensão política da educação, pode conduzir à uma visão utópica de sociedade ideal habitada por sujeitos educados de forma ideal, com o apelo a um Estado enquanto instituição ordenadora do social, onde o interesse individual coincide com o interesse geral, também pode levar ao afastamento da realidade social.

A separação das duas dimensões, leva à possibilidade de se criar um campo de reflexão onde uma possa predominar sobre a outra.

**SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
Esplanada dos Ministérios – Ministério da Educação**

Estrutura e cargos atuais:

Secretário

André Lázaro

(061) 2104-8432

Chefe de Gabinete

André Bucar

(061) 2104-8067

Diretoria de Políticas de EJA (DPEJA)

Jorge Teles

(061)2104-9530/2104-9426

Diretoria de Educação Para a Diversidade (DEDI)

Armênio Schmidt

(061) 2104-6293/2104-6294

Diretoria Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania (DEIDHUC)

Jaqueline Moll

(061) 2104 8209/2104 8808

Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais

(DEAVE)

Daniel Ximenes

(061) 2104 6254/2104 6084

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio H.; COIMBRA, M. A.; SANTOS, Wanderley G. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 1987.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. **The social policies of Lula's administration**. Tradução: Enrique Julio Romera. *Novos Estudos*, CEBRAP [online].vol.1, SelectedEdition Available Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php>. Electronic Document Format (ISO) Acesso em: 2005.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A grande mudança: conseqüências econômicas da transição política no Brasil**. São Paulo: Editora Codex, 2003.

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Revan, 2000.

AZEVEDO, Janete. **Década de 90: Prioridade e Perspectivas de Políticas Públicas**. Políticas Sociais e Organização do Trabalho, Brasília, IPEA, v. 4, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Política em Habermas e Rawls. **XXIV Encontro da ANPOCS**. 2003. Disponível em: <bibliotecavirtual.clacso.org.br>. Acesso em 25 out. 2008.

BARROS, Jose D`Assunção. (2005) *Igualdade, desigualdade e diferença: em torno de três noções*. *Análise Sociológica*, vol. XL (175), 245-366. São Paulo.

BIGNOTTO, Newton. **Uma sociedade sem virtudes?**. In: O esquecimento da política. Aduato Novaes (Org.) São Paulo: Agir, 2006.

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanette. **Política Social, fundamentos e história**. São Paulo: Editora Cortez, 2006.

BOITO. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**, Editora Revan, Rio de Janeiro, v 4, n.17, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **A miséria do mundo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

_____ A Escola conservadora: as desigualdades frente à escola e a cultura. In: Nogueira, A. M. e Catani, A. (orgs.). **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BUARQUE, Cristovam. *Diversidade na Educação. Reflexões e Experiências*. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Média e Tecnológica. Brasília, 2003.

CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da Burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CAPELO, Maria Regina. **Diversidade sociocultural na escola e a dialética da exclusão/inclusão**. In: GUSMÃO, Neusa M. de (Org.) *Diversidade, Cultura e Educação: olhares cruzados*. São Paulo: Biruta, 2003.

CARDOSO, Ruth. **A trajetória dos movimentos sociais. Anos 90: Política e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Brasiliens, 1994.

CARVALHO, J. S. F. **Podem a ética e a cidadania ser ensinadas?** In: (Org.). *Educação, cidadania e direitos humanos*. Petrópolis: Vozes, 2004.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

CASTRO, Jorge; RIBEIRO, José A; DUARTE, Bruno.C. **Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e tensões no Período 1995-2005**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

CARREIRÃO, Yan. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 22, p. 179-194, jun. 2004.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A penosa evolução do ensino**. In: Pisa, Brasília. 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão; SADECK, Francisco. Financiamento do gasto em educação nas três esferas de governo em 2002. **Texto para Discussão** n. 955, Brasília: IPEA, 2003.

CAVALIERE, Ana Maria V. Educação Integral: Uma nova identidade para a escola brasileira?. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.23, n. 81, dez. 2002.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building**. Baltimore, U.S.A.: Johns Hopkins University Press, 1983.

COSTA, Marisa V.; SILVEIRA, Rosa H.; e SOMMER, Luis H. Estudos Culturais, Educação e Pedagogia. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 23, mai./ago. 2003.

COUTO, Cláudio e ABRÚCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, São Paulo., v.15, n. 2, nov 2003.

COUTO, Cláudio. **O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo. (1989 – 1992)**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

DAGNINO, Evangelina. (Org.) **Anos 90: Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DRAIBE, Sônia Miriam. (2006) *Bolsa Escola e Bolsa-Família*. Cadernos 76, UNICAMP, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas. Campinas. NEPP.

ELIAS, Norbert. (1994) **Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das Relações de Poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Zahar.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v.18, n.51, feb 2003.

FREITAS, Nei. Gestão Local: gestão educacional na intersecção das políticas federal e municipal. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 2, jul. 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n.100, oct. 2007.

FIORI, José Luis. **Os Moedeiros Falsos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

FLEURY, M.T.L. Gerenciando a diversidade cultural abaixo do Equador. **Revista de Ciências da Administração**. Porto Alegre, v. 9, n. 18, mai./ago. 2002.

FREITAS, Rosana. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, v. 10. jan./jun. 2007.

GAMBLE, Andrew. **The free economy and the strong state**. Cambridge: Cambridge Univeristy Press, 1994.

GOHN, Maria da Glória. **Novas teorias dos movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **História dos movimentos e das lutas sociais. A construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Teoria de La acción comunicativa II. Racionalidad de La acción y racionalización social**. Madrid: Taurus, 1987.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1982.

HADDAD,Sérgio; DI PIETRO, Maria Clara. Escolarização de Jovens e Adultos. **Revista Brasileira de Educação**. Campinas, n.14, p. 108-130, mai./ago. 2000.

HALL, Stuart. **The Question of Cultural Identity Stuart Hall** . In: **Readings in contemporary political sociology**. London: Sage Publications, 1996.

HENRIQUES, R. , PAES DE BARROS, R.; MENDONÇA, R. **Pelo fim das décadas perdidas:educação e desenvolvimento sustentado no Brasil**. Texto para discussão N° 857. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

HENRIQUES, R.; BARROS, Ricardo P. de; MENDONÇA, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: n. 42, fev 2002.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Electronic Document Format (ABNT). Cad. CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, nov. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: n. 11, may 2009.

JACOBI, Pedro R. **Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina**. Electronic Document Format (ISO) JACOBI, Pedro R.. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. Ciências da saúde coletiva [online]. v. .7, n. 3, p. 443-454. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-812.>

JESSOP, Bob. Teorias Recientes sobre El Estado Capitalista, in: **Crítica de La Economia Política**. Madrid: dec. 1980.

JOBERT, Bruno e MUELLER, P. **L'état en action: politiques publiques et corporativismes**. Paris:Presses Universitaires de France, 1987.

JOHN, Peter. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

KERSTENETZKY,Célia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?**. Disponível em: <<http://.anpec.org.br/encontro2006/artigos/AO6A001.pdf>>. Acessado em: março de 2008.

KINGDOM, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Boston: Little Brown and Company, 1984.

KURZ, Robert. **Os últimos combates**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

LEITE, S.U. Cultura popular: esboço de uma resenha crítica. **Revista Civilização Brasileira**. São Paulo, vol. 4, n. 3, 1965.

LENHARDT, Gero; OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. **Tempo Brasileiro**. Rio de Janeiro: n. 79, 1984.

LIBÂNEO, José C.; OLIVEIRA João F.; TOSCHI, Mirza S. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

MARTINS, Carlos Eduardo. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n.1, jan./jun. 2007.

MARQUES, Rosa M. e MENDES, Áquila. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 1, jan/jun. 2007.

NOVAES, Adauto. (Org.) **O Esquecimento da Política**. São Paulo: Agir, 2007.

NOVELLI, Jose Marcos N. **A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula: uma abordagem sociopolítica.** Galvão & Novelli, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. Capitalismo e Política: um paradoxo letal. In: **O Esquecimento da Política.** (Org.) Aduino Novaes. São Paulo: Agir, 2008.

OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado Social Moderno. **Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

PEREIRA, Bresser L.C.A. **Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** São Paulo: FGV, 1997.

PIETRO, Maria Paula Espina. La tolerancia en la sociedad de las paradojas. In: **Encontro Sobre a Tolerância na América Latina e Caribe.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SALAMA, P.; VALIER, J. **Pobrezas e desigualdades no 3º mundo.** São Paulo: Nobel, 1997.

SAVIANI, Dermerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade.** Campinas: v. 28, n. 100, oct. 2007.

SCHARTZMAN, Simon. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo, n. 55, nov, 1999.

SILVA, Felipe Carreira. Habermas e a esfera pública: Reconstruindo a História de Uma Idéia. **Sociologia. Problemas e Práticas.** São Paulo, n. 35, p. 117-138, 2001.

SMITH, Adam. **The Theory of Moral Sentiments.** Oxford: Works, 1963.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH 39: 11-24.** Salvador, 2003.

_____. **Governos Locais e gestão de políticas sociais.** São Paulo Perspectiva São Paulo, v. 18, n. 2, Abr./jun., 2004.

TAPIA, Jorge R.B.; GOMES, Eduardo R. **Idéias, interesses e mudanças institucionais**. Tempo Social. São Paulo, v. 20, n. 1, 2008.

TAYLOR, Cox Jr. **A comment on the language of diversity**. Organization. Berrett-Koehler Publishers. London, v. 1, p. 51-58, 1991

TAYLOR, P. & HALL, R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova. São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

THEODOLOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. **Public Policy . The Essential Readings**. Prentice Hall, New Jersey: California State University, Northridge, 1995.

THÉRET, Bruno. **Instituições entre as estruturas e as ações**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 2, (2003).