

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Aline de Castro Delevati

**A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA  
EDUCAÇÃO INCLUSIVA (2007-2018): DESAFIOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE  
SISTEMAS EDUCACIONAIS INCLUSIVOS NO BRASIL**

Porto Alegre

2021

**Aline de Castro Delevati**

**A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA  
EDUCAÇÃO INCLUSIVA (2007-2018): DESAFIOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE  
SISTEMAS EDUCACIONAIS INCLUSIVOS NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Claudio Roberto Baptista.

Linha de Pesquisa: Educação Especial e Processos Inclusivos

Porto Alegre

2021

“É preciso ter esperança. Mas tem de ser esperança do verbo esperar. Porque tem gente que tem esperança do verbo esperar. Esperança do verbo esperar não é esperança, é espera. ‘Ah, eu espero que melhore, que funcione, que resolva’. Já esperar é ir atrás, é se juntar, é não desistir. É ser capaz de recusar aquilo que apodrece a nossa capacidade de integridade e a nossa fé ativa nas obras. Esperança é a capacidade de olhar e reagir àquilo que parece não ter saída. Por isso, é muito diferente de esperar; temos mesmo é de esperar!”

Paulo Freire

### CIP-Catálogo na Publicação

Delevati, Aline de Castro  
A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA  
PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA (2007-2018):  
DESAFIOS PARA A CONSTITUIÇÃO DE SISTEMAS EDUCACIONAIS  
INCLUSIVOS NO BRASIL / Aline de Castro Delevati. --  
2021.  
290 f.  
Orientador: Claudio Roberto Baptista.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de  
Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Política Nacional de Educação Especial na  
Perspectiva da Educação Inclusiva. 2. Educação  
Especial. 3. Ciclo de Políticas. 4. Modelo dos  
Múltiplos Fluxos de Kingdon. 5. Pensamento Sistêmico.  
I. Baptista, Claudio Roberto, orient. II. Título.

## AGRADECIMENTOS

Ao finalizar a trajetória de pesquisa, dedico esta conquista a todos que estiveram ao meu lado:

Ao meu pai, que se sentiria muito orgulhoso, se aqui estivesse.

Ao meu esposo, Marcelo Delevati, e meu filho, Leandro Delevati, pela paciência e apoio incondicional.

À minha mãe, pelo apoio e incentivo.

Aos meus irmãos, Sheila e Charles, que sempre manifestam orgulho por minha trajetória.

Aos amigos e amigas da Escola Osório Ramos Corrêa, parceiros de luta e de sonhos.

Aos colegas do NEPIE, companheiros nesta trajetória. Gratidão pelas contribuições nesta pesquisa.

Ao meu orientador, Claudio Baptista, pela oportunidade de aprendizagens e pela confiança sempre depositada.

Em tempos de pandemia, gratidão pela saúde e pela vida!

## RESUMO

A presente tese investiga uma política pública de educação que alterou a perspectiva historicamente associada à escolarização das pessoas com deficiência no Brasil: a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Divulgado em 2008, seu texto apresentou um conjunto de diretrizes objetivando a transformação dos sistemas de ensino brasileiros. Após uma década (2008-2018), considerando os avanços e fragilidades, esta tese problematiza a questão: por que a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos ainda é um desafio no Brasil? A partir do problema em tela, a tese tem por objetivo central analisar as diretrizes anunciadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva em termos de eixos predominantes e de singularidades na instituição de novas perspectivas educacionais, considerando a história da educação especial brasileira. Destacam-se como objetivos específicos: investigar a participação e influência dos atores sociais implicados no processo de formulação das diretrizes educacionais relativas à educação especial; identificar os principais programas e ações desenvolvidas pelo Governo Federal visando a promoção de sistemas educacionais inclusivos no Brasil. O Pensamento Sistêmico articulado às abordagens de análises de políticas públicas, Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon e Ciclo de Políticas de Ball, Bowe e Gold constituem os referenciais teóricos. A pesquisa, de natureza qualitativa, utiliza como instrumentos de produção de dados a análise documental, a análise de indicadores educacionais e entrevistas. Entre os documentos analisados constam: teses, dissertações, documentos normativos e orientadores de programas, políticas e ações do governo federal, indicadores educacionais, relatórios de gestão, com prioridade aos marcos legais instituídos após 2008. O estudo aprofundou o conhecimento sobre o processo de formulação desta Política, considerando os processos pré-decisórios, a dinâmica do grupo de trabalho que se ocupou da elaboração do texto, a definição de alternativas, os conceitos em disputas, com atenção especial ao papel dos atores e das instituições envolvidas. Buscou-se refletir ainda sobre os efeitos destas diretrizes, as tensões, influências e resistências contínuas e a implicação deste processo de formulação na implementação das diretrizes da Política investigada. A investigação concluiu que a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, fundamentada na concepção dos direitos humanos, trouxe avanços quanto à garantia do direito à educação, ampliação de matrículas e de estrutura de apoio nas escolas, modificando os contextos nos quais os alunos estão inseridos. Apresentou singularidades ao orientar a escola comum como direito de todos, direcionando as ações políticas para a escola regular; avançou ao definir a educação especial como uma modalidade de ensino transversal, como um apoio não substitutivo à escolarização no ensino comum, além de incluir o ensino superior em suas diretrizes. Contudo, a Política apresentou fragilidades que se associam: à relação público-privado e a continuidade de financiamento de espaços segregados de escolarização, à necessidade de avanços quanto às definições do atendimento educacional especializado, no sentido de garantia de um serviço que seja articulado ao ensino comum, assim como à ausência de definições acerca das diretrizes para formação de professores na área da Educação Especial.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva; Política Educacional; Educação Especial; Ciclo de Políticas; Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon; Pensamento Sistêmico.

## ABSTRACT

### **National Policy of Special Education in the Perspective of Inclusive Education (2007-2018): challenges for the constitution of inclusive educational systems in Brazil**

This thesis investigates a public education policy that has changed the perspective historically associated with the schooling of people with disabilities in Brazil: The National Policy of Special Education in the Perspective of Inclusive Education, published in 2008. Its text presented a set of guidelines aimed at transforming Brazilian education systems. A decade after the issue (2008-2018), considering the advances and weaknesses, this thesis problematizes the question: why is the transformation of education systems into inclusive educational systems still a challenge in Brazil? From the problem on screen, the central objective of the thesis is to analyze the guidelines announced in the National Policy of Special Education in the Perspective of Inclusive Education, in terms of predominant axes and singularities in the institution of new educational perspectives, considering the history of Brazilian special education. Specific objectives stand out: to investigate the participation and influence of social actors involved in formulating education guidelines related to special education; to identify the main programs and actions developed by the Federal Government aiming at the promotion of inclusive educational systems in Brazil. The theoretical references are Systemic Thinking, articulated to public policy analysis, Kingdon's Multiple Streams Approach, and Policy Cycle of Ball, Bowe and Gold. The qualitative research uses analysis of documents, educational indicators, and interviews as instruments of data production. Among the documents analyzed, there are theses, dissertations, normative documents, and advisors of programs, policies, and actions of the federal government, educational indicators, management reports, with priority to the legal frameworks established after 2008. The study deepened the knowledge about the process of formulating this Policy, considering the pre-decision-making processes, the dynamics of the working group that was involved in the elaboration of the text, the definition of alternatives, the concepts in disputes, with special attention to the role of the actors and institutions involved. We also sought to reflect on the effects of these guidelines, the tensions, influences, and continuous resistances, and the implication of this formulation process of implementing the investigated Policy guidelines. The analysis concluded that the National Policy of Special Education in the Perspective of Inclusive Education, based on the conception of human rights, brought advances in the guarantee of the right to education, expansion of enrollment and support structure in schools, modifying the contexts in which students are inserted. It presented singularities by taking the common school as a right of all, directing political actions to the regular school; it progressed by defining special education as a transversal teaching modality, non-substitute support for schooling in common education, besides including higher education in its guidelines. However, the Policy presented weaknesses that are associated with: the public-private relationship and the continuity of financing of segregated spaces of schooling, the need for advances in the definitions of specialized educational care, in the sense of ensuring a service that is articulated to regular education, as well as the absence of definitions about the guidelines for teacher education in the area of Special Education.

**Keywords:** National Policy of Special Education from the Perspective of Inclusive Education; Educational Policy; Special Education; Policy Cycle; Kingdon's Multiple Streams Approach; Systemic Thinking.

## RESUMEN

### **Política Nacional de Educación Especial en la perspectiva de la Educación Inclusiva (2007-2018): desafíos para la constitución de sistemas de educación inclusiva en Brasil**

Esta tesis analiza una política de educación pública que ha cambiado históricamente la perspectiva asociada a la escolarización de las personas con discapacidad en Brasil: la Política Nacional de Educación Especial en la perspectiva de la Educación Inclusiva. El texto publicado en 2008 presentó un conjunto de directrices destinadas a transformar los sistemas educativos brasileños. Después de una década (2008-2018), considerando los avances y debilidades, esta tesis problematiza: ¿por qué la transformación de los sistemas educativos en sistemas de educación inclusiva sigue siendo un desafío en Brasil? A partir del problema enunciado, el objetivo central de la tesis es analizar las directrices divulgadas en la Política Nacional de Educación Especial en la perspectiva de la Educación Inclusiva respecto a los ejes predominantes y específicos en la organización de nuevas perspectivas educativas, considerando la historia de la educación especial brasileña. Los objetivos específicos son: investigar la participación e influencia de los actores sociales involucrados en el proceso de formulación de las directrices educativas para la educación especial; identificar los principales programas y acciones desarrolladas por el Gobierno Federal con el objetivo de promover sistemas educativos inclusivos en Brasil. El Pensamiento Sistémico articulado a los enfoques de análisis de políticas públicas, el Modelo de Múltiples Flujos de *Kingdon* y el Ciclo de Políticas de Ball, Bowe y Gold constituyen las referencias teóricas de este estudio. La investigación, de carácter cualitativo, utiliza el análisis documental, el análisis de indicadores educativos y las entrevistas como instrumentos de producción de datos. Entre los documentos analizados se encuentran: tesis, disertaciones, documentos normativos y directrices de programas; políticas y acciones del gobierno federal, indicadores educativos, informes de gestión, dando prioridad a los marcos legales establecidos después del 2008. El estudio profundizó respecto al conocimiento en el proceso de formulación de esta Política, considerando los procesos pre-decisionarios, la dinámica del grupo de trabajo que se encargó de la elaboración del texto, la definición de alternativas y los conceptos en disputa; con especial atención al papel de los actores e instituciones involucradas. Asimismo, se reflexionó sobre los efectos de estas directrices, las tensiones, influencias, resistencias constantes y la incidencia del proceso de formulación en la implementación de las directrices de la política analizada. La investigación concluyó que la Política Nacional de Educación Especial en la perspectiva de la Educación Inclusiva, basada en la concepción de los derechos humanos, aportó avances en la garantía del derecho a la educación, la ampliación de la matrícula y la estructura de apoyo en las escuelas, transformando los contextos en los que están inseridos los estudiantes. Presentó singularidades en la orientación de la escuela común como un derecho de todos, direccionando las acciones políticas para la escuela regular; avanzó en la definición de la educación especial como una modalidad de enseñanza transversal, como un apoyo no sustitutivo de la escolarización en la educación común, además de incluir la educación superior en sus directrices. Sin embargo, la Política presentó falencias que se asocian: a la relación público-privada y el financiamiento continuo de los espacios escolares segregados, a la necesidad de avanzar en las definiciones de asistencia educativa especializada, para

garantizar un servicio articulado a la enseñanza común, así como la falta de definiciones sobre las directrices para la formación de profesores en el área de Educación Especial.

**Palabras-clave:** Política Nacional de Educación Especial en la Perspectiva de la Educación Inclusiva; Política Educativa; Educación Especial; Ciclo de Políticas; Modelo de Múltiples Flujos de *Kingdon*; Pensamiento Sistémico.

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL EM 1974. ....	62
TABELA 2 – NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO COM MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL.....	62
TABELA 3 – NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS ENSINO REGULAR X INSTITUIÇÕES – (PÚBLICO E PRIVADAS).....	63
TABELA 4: RECURSOS FINANCEIROS PROGRAMA ESCOLA ACESSÍVEL 2013.. ..	159
TABELA 5 – PAREAMENTO DO BPC NA ESCOLA 2010. ....	160
TABELA 6: EVOLUÇÃO DO PROGRAMA – MUNICÍPIOS-POLOS E DE ABRANGÊNCIA.....	165

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: CLASSES COMUNS DO ENSINO REGULAR X CLASSES ESPECIAIS E ESCOLAS ESPECIALIZADAS. ..84	
GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NAS MATRÍCULAS DE ALUNOS COM NECESSIDADES EDUCACIONAIS ESPECIAIS. ....85	
GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL (CLASSES COMUNS X CLASSES ESCOLAS ESPECIALIZADAS).....100	

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO/ANO DO FUNDEF.....	77
QUADRO 2: ORÇAMENTO PREVISTO E REALIZADO SEESP – 1997-2006. ....	82
QUADRO 3: COMPARATIVO: VERSÃO PRELIMINAR X VERSÃO FINAL DO TEXTO DA PNEPEI. ....	113
QUADRO 4: PESQUISADORES DO GRUPO DE TRABALHO E ÁREAS DE ATUAÇÃO .....	131
QUADRO 5: MARCOS POLÍTICO-LEGAIS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL DE 2008-2015. ....	148

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1: III SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE GESTORES E EDUCADORES. ....	106
---	-----

## LISTA DE SIGLAS

AEE – Atendimento Educacional Especializado  
APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CENESP – Centro Nacional de Educação Especial  
DDPE – Diretoria de Políticas de Educação Especial  
EB – Educação Básica  
FENAPAES – Federação Nacional das APAES  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IBC – Instituto Benjamin Constant  
INES – Instituto Nacional de Educação de Surdos  
MEC – Ministério da Educação  
NEPIE – Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PAEE – Público-alvo da Educação Especial  
PME – Plano Municipal de Educação  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNEEPEI – Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROESP – Programa de Apoio à Educação Especial  
RSL – Revisão Sistemática da Literatura  
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade  
SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão  
SEESP – Secretaria de Educação Especial  
SRM – Sala de Recursos Multifuncional  
TEA – Transtorno do Espectro do Autismo  
TGD – Transtornos Globais do Desenvolvimento  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2. CAMINHOS METODOLÓGICOS E TEÓRICOS.....</b>	<b>23</b>
2.1. PENSAMENTO SISTÊMICO .....	26
2.2. REFERENCIAIS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	37
2.2.1. Ciclo de Políticas .....	37
2.2.2. Formulação de políticas públicas: contribuições de John Kingdon .....	44
2.2.3. Fluxo dos Problemas ( <i>Problem Stream</i> ).....	46
2.2.4. Fluxo das Políticas ou Soluções ( <i>Policy Stream</i> ) .....	47
2.2.5. Fluxo Político ( <i>Political Stream</i> ).....	48
2.2.6. Modelo dos Múltiplos Fluxos.....	49
2.2.7. Processos de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008.....	50
<b>3. HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL.....</b>	<b>53</b>
3.1. Novas Perspectivas para a Educação Especial no Brasil: 2003 a 2006.....	78
<b>4. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA.....</b>	<b>91</b>
<b>5. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA.....</b>	<b>111</b>
5.1. O OBJETIVO .....	116
5.2. MARCOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS.....	118
5.3. A EDUCAÇÃO ESPECIAL E A PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA 122	
5.4. PÚBLICO-ALVO.....	127
5.5. DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA .....	135
<b>6. A TRAJETÓRIA.....</b>	<b>146</b>
6.1. MARCOS POLÍTICO-LEGAIS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL DE 2008-2015 .....	147
6.2. PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES .....	158
6.2.1. Programa Escola Acessível .....	158

6.2.2.	BPC na Escola .....	159
6.2.3.	Transporte Escolar Acessível .....	161
6.2.4.	Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.....	161
6.2.5.	Educação Inclusiva: Direito à Diversidade .....	162
6.2.6.	Programa: Formação Continuada de Professores na Educação Especial – Modalidade a Distância.....	166
<b>7.</b>	<b>REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA E A METAPESQUISA: Fundamentos, processos e contribuições.....</b>	<b>169</b>
7.1.	REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA (RSL): definições .....	169
7.1.1.	REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA (RSL): Descrevendo o Processo 170	
7.2.	METAPESQUISA: CONSIDERAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	173
<b>8.</b>	<b>A PERSPECTIVA INCLUSIVA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: CONTRIBUIÇÕES DE PESQUISAS PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM CENÁRIO BRASILEIRO</b>	<b>176</b>
8.1.	Região Norte.....	176
8.2.	Região Nordeste .....	179
8.3.	Região Centro-Oeste.....	184
8.4.	Região Sudeste .....	187
8.5.	Região Sul .....	193
8.6.	Em Busca de Uma Síntese.....	206
<b>9.</b>	<b>A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA E A VISÃO DOS AUTORES / ATORES:.....</b>	<b>211</b>
<b>10.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>243</b>
<b>11.</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>266</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo resulta de anos de estudos, experiências, trabalho e pesquisa voltados para às políticas educacionais, em especial, na área da Educação Especial. Como coordenadora pedagógica da Rede Municipal de Ensino de Gravataí, no Rio Grande do Sul, pude experienciar nos últimos vinte anos, em diferentes lugares e cargos, as políticas e programas voltados para os alunos considerados como público-alvo da educação especial.

No ano de 2007, enquanto atuava como assessora pedagógica da SMED/Gravataí, acompanhei a implementação das primeiras salas de recursos em projetos pilotos na cidade. Como coordenadora do Núcleo de Educação Especial da secretaria entre 2009 e 2010, acompanhei a implantação de inúmeras salas de recursos nesta Rede, contribuí com o planejamento de cursos de formação continuada para professores que atuavam no AEE, participei de Seminários do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, assessorei escolas quanto aos programas de assistência técnica e financeira que destinava recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, entre outras ações.

Em 2010 assumi como professora de uma sala de recursos; nesse ano também ingressei no Mestrado no PPGEDU/UFRGS. A experiência como professora do Atendimento Educacional Especializado possibilitou que eu colocasse em prática as diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no contexto de uma escola municipal, considerada pioneira na Rede Municipal de Gravataí quanto à perspectiva inclusiva, EMEF Osório Ramos Corrêa.

Em 2012, como diretora desta escola, vivenciei a política de um outro lugar, dentro de um processo de gestão democrática, na qual as discussões e definições sobre aplicação de recursos, questões pedagógicas e administrativas estavam articuladas ao Conselho Escolar. Nesse período pude acompanhar a execução de recursos financeiros do Programa Escola Acessível, acompanhar o Programa BPC na Escola, a formação continuada na escola e outros programas e projetos nacionais e locais.

Em diferentes lugares e contextos, como educadora e pesquisadora, acompanhei um período em que a educação especial modificou suas diretrizes políticas, passando a investir em estrutura física, humana, na formação de professores e gestores, com foco na escola pública regular. Embora as questões que sempre acompanharam o processo de escolarização

de alunos com deficiência estivessem presentes nos discursos de professores e gestores – “não estou preparado”, “o lugar desse aluno não é aqui” –, percebia avanços e mudanças no contexto da comunidade escolar.

A matrícula de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades crescia a cada ano nesta escola, desafiando a gestão escolar na busca por apoios, profissionais, infraestrutura física e formação para todos os segmentos da comunidade escolar.

Na dissertação do Mestrado realizei uma investigação sobre o processo de implantação do Programa de Implantação das salas de recursos multifuncionais na Rede Municipal de Gravataí, procurando compreender a natureza do atendimento educacional especializado na visão dos professores que atuavam nesta função. Em minha trajetória de pesquisadora e professora, a relação entre teoria e prática sempre estiveram presentes e contribuíram para a reflexão-ação-reflexão, em um contínuo processo em que modificou minhas percepções sobre a educação, gestão e pesquisa.

O contexto político dos últimos anos, desencadeado por um processo de ruptura democrática após 2016, tem provocado retrocessos nas políticas sociais que foram desenvolvidas no Brasil desde 2003, no primeiro mandato do Governo Lula. Entre os retrocessos anunciados está a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

Assim, apresento como um novo desafio o estudo de uma política pública que alterou a perspectiva historicamente associada à escolarização das pessoas com deficiência, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. O texto divulgado em 2008 apresentou para a sociedade um conjunto de diretrizes com o objetivo de transformar os sistemas educacionais brasileiros, historicamente marcados pela segregação, em sistemas educacionais inclusivos.

Após uma década da elaboração do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2018), esta tese problematiza o objetivo central desta Política, buscando compreender por meio do estudo de seu processo de elaboração e implementação por que a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos ainda é um desafio no Brasil. Nesse percurso investigativo, alguns questionamentos são fundamentais para a reflexão proposta no problema de pesquisa anunciado. As questões sinalizadas a seguir indicam um caminho a ser investigado na busca de conhecimentos que possibilitem a reflexão sobre a problemática em tela.

- Considerando o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL,2008), quais as evidências de rupturas e continuidades com perspectivas e modelos de escolarização e de deficiência presentes em documentos anteriores?
- Qual a participação, ação e interesses dos atores envolvidos na formulação da política de educação especial no Brasil no período analisado?
- Quais os principais elementos da implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) (programas, ações, diretrizes normativas, decretos, leis) e como o Governo Federal, por meio do MEC/SEESP, atuou para orientar e subsidiar os sistemas de ensino na busca de sua transformação em sistemas educacionais inclusivos?

Considerando a essência dos questionamentos propostos, a presente tese visa discutir as diretrizes anunciadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 em termos de eixos predominantes e de singularidades na instituição de novas perspectivas educacionais, considerando a história da educação especial brasileira. Apresenta ainda, como objetivos específicos:

- Investigar a participação e influência dos atores sociais implicados no processo de formulação das diretrizes educacionais relativas à educação especial, pontos de tensão, concepções e interesses envolvidos, assim como os efeitos destas disputas nas definições da agenda, na produção de novos textos e na implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no período analisado (2007 a 2018).
- Identificar os principais programas e ações desenvolvidas pelo Governo Federal a partir de 2007, buscando compreender os movimentos empreendidos visando à promoção de sistemas educacionais inclusivos, refletindo sobre tensões, interpretações e singularidades.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa que buscou o conhecimento das singularidades, possíveis rupturas e continuidades, pontos de tensão, interpretações, traduções

e os indícios de potencial criativo, assim como os sinais de resistência e de tendência à repetição histórica nas diretrizes da política de educação especial no Brasil de 2007 a 2018.

A pesquisa utilizou como instrumento de coleta de dados a análise documental, considerando estudos já produzidos no país e disponibilizados em teses e dissertações, bem como documentos normativos e orientadores de programas e ações do governo federal, indicadores educacionais, com ênfase na análise dos microdados do censo educacional da Educação Básica. Além disso, contaremos com análise de relatórios de gestão de governos e da SEESP/MEC do período analisado e entrevistas semiestruturadas com integrantes que compuseram o grupo de trabalho que elaborou o texto da referida Política.

Considerando que a epistemologia deve ser explicitamente incluída na descrição dos fenômenos naturais, o caminho investigativo será construído a partir das relações de estudiosos do campo de Análise de Políticas com o Pensamento Sistêmico, tomando-se o método como estratégia de ação, como caminho que se vai construindo ao mesmo tempo em que se constrói o conhecimento (MORIN et al., 2003).

A partir da produção de estudiosos do campo da análise de políticas, tais como Stephen Ball e John Kingdon, percebe-se a multiplicidade das relações que circundam a produção das políticas. Assim, a relação entre as perspectivas teóricas contribuirá para a compreensão da complexidade do fenômeno investigado, compreendendo que qualquer que seja a abordagem ou método, a apreensão da realidade será sempre parcial, temporal e subjetiva.

O segundo capítulo aborda os caminhos metodológicos e as bases teóricas que fundamentam esta investigação, que apresenta o Pensamento Sistêmico como a epistemologia que orienta o olhar investigativo, tendo como princípios a complexidade, a intersubjetividade e a instabilidade como premissas da pesquisa e a natureza do objeto investigado, no caso, uma política educacional. Para investigar a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, utilizo referenciais de análise e estudo de políticas: Modelo de Múltiplo Fluxos (KINGDON, 2006a; 2006b); Ciclo de Políticas de Ball, Bowe e Gold (1992) e Ball e Bowe (1994).

No terceiro capítulo é apresentado o histórico da educação especial no Brasil, destacando as concepções de educação, de deficiência, políticas, marcos normativos, assim como a relação entre os atores sociais envolvidos nas definições das diretrizes educacionais para a educação especial em cada contexto histórico. Ao final, faz-se destaque ao período

após 2003, quando políticas voltadas para a redução das desigualdades sociais são implementadas no Brasil, constituindo o contexto favorável para a formulação de diretrizes educacionais para a educação especial, tendo como parâmetro a perspectiva da educação inclusiva.

O quarto capítulo destaca o ano de 2007, quando se inicia o processo de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva por um Grupo de Trabalho nomeado pelo Ministério da Educação, tendo como objetivo a produção de um texto referência para orientar os sistemas de ensino para a implementação das diretrizes pautadas na perspectiva da educação inclusiva.

O quinto capítulo apresenta as diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, discutidas em eixos temáticos, comparadas com outros documentos, entre eles: a Política Nacional de Educação Especial de 1994, o texto preliminar e o texto final da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

No sexto capítulo são apresentados os principais marcos políticos e legais instituídos no país após a divulgação da Política em 2008. Na discussão sobre a formulação de leis, decretos e resoluções busca-se refletir sobre a instituição de diretrizes operacionais, sobre o financiamento e leis visando a consolidação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, apresentando ainda o contexto de disputas e conflitos entre os atores sociais implicados na educação especial. O capítulo destaca ainda os principais programas e ações de assistência técnica e financeira implementados no período analisado (2007-2018) visando contribuir com as condições objetivas para a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos no Brasil.

No sétimo capítulo são apresentados os fundamentos da Revisão Sistemática da Literatura, apresentando o caminho para a definição das Teses e Dissertações elencadas nesta investigação e apresentadas no capítulo seguinte.

No oitavo capítulo são analisadas teses e dissertações que investigaram a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva entre 2008 e 2018, organizadas por região geográfica brasileira, na busca de compreender as singularidades, contextos e suas implicações quanto à implementação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no Brasil.

O nono capítulo apresenta as entrevistas realizadas com interlocutores que compuseram o Grupo de Trabalho que elaborou a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, contando com entrevistas com duas gestoras da SEESP à época da produção do texto e três pesquisadores representantes de universidades brasileiras. O roteiro de pesquisa procurou evidenciar as relações, conflitos, influências, ideias, dinâmica da produção do texto, participação e ação dos atores envolvidos nas definições das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva divulgada em 2008.

O último capítulo apresenta as considerações finais, buscando refletir sobre o problema de pesquisa relacionando-o aos contextos de influências, da produção do texto e da prática, destacando as implicações do processo de produção do texto, das influências dos atores, instituições e ideias que constituem o terreno movediço da educação especial. Reflete também sobre as singularidades do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva quanto às diretrizes instituídas em 2008, avanços, fragilidades e os embates contínuos evidenciados em sua trajetória, no arco temporal investigado (2007 a 2018).

## 2. CAMINHOS METODOLÓGICOS E TEÓRICOS

Os caminhos investigativos anunciados neste capítulo apresentam o desafio de estudar a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, considerando que suas diretrizes alteraram a perspectiva historicamente associada à escolarização das pessoas com deficiência. O texto divulgado em 2008 apresentou para a sociedade um conjunto de diretrizes com o objetivo de transformar os sistemas educacionais brasileiros, historicamente marcados pela segregação, em sistemas educacionais inclusivos.

Após uma década da publicação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008-2018), considerando seus avanços e fragilidades, esta tese problematiza a questão: por que a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos ainda é um desafio no Brasil?

Na busca do conhecimento sobre o universo investigado, foram encontrados indícios que evidenciam:

- Movimentos sociais no Brasil e no mundo se intensificaram na década de 1990, impulsionando ações do Estado brasileiro para a garantia do direito à educação das pessoas com deficiência.
- A proposta de ampliação do papel do Estado nas políticas sociais influenciou a formação da agenda do novo governo que assume em 2003, iniciando um período de intensos debates na esfera educacional que resultaria em uma política de educação especial voltada à transformação dos sistemas educacionais brasileiros.
- O texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva é elaborado por um grupo de trabalho constituído em 2007, apresentando um conjunto de diretrizes para orientar os sistemas de ensino na promoção de sistemas educacionais inclusivos. A elaboração e implementação dessas diretrizes, no período analisado neste estudo (2007 a 2018), foi acompanhada de programas específicos, decretos, resoluções, leis, notas técnicas e materiais informativos que foram sendo elaborados, interpretados e ressignificados pelos diversos atores implicados na Educação Especial.

- Ocorreram avanços significativos quanto ao acesso à escola comum para os alunos contemplados na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva entre 2007 e 2018. Contudo, desafios e resistências ainda implicam na continuidade da escolarização em espaços segregados (escolas e classes especiais) para um contingente expressivo de matrículas.

Nesse percurso investigativo alguns questionamentos são fundamentais para a reflexão proposta no problema de pesquisa anunciado. As questões sinalizadas a seguir indicam um caminho a ser investigado na busca de conhecimentos que possibilitem a reflexão sobre a problemática em tela.

- Considerando o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), quais as evidências de rupturas e continuidades com perspectivas e modelos de escolarização e de deficiência presentes em documentos anteriores?
- Qual a participação, ação e interesses dos atores envolvidos na formulação da política de educação especial no Brasil no período analisado?
- Quais os principais elementos da implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) (programas, ações, diretrizes normativas, decretos, leis) e como o Governo Federal, por meio do MEC/SEESP, atuou para orientar e subsidiar os sistemas de ensino na busca de sua transformação em sistemas educacionais inclusivos?

Considerando a essência dos questionamentos propostos, a presente tese visa discutir as diretrizes anunciadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 em termos de eixos predominantes e de singularidades na instituição de novas perspectivas educacionais, considerando a história da educação especial brasileira.

Apresenta ainda, como objetivos específicos:

- Investigar a participação e influência dos atores sociais implicados no processo de formulação das diretrizes educacionais relativas à educação especial, pontos de

tensão, concepções e interesses envolvidos, assim como os efeitos destas disputas nas definições da agenda e na implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no período analisado (2007 a 2018);

- Identificar os principais programas e ações desenvolvidas pelo Governo Federal a partir de 2007, buscando compreender os movimentos empreendidos visando à promoção de sistemas educacionais inclusivos, refletindo sobre tensões, interpretações e singularidades.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa que buscará o conhecimento das singularidades, possíveis rupturas e continuidades, pontos de tensão, interpretações, traduções e os indícios de potencial criativo, assim como os sinais de resistência e de tendência à repetição histórica nas diretrizes da política de educação especial no Brasil de 2007 a 2018.

Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa preocupa-se com fenômenos que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Assim, a investigação considera o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A pesquisa utilizará como instrumento de coleta de dados a análise documental, considerando estudos já produzidos no país e disponibilizados em teses e dissertações, bem como documentos normativos e orientadores de programas e ações do governo federal, indicadores educacionais a partir de 2007, com ênfase na análise dos microdados do censo educacional da Educação Básica. Além disso, contaremos com análise de relatórios de gestão de governos e da SEESP/MEC do período analisado e entrevistas semiestruturadas com integrantes do grupo de trabalho que elaborou o texto da referida Política.

O estudo justifica-se pela necessária leitura continuada da área da educação especial com vistas ao avanço das políticas educacionais de fortalecimento dos processos de inclusão e escolarização das pessoas com deficiência no Brasil.

Considerando que a epistemologia deve ser explicitamente incluída na descrição dos fenômenos, o caminho investigativo será constituído a partir das relações de estudiosos do campo de Análise de Políticas com o Pensamento Sistêmico, tomando-se o método como estratégia de ação, como caminho que se vai construindo ao mesmo tempo em que se constrói o conhecimento (MORIN et al., 2003).

A partir da produção de estudiosos do campo da análise de políticas, tais como Stephen Ball e John Kingdon, percebe-se a multiplicidade das relações que circundam a produção das políticas. No pensamento sistêmico, encontro ideias disparadoras sobre as quais organizo meu modo de conhecer, enfatizando as relações, o contexto, a compreensão do processo e o quanto estou implicada no contexto de pesquisa. A relação entre as perspectivas teóricas contribuirá para a compreensão da complexidade do fenômeno investigado, compreendendo que qualquer que seja a abordagem ou método, a apreensão da realidade será sempre parcial, temporal e subjetiva.

A articulação de diferentes referenciais de análises de políticas encontra-se ancorada no pensamento de Stephen Ball (2009):

[...] eu tendo a me interessar pela maneira como as teorias se relacionam, ao invés do que pelas coisas que as separam. Podemos contar diferentes histórias teóricas, podemos contar histórias sobre quão diferentes as pessoas são, mas você também pode contar histórias de como elas podem estar dizendo coisas semelhantes ou relacionadas. (BALL, 2009, p. 314)

Os referenciais de análises de políticas que serão explorados no próximo capítulo, Ciclo de Políticas e o Modelo de Múltiplos Fluxos, contribuíram para a elaboração de um conjunto de questionamentos sobre o processo de formulação do texto da política, sobre os efeitos e as estratégias adotadas para a sua implementação, que articulados aos objetivos e ao problema da pesquisa contribuíram para a constituição do percurso investigativo desta tese que está ancorado no pensamento sistêmico.

## **2.1. PENSAMENTO SISTÊMICO**

O pensamento sistêmico apresenta-se, nesta pesquisa, como lentes que auxiliam no modo de olhar e compreender o campo de conhecimento que envolve esta tese. Considerando que o universo pesquisado está inserido no campo das políticas educacionais, torna-se fundamental a busca de bases epistemológicas que considerem a complexidade, a subjetividade e instabilidade dos processos que as constituem.

O presente capítulo visa destacar conceitos centrais do pensamento sistêmico, fundamentados por Gregory Bateson, Humberto Maturana, Francisco Varela, Fritjof Capra e

Edgar Morin, que orientam o caminho investigativo e as possíveis reflexões sobre o fenômeno investigado nesta pesquisa.

A etimologia da palavra sistema, contextualizada pelas origens do grego e do latim, apresenta-se com os significados de “fazer funcionar junto”, “reunião de várias partes diferentes”, “colocar junto”<sup>1</sup>. Embora pensar sobre a palavra nos indique pistas sobre o seu significado, segundo o pensamento sistêmico, “sem contexto, palavras e ações não têm qualquer significado” (BATESON, 1986, p. 23).

Partindo da premissa apresentada por Bateson (1986), apresento os principais fundamentos deste novo modo de pensar, que, segundo Capra; Luisi (2014, p.14), é “um pensamento que se processa por meio de relações, padrões e contextos”.

O pensamento sistêmico nos remete a uma nova compreensão das ciências, do mundo e da vida. Exige pensar o mundo como um todo integrado; conforme Capra; Luisi (2014), “o planeta como um todo é um sistema vivo e autorregulador” (p. 14). Essa ideia confronta o pressuposto mecanicista que interpreta o mundo como uma máquina, evoluindo para a compreensão do mundo como redes. E nesta complexa trama da rede, a evolução da vida deixa de ser compreendida como competição, mas uma aprendizagem que se constitui na cooperação, criatividade e na emergência da criatividade, que segundo Capra; Luisi (2014) são as forças propulsoras da existência.

Assim, a perspectiva mecanicista das ciências, que partia da análise das partes para compreender o todo, avança em direção à visão de um mundo holístico e ecológico, onde só é possível conhecer os fenômenos dentro de um contexto, por meio dos vestígios dos padrões de sua organização e das relações que os constituem.

A ciência sistêmica mostra que os sistemas vivos não podem ser compreendidos por meio da análise. As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo maior. Desse modo, o pensamento sistêmico é pensamento “contextual”; e, uma vez que explicar coisas considerando o seu contexto significa explicá-las considerando o seu meio ambiente, também podemos dizer que todo pensamento sistêmico é pensamento ambientalista. (CAPRA, 1996, p. 37)

---

<sup>1</sup> **sis·te·ma** |ê| (latim *systema*, -atis, do grego *sústema*, atos, conjunto composto de várias partes). Fonte: DICIONÁRIO Priberam da Língua Portuguesa. 2008-2020. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/SISTEMA>. Acesso em: 5 ago. 2020.

O pensamento sistêmico nos provoca a pensar em termos de redes, buscando o conhecimento de forma integrada e contextualizada. Nessa perspectiva, concebe-se que nenhuma ciência é superior a outra e que o conhecimento científico é uma rede de concepções e modelos (CAPRA; LUISI, 2014). Essas premissas sustentam a impossibilidade de um conhecimento objetivo, preciso e linear.

A ruptura com o paradigma tradicional das ciências, que vislumbra a objetividade nas descrições dos fenômenos, é substituída pela visão de uma realidade que resulta de uma rede de relações onde o observador é parte dela. Vasconcelos (2002) conceitua essa perspectiva sistêmica das ciências como “novo-paradigmática”, fundamentada a partir dos pressupostos epistemológicos da complexidade, intersubjetividade e instabilidade. Parte-se do reconhecimento de que não há uma única realidade, mas múltiplos olhares e múltiplas dimensões que possibilitam diversificadas interpretações e descrições de cada um dos fenômenos investigados.

Enquanto no paradigma tradicional das ciências há uma certeza no pensamento científico, no novo paradigma há um reconhecimento de que todas as teorias e conhecimentos são limitados. Para Bateson (1986, p. 33), a “ciência nunca prova nada”; “a ciência aperfeiçoa hipóteses e algumas vezes as refuta”; ou seja, a ciência investiga e demonstra. Entretanto, “prova é outra questão e, talvez, nunca aconteça fora dos domínios da mais abstrata tautologia”<sup>2</sup> (BATESON, 1986, p. 33). Esse autor nomeia este novo modo de pensar e fazer ciências de Ecologia da Mente, uma maneira de pensar sobre ideias e conglomerados de ideias, como uma ecologia das ideias. “É uma ciência que não existe como um corpo organizado de teorias ou conhecimento” (BATESON, 1985, p. 15).

A palavra “ideia” apresenta-se nesse contexto com algo muito mais amplo e mais formal que o conceito convencional. Para Bateson, “ideia é toda a diferença que faz diferença formando um circuito” (BATESON, 1985, p. 15). Tomada nesse sentido, Bateson apresenta seus questionamentos:

Como as ideias interagem?

---

<sup>2</sup> “Tautologia: Um agregado de proposições ligadas nas quais a validação das ligações entre elas não pode ser questionada” (BATESON, 1985, p. 234). Uma afirmação que se valida a si mesma, como, por exemplo, definir um homem “bom” como aquele que pratica atos “bondosos”, definindo, por sua vez, atos bondosos como aqueles que são próprios de um homem “bom”. Tautologia, portanto, é uma definição não especificada por variáveis independentes da própria definição (MATURANA; VARELA, 2007, p. 18).

Existe algum tipo de seleção natural que determina a sobrevivência de algumas ideias e a extinção ou morte de outras?  
Que tipo de economia limita a multiplicidade de ideias em uma determinada região da mente?  
Quais são as condições necessárias para estabilidade (ou sobrevivência) de tal sistema ou subsistema? (BATESON, 1985, p. 15)

Se por um lado, a ciência é incapaz de fornecer uma verdade absoluta, com explicações completas e definitivas, para Capra e Luisi (2014), o conhecimento limitado e aproximado é possível. Somos capazes de formular modelos e teorias aproximados para descrever a infundável teia de fenômenos interconectados e de aperfeiçoar sistematicamente nossos modelos ou aproximações ao longo do tempo (CAPRA; LUISI, 2014, p. 25). Ainda nesse sentido, Bateson (1986) evoca que a verdade, tomada como absoluta, não é atingível. “Digamos que a verdade significaria uma correspondência precisa entre a nossa descrição e o que descrevemos, ou entre a nossa malha total de abstrações de deduções e um total entendimento do mundo exterior” (BATESON, 1986, p. 33).

Mesmo que ignoremos as barreiras do código, o fato de que nossa descrição será em palavras, desenhos ou pinturas, e o que vamos descrever será em carne e osso e ação, mesmo sem levar em consideração aquela barreira de tradução, nunca poderemos reivindicar conhecimento seja lá do que for. (BATESON, 1986, p. 33)

O fenômeno do conhecer é um processo da experiência humana que resulta da relação entre ação e experiência. Essa circularidade encadeada pela inseparabilidade entre ação e experiência indica que “todo ato de conhecer produz um mundo” (MATURANA; VARELA, 2007, p. 68). Assim, a experiência do conhecimento é definida pelos autores no aforismo: “Todo fazer é conhecer e todo conhecer é fazer”.

Para Maturana e Varela (2007, p. 68),

[...] o fenômeno do conhecer não pode ser equiparado à existência de ‘fatos’ ou objetos lá fora, que podemos captar e armazenar na cabeça. A experiência de qualquer coisa ‘lá fora’ é validada de modo especial pela estrutura humana, que toma possível ‘a coisa’ que surge na descrição.

Para Bateson (1986), toda a experiência humana é subjetiva: “nossos cérebros fabricam as imagens que pensamos perceber”, assim, “os objetos são minha criação”, e “minha experiência com eles é subjetiva e não objetiva” (BATESON, 1986, p. 37). Este princípio remete à inseparabilidade sujeito-objeto e resulta na implicação do investigador no

meio investigado. Assim, todo processo de conhecimento precisa ser explicitamente incluído na descrição dos fenômenos investigados, de forma que tais descrições não são objetivas (CAPRA, 1986; MATURANA, 2002; VASCONCELLOS, 2005). E, ainda, a valorização de um modo de investigar pautado na convicção de que nossa trajetória nos faz construir o conhecimento desse mundo (MATURANA; VARELA, 2007).

O que há é um círculo com o observador no centro, em que o observar é um modo de viver o mesmo campo experiencial que se deseja explicar. O observador, o ambiente e organismo observado formam agora um só e idêntico processo operacional-experiencial-perceptivo no ser do observador. (MATURANA; VARELA, 2007, p. 35)

O desenvolvimento do pensamento abstrato, a linguagem simbólica, a capacidade de manter imagens mentais abstratas e outras diversas capacidades humanas dependem fundamentalmente de um fenômeno que resulta da consciência reflexiva. A cognição, definida nesta perspectiva, resulta do fluxo contínuo de imagens mentais que experimentamos como pensamento. Destaca-se que, embora a maior parte deste processo de pensamento seja inconsciente, ele modela e estrutura todo o pensamento consciente. Assim, a razão surge do nosso corpo e cérebro, sendo complementares no fenômeno da vida: processo e estrutura são inseparáveis.

Nossa consciência reflexiva, que apresenta a capacidade de reter imagens mentais e permitir que possamos escolher entre várias alternativas, também molda nossa capacidade de formar valores e regras sociais de comportamento, característica principal da vida social.

Para Bateson (1985; 1986), os fenômenos que são geralmente associados à mente, tais como aprendizagem, memória, tomada de decisões, os quais definiu como processos mentais, são característicos de todos os organismos vivos e estão presentes em organismos individuais, em sistemas sociais e ecossistemas. Bateson foi pioneiro na formulação de uma concepção ecossistêmica de mente; influenciado pelos princípios da epistemologia cibernética<sup>3</sup>, definiu mente como uma propriedade essencial dos sistemas vivos, uma consequência necessária,

---

<sup>3</sup> A cibernética logo se tornou um poderoso movimento intelectual, que se desenvolveu independentemente da biologia organísmica e da teoria geral dos sistemas. Os ciberneticistas não eram nem biólogos nem ecologistas; eram matemáticos, neurocientistas, cientistas sociais e engenheiros. Estavam preocupados com um diferente nível de descrição, concentrando-se em padrões de comunicação, e especialmente em laços fechados e em redes. Suas investigações os levaram as concepções de realimentação e de autorregulação e, mais tarde, à de auto-organização. (CAPRA, 1986, s/p)

inevitável e complexa, que começa muito antes de os organismos desenvolverem um cérebro e um sistema nervoso superior.

O conceito de mente, tomado neste sentido, engloba circuitos muito mais amplos do que aqueles associados ao cérebro e ao sistema nervoso do indivíduo, de tal maneira que faz parte da mente do cego a bengala que o guia, da mente do músico o seu instrumento (BATESON, 1985). Vida e mente são manifestações do mesmo conjunto de propriedades sistêmicas, um conjunto de processos que representam a dinâmica da auto-organização.

Na concepção da ecologia da mente de Bateson o meio ambiente não só está vivo como também é dotado de mente, assim como os seres humanos. O mundo está organizado em estruturas de múltiplos níveis, o que implica o reconhecimento de que também existem diferentes níveis de mente. Assim podemos entender mente como um processo, um processo mental, que se caracteriza por eventos ocorridos na organização e nas relações entre as múltiplas partes dos sistemas que são mentes.

Bateson (1985; 1986) afirma que a mente é um agregado de partes ou componentes em mútua influência, de forma que a interação entre partes da mente é desencadeada pela diferença. Neste sentido, os eventos são causados não por forças ou impactos, mas por diferenças. Diferença é um fenômeno que envolve os seres humanos cotidianamente, sendo imanente à matéria e aos eventos. As perturbações provenientes do ambiente desencadeiam mudanças estruturais nos organismos vivos envolvidos em tais processos recursivos.

No universo material podemos dizer que a causa de um evento é uma força ou impacto exercido sobre alguma parte do sistema material, por uma outra parte. Uma parte age sobre outra parte. No mundo das ideias, entretanto, é necessária uma relação, seja entre duas partes ou entre uma parte no tempo 1 e a mesma parte no tempo 2, para ativar um terceiro componente que podemos chamar receptor. Aquilo a que o receptor (isto é, um órgão sensorial terminal) reage é uma diferença ou mudança. (BATESON, 1986, p. 104)

Em nossas construções mentais, possibilitadas por nossa capacidade de elaborar e armazenar imagens mentais, processamos um mundo de significados, em que determinados detalhes e diferenças, grandes e pequenas, em algumas partes desse mundo, fazem-se representar nas relações entre outras partes desse mundo total.

Uma alteração em meus neurônios ou nos seus deve representar aquela mudança na floresta, na queda daquela árvore. Porém não o evento físico, somente a ideia do evento físico. A ideia não tem localização no tempo ou no espaço – somente, talvez numa ideia de tempo ou espaço. (BATESON, 1986, p. 108)

A partir desta compreensão, Bateson (1986) define que são necessárias pelo menos duas coisas para criar uma diferença, o que chamou de “novidades de diferença”, definidas como informação. Essa diferença deve ser inerente ao seu relacionamento mútuo, de forma que o conjunto total deve ser tal que as informações de suas diferenças possam ser representadas como uma diferença dentro de alguma entidade de informação, processamento, como um cérebro ou talvez um computador (BATESON, 1986, p. 76).

Na premissa evocada por Bateson (1986, p. 53): “nas esferas da comunicação, organização, pensamento, aprendizado, e evolução, nada virá do nada sem informação”. Nesse mundo de produção de significado, conhecer implica aproximar uma informação ao seu contexto e ao conjunto ao qual pertence. Em síntese, “trata-se de reconhecer que as propriedades não são das coisas em si, nem estão nelas; são apenas diferenças, e só existem em relação” (VELHO, 2001, p. 136-137).

O autor defende que a aprendizagem e a evolução se dão em um processo interativo em um contexto entre o organismo e o ambiente. Os contextos seriam categorias da mente, e somente diante dos pressupostos culturais compartilhados, como introspecção e empatia, seria possível observar como o outro vê determinado contexto. Se não se identifica o contexto, não se pode compreender nada ((BATESON, 1986). Portanto, identificar o contexto se torna o grande desafio do pesquisador.

O caminho da investigação científica passa pela observação, que será sempre uma aproximação, porque está relacionada com o contexto desta observação. Quando eu mudo, o contexto muda, de forma que se torna necessário levar em consideração um aprendizado do contexto, que resulta em uma espécie de descrição dupla que acompanha o relacionamento e a interação.

Nesse sentido, Vasconcelos (2005) enfatiza: “não é possível compreender e descrever processos relacionais sem descrever os contextos, sem ampliar o foco de observação de cada um de seus elementos individuais”, tornando-se, assim, imprescindível colocar o foco nas relações (VASCONCELOS, 2005, p. 200).

Por isso, as qualidades e os atributos de cada elemento singular só poderão ser descritos por meio das relações e das interações (BATESON, 1986). Neste sentido, Maturana e Varela (2007) enfatizam:

O ato de designar qualquer ser, objeto, coisa ou unidade, está vinculado a um ato de distinção, que destaca o designado e o distingue de um fundo. Toda vez que fazemos referência a algo, de modo implícito ou explícito, estamos especificando um critério de distinção, que designa aquilo de que falamos e especifica sua propriedade como ser, unidade ou objeto (MATURANA; VARELA, 2007, p. 83)

Ao considerar que um objeto só existe quando este é distinguido por um observador, reconhecemos que a busca de uma realidade objetiva seria uma meta desprovida de sentido. Valoriza-se o reconhecimento de múltiplas verdades, de domínios distintos e de narrativas sobre a experiência, configurando-se o que Maturana chamou de objetividade entre parênteses. Neste sentido, destaca o autor:

Não quero dizer com isto que não existem objetos, nem que não posso especificar certo domínio de referência que trato como existindo independente de mim. Quero dizer que, colocando a objetividade entre parênteses, me dou conta de que não posso pretender que eu tenha a capacidade de fazer referência a uma realidade independente de mim, e quero me fazer ciente disto na intenção de entender o que ocorre com os fenômenos sociais do conhecimento e da linguagem, sem fazer referência a uma realidade independente do observador para validar meu explicar. (MATURANA, 2002, p. 45).

Pistóia (2009), inspirada nas ideias de Gregory Bateson, afirma: “cada experiência é sempre datada e única. Somos atravessados pelas ideias, pensamentos e valores dos outros, sendo nossas construções compartilhadas” (p. 138). Assim, não evoluímos sozinhos, mas junto com o nosso entorno. Essa constatação é também um dos maiores desafios do processo investigativo, pois os fenômenos humanos podem ser pesquisados apenas como mudanças ou fluxos contínuos.

A extensão da “visão sistêmica da vida” (CAPRA; LUISI, 2014), compreendida como os padrões e princípios de organização básicos da vida (redes vivas), para o domínio social, ainda é um campo de estudo em processo de elaboração. Para Capra e Luisi (2014), as “redes sociais” também exibem um padrão não linear de organização, podendo ser caracterizadas como “redes de comunicação” que envolvem linguagem simbólica, restrições culturais, relações de poder, apresentando diferentes graus de autonomia entre seus componentes.

Por outro lado, ao relacionar os fenômenos no domínio físico e social, observa-se que tal aproximação de conceitos não é tão singela, pois regras sociais podem ser quebradas, mas as chamadas “leis da natureza”, não podem. Por exemplo, células não podem escolher se devem ou não interagir, enquanto seres humanos podem escolher se aceitam ou não uma regra social (CAPRA; LUISI, 2014, p. 380).

Capra e Luisi (2014) apresentam a visão do sociólogo Niklas Luhmann, que caracteriza os processos sociais da rede autopoietica como processo de comunicação. Para Luhmann (apud CAPRA; LUISI, 2014), os sistemas sociais usam a comunicação como seu modo particular de reprodução autopoietica<sup>4</sup>. Seus elementos são comunicações, produzidas e reproduzidas por meio de comunicações e que não podem existir fora dessa rede. Nesse sentido, existe um padrão de recorrências nas redes sociais em seus múltiplos ciclos de *feedback* que resultam na produção de um sistema de crenças, explicações e valores, ou seja, um contexto comum de significados continuamente sustentado por mais comunicações.

Por meio desse contexto compartilhado de significado indivíduos adquirem identidades como membros de uma “rede social”, e dessa maneira a rede gera a sua própria fronteira. Ela não é uma fronteira física, mas uma fronteira de expectativas, de confiança e de lealdade, que é continuamente mantida e renegociada pela própria rede.

Capra e Luisi (2014) sugerem aos pesquisadores que, ao explorar as implicações de se conceber os sistemas sociais como redes de comunicação, estejam atentos para a natureza dual dos processos da comunicação humana, tendo em vista que toda a comunicação entre organismos vivos envolve uma coordenação contínua de comportamentos, pensamentos, linguagem simbólica, imagens mentais e significados. Essa dualidade da comunicação pode gerar ideias e contextos de significados ou regras de comportamento.

Em síntese, podemos considerar que a epistemologia ecológica proposta por Bateson é baseada na concepção sistêmica da natureza, a qual propõe a inseparabilidade entre organismo e meio ambiente. A partir desta perspectiva, Bateson atenta para a necessidade de construir pontes entre fatos, comportamentos, padrões, mentes, natureza e ordem.

A inseparabilidade entre organismo e meio resulta do processo de comunicação existente entre os organismos (entre si) e o meio ambiente. O processo e os padrões de comunicação que constituem os sistemas complexos, como os seres humanos, evocam a ideia de que nós, humanos, somos subsistemas ou mentes integrantes de um sistema mais amplo; que por sua vez é afetado pelas nossas contradições e confusões. Para Bateson, esses sistemas apresentam falhas quando negligenciam o fato de que somos criaturas sistêmicas que fazem

---

<sup>4</sup> Autopoiese, ou autopoiesis (do grego auto “próprio”, poiesis “criação”), é um termo criado na década de 1970 pelos biólogos e filósofos chilenos Francisco Varela e Humberto Maturana para designar a capacidade dos seres vivos de produzirem a si próprios.

parte de um sistema organizado ainda mais amplo. Por outro lado, na condição de sistemas auto-organizados, nos resta a possibilidade de aprender com os nossos erros.

Após a apresentação das principais premissas epistemológicas do pensamento sistêmico fundamentadas por Bateson, Morin, Capra, Maturana e Varela, destacadas neste capítulo, destacam-se aqui os princípios que serão considerados essenciais neste caminho investigativo:

- Hologramático: este princípio reconhece que a parte está no todo, mas que também o todo está na parte; contudo, as propriedades essenciais dos sistemas são propriedades do todo, sendo destruídas quando um sistema é dissecado (MORIN, 1995).
- Multidisciplinaridade: todas as teorias e disciplinas são limitadas, entretanto, a aproximação de modelos e conceitos favorece a construção de explicações parciais, aproximadas e probabilísticas (MORIN, 2002).
- Foco nas relações: o que chamamos de partes são padrões inseparáveis de uma teia de relações; as partes são redes de relações conectadas a outras redes maiores (CAPRA; LUISI, 2014).
- Mapeamento: na imprevisibilidade inerente dos fenômenos (princípio da incerteza), o que podemos perceber são configurações que se repetem indicando um padrão de relações; todo o conhecimento é aproximado, o que descrevemos não é a coisa em si, “o mapa não é o território” (BATESON, 1986).
- Subjetividade: o que descrevemos não é a “natureza”, mas a natureza exposta aos nossos métodos de investigação (CAPRA; LUISI, 2014; MATURANA; VARELA, 2007).
- Epistemologia: o processo de conhecimento precisa ser explicitamente incluído nas descrições dos fenômenos investigados (MATURANA; VARELA, 2007).
- Instabilidade, complexidade e intersubjetividade, pressupostos da perspectiva sistêmica das ciências “novo-paradigmática” (VASCONCELOS, 2005).
- Qualidade: compreende a percepção e investigação de padrões de repetição, “padrão de padrões”; a pergunta essencial é: “qual é o padrão que liga?” (BATESON, 1986); a investigação busca a qualidade e não a quantidade.

Portanto, a pesquisa de abordagem qualitativa proposta nesta tese, articulada às bases epistemológicas do Pensamento Sistêmico, inspira-se na pergunta que acompanhou Gregory Bateson em sua vida de conhecimento: “Qual é o padrão que liga?”. Este questionamento orienta o olhar investigativo na busca de noções de ordem, organização e relações no processo de conhecimento do objeto investigado: a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

Apresentam-se a seguir os pressupostos epistemológicos do pensamento sistêmico novo-paradigmático definidos por Vasconcelos (2005), considerando as premissas da instabilidade, complexidade e intersubjetividade associadas ao estudo de uma política educacional.

Ao se considerar a instabilidade, pode-se identificar um mundo em processo de tornar-se, ou seja, em transformação contínua e em constante auto-organização. No que se refere ao estudo de políticas educacionais, a imprevisibilidade e a impossibilidade de controle dos fenômenos estarão sempre presentes. A instabilidade, a imprevisibilidade e a incontrolabilidade da ação pública são interpretadas nas palavras a seguir do autor Stephen Ball (2009): “assim como um míssil, uma política tem sempre um grau de incerteza”.

A intersubjetividade, compreendida como a impossibilidade de reconhecimento de um mundo objetivo, considera a implicação do pesquisador como alguém que ao observar é observado, que interpreta, interfere e modifica o ambiente pesquisado. As múltiplas visões da realidade nos impulsionam a buscar os espaços consensuais que serão construídos nas relações. A intersubjetividade possibilita, também, o entendimento de política como um constructo de pesquisa, e, portanto, por uma narrativa construída pelo pesquisador.

A dimensão da complexidade, segundo Morin (2000), pode ser considerada a base do pensamento sistêmico e pressupõe uma realidade que não pode ser apreendida de forma linear, desafiando o pesquisador a captar as lógicas complexas que unem noções antagônicas que constituem os processos organizados da vida.

Enfim, podemos considerar que as dimensões epistemológicas do pensamento sistêmico novo-paradigmático apresentam importantes contribuições para o estudo de uma política educacional devido a sua natureza instável, complexa e subjetiva.

Na próxima seção serão apresentados os referenciais de análise de políticas, compondo assim, a relação entre teorias e abordagens que serão utilizadas nesta tese.

## **2.2. REFERENCIAIS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste capítulo são apresentadas as abordagens que serão utilizadas como lentes teóricas para o estudo da política de educação especial implementada no Brasil na última década, visando contribuir para fortalecimento do campo de estudos de políticas educacionais.

Considerando as reflexões propostas por Mainardes e Tello (2016) quanto à vigilância epistemológica necessária para articular teorias com o objetivo de compor um quadro teórico consistente para fundamentar a análise, serão apresentados os aspectos epistemológicos, teóricos e metodológicos desses domínios para a investigação da política em estudo.

Segundo Mainardes (2016), a vigilância epistemológica que advém do reconhecimento de cada um desses elementos e o respeito à necessária relação entre eles ao se conceber um processo de investigação pode contribuir para possibilitar a apreensão dos processos mais gerais das políticas e a criação de categorias e conceitos mais sólidos e desenvolvidos, superando o descritivismo e, ao mesmo tempo, o ecletismo. Estes podem transformar a investigação em um amontoado de proposições baseadas em pressupostos e teorias adicionadas sem critério, o que implica resultados frágeis que em nada contribuem para a compreensão dos fenômenos que abordam e, em última análise, para a consolidação do campo.

Nesse sentido, Mainardes (2009) reflete:

A pesquisa sobre políticas educacionais, comprometida com uma perspectiva crítica e com a análise da totalidade e suas múltiplas relações, demanda uma investigação aprofundada tanto das mediações mais amplas como das mais imediatas. (MAINARDES, 2009, p. 15)

Dessa forma, as reflexões que seguem são parte dos estudos de Stephen Ball para compreender, interpretar e explicar as políticas educacionais. A segunda parte apresenta as contribuições de John Kingdon em seus estudos sobre processos de formulação de políticas públicas.

### **2.2.1. Ciclo de Políticas**

A presente seção visa apresentar a abordagem do Ciclo de Políticas proposta pelos pesquisadores Stephen J. Ball, Richard Bowe e Anne Gold e que será utilizada como

referencial para o estudo da política investigada, em virtude de sua estrutura comportar a análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais, tal como esta pesquisa propõe. A análise empreendida por meio do Ciclo de Políticas considera os contextos macrossociais de sua elaboração até a ação no contexto da prática e os seus efeitos correspondentes.

Essa abordagem compreende as políticas educacionais como campos de luta e negociação entre os diversos atores, superando o hiato entre produção e implementação, mostrando o quanto estes campos estão imbricados, além de romper com a verticalidade como princípio constituinte das políticas.

Em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009)<sup>5</sup>, o sociólogo inglês Stephen Ball enfatiza que a abordagem do Ciclo de Políticas é um método, uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas, sem nenhum interesse em explicá-las. Dessa forma, “o Ciclo de Políticas não tem a intenção de ser uma descrição das políticas, é uma maneira de pensar as políticas e saber como são feitas, usando alguns conceitos diferentes [...] como o de atuação”. Outro ponto, intrinsecamente relacionado a esse, é o fato de que as políticas não dizem exatamente o que deve ser feito, elas criam circunstâncias que serão analisadas e executadas de acordo com a interpretação de seus leitores (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Ball rejeita a ideia de que as políticas sejam simplesmente “implementadas”, pois isto sugere um modo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Para o pesquisador, o processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; “é uma alternância entre modalidades”: a modalidade da escrita e da ação.

A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim. (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305)

---

<sup>5</sup> MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, v. 106, 2009.

Assim, nesta investigação, o Ciclo de Políticas se apresenta como um referencial que contribuirá para a análise dos movimentos constitutivos que resultaram em textos e ações com diferentes configurações nos sistemas de ensino brasileiros para a escolarização das pessoas com deficiência na última década.

Como já enfatizado no primeiro capítulo, as políticas relativas à inclusão escolar sempre foram um campo de disputas, conflitos, avanços e retrocessos no Brasil e no mundo. Desde 2008, no país, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva vem sendo interpretada e colocada em ação por diferentes modos pelos atores envolvidos. E, apesar de suas diretrizes terem sido amplamente disseminadas pelos programas de formação de gestores, professores e dos diversos atos normativos exarados com diretrizes operacionais e da assistência técnica e financeira por parte da União, o processo criativo de tradução das políticas levaram a diferentes configurações locais.

Para ampliar o debate acerca do Ciclo de Políticas, apresentam-se aqui as perspectivas teórico-metodológicas que embasam esse referencial, assim como as premissas que fundamentam as políticas educacionais na visão de Stephen Ball. Em seus estudos recentes, o autor tem se caracterizado pelo pluralismo teórico/metodológico, uma vez que tem empregado em seus estudos uma variedade de esquemas analíticos para compreender, interpretar e explicar as políticas educacionais. Contudo, é a perspectiva epistemológica pós-estruturalista que norteia suas principais investigações, tendo como eixo a abordagem do Ciclo de Políticas, formulada por Ball, Bowe e Gold (1992).

Na perspectiva pós-estruturalista a ação dos sujeitos, a fluidez do poder e sua posse pelos diferentes agentes são cruciais para a compreensão das políticas. Assim, a análise de políticas, nessa perspectiva, deve considerar a atuação dos sujeitos e as relações de poder entre eles. Para Ball (2011a), as políticas são mediações codificadas de forma complexa a partir de embates, acordos e interpretações e reinterpretções por parte das autoridades públicas, e decodificadas, também de maneira complexa, pela interpretação dos atores envolvidos, que atribuem significados em função de suas histórias, experiências e possibilidades. Assim, as políticas, especialmente as políticas educacionais, deveriam ser analisadas como texto e como discurso. Essas duas conceituações – texto e discurso – são complementares e estão implícitas uma na outra.

A conceituação de política como texto, na perspectiva de Ball, baseia-se na teoria literária e entende as políticas como representações que são codificadas de maneiras

complexas e transcritas em documentos oficiais. Como resultado, os textos das políticas terão uma pluralidade de interpretações de acordo com a diversidade de leitores. Assim, os textos serão sempre produtos inacabados, resultantes de múltiplas influências e agendas, envolvendo inúmeras intenções e negociações em seu processo de formulação; e, apesar dos esforços coletivos, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas e investidas de autoridade, complementando o conceito de política como discurso (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

Ball (1992) explica que os discursos incorporam significados e utilizam de proposições e palavras, onde certas possibilidades de pensamento são construídas. Com base no pensamento de Michel Foucault, Ball utiliza o conceito de regimes de verdades para referenciar os limites impostos pelo próprio discurso que nunca são independentes de história, poder e interesses. Todos os contextos de produção da política são, portanto, atravessados por discursos que constroem possibilidades de expressão de certos textos. Por isso o autor enfatiza que na análise de uma política também deve ser considerado o jogo político em que ela se constituiu. Dessa maneira, o autor considera que, apesar de os estudos no campo de políticas enfocarem a ação de governos, a identificação dos distintos grupos sociais envolvidos, seus interesses e suas inter-relações no processo político são essenciais para o estudo de uma política.

Mainardes (2006) enfatiza que a dinâmica do Ciclo de Políticas apresenta uma estrutura conceitual para a análise da trajetória de políticas por meio de contextos (arenas) desde o processo das disputas e influências no processo de sua formulação às interpretações e complexidades do contexto da prática. Contribui, ainda, na reflexão sobre os efeitos (resultados e impactos) das políticas e nas estratégias de intervenção necessárias para se enfrentar as possíveis desigualdades criadas ou reproduzidas pelas políticas.

O Ciclo de Políticas de Ball, Bowe e Gold (1992) caracteriza-se por uma estrutura conceitual para o método das trajetórias das políticas, e foi inicialmente composto por três contextos inter-relacionados: influência, produção do texto político e da prática. Em estudos posteriores, outros dois contextos foram acrescentados: o contexto dos resultados ou efeitos e o contexto das estratégias políticas.

De acordo com Mainardes (2006), o contexto dos resultados ou efeitos preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. Para o autor, a ideia de que as políticas produzem efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais

apropriada. No contexto dos efeitos, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes.

O último contexto do Ciclo de Políticas, o contexto de estratégia política, envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada, sendo considerado por Ball componente essencial da pesquisa social crítica.

Em uma revisão do Ciclo de Políticas, porém, Ball (1994) reconsiderou esse entendimento, compreendendo que os dois últimos contextos (efeitos e estratégia política) estavam presentes, respectivamente, nos contextos da prática e de influência.

O contexto de influência se caracteriza por um território complexo de lutas por hegemonia, onde os discursos são construídos. Nele, os atores, governos, partidos, grupos organizados, comunidades, instituições, entre outros envolvidos na propagação de ideias lutam pela hegemonia. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência. Neste contexto encontram-se influências de políticas internacionais, indicando a circulação de ideias globais e das interferências das agências de financiamento, como ocorre com o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras. O contexto de influência é, portanto, marcado pelos embates, negociações e acordos de grupos que competem para controlar as representações da política.

Para Lopes e Macedo (2011), a passagem do contexto de influência para os contextos da produção do texto e da prática é marcada pela noção de representação. Os textos políticos representam a política na forma de textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são necessariamente coerentes e claros, sendo por vezes contraditórios (MAINARDES, 2006, p. 52).

De acordo com Ball, Bowe e Gold (1992), o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Como já anunciado anteriormente, o contexto da prática é caracterizado por um processo criativo de conversão da

palavra escrita em ação, em um processo de atuação, como em uma peça teatral em que o ator emprega sentidos ao texto que interpreta.

Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim. A prática é composta de muito mais do que a soma de uma gama de políticas e é tipicamente investida de valores locais e pessoais e, como tal, envolve a resolução de, ou luta com, expectativas e requisitos contraditórios – acordos e ajustes secundários fazem-se necessários. (BALL, 2009, p. 305)

Segundo Mainardes (2006), a abordagem do Ciclo de Políticas assume que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas (MAINARDES, 2006, p. 53).

Assim, o contexto da prática exige a análise de como a política é interpretada pelos atores envolvidos e, ainda, a identificação das relações de poder, resistências e subterfúgios que envolvem este processo, estando atento aos indícios da atividade micropolítica, por meio da observação dos conflitos, dos envolvidos nas negociações durante o processo decisório, os pontos de tensão e as restrições colocadas sobre as questões a serem discutidas e decididas, assim como por meio da identificação de estratégias empregadas nos diferentes contextos e momentos do ciclo de políticas.

Importante destacar que os contextos estão imbricados uns nos outros, de forma que no contexto da prática, a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos, e pode ainda estar sujeita a influências. As disputas continuam presentes e sujeitas às interpretações de interpretações e, assim, novos textos podem ser produzidos para dar sentido às práticas. Dessa forma, o Ciclo de Políticas nos permite refletir sobre políticas em termos de espaços e em termos de tempo, de trajetórias políticas, movimentos de políticas através do tempo e de uma variedade de espaços (BALL, 2009, p. 307).

Uma política tem uma trajetória semelhante à de um foguete: decola, atravessa o espaço e depois aterrissa. Algumas vezes, acidenta-se; em outras, atinge uma realização espetacular, mas move-se através do tempo e, algumas vezes, simplesmente desaparece. As políticas desaparecem no decorrer do tempo ou, algumas vezes, leva muito tempo para elas se tornarem integradas. Algumas vezes, elas são apressadas ou atrasadas. É necessário pensar sobre a velocidade das políticas, é necessário ter a dimensão do tempo, bem como do espaço. (BALL, 2009, p. 307)

Assim sendo, o caráter impreciso, intersubjetivo, dinâmico e instável das políticas será considerado na análise em uma perspectiva sistêmica, no qual os contextos e as relações assumem grande relevância para a compreensão do objeto de estudo, no caso, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, divulgada em 2008.

A forma como as políticas são colocadas em ação e as dimensões contextuais implicam diretamente nas configurações que as políticas assumem em cada localidade. Isso ocorre porque as condições materiais, valores, formas de experiências e recursos são colocados diante de compromissos existentes, velhas políticas e dinâmicas interpretativas diversas, de tal modo que as dimensões contextuais, materiais, estruturais ou relacionais precisam ser incorporados na análise de políticas para compreender as formas pelas quais as políticas são colocadas em ação no nível institucional.

As dimensões contextuais indicadas por Mainardes (2016) são: contextos situados (cenário local, histórias da escola e fluxo de alunos); culturas profissionais (valores, compromissos e experiências dos professores e políticas de gestão da escola); contextos materiais (equipe de trabalho da escola, orçamento, prédios, tecnologia e infraestrutura); contextos externos (nível e qualidade de apoio da autoridade local de educação, divisões educacionais da secretaria de educação, pressões e expectativas do contexto político mais amplo, índices e taxas a serem atingidas, IDEB, rankings, exigências e responsabilidades legais).

Essas considerações remetem à reflexão sobre o contexto em que o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva foi produzido, sobre a necessária investigação sobre os grupos que estavam em disputas nas audiências públicas realizadas, as ideias conflitantes diante das diferentes perspectivas dos atores responsáveis pela elaboração do texto, as influências internacionais e compromissos assumidos pelo governo, assim como as estratégias que foram lançadas para chegar aos consensos.

Ao retomar a trajetória da Política de Educação Especial nos últimos dez anos é possível identificar pontos de tensão e disputas que estiveram presentes em diversos momentos, e que provocaram modificações em textos importantes, como por exemplo: durante o debate da meta 4 do PNE (2014-2024), com alterações no texto inicialmente proposto; na alteração do Decreto nº 6.571/2008 pelo Decreto nº 7.611/2011, com acréscimos de dispositivos que reafirmaram a continuidade do financiamento das matrículas no ensino

exclusivamente especializado (classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas), assim como o atendimento educacional especializado realizado por instituição privada conveniada.

No período investigado, podemos identificar a continuidade destes embates? As disputas entre os atores que defendem a Educação Especial como modalidade escolar substitutiva e os que defendem a Educação Especial como modalidade de ensino transversal, complementar ou suplementar à escolarização, tem influenciado a formulação de novos dispositivos normativos nos sistemas de ensino?

O público-alvo da Educação Especial e a identificação dos alunos que necessitam de atendimento e apoio sempre estiveram presentes nos debates da política e se constituíram como pontos de tensão. Dessa forma, cabe investigar quais critérios foram utilizados na definição do público-alvo e quais os serviços e a formação do professor para atuar no AEE. Considerando a diversidade do Brasil, sua extensão territorial, as singularidades de cada região, quais os conflitos que ainda dificultam a consolidação da educação especial na perspectiva da educação inclusiva no Brasil?

Enfim, o Ciclo de Políticas se constitui como um importante referencial nesta pesquisa ao suscitar inúmeros questionamentos sobre os contextos e relações que permeiam o debate acerca da educação especial e as políticas educacionais destinadas às pessoas com deficiência.

### **2.2.2. Formulação de políticas públicas: contribuições de John Kingdon**

A apresentação empreendida neste subcapítulo propõe expor algumas considerações sobre o processo de formulação de políticas públicas a partir do modelo elaborado pelo pesquisador John Kingdon: o Modelo dos Múltiplos Fluxos. Este modelo é proposto nesta investigação em virtude de apresentar elementos que contribuirão para o estudo da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva em seu estágio pré-decisório, e assim contribuir na reconstituição do processo de elaboração da referida política divulgada em 2008, cujo texto orientou as diretrizes da educação especial no período subsequente.

O modelo referido representa uma importante ferramenta na análise de processos de formulação de políticas e de mudanças na agenda governamental. O modelo proposto por Kingdon contribui para a compreensão dos processos pré-decisórios que antecedem a

colocação na agenda, reservando grande destaque à dinâmica das ideias e a reflexão dos processos que tornam em um dado momento uma determinada questão em um problema que merece uma atenção dos formuladores de políticas. Em seus estudos, este autor buscou compreender não apenas “por que a agenda é composta dessa forma, em certo momento, mas também como e por que ela muda de um momento para outro” (KINGDON, 2006a, p. 222).

Para Kingdon, cientistas políticos têm se preocupado mais em saber sobre a promulgação de leis, como as decisões foram tomadas, e pouco sobre como as escolhas feitas pelos tomadores de decisão foram formuladas e por que algumas possíveis questões e alternativas não foram consideradas em detrimento a outras. Esse território ainda tem sido pouco explorado, mas ganha relevância quando se quer buscar reflexões sobre os processos que movem a formulação de políticas em uma determinada direção.

Destacam-se alguns questionamentos propostos por Kingdon (2006a, p. 222), presentes em seu modelo:

- *Como/quando chega a hora de uma ideia?*
- *Por que pessoas importantes dedicam sua atenção a um assunto e não a outro?*
- *Como filtram as suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas?*
- *Como suas agendas mudam com o tempo?*
- *Quem influencia o estabelecimento das agendas e especificações de alternativas?*

Para compreender melhor o modelo proposto pelo pesquisador, faz-se necessário apresentar alguns conceitos-chave. Em síntese, para Kingdon, *agenda* é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção. Uma *questão* é uma situação social percebida, mas que não desperta uma contrapartida. Uma questão constitui um *problema* quando os formuladores percebem que algo precisa ser feito em relação a ela (CAPELLA, 2006).

Uma questão entra na Agenda Governamental quando desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas. Porém, dado o volume e complexidade das demandas e processos governamentais, nem todas as questões da Agenda Governamental chegam à Agenda de Decisões. Em seu estudo, Kingdon (2006b) distingue as agendas em: agenda

sistêmica, agenda governamental, agenda especializada (setorial) e agenda de decisões.

- A agenda sistêmica ou não-governamental corresponde à lista de assuntos e problemas do país, colocados na sociedade, que por algum motivo não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política naquele momento e que ficaram aguardando oportunidade e disputando espaço para entrar na agenda governamental;
- A agenda institucional ou governamental inclui os problemas que têm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão;
- A agenda decisória ou política: corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios;
- A agenda especializada (setorial): corresponde a áreas específicas, tais como: saúde, transporte, educação. Refletem a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

Nesse estudo, Kingdon contribui para a compreensão dos processos pré-decisórios da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, considerando os atores visíveis e invisíveis que contribuíram para a sua formulação, assim como os fatores (indicadores, eventos) que tornaram a questão (educação especial) em um problema priorizado na agenda do governo. O modelo proposto por Kingdon também auxilia na reflexão sobre as “janelas abertas” que podem provocar mudanças na agenda. Como veremos a seguir, a introdução, mudança da agenda ou o que neste estudo eu nomeio de “reagendamento”<sup>6</sup> resulta da convergência de três fluxos: Fluxo dos Problemas (*problem stream*); Fluxo das Políticas (*policy stream*) e Fluxo da Política (*political stream*).

### **2.2.3. Fluxo dos Problemas (*Problem Stream*)**

Segundo Kingdon (2006a), é possível existir uma situação social percebida sem que ela seja considerada um problema de política pública – que só passa a existir quando os

---

<sup>6</sup> A expressão reagendamento expressa o sentido de “inserir novamente na agenda”, “retorno à agenda”, e no contexto em pauta expressa a possibilidade de reformulação ou revisão da política em estudo.

formuladores se convencem da necessidade da ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; feedback das ações governamentais. A partir desses mecanismos ocorre a interpretação por parte dos formuladores.

Os indicadores são usados para a compreensão da magnitude do problema. Um evento, crises, um desastre pode chamar atenção para alguma situação mais do que para outra. Além disso, situações podem surgir por meio de atividades de monitoramento, reclamações e feedback de programas de governo. “O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas” (Kingdon, 2006b, p. 228).

Problemas de política pública não são apenas questões e eventos externos. A forma como o problema é definido e articulado com outros desperta ou não o interesse dos formuladores e define sua inclusão e priorização na agenda de decisão. Nesta dinâmica, os participantes entram em acordo sobre certas propostas e agem principalmente por meio da persuasão.

#### **2.2.4. Fluxo das Políticas ou Soluções (*Policy Stream*)**

De acordo com Kingdon (2006a), o fluxo das políticas considera as soluções e alternativas para solucionar problemas. São ideias que as pessoas têm a respeito das coisas em geral, e não estão necessariamente vinculadas a problemas específicos. Este fluxo é explicado pelo autor em uma analogia ao processo biológico de seleção natural. Neste processo competitivo, as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam num “caldo primitivo de políticas”. “Neste caldo, algumas ideias sobrevivem intactas, outras confrontam-se e combinam-se em novas propostas, outras ainda são descartadas” (CAPELLA, 2006, p. 27). Segundo o modelo, geralmente sobrevivem as ideias que demonstram viabilidade técnica, custos toleráveis e aceitação do público em geral. Essas alternativas emergem para a consideração dos participantes do processo decisório.

Neste fluxo é importante identificar quais são as comunidades políticas geradoras dessas alternativas – especialistas que se ocupam uma determinada área, como pesquisadores, consultores, assessores parlamentares, funcionários governamentais, analistas vinculados a organismos internacionais, ONGs, grupos de pressão etc., que compartilham de uma preocupação em relação a uma área (*policy arena*). Segundo Capella (2006), sobrevivem as alternativas tecnicamente viáveis, politicamente defensáveis, representam valores

compartilhados e contam com a aceitação do público. Estas têm receptividade entre os formuladores e chegam à consideração dos agentes decisores.

Entre as estratégias utilizadas, Kingdon denomina *soften up* o processo de difusão e amaciamento das ideias; destaca que as alternativas amplamente difundidas e defendidas por seus partidários junto a outras comunidades políticas e junto ao público em geral, operando pela persuasão, serão mais bem recebidas – elas se tornam mais conhecidas e ganham mais adeptos. Quando a difusão de uma alternativa é exitosa, ocorre um efeito multiplicador denominado por Kingdon de *bandwagon* (CAPELLA, 2006, p. 28).

Assim, o fluxo das políticas (*policy stream*) produz um conjunto limitado de propostas que sobreviveram à “seleção natural”. Essas ideias não representam um consenso da comunidade política, mas são reconhecidas como relevantes dentro do conjunto de alternativas propostas. Neste sentido, as ideias são consideradas mais importantes na escolha de uma alternativa do que o poder e as estratégias políticas dos atores, ou seja, seu conteúdo simbólico e argumentativo.

#### **2.2.5. Fluxo Político (*Political Stream*)**

O terceiro fluxo de Kingdon é composto pela dinâmica da política propriamente dita (*political stream*). Este fluxo segue sua dinâmica independentemente dos problemas e alternativas disponíveis, na qual as coalizões são construídas por meio da barganha e negociação política, sendo influenciadas por três elementos, segundo Kingdon (2006b) e Capella (2006):

- Humor nacional: é o sentimento que prevalecente na sociedade em um dado momento sobre certas questões e que pode favorecer ou não a germinação de certas ideias. Se expressa nos movimentos sociais, processo eleitoral, opinião pública, pressões do Legislativo etc.;
- Apoio ou oposição das forças políticas organizadas: em relação a uma questão ou alternativa; terreno de conflitos e consensos.
- Mudanças no governo: resultante do processo eleitoral (novo governo), mudança de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental

(*turnover*), e mudanças da competência sobre determinada questão, disputas por competência.

### **2.2.6. Modelo dos Múltiplos Fluxos**

Pelo Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, quando ocorre a convergência dos três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – é gerada a oportunidade de mudança na agenda, denominada por Kingdon (2006b) de janela de oportunidade política (*policy windows*). A convergência dos fluxos ocorre quando as janelas (*policy windows*) se encontram abertas.

As mudanças na agenda resultam da convergência dos fluxos (*coupling*). Elas são mais influenciadas pelo fluxo dos problemas e da política. Por outro lado, enfatiza-se que o fluxo das alternativas não exerce influência direta sobre a Agenda Governamental, mas é fundamental para que uma questão da Agenda Governamental passe para a Agenda de Decisões. Destaca-se ainda que a convergência dos fluxos é breve, o que significa que as janelas de oportunidade política podem ser provisórias e imprevisíveis.

Kingdon destaca a importância dos indivíduos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Eles são os que ligam as alternativas aos problemas, e ligam as propostas (alternativas) aos momentos políticos – influenciam na convergência dos fluxos e no aproveitamento das janelas de oportunidades. Mas, quem são os empreendedores de políticas?

De acordo com Kingdon (2006b), os empreendedores de políticas são geralmente especialistas com habilidades de persuasão e com conexões políticas. Eles investem seu tempo, energia, reputação e até dinheiro para promover uma questão ou uma alternativa, visando ganhos futuros egoísticos ou solidários. Eles podem ser ocupantes de cargos públicos, estar no governo ou fora dele, podendo ser atores visíveis ou invisíveis.

Kingdon (2006b) faz uma distinção entre os atores visíveis – influenciam mais na Agenda Governamental, e – os atores invisíveis (que são os membros das comunidades políticas) influenciam mais na definição das alternativas (Agenda de Decisão). O ator mais influente na definição da agenda governamental é o Presidente da República, mas ele não tem controle sobre as alternativas.

- Os Atores Visíveis: são aqueles que recebem mais atenção da imprensa e do público. Inclui o presidente, assessores do alto escalão, membros do

Congresso, a mídia, atores relacionados no processo eleitoral (partidos políticos).

- Os atores Invisíveis: são os especialistas, acadêmicos, consultores, pesquisadores, funcionários públicos de carreira e do Congresso Nacional. Esse grupo é chamado a opinar em comissões especiais no Congresso ou em grupos de trabalho do poder executivo.

### **2.2.7. Processos de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008**

O estudo do Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon instigou a reflexão acerca dos processos de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. Destaco a importância de pensar a dinâmica destes processos para conhecer e discutir esta Política pública.

Kingdon decompõe o caminho da formulação de políticas, composto pelos seguintes passos: a emergência de problemas; a colocação na agenda; a discussão de alternativas; a tomada de decisão. Para o autor, pode surgir deste processo uma política nova ou a modificação/ajustes numa política existente. Dessa forma, reconstituir o caminho que culminou no texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 poderá contribuir para a compreensão da dinâmica do processo de formulação, as tensões, as estratégias de persuasão, consensos e disputas que resultaram no texto de diretrizes divulgado em 2008.

A perspectiva de análise de políticas proposta por Kingdon auxilia na compreensão dos contextos e relações de um processo de formulação de uma política, das tensões e resistências contínuas que podem resultar deste processo de formulação. Considerando o terreno tenso e movediço das políticas de educação especial, o Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon também pode contribuir na compreensão do processo de revisão da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, identificando as relações que contribuem para a “abertura das janelas de oportunidades”, e que estão trazendo de volta para a cena da política educacional brasileira ideias que estavam silenciadas.

Esta breve reflexão, suscitada pelo estudo dos múltiplos fluxos de Kingdon, busca empreender um possível caminho investigativo que possa ampliar o conhecimento sobre a

política em pauta no que tange as ideias, processos de escolhas das alternativas e decisões, considerando os atores visíveis e invisíveis que contribuíram para a sua formulação, assim como os fatores (indicadores, eventos) que tornaram a questão um problema priorizado na agenda do governo e os indícios das tensões que resultaram no “reagendamento”<sup>7</sup> ocorrido em 2018.

Assim, reelaboram-se os questionamentos apresentados no início deste subcapítulo, sinalizando um possível caminho investigativo da Política em estudo:

- Como e por que em determinado momento a política de educação especial passou a integrar a agenda governamental?
- Quais mecanismos (indicadores, eventos, crises, *feedbacks*, outros) contribuíram para a percepção do problema pelos formuladores da política?
- Neste período, ocorreram mudanças no governo, resultante do processo eleitoral (novo governo), mudança de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental, mudanças da competência sobre determinada questão, disputas por competência?
- Em relação ao contexto político que antecedeu o processo de elaboração da política, qual era o “humor nacional”, quem fazia parte do governo, do alto escalão e técnicos setoriais da educação especial?
- Como ocorreu o processo de formação do grupo de trabalho que elaborou o texto da política? Quais critérios foram utilizados? Quem fez parte deste grupo? Que entidades representavam?
- Como este grupo filtrou as suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas?
- Quem influenciou o estabelecimento das agendas e especificações de alternativas (Atores visíveis e invisíveis)?
- Que estratégias foram usadas para a difusão das ideias?

---

<sup>7</sup> REFORMA DA POLÍTICA: Em 2018 se inicia no Brasil um processo sem a transparência necessária para a instituição de políticas públicas, anunciado como atualização das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Conforme arco temporal anunciado nesta tese (2007-2018), os elementos deste processo de “revisão ou reforma” da Política que está em curso no ano de 2020 não constitui objeto de investigação desta pesquisa, embora este fato evidencie que a política de educação especial voltou para a agenda de decisão.

- Que estratégias o grupo de trabalho que elaborou a política utilizou para conquistar o apoio ou enfrentar as resistências dos grupos de oposição em relação a uma questão ou alternativa?
- Quais os elementos do processo de formulação que influenciaram a nova convergência dos “fluxos de Kingdon” e o “reagendamento” da política?

Complementadas com outras questões ensejadas pelo Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon, constrói-se o caminho investigativo proposto nesta tese. As contribuições de Stephen Ball com a abordagem do Ciclo de Políticas em articulação com o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon apresentados neste capítulo constituirão as bases teóricas para a análise do objeto de estudo.

### **3. HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL**

A educação brasileira é historicamente marcada por descontinuidades, tendo sido planejada, ao longo dos tempos, pelas elites, para as elites, e negada a grande parte da população. Dessa forma, para compreendermos o processo histórico da educação especial faz-se necessário contextualizar essa trajetória no bojo da educação brasileira e das influências que contribuíram para a formulações das políticas públicas visando ao direito à educação das pessoas com deficiências.

O presente capítulo apresenta um breve histórico da educação especial no Brasil no período que antecede o processo de elaboração da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva de Educação Inclusiva de 2008. Apresenta a relação entre concepções, modelos de escolarização e políticas públicas, destacando o papel do Estado e os embates com as organizações da sociedade civil engajadas na educação das pessoas com deficiência no país. O conhecimento da história da educação especial justifica-se pela necessária leitura sobre as concepções que envolvem a evolução do conceito de deficiência, modelos de escolarização e sua relação com as políticas públicas, no que tange às influências na constituição de agendas políticas para a educação especial no Brasil.

A concepção de deficiência passou por inúmeras modificações ao longo da história em diferentes civilizações e continua sendo um conceito em evolução. Estudos na área da História da Educação mostram que as pessoas com deficiência sofreram um grande processo de marginalização até o surgimento dos movimentos sociais em defesa dessa população.

Na Idade Média, por influência do Cristianismo, a anormalidade era relacionada a castigos divinos, e o destino da pessoa com deficiência era ambíguo – ia da proteção à segregação: caridade, exclusão, exploração ou morte. Influenciada pelas mudanças no contexto social da Modernidade e a crescente valorização do ser humano, a relação da pessoa com deficiência passa do misticismo à patologia, surgindo a necessidade de controle e normalização.

As primeiras iniciativas de atenção às pessoas com deficiência surgem no campo médico e religioso. Documentos históricos dão crédito ao monge beneditino Pedro Ponce de Leon (1510-1584) a primeira iniciativa de educação de surdos, embora iniciativas do uso de língua de sinais já fossem utilizadas com outras intenções por médicos e monges. Contudo, o

ensino se restringia a famílias abastadas e a sinalização era proibida no meio social, sendo utilizada apenas como meio de instrução. A primeira escola de iniciativa filantrópica foi fundada em Paris pelo Abade Charles Michel de L'Épée (1712-1789), o “Instituto para Jovens Surdos e Mudos de Paris.

Nesse período surgem pesquisas no campo médico instigadas pela necessidade de elaboração de programas de reabilitação, cura e educação dos “desvalidos”. Nesse contexto, a educação especial é inaugurada com a primeira iniciativa de educação de uma pessoa com deficiência pelo médico Jean Itard, na França em 1800 (TEZZARI, 2009; BANKS-LEITE, GALVÃO, 2000).

Anos depois, surgem as primeiras iniciativas no Brasil, porém, é preciso compreender o contexto histórico da educação brasileira. A educação no período colonial do Brasil é inicialmente fundada sob a égide de Portugal e da ordem religiosa Companhia de Jesus. Em 1549, com a chegada de Tomé de Souza, o primeiro governador-geral do Brasil, e dos Jesuítas foi fundado o Colégio dos Meninos de Jesus de São Vicente, que no início era um orfanato.

Com a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 é inaugurada uma nova fase pela emergência de formação militar e acadêmica, surgindo assim os primeiros cursos superiores. Em 1824 foi outorgada a primeira Constituição Brasileira<sup>8</sup> por D. Pedro I, surgindo a primeira referência ao direito à educação do país: “instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos”. Sabe-se, entretanto, que negros, alforriados, índios, mulheres, analfabetos e quem não possuísse a renda mínima estipulada para o voto não eram considerados cidadãos de direito.

No Brasil, o atendimento às pessoas com deficiência teve início na época do Império, por D. Pedro II, com a criação de duas instituições: o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, em 1854, atual Instituto Benjamin Constant (IBC), e o Instituto dos Surdos Mudos, em 1857, atual Instituto Nacional da Educação dos Surdos – INES, ambos no Rio de Janeiro. Estas duas instituições foram criadas por influência de personalidades importantes da época, ligadas ao Imperador. Até então, crianças deficientes eram acolhidas com os doentes em hospitais ou abandonadas em “asilos para desvalidos”, tais como a Irmandade de Santa Ana em Vila Rica/MG. Conforme Souza (1991), há indícios de que as irmandades tomaram a si a tarefa de cuidar das crianças expostas, conforme consta, por exemplo, do Estatuto da Irmandade de

---

<sup>8</sup> Constituição Brasileira de 1824 – Art. 179: XXXII. *A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.*

Santa Ana, Vila Rica, instituição criada em 1730 e preocupada, conforme artigo 2º do estatuto, “em fundar- tão logo seus recursos o permitissem – uma casa de expostos e asilo de menores desvalidos” (SOUZA, 1991, p. 29).

No início do século XX (1926) foi fundado o Instituto Pestalozzi em Canoas (Rio Grande do Sul), inspirado no pedagogo suíço Johann Heinrich Pestalozzi (1746-1827), que se tornou conhecido pela defesa de uma abordagem ativa e humanista na educação e por acolher e educar inúmeras crianças abandonadas na escola que dirigiu em Yverdon, na Suíça, entre 1805 e 1824. A Instituição é considerada a primeira escola de ensino especial de iniciativa não governamental do Brasil.

O movimento ganhou força com a presença da pedagoga e psicóloga russa Helena de Antipoff, que criou em 1932 a Sociedade Pestalozzi de Belo Horizonte, juntamente com um grupo de religiosos, médicos psiquiatras, educadores e intelectuais e, posteriormente, em 1945, fundou no Rio de Janeiro a Sociedade Pestalozzi do Brasil.

Helena Antipoff introduziu a expressão “excepcional” para caracterizar as pessoas com deficiência à época. Nas pesquisas realizadas pelo Laboratório de Psicologia no início dos anos 1930 foi evidenciado um grande número de crianças “anormais” matriculadas nas escolas públicas de Belo Horizonte. Para Antipoff, a caracterização dessas “anormalidades” – ou afastamento em relação à média identificada nos testes psicométricos – não considerava as condições de vida das crianças em seu ambiente social. A partir dessa época, Antipoff passou a se referir a elas como “excepcionais”, em vez de “anormais”, com a finalidade de evitar os efeitos estigmatizantes do rótulo negativo sobre seu futuro. Contudo, o alargamento do conceito incluía entre os nomeados “excepcionais” uma variedade de distúrbios de origem social, doméstica ou psicológica, que iam da deficiência física a tendências à delinquência juvenil (CAMPOS, 2010).

A Sociedade Pestalozzi é fundada tendo por objetivo, nas palavras da fundadora:

[...] oferecer assistência, tratamento e estudo da infância excepcional, isto é, crianças que, pela sua própria natureza ou pelas condições do meio em que foram criadas (...), acham-se, comparadas às demais crianças, sem o ajustamento necessário para crescer sadias, física e moralmente, na família, na escola, na comunidade. (ANTIPOFF, 1937 apud CAMPOS, 2010, p. 67)

Helena de Antipoff iniciou suas pesquisas em seu consultório médico-pedagógico, que viria a se transformar na Sociedade Pestalozzi de Belo Horizonte. Segundo Campos (2010, p.

67), esse espaço passou a receber estudantes que “pouco ou nada progrediam nos grupos escolares locais, em regime de semi-internato”. O tratamento psicológico e educacional das crianças e adolescentes era feito em classes especiais, onde eram agrupados conforme suas capacidades intelectuais. A organização em classes especiais seguia a influência de Alfred Binet, psicólogo e pedagogo francês, conhecido por desenvolver testes de avaliação da inteligência e habilidades do indivíduo. As crianças mais novas frequentavam as classes de reeducação, enquanto as mais velhas já tinham treinamento vocacional. O Instituto funcionava também como centro de treinamento de professores para o ensino especial e como centro de pesquisa sobre a anormalidade mental (CAMPOS, 2010, p. 67).

Na década de 1950, a educação foi marcada pela política de “campanhismo”, prática comum na área da saúde, adotada em campanhas de combate a doenças. Conforme Cardoso e Martinez (2019), destacam-se nesse período duas campanhas voltadas para as pessoas com deficiência: a Campanha para a Educação do Surdo Brasileiro, em 1957, instalada no Instituto Nacional de Surdos (INES), no Rio de Janeiro; a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficitários Visuais (1958), que, posteriormente, passou a denominar-se Campanha Nacional de Educação dos Cegos (CNEC), inicialmente vinculada ao Instituto Benjamin Constant (IBC).

Outro marco importante na história da Educação Especial é a fundação da APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) em dezembro de 1954, no Rio de Janeiro, capital do país à época. A origem da associação está relacionada a George Bemis, diplomata que veio ao Brasil em 1954 para atuar como conselheiro da administração pública, acompanhado de sua esposa, Beatrice Bemis, pais de uma menina com síndrome de Down (RAFANTE; SILVA; CAIADO, 2019, p. 5).

George Bemis era vice-presidente e fundador da National Association for Retarded Children (NARC) nos Estados Unidos, entidade que surgiu a partir dos encontros da Associação Americana sobre Deficiência Mental realizados em 1950 (JANNUZZI; CAIADO, 2013, p. 7-9). A influência norte-americana foi determinante não somente no processo de criação da APAE, mas na organização das atividades e na concepção de educação para os excepcionais (RAFANTE; SILVA; CAIADO, 2019).

A concepção de educação difundida por Beatrice Bemis em um Congresso realizado nos Estados Unidos em 1955, na qual representara a recém-fundada associação no Brasil (APAE), concebia que:

Bem orientados, mesmos os “excepcionais” com graves deficiências poderiam se tornar úteis à sociedade, apesar de possuírem limitações cognitivas e, por isso, sua educação deveria ser direcionada ao treinamento para as atividades práticas do cotidiano, no paradigma da educação como “ponte para a vida”. (RAFANTE; SILVA; CAIADO, 2019, p. 5)

Por influência de Helena de Antipoff, o termo excepcional é utilizado como referência na constituição da APAE, que em seu Estatuto de criação em 1954, conforme Rafante; Silva; Caiado (2019) definiu sua clientela:

[...] crianças, adolescentes e pessoas de maior idade, que se desviem acentuadamente para cima ou para baixo da norma do seu grupo em relação a uma ou várias características mentais, físicas ou sociais, ou qualquer combinação destas, de forma a criar um problema especial com referência a sua educação, desenvolvimento e ajustamento social. (RAFANTE; SILVA; CAIADO, 2019, p. 6)

Em 1960 foi criada a *Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais – CADEME*<sup>9</sup>, articulada e influenciada pelos movimentos liderados pelas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais e pela Sociedade Pestalozzi, embora estivesse vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. A campanha tinha por finalidade “promover em todo o território nacional, a educação, treinamento, reabilitação e assistência educacional das crianças retardadas e outros deficientes mentais de qualquer idade ou sexo” (BRASIL, 1960).

Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/61, aponta que “a educação de excepcionais, deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade”. Ainda, no “Título XX – Da Educação dos Excepcionais” – o Art. 89 faz referência à valorização das entidades privadas consideradas “eficientes na educação de excepcionais” e que poderiam receber “dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudo, empréstimos e subvenções”, conforme avaliação dos conselhos estaduais de educação. O “tratamento especial” referido na Lei nº 4.024/61 contribuiu para firmar a política de parcerias com as instituições privado-assistenciais, que se constituiriam como um braço do Estado e se fortaleceriam, ainda mais, no período da ditadura civil-militar instituída no Brasil em 1964.

---

<sup>9</sup> Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais – CADEME (Decreto nº 48.961, de 22 de setembro de 1960).

Em 1962 houve a fundação da Federação Nacional das APAES (FENAPAES), no Rio de Janeiro, em uma reunião com a presença de representantes de doze unidades de várias cidades do país. A sede foi transferida para Brasília em 1968, com o apoio dos militares (FENAPAES, 2001, p. 24), com a finalidade de facilitar as relações com os governos.

Percebeu-se também uma preocupação na eleição de presidentes que facilitariam o acesso ao governo. No regime militar, seu presidente era um Coronel do Exército, que exerceu vários mandatos, em 1969 um deputado federal, na constituinte também, fato que se repetiu por diversas vezes na década de 90 e em 2004. O perfil de dirigente escolhido era de pessoas que pudessem **exercer influência política**. (FENAPAES, 2009, p. 12, grifo meu)

A intencionalidade na criação da FENAPAES em articular-se com a gestão pública para influenciar a elaboração/gestão de políticas, visando convênios e parcerias da entidade com o setor público, é destacada desde o primeiro estatuto (1963) como objetivo da entidade: “[...] solicitar e receber quaisquer auxílios, doações ou subvenções de órgãos oficiais ou de particulares [...]” (JANNUZZI; CAIADO, 2013, p. 21).

Teremos que lutar em todas as frentes junto às esferas administrativas, nas casas legislativas, junto aos vários poderes, com a imprensa, perante os amigos, os conhecidos, o povo. Será preciso delinear planos adaptáveis ao nosso meio, às várias regiões deste país imenso e apresentá-los às autoridades competentes para aprovação e execução, em regime de prioridade administrativa. (RAFANTE; SILVA; CAIADO, 2019, p. 6)

A nomeação do Coronel José Cândido Maes Borba<sup>10</sup> para a presidência da FENAPAES durante a ditadura civil-militar é evidência concreta da relação orgânica da APAE com o governo que se estabeleceu também através da distribuição de verbas públicas. A relação de proximidade da APAE com o governo ditatorial é ratificada com a presença do General Emílio Garrastazu Médici (comandante da Ditadura de 1969 a 1974) no Congresso Nacional das APAES realizado em 1971.

Na década de 1970, a visão tecnicista da educação se intensifica no país. Afirmava-se que a educação especial requeria “técnicas e serviços especializados” (BRASIL, 2002, p. 7).

---

<sup>10</sup> Coronel José Cândido Maes Borba presidiu a FENAPAES de 1967 a 1977, sendo que no período de 1967 a 1970 também presidia a CADEME (Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes), órgão ligado ao MEC (RAFANTE; SILVA; CAIADO, 2019, p. 10).

A Lei nº 5.692/71 alterou a LDB de 1961 (Lei nº 4.024/61) que destinava um capítulo exclusivo para a educação dos Excepcionais, incluindo apenas um artigo no contexto da educação geral que fazia referência à educação de pessoas com deficiências. Percebe-se também a mudança conceitual na definição dos alunos, não sendo expressa a menção “excepcional”, como segue:

Art. 9º Os alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados deverão receber tratamento especial, de acordo com as normas fixadas pelos competentes Conselhos de Educação. (BRASIL, 1971)

No ano de 1972, o Plano Setorial de Educação e Cultura 1972/1974 do Governo Federal indicava a educação especial como área de ação prioritária, destacado no Projeto Prioritário nº 35: “promover a expansão e melhoria do ensino aos excepcionais”. O projeto foi elaborado por uma comissão composta por técnicos brasileiros da CADEME, Sociedade Pestalozzi, FENAPAES (RAFANTE, 2015, p. 12) e técnicos estrangeiros financiados pela *United States Agency International for Development* (USAID) e da Organização das Nações Unidas (ONU). O projeto destinou para o ano de 1973 um orçamento de “CR\$ 8.262.500,00” para serem executados pelo CENESP, que foi criado em 1973 pelo Decreto nº 72.425 (BRASIL, 1973).

A década de 70 registrou o fortalecimento das organizações não governamentais, provocando, em 1973, por influência dessas entidades, a criação do Centro Nacional de Educação Especial (CENESP) (órgão responsável pela política de educação especial no país) vinculado ao Gabinete do Ministro da Educação. (BRASIL, 2002a, p. 7)

O Centro Nacional de Educação Especial (CENESP) gozava de orçamento, autonomia administrativa e financeira, estando subordinado à Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura. A partir do Decreto de criação, o IBC e o INES passaram a fazer parte da estrutura organizacional da CENESP, sendo extintas as Campanhas Nacional de Cegos (CENEC) e Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais (CADEME). De acordo com o Decreto nº 72.425/1973:

**Art. 2º** O CENESP atuará de forma a proporcionar oportunidades de educação, propondo e implementando estratégias decorrentes dos princípios doutrinários e políticos, que orientam a Educação Especial no período pré-escolar, nos ensinos de 1º e 2º graus, superior e supletivo, para os deficientes da visão, audição, mentais,

físicos, educandos com problemas de conduta para os que possuam deficiências múltiplas e os superdotados, visando sua participação progressiva na comunidade. (BRASIL, 1973)

Segundo Rafante, Silva e Caiado (2015), nesse período houve um alinhamento político do Brasil com os Estados Unidos, situação que levou o MEC a estabelecer acordos com a USAID<sup>11</sup>, para cooperação técnica e financeira dessa agência na organização do sistema educacional brasileiro. A meta do governo federal era, em dez anos, universalizar o ensino de primeiro grau para alunos de sete a quatorze anos e, para isso, não podia deixar de contemplar a educação dos “excepcionais” (RAFANTE, SILVA, CAIADO; 2015, p. 13).

Os técnicos norte-americanos que aqui desembarcaram, muito mais do que preocupados com a educação brasileira, estavam ocupados em garantir a adequação de tal sistema de ensino aos desígnios da economia internacional, sobretudo aos interesses das grandes corporações norte-americanas. Na prática, os MEC-USAID não significaram mudanças diretas na política educacional, mas tiveram influência decisiva nas formulações e orientações que, posteriormente, conduziram o processo de reforma da educação brasileira na Ditadura Militar. Destacam-se a Comissão Meira Mattos, criada em 1967, e o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), de 1968, ambos decisivos na reforma universitária (Lei nº 5.540/1968) e na reforma do ensino de 1º e 2º graus – Lei nº 5.692/1971<sup>12</sup>. (MINTO, 2006, s/p)

Nesse contexto, a institucionalização de políticas de educação especial no Brasil surge nessa correlação de forças no período da ditadura civil-militar. Para Kuhnen (2017), o projeto de educação especial que já vinha sendo realizado no Brasil por instituições privadas assistenciais passa a incorporar o modelo e a racionalidade desses organismos internacionais.

A perspectiva integracionista presente na Legislação desde a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 (BRASIL, 1961) e a Constituição Federal do Brasil de 1967 (BRASIL, 1967), que contemplava a educação dos excepcionais, ganha relevo na concepção

---

<sup>11</sup> Série de acordos produzidos entre 1964 e 1976 abrangendo desde a educação primária (atual ensino fundamental) ao ensino superior. O último dos acordos firmados foi no ano de 1976. Os MEC-USAID inseriam-se num contexto histórico fortemente marcado pelo tecnicismo educacional da teoria do capital humano, isto é, pela concepção de educação como pressuposto do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, a “ajuda externa” para a educação tinha por objetivo fornecer as diretrizes políticas e técnicas para uma reorientação do sistema educacional brasileiro, à luz das necessidades do desenvolvimento capitalista internacional. (ALVES, M. M, O Beabá dos MEC-USAID; CUNHA, L. A. A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007)

<sup>12</sup> MINTO, L. W. Teoria do Capital Humano. In: SAVIANI, D. (Coord.) Glossário. Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" (HISTEDBR). Campinas: Faculdade de Educação. UNICAMP, 2006. Disponível em [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_teor%C3%ADa\\_do\\_capital\\_humano.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_teor%C3%ADa_do_capital_humano.htm).

que marca a década de 1970. Dessa forma, a educação dos deficientes e a concepção de deficiência também ficaram atreladas a esse projeto de homogeneização da sociedade. O direcionamento político assume a tendência preferencial pela rede regular visando à integração desses alunos na comunidade, mas, contraditoriamente, previa o apoio financeiro às entidades privadas que fossem dedicadas a essa especialidade de atendimento. Assim, a educação especial se constituiu e se fortaleceu como um sistema paralelo à educação regular em uma perspectiva de promover a normalização e a adaptação dos indivíduos à sociedade.

A expansão das APAES e do “Movimento Apaeano” se ampliou para outras capitais e para o interior dos Estados do Brasil a partir do final da década de 1960. Na década de 50 foram criadas 7 entidades, na década de 1960 foram criadas 111, na de 1970 foram filiadas 310 novas APAEs, e na de 80 o número subiu para 347. Na década de 1990 foram criadas 807 novas Associações, e no período de janeiro a julho de 2001 foram filiadas 127, totalizando 1.733 APAEs filiadas à Federação Nacional das APAEs em todo o território nacional (FENAPAES, 2001, p. 24).

Observa-se que, embora tenha se modificado a denominação dos sujeitos público-alvo da educação especial nos documentos oficiais entre 1950 e 1980 (excepcional, portador de deficiência, deficiente), o modelo médico era a referência nos processos de identificação que responsabilizavam o sujeito pelo seu fracasso no processo de escolarização. Ao fazer um estudo desse período, Mazzotta (1999) argumenta que a ênfase no atendimento segregado em instituições especializadas particulares, em detrimento educacional integrado nas escolas públicas, era uma tendência nas décadas de 1950-60 (MAZZOTTA, 1999, p. 190).

Na década de 1970 amplia-se o número de instituições privadas, escolas especiais públicas e classes especiais em escolas regulares no Brasil. No entanto, o direcionamento do financiamento público continuou em maior percentual para a iniciativa privada.

Segundo Jannuzzi (2017) a cooperação técnica e financeira com as instituições privadas superou os valores destinados aos sistemas públicos de ensino no período de 1975 a 1979, embora o II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979) apontasse como meta prioritária a formação de professores para atuação no ensino público. O II Plano Setorial de Educação e Cultura apresentava como estratégia “prover assistência técnica e financeira às instituições que se dedicam aos alunos excepcionais” (BRASIL, 1976, p. 58). Destaca-se que as instituições privadas receberam 13,1 % dos recursos previstos, enquanto os sistemas públicos receberam 8,1% no ano de 1975 (JANNUZZI, 2017, p. 162-163).

A tabela abaixo, retirada do II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-1979) apresenta os dados de matrículas da educação especial no Brasil no ano de 1974.

Tabela 1: Educação Especial no Brasil em 1974.

<b>BRASIL: Educação Especial</b>		
<b>Alunos Atendidos por Setor – 1974</b>		
<b>SETOR</b>	<b>POR ESTABELECIMENTOS DE ENSINO REGULAR</b>	<b>POR INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS</b>
FEDERAL	222	6.261
ESTADUAL	34.270	10.593
MUNICIPAL	1.227	3.492
PARTICULAR	1.267	39.081
<b>TOTAL</b>	<b>36.986</b>	<b>59.427</b>

Fonte: II Plano Setorial de Educação e Cultura (BRASIL, 1976, p. 23).

A Tabela 1 demonstra a tendência prioritária de matrículas em instituições especializadas particulares e nas unidades estaduais de ensino, priorizado em classes especiais, embora o plano setorial indicasse como objetivo específico “integrar o excepcional ao sistema regular de ensino, sempre que for possível, proporcionando-lhe condições de acompanhar o processo educativo” (BRASIL, 1976, p. 37).

A Tabela 2 demonstra a expansão do número de estabelecimento de ensino no país, com registros de matrículas de alunos caracterizados como público da educação especial à época, com destaque para a contínua expansão das instituições especializadas privadas entre 1974 e 1987.

Tabela 2 – Número de Estabelecimentos de Ensino com matrículas da Educação Especial.

Ano	Ensino Regular		Instituições Especializadas		Total
	Público	Privado	Públicas	Privadas	
1974	1.688	86	139	511	2.424
1987	4.114	95	209	847	5.265

Fonte: Jannuzzi, 2017, p. 164.

Na Tabela 3 observamos que, apesar do crescimento do número de instituições públicas no período analisado, houve uma redução do número de matrículas da educação

especial nessas instituições e um deslocamento para as instituições especializadas privadas, que apresentaram um significativo aumento do número de matrículas.

Tabela 3 – Número de Alunos Atendidos Ensino Regular x Instituições – (Público e Privadas).

Ano	Ensino Regular		Instituições Especializadas		Total
	Público	Privado	Públicas	Privadas	
1974	36.320	1.460	21.522	40.129	99.431
1987	70.229	4.893	18.459	65.911	159.492

Fonte: Jannuzzi, 2017, p. 165.

Segundo Jannuzzi e Caiado (2013), a educação das pessoas com deficiência foi se constituindo em uma rede paralela à educação regular, fortalecida com a expansão das instituições especializadas privadas no período da ditadura civil-militar e com o direcionamento do financiamento público para a rede privado-assistencial. Ações estas que contribuíram para a produção de uma “herança que permanece e parece dificultar a aceitação da escola regular pública como espaço não só de direito, mas também como o local mais adequado para a escolarização dos alunos com deficiência” (JANNUZZI; CAIADO, 2013, p. 3).

O relatório do MEC (BRASIL, 2002a), na citação abaixo, reitera os aspectos citados no resgate histórico apresentado neste capítulo.

Os serviços privados cresceram e aumentaram sua visibilidade nos anos 70. A criação do CENESP (1973) foi um marco de sua força. Na década de 80, no bojo do processo de redemocratização do País, ampliou-se a discussão sobre o direito das pessoas portadoras de deficiência à vida integrada. (BRASIL, 2002a, p. 7)

Assim, as instituições especializadas privadas filantrópicas se constituíram, se fortaleceram, assumindo o papel do Estado na oferta da educação especial e nas definições de suas diretrizes políticas. Dessa forma, a defesa de uma escola pública de ensino comum em uma perspectiva inclusiva encontrou ao longo dos tempos a resistência por parte das instituições interessadas no fundo público para continuar funcionando. Esse interesse contribuiu para a polarização do debate sobre o lugar da escolarização da pessoa com deficiência: classe comum *versus* classe ou escola especial. Este segundo aspecto tomou proeminência no debate sobre o tema, devendo ser analisado considerando os modelos de

escolarização e de deficiência que fundamentam os discursos daqueles que defendem a escola especial como o lugar mais adequado para a escolarização da pessoa com deficiência.

Ao fazermos uma relação entre modelos de escolarização e modelos de deficiência, compreendemos que, embora sejam conceitos complexos e em evolução constante, o modo como a deficiência é concebida implica no modo como a educação para esses sujeitos foi sendo estruturada.

Vimos no histórico apresentado até o presente momento que o saber médico, advindo dos profissionais da área da saúde, influenciou não somente a formação da concepção de deficiência, mas se constituiu como um discurso que atravessa tempo e espaço, configurando-se como um modelo que individualiza os sujeitos, definindo com base em padrões estéticos, de funcionalidade e comportamento, as possibilidades de inserção social e escolarização.

Piccolo (2012) alude que, se olharmos atentamente para a história, perceberemos que a perspectiva médica definiu em termos de sinonímia, deficiência e incapacidade, acentuados em contraposição a eficiência e capacidade.

No seio desta perspectiva é notória a transferência linear do não ajustamento social da pessoa com deficiência a sua fisiologia e corpo desviante, ou seja, direciona-se uma complexa questão social como sendo de única e exclusiva responsabilidade do indivíduo. Quando partimos de tal pressuposto normativo deixamos implícita a ideia e que a pessoa com deficiência apenas se integra a sociedade quando transformar sua condição orgânica deteriorada e recobrar um suposto estado de normatividade. Logo, retira-se qualquer possibilidade de intervenção que não seja focalizada pelo saber médico. E é a este conjunto de prerrogativas apresentadas que Oliver (1986, 1990) intitula modelo individual da deficiência. (PICCOLO, 2012, p. 56)

Os modelos de escolarização, baseados no chamado modelo médico, concebem a deficiência como uma condição exclusivamente do indivíduo, algo passível de tratamento, reabilitação e “cura” em atendimentos especializados. De acordo com essa perspectiva, seguiam inalterados os ambientes e as atitudes da sociedade, pois era o indivíduo com deficiência que deveria se adequar ao contexto social e escolar. Eram integradas apenas as pessoas que, no julgamento de um corpo clínico, estariam aptas à escola e ao trabalho. Nesse sentido, Andrada (2013) esclarece:

O modelo médico de deficiência se baseia em uma expectativa biomédica do “normal” fortemente arraigada em definições biológicas de corporeidade e performance. Essa perspectiva considera a deficiência como consequência direta de uma lesão ou impedimento, cujas expressões são limitações morfofuncionais e desempenho aquém de uma normalidade esperada para a espécie. Para este modelo,

a deficiência é um problema restrito do indivíduo, uma tragédia pessoal, uma condição de ontologia necessariamente negativa e cuja solução se dá, quase exclusivamente, por intervenções terapêuticas visando sua cura, ajustamento e/ou adaptação comportamental. (ANDRADA, 2013, p. 4)

Em meados de 1960, surge no Reino Unido e nos Estados Unidos o modelo social de deficiência, quando os saberes até então restritos à área da saúde passaram a ser objeto de estudos no campo das ciências humanas. De acordo com o modelo social, os impedimentos advindos da deficiência extrapolam a esfera da patologia e alcançam o universo social, ou seja, compreende-se que o problema não está na pessoa ou na sua deficiência, mas que a deficiência assume uma dimensão social que a leva à exclusão.

Nessa guinada acadêmica, deficiência não é mais uma simples expressão de uma lesão que impõe restrições à participação social de uma pessoa. Deficiência é um conceito complexo que reconhece o corpo com lesão, mas que também denuncia a estrutura social que oprime a pessoa deficiente. Assim como outras formas de opressão pelo corpo, como sexismo ou racismo, os estudos sobre deficiência descortinam uma das ideologias mais opressoras de nossa vida: a que humilha e segrega o corpo deficiente. (DINIZ, 2007, p. 6)

O modelo social, ao postular a compreensão sobre o corpo deficiente, apontou a insuficiência da biomedicina para ofertar melhorias de bem-estar para as pessoas deficientes, deslocando para a configuração das estruturas sociais e da necessária ação política, a responsabilidade por incluir todas as pessoas independentemente de qual diversidade corporal expressam (SANTOS, 2010, p. 86).

Segundo Diniz (2007), o modelo social não recusa os avanços da biomedicina para o tratamento do corpo com lesão, mas desloca a atenção, dirigida à medicalização do indivíduo, para o acesso às políticas públicas para a deficiência. A partir da concepção do modelo social, houve uma ruptura entre lesão e deficiência. Assim, a lesão seria o objeto das ações biomédicas no corpo, enquanto a deficiência seria entendida como uma questão da ordem dos direitos, da justiça social e das políticas de bem-estar.

Para Diniz (2003), a deficiência deve ser entendida como um conceito amplo e relacional. É deficiência toda e qualquer forma de desvantagem resultante da relação do corpo, com lesões, e a sociedade. Lesão, por sua vez, engloba doenças crônicas, desvios ou traumas que, na relação com o meio ambiente, implica em restrições de habilidades consideradas comuns às pessoas com a mesma idade e sexo em cada sociedade (DINIZ, 2003, p. 1).

Apesar de já estar em discussão no mundo o embrião do que seria posteriormente a perspectiva identificada com o modelo social de deficiência, na década de 1970, no Brasil, aos poucos surge o processo de integração com a expansão das classes especiais em escolas regulares. O modelo seguia a mesma orientação do modelo médico e pouco transformou os sistemas de ensino, pois eram integrados em classes especiais os alunos considerados “educáveis” de acordo com parâmetros de aferição de inteligência resultantes de avaliações psicométricas.

No modelo social, a condição de deficiência é compreendida como algo essencialmente oriundo do contexto social, uma questão de acessibilidade e de quebra de barreiras sociais preexistentes a esse sujeito que precisam ser removidas. Neste modelo, há o deslocamento da deficiência do universo individual para o coletivo. No Brasil, o modelo social ganha destaque no debate acadêmico e no cenário político somente no final da década de 1980, momento em que o Brasil retomava sua democracia após um longo período de ditadura.

Em 1985, no Governo José Sarney, com o Decreto Presidencial nº 91.872<sup>13</sup> instituiu-se um comitê que objetivava traçar políticas conjuntas para educação especial, entre elas, a criação de uma coordenação nacional para planejar; estimular e fiscalizar as ações dos diferentes órgãos governamentais, assim como a transformação do Centro Nacional de Educação Especial – CENESP em Secretaria de Educação Especial – SESPE, criada em 1986 pelo Decreto nº 93.613, vinculada à diretoria superior do MEC.

**Art. 3º** O Centro Nacional de Educação Especial – CENESP, criado pelo Decreto nº 72.425, de 3 de julho de 1973, mantida a sua competência e estrutura, é transformado na Secretaria de Educação Especial (SESPE), como órgão central de direção superior, do Ministério da Educação. (BRASIL, 1986)

Foi nesse período que foi criada a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), em 1986, órgão ligado diretamente à Presidência da República, responsável pela coordenação de todas as ações voltadas para a pessoa com deficiência nas diversas áreas. A criação desta coordenaria foi resultado do trabalho desenvolvido pelo Comitê Nacional pela Educação Especial. Mas, somente em 1989, as

---

<sup>13</sup> Institui Comitê para traçar política de ação conjunta, destinada a aprimorar a educação especial e a integrar, na sociedade, as pessoas portadoras de deficiências, problemas de conduta e superdotadas.

competências da CORDE foram instituídas com a promulgação da Lei nº 7.853, que dispunha sobre a integração social das pessoas com deficiência.

Ao promulgar a Constituição Federal de 1988, o país retoma o Estado Democrático de Direitos, com garantias ao respeito às liberdades civis, aos direitos humanos e aos direitos fundamentais. Regulada pelo princípio de igualdade em uma perspectiva de direitos humanos, a Constituição Federal de 1988 representou um grande marco para as pessoas com deficiência no Brasil, ampliando a proteção jurídica e os espaços de participação e fiscalização popular por meio de conselhos.

A Constituição Cidadã de 1988 estabelece com base no princípio da igualdade, “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º inciso IV). Define, ainda, no artigo 205, a educação como um direito de todos, garantindo o pleno desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho. No artigo 206, inciso I, estabelece a “igualdade de condições de acesso e permanência na escola” como um dos princípios para o ensino e garante, como dever do Estado, a oferta do atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208). (BRASIL, 1988).

Em 1989 é sancionada a Lei nº 7.853/89<sup>14</sup>, passando a ser considerado crime “recusar, suspender, adiar, cancelar ou extinguir a matrícula de um estudante por causa de sua deficiência, em qualquer curso ou nível de ensino, seja ele público ou privado. A pena para o infrator pode variar de um a quatro anos de prisão, mais multa” (BRASIL, 1989). O Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>15</sup> reafirma os dispositivos legais supracitados e determina que “os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular seus filhos ou pupilos na rede regular de ensino” (BRASIL, 1990).

A década de 1990 é marcada no mundo pelos movimentos de luta e defesa dos direitos das pessoas com deficiência, com destaque para a Conferência Mundial de Educação para Todos, Jomtien (BRASIL, 1990b), que denuncia os altos índices de crianças, adolescentes e

---

<sup>14</sup> Lei nº 7.853, de 24 de novembro de 1989: Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – (CORDE) institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos e difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências (BRASIL, 1989).

<sup>15</sup> ECA: Lei nº 8.069/1990, de 13 de julho de 1990. Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente (BRASIL, 1990a).

jovens sem escolarização, discutindo ações para promover transformações nos sistemas de ensino para assegurar o acesso e a permanência de todos na escola.

Com a intensificação dos movimentos sociais de luta contra todas as formas de discriminação que impedem o exercício da cidadania das pessoas com deficiência, emerge, em nível mundial, a defesa de uma sociedade inclusiva. No decorrer desse período histórico, fortalece-se a crítica às práticas de categorização e segregação de estudantes encaminhados para ambientes especiais, que conduzem, também, ao questionamento dos modelos homogeneizadores de ensino e de aprendizagem, geradores de exclusão nos espaços escolares. (BRASIL, 2016, p. 6)

Outro marco importante foi a Conferência Mundial de Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade, realizada pela UNESCO em 1994, em Salamanca. Aprofundam-se as discussões das causas da exclusão escolar e das práticas educacionais que resultam na desigualdade social de diversos grupos. O documento Declaração de Salamanca e Linha de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais proclama que as escolas comuns representam o meio mais eficaz para combater as atitudes discriminatórias, enfatizando que:

O princípio fundamental desta Linha de Ação é de que as escolas devem acolher todas as crianças, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras. Devem acolher crianças com deficiência e crianças bem-dotadas; crianças que vivem nas ruas e que trabalham; crianças de populações distantes ou nômades; crianças de minorias linguísticas, étnicas ou culturais e crianças de outros grupos e zonas desfavorecidos ou marginalizados. (BRASIL, 1994a, p. 17-18)

No Brasil, a Política Nacional de Educação Especial é publicada em 1994. No entanto, a perspectiva integracionista e o modelo médico continuavam a influenciar e definir as diretrizes políticas. Embora os movimentos sociais e a Convenção de Salamanca apontassem para a perspectiva inclusiva, a Política instituída em 1994 orientava para o processo de “integração instrucional” condicionando o acesso às classes comuns do ensino regular àqueles que “[...] possuem condições de acompanhar e desenvolver as atividades curriculares programadas do ensino comum, no mesmo ritmo que os alunos ditos normais” (BRASIL, 1994b, p. 19).

A política de educação especial publicada em 1994 reafirma os pressupostos da escola tradicional, organizada sob a ótica da homogeneidade, potencializando o papel dos espaços segregados e a responsabilidade da educação desses alunos no âmbito das instituições especializadas, escolas ou classes especiais.

Em entrevista concedida à revista *Em Aberto* (INEP, 1993)<sup>16</sup>, a secretária de educação especial do MEC, à época, Rosita Edler Carvalho, apresentou as principais diretrizes da Política de 1994 que deveriam ser objeto de planos de ação dos órgãos públicos e das entidades não governamentais, enfatizando que o êxito dependeria da soma de esforços e recursos das três esferas de Governo e da sociedade civil.

A definição do público-alvo e a revisão da terminologia, segundo Rosita Edler Carvalho (INEP, 1993), considerou o aspecto social, propriamente dito:

Em vez de deficientes, de excepcionais, passou-se a chamá-los de pessoas portadoras de deficiências, de condutas típicas ou de altas habilidades, quando superdotadas. Prevaecem as pessoas e não as características que as diferenciam, acentuadamente, das demais. (INEP, 1993, p. 93)

Contudo, ao investigar os fundamentos de tais definições, evidencia-se que elas não são orientadas pelo modelo social de deficiência, perspectiva que era difundida em âmbito internacional à época. A intenção do MEC era estimular a integração instrucional, que nas palavras de Rosita Edler Carvalho (INEP, 1993, p. 95) significava: “portadores de necessidades especiais e ditos normais juntos, na mesma sala. Acreditamos que é possível e útil para ambos”.

Ainda nesse sentido, o texto da política de 1994 apresentava inúmeras contradições entre as diretrizes, perspectivas teóricas anunciadas e as definições do público-alvo, serviços e organização do ensino. Na citação a seguir, Carvalho define as concepções que fundam a “nova” Política Nacional de Educação Especial de 1994:

Em anos recentes, a abordagem médica deu lugar ao que Kirk e Gallagher (1991, p.9) chamam de enfoque ecológico, que “vê a criança excepcional em interações complexas com as forças ambientais”. Essa nova perspectiva desloca o lócus da deficiência da pessoa, para todo o contexto sócio-político-econômico educativo e cultural em que está inserida, no qual será valorizada ou não a diferença de que é portadora. (INEP, 1993, p. 93)

Para Rosita Edler Carvalho (INEP, 1993, p. 93) a mudança de enfoque teve importante significado quanto ao aspecto educacional, que deveria

---

<sup>16</sup> Revista Em Aberto: Disponível em: [www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2230/1969](http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2230/1969). Acesso em: 5 mar. 2019.

[...] intervir pedagogicamente no aluno, compensando suas limitações, evoluindo para objetivos mais amplos, repensando o processo de ensino-aprendizagem que lhe é proporcionado e a qualidade dos vínculos que estabelece. (INEP, 1993, p. 93)

A ideia estava, no entanto, alicerçada no enfoque de reabilitação e normalização, como visto na proposta de estimulação essencial, conceituada como o

[...] conjunto organizado de estímulos e treinamentos adequados, oferecido nos primeiros anos de vida a crianças já identificadas como deficientes e àquelas de alto risco, de modo a lhes garantir uma evolução tão normal quanto possível. (BRASIL, 1994B, p. 17)

Previendo a resistência no processo de integração, a secretária de educação especial do MEC considerava que era necessário ter prudência, compreendendo as dificuldades e resistências, principalmente por parte dos gestores de escolas: “Como as dificuldades são inúmeras e complexas, entendemos que trazer nossos alunos para as escolas públicas governamentais já é um grande avanço”.

[...] trata-se de trazer para as escolas regulares aqueles alunos que estão aptos a frequentá-las, ainda que em classes especiais. Assim, as escolas particulares e filantrópicas se especializariam no atendimento àqueles alunos que, por suas características, não têm condições de frequentar a rede governamental. Pelo menos por agora. (INEP, 1993, p. 95)

Embora não expressa no texto da Política, as palavras da gestora da educação especial do MEC publicada na Revista Em Aberto (nº 60, INEP, 1993) apresentam como meta: “Pelo menos uma classe para a Educação Especial em cada escola é o nosso lema” (INEP, 1993, p. 95). De acordo com a Secretária de Educação Especial, a elaboração das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial de 1994 contou com a participação de técnicos do MEC/SEESP, ONGs, OGs e pessoas “portadoras de necessidades especiais”, expressão definida na Política como:

É a que apresenta, em caráter permanente ou temporário, algum tipo de deficiência física, sensorial, cognitiva, múltipla, condutas típicas ou altas habilidades, necessitando, por isso, de recursos especializados para desenvolver mais plenamente o seu potencial e/ou superar ou minimizar suas dificuldades. No contexto escolar, costumam ser chamadas de pessoas portadoras de necessidades educativas especiais. (BRASIL, 1994b, p. 23)

No texto dessa Política é perceptível que o alunado da Educação Especial é definido a partir de parâmetros comparativos de acordo com padrões de normalidade, deslocando para à Educação Especial aqueles que se distanciam dos demais por apresentar necessidades próprias e diferentes no domínio das aprendizagens curriculares correspondentes à sua idade. A Política considera, ainda, que esse público requer recursos pedagógicos e metodologias educacionais específicas e os classifica em: “portadores de deficiência (mental, visual, auditiva, física, múltipla), portadores de condutas típicas (problemas de conduta) e portadores de altas habilidades (superdotados)” (BRASIL, 1994b).

Nessa perspectiva, a Educação Especial é definida por “um processo de desenvolvimento global das potencialidades de pessoas portadoras de deficiências, de condutas típicas e de altas habilidades” abrangendo os diferentes níveis e graus do sistema de ensino. Apesar de não definir a Educação Especial como um sistema paralelo, na visão da gestora da pasta da Educação Especial do MEC, a mesma compreende que a educação especial dispensaria um subsistema próprio, mas, que naquele momento histórico, o Brasil não teria atingido esse estágio, sendo necessária a manutenção de subsistemas – das classes e escolas especiais – para a garantia do “mesmo fluxo do atendimento da educação dita regular, isto é, que ofereça as mesmas oportunidades de acesso, ingresso e permanência na escola, desde a educação infantil até a superior” (INPEP, 1993, p. 96).

Seguindo as mesmas diretrizes, a LDB, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), apesar de representar avanços significativos quanto ao direito à educação, manteve em seu texto a possibilidade da escolarização em classes e escola especiais, condicionando-a às condições específicas dos alunos (Art. 58, §2º), situação que pouco contribuiu para o avanço do processo inclusivo.

A LDB de 1996, no Art. 58, define a Educação Especial como uma “modalidade da educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (BRASIL, 1996). Assim, mantém a possibilidade da oferta da Educação Especial como um sistema paralelo ao ensino regular.

No artigo 59, a LDB enfatiza que os sistemas de ensino devem assegurar aos alunos “currículo, métodos, recursos e organização específicos para atender às suas necessidades”; assegura a “terminalidade específica àqueles que não atingiram o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental em virtude de suas deficiências” e; a “aceleração de estudos” aos superdotados para conclusão do programa escolar. Também define, dentre as

normas para a organização da educação básica, “a possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado (art. 24, inciso V) e “oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames” (art. 37).

A LDB de 1996 anuncia a necessidade de capacitação para os professores atuarem no processo de integração no ensino comum. Nesse sentido, define (Art. 59, Inciso III) que os sistemas de ensino devem prover professores com “especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns” (BRASIL, 1996a).

A década de 2000 apresenta o início de uma inversão histórica, que seria concluída em 2007, quando a maioria dos alunos com deficiência estava matriculado em classes comuns do ensino regular na educação básica. É possível identificar nesse período marcos significativos que atuaram como catalisadores nas mudanças sociais relacionadas à defesa da escola de ensino comum em uma perspectiva inclusiva como o lugar de direito de todos. Em contrapartida, emerge como efeito com maior proeminência, a resistência dos espaços exclusivos e as disputas pelo fundo público destinado à escolarização das pessoas com deficiência.

O principal elemento catalisador identificado nesse período foi a Resolução do CNE/CEB nº 2/2001, que instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. As diretrizes provocaram intenso debate e diferentes interpretações sobre o seu teor, ao resolver, no Artigo 2º, que

[...] os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos. (BRASIL, 2001b)

Parágrafo único. Os sistemas de ensino devem conhecer a demanda real de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, mediante a criação de sistemas de informação e o estabelecimento de interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e pelo Censo Demográfico, para atender a todas as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo desses alunos. (BRASIL, 2001b)

Outro aspecto importante indicado nesta Resolução, e que provocou modificações na estrutura organizativas das redes de ensino, foi a obrigatoriedade para que os sistemas de ensino constituíssem setor responsável pelas ações da educação especial:

[...] os sistemas de ensino devem constituir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e deem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva. (Art. 3º, parágrafo único).

A necessidade da constituição de um setor responsável pela educação especial no âmbito dos municípios e estados foi decisiva no período subsequente para a implementação de programas de assistência técnica e financeira da União que objetivavam a promoção de sistemas educacionais inclusivos. Porém, ao manter a compreensão da Educação Especial como modalidade da educação escolar, admitindo a possibilidade de substituir o ensino regular, a resolução não avança na compreensão da educação especial na perspectiva inclusiva. Nesse sentido, por educação especial, era compreendida por:

[...] “um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, **em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns**, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica. (BRASIL, 2001b, grifos meus)

No ano de 2001 foi sancionado o Plano Nacional de Educação 2001-2011 por Fernando Henrique Cardoso. Segundo Dourado (2010), a tramitação do PNE teve uma tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos:

[...] o PNE da sociedade brasileira e a proposta encaminhada pelo Executivo federal. Tais propostas expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão. (DOURADO, 2010, p. 682)

Ao final, o texto aprovado, ao não apresentar as formas e fontes de financiamento educacional, foi considerado por pesquisadores e professores como uma carta de intenções e não um Plano Educacional a altura do desafio brasileiro (DOURADO, 2010; VALENTE; ROMANO, 2002). O presidente Fernando Henrique Cardoso ainda vetou nove metas e, segundo Dourado (2010), abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior.

Nos anos subsequentes, movimentos em defesa da educação pública solicitaram a revogação dos vetos em manifestações nas Conferências Nacionais de Educação. Com os

vetos mantidos, o PNE foi, ainda, secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do Executivo federal e não se efetivou em planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto na Constituição Federal. No âmbito da Educação Especial, o PNE (2001-2011), por meio da Lei nº 10.172/2001, manifesta-se em defesa dos espaços exclusivamente especializados, classes, escolas especiais e instituições filantrópicas:

- As classes especiais, situadas nas escolas “regulares”, destinadas aos alunos parcialmente integrados, precisam contar com professores especializados e material pedagógico adequado.
- As escolas especiais devem ser enfatizadas quando as necessidades dos alunos assim o indicarem. Quando esse tipo de instituição não puder ser criado nos Municípios menores e mais pobres, recomenda-se a celebração de convênios intermunicipais e com organizações não governamentais, para garantir o atendimento da clientela. Certas organizações da sociedade civil, de natureza filantrópica, que envolvem os pais de crianças especiais, têm, historicamente, sido um exemplo de compromisso e de eficiência no atendimento educacional dessa clientela, notadamente na etapa da educação infantil.
- Longe de diminuir a responsabilidade do Poder Público em relação à educação especial, o apoio do governo a tais organizações visa tanto à continuidade de sua colaboração quanto à maior eficiência por contar com a participação dos pais nessa tarefa. Justifica-se, portanto, o apoio do governo a essas instituições como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais (BRASIL, 2001a).

Em relação ao financiamento, o plano considera em suas diretrizes, que devido às especificidades dessa modalidade de educação e à necessidade de promover a ampliação do atendimento, “recomenda-se reservar-lhe uma parcela equivalente a 5 ou 6% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino” e justifica: “o aluno especial pode ser também da escola regular, os recursos devem, também, estar previstos no ensino fundamental”. Não houve previsão para os outros níveis de ensino, embora algumas metas apresentassem recomendações quanto à infraestrutura e recursos de acessibilidade para o ensino médio e superior para alunos cegos e surdos, especialmente. O plano também prevê a ampliação de classes especiais, a partir da visão integracionista que o fundamentava.

Nos primeiros cinco anos de vigência deste plano, redimensionar conforme as necessidades da clientela, incrementando, se necessário, as classes especiais, salas de recursos e outras alternativas pedagógicas recomendadas, de forma a favorecer e apoiar a integração dos educandos com necessidades especiais em classes comuns, fornecendo-lhes o apoio adicional de que precisam. (BRASIL, 2001a)

Seguindo ao que já estava indicado na Resolução nº 2/2001 CNE, o PNE (2001-2011) estabelece o prazo de três anos para os sistemas de ensino no sentido de se organizar e pôr em funcionamento um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em parceria com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e com as organizações da sociedade civil.

Em relação ao financiamento das matrículas da educação especial, cabe ressaltar que, nesse período, estava em vigor o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental). O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (EC/96) e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro desse mesmo ano, como fundo de natureza contábil em cada unidade da federação. Com esse mecanismo, 60% dos recursos dos impostos e transferências do Distrito Federal, estados e municípios foram direcionados ao ensino fundamental. O restante dos recursos manteve sua destinação às outras etapas e modalidades da educação básica, conforme a responsabilidade na oferta do Distrito Federal, estados e municípios, estabelecido no art. 211 da CF/88 (BRASIL, 1988). A distribuição dos recursos do Fundef era proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental (BRASIL, 1996).

Conforme ordenamento jurídico brasileiro, a educação foi ratificada como tarefa compartilhada entre União, Distrito Federal, estados e municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (CF/88, art. 211; LDB/96, art. 8º). Conforme norma vigente, cada instância é responsável pela administração, expansão e manutenção dos seus respectivos sistemas de ensino, incluindo a organização de políticas e programas voltados à educação especial.

Lembra-se que na LDB/96 (art. 60) é reafirmado o compromisso de oferecer a modalidade da educação especial a partir do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos, ressaltando a relação contraditória entre Poder Público e privado na história da educação especial, na política educacional e no financiamento público. Segundo

França (2015), a política de financiamento no âmbito da educação especial considera que o Poder Público atua tanto na oferta de serviços de educação especial como no repasse de verbas às instituições privado-assistenciais, que podem conjugar várias fontes de receitas, públicas e/ou privadas, na prestação de seus serviços. Por outro lado, o Estado incluía em suas metas a ampliação do atendimento na rede regular de ensino, em classes comuns, concomitantemente ao apoio às instituições privadas.

A Lei nº 9.424, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF estipulou que o valor mínimo anual gasto por aluno “nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior”, e determinou que deveria haver uma diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, distinguindo os dois segmentos do ensino fundamental (1ª a 4ª; 5ª a 8ª), a educação especial e a educação no campo (Art. 6º, §1º e Art. 2º, § 2º).

Salienta-se ainda, conforme a lei que instituiu o Fundef, a distribuição dos recursos, “no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino” (Art. 2º, § 1º), conforme descrito abaixo:

I – as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II – (VETADO)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I – 1ª a 4ª séries;

II – 5ª a 8ª séries;

III – estabelecimentos de ensino especial;

IV – escolas rurais.

Vale ressaltar que até 1999 não houve nenhum tipo de diferenciação de valores nos custos do Fundef para alunos da educação especial. Entre 2000 e 2004 estipulou-se um acréscimo de 5% (1,05) para alunos de 5ª a 8ª séries e da educação especial, superior ao definido para o das séries iniciais urbanas do ensino fundamental (1,00). A partir do ano de 2000, o valor per capita passou a ser calculado de forma que o valor referente aos alunos da 5ª a 8ª série e da Educação Especial era acrescido de 5% ao valor referente aos alunos da 1ª a 4ª série. Em 1997 o valor mínimo nacional por aluno anual foi estabelecido pela própria lei que regulamentou o Fundef. Em 1998 o valor passou a ser fixado por meio Decreto Federal, e a

partir de 2000 a fixação passou a ocorrer definindo-se valores diferenciados para a 1ª a 4ª série e 5ª a 8ª e Educação Especial. O quadro a seguir apresenta os valores fixados entre 1997 e 2002:

Quadro 1: Valor mínimo nacional por aluno/ano do FUNDEF.

ANO	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série e Educação Especial	1ª a 8ª série	Ato Legal de fixação do valor
1997			300,00	Art. 6º, § 4º, Lei 9.424 de 24.12.1996
1998			315,00	Dec. 2.440, de 23.12.1997
1999			315,00	Dec. 2.935 de 11.01.1999
2000	333,00	349,65		Dec. 3.326 de 31.12.1999
2001	363,00	381,15		Dec. 3.742 de 01.02.2001
2002	418,00	438,90		Dec. 4.103 de 24.01.2002

Fonte: Elaboração própria conforme dados dos Atos legais citados

De acordo com estudo publicado por uma consultoria da Câmara dos Deputados, “o diferencial de custos estabelecido em 5% entre o segmento de 1ª a 4ª série e para o da 5ª a 8ª e Educação Especial “não foi respaldado por um necessário e criterioso estudo de custos que pudesse justificá-lo” (GOMES, 2009, p. 6).

Para Pietro et al. (2010), os movimentos instituídos a partir do FUNDEF fortaleceram a tendência à municipalização no ensino fundamental, agregando outras atribuições às já estabelecidas aos gestores das cidades, a exemplo da merenda e do transporte escolares, as reformas e manutenções de prédios e equipamentos, o provimento de pessoal para escolas estaduais e privadas, entre outras, incluindo a organização da oferta de atendimento educacional especializado ou criação e/ou manutenção de políticas de educação especial. Para essa autora, esse processo tem levado as administrações municipais a criarem estruturas ou a ampliar as já existentes, de modo a fazer frente a suas crescentes funções, modificando e tornando mais complexos os respectivos arranjos institucionais da máquina pública (PRIETO et al., 2010, p. 19).

Outro fator de suma importância foi o desenvolvimento do Programa de Apoio à Educação Especial-PROESP/CAPES, elencado entre as ações realizadas no período de 1995 a 2002 (BRASIL, 2002a). A partir desse programa, as instituições de ensino superior passaram a despertar maior interesse pela educação especial. Como consequência, foi criado o Fórum das Instituições de Ensino Superior sobre Educação Especial, com destaque a um projeto que desenvolveu ações vinculadas à inclusão escolar em cinco escolas do Mato Grosso do Sul. Ao mesmo tempo, mantinha-se a relação público-privada na formação de professores ao elencar,

entre as ações relativas à formação, a parceria com organizações não governamentais “representativas dos diversos segmentos” (BRASIL, 2002a, p. 16).

Segundo Baptista (2019, p. 9), essa ênfase nas instituições privado-filantrópicas emerge como a reafirmação de premissas que caracterizaram fortemente a Política Nacional de Educação Especial de 1994 (BRASIL, 1994b), pois se trata de uma perspectiva de ação pública presente em grande parte das metas e diretrizes propostas por aquele documento histórico. Baptista (2019) enfatiza que a expansão evocada no documento Política e resultados educação especial (BRASIL, 2002a) estaria centrada na conjugação de esforços entre o setor público e privado, como ocorreu historicamente até aquele momento.

Nesse período estava em processo de elaboração o relatório da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), que iniciou em 19 de dezembro de 2001, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas criou o Comitê Especial encarregado de examinar propostas discutidas nas sessões plenárias que estivessem em sintonia com as diretrizes inclusivas. Este processo se estendeu por quatro anos, ocasião em que foram realizados, ao todo, oito períodos de sessões entre julho de 2002 e dezembro de 2006, quando foi assinada a Convenção de Nova York (CORREIA; BAPTISTA, 2018). Um novo conceito de pessoa com deficiência passa a orientar as políticas subsequentes:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (ONU, 2006)

Esse debate influencia a modificação na agenda governamental a partir de 2003, quando um novo governo assume o Brasil. Como veremos no próximo capítulo, a Política Nacional de Educação Especial ganha novos contornos e perspectivas, objetivando superar o atraso que constituía as práticas e a organização dos sistemas de ensino no Brasil, que compreendia a deficiência como um fenômeno individual baseado no modelo médico/integracionista e com políticas voltadas para a valorização da esfera privada.

### **3.1. Novas Perspectivas para a Educação Especial no Brasil: 2003 a 2006**

O presente capítulo contextualiza o momento histórico, político e social da primeira gestão do Governo Lula, no que tange à agenda governamental dirigida à educação especial,

com especial atenção aos aspectos que possibilitaram a implementação de programas educacionais fundantes da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva.

Em 2003, um governo de coalisão assume o Brasil<sup>17</sup> com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva à presidência. Em seu programa de governo, a agenda da política macroeconômica introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi mantida em parte, inaugurando uma política híbrida, que segundo estudiosos (BRESSER-PEREIRA, 2010; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011; MAFASSIOLI, 2017), mesclava políticas neoliberais e desenvolvimentistas, defendendo a premissa de que a formação de um “Estado Forte” é condição para o desenvolvimento com equidade social.

Por outro lado, os compromissos assumidos com a sociedade exigiam a implementação de políticas urgentes para a redução das desigualdades sociais, a garantia dos direitos humanos e a promoção de cidadania. Dessa forma, as chamadas políticas de diversidade na educação, dirigidas aos diversos segmentos sociais mais excluídos da sociedade, entram na agenda governamental nesse período, surgindo assim políticas e ações afirmativas dirigidas a diversos segmentos sociais e populações: negros, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiências, analfabetos, entre outros.

Para Moehlecke (2019), as políticas de diversidade tiveram dois momentos distintos na primeira gestão do governo Lula (2003-2006). Durante a breve gestão do ministro Cristovam Buarque (01/01/2003 a 27/01/2004), a diversidade é associada a uma preocupação mais geral com a ideia de “inclusão social”. Um segundo momento pode ser atribuído à gestão de Tarso Genro (27/01/2004 a 29/07/2005), quando é criada uma secretaria específica para tratar das políticas de diversidade na educação, mantida pela gestão seguinte, de Fernando Haddad (29/07/2005 a 24/01/2012), cuja marca em relação à diversidade foi de continuidade do trabalho desenvolvido por Genro (MOEHLECKE, 2009, p. 467).

No início do primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2006), anuncia-se uma alteração no quadro histórico da educação especial, quando a formação de um sistema educacional inclusivo é anunciada como uma meta, como política de educação nacional, a partir da qual o lugar da educação escolar de todas as crianças passa a ser a escola

---

<sup>17</sup> Coligação: Lula Presidente (PT, PL, PCdoB, PMN, PCB). E no segundo turno: Apoio informal em alguns estados do PMDB, por partidários não satisfeitos com o apoio formal do partido ao candidato José Serra. No segundo turno, a coligação de Lula foi composta por: PT, PL, PCdoB, PPS, PDT, PTB, PSB, PGT, PSC, PTC, PV, PMN, PHS e PCB.

comum/regular e a educação especial passa a ser apresentada como complemento ou suplemento à escolaridade obrigatória (KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019, p. 7).

As mudanças na estrutura do MEC também são indícios dessa preocupação com o acesso à educação para os segmentos excluídos e populações específicas, bem como a valorização das diversidades socioculturais e da participação da família e da sociedade no processo de inclusão educacional. Assim, entre as reformas no Ministério da Educação está a criação da SECAD (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade) que se originou da fusão das secretarias Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA) e de Inclusão Educacional (SECRIE). Ela é mantida como secretaria, sendo fortalecida na estrutura do Ministério da Educação, assumindo um papel articulador com as demais políticas educacionais do Ministério da Educação. Conforme anúncio do Ministro Tarso Genro publicado pelo site da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação)<sup>18</sup>:

A Secretaria de Educação Especial será responsável por assegurar aos alunos que apresentem necessidades educacionais especiais condições para que possam ter acesso e permanecer na escola, de forma a incentivar seu potencial intelectual e criativo, em todos os níveis e etapas da educação. Para que isso seja possível, será preciso capacitar professores e gestores da Educação, por meio de novos conhecimentos e metodologias; eliminar barreiras arquitetônicas e de comunicação nas escolas brasileiras, para que edificações e instalações escolares sejam dotadas de sinalização em Braille e a Língua Brasileira de Sinais (Libras) seja usada em salas de aula. Outro desafio será disponibilizar, nas escolas brasileiras, material didático e equipamentos de aprendizagem especiais. (UNDIME, 2004).

Em 2003, a SEESP passa a ser conduzida por Claudia Pereira Dutra que ficaria no cargo por dez anos, mesmo quando a estrutura do MEC passou por reformulações, representando importante agente na esfera governamental diante das transformações no curso da Educação Especial no país nesse período, quando mudanças nos marcos conceituais, políticos e legais estavam em pleno debate.

No bojo das políticas sociais, a agenda política voltada para a educação especial retoma os princípios fundados na concepção de direitos humanos e que já estavam garantidos na Constituição Federal e nos demais marcos normativos brasileiros. Assim, o MEC enfatiza: “assegurar a todos a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, sem qualquer tipo de discriminação, é um princípio que está em nossa Constituição desde 1988” (BRASIL, 2004, v. 1, p. 3).

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/tarso-genro-anuncia-reestruturacao-do-mec>

Em 2003, o Brasil começa a construir um “novo tempo” para transformar essa realidade, assim define o MEC, apresentando o novo Programa desenvolvido pela Secretaria de Educação Especial (Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade): “o MEC assume o compromisso de apoiar os estados e municípios na sua tarefa de fazer com que as escolas brasileiras se tornem inclusivas, democráticas e de qualidade” (BRASIL, 2004, v. 1, p. 3). Em dezembro desse ano foi lançado o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade durante o I Seminário Nacional Formação de Gestores e Educadores da Educação Especial, com o objetivo de disseminar as políticas públicas da Educação Inclusiva e apoiar o processo de implementação de sistemas educacionais inclusivos nos municípios brasileiros.

O Programa estava inserido no Projeto Plurianual de Implementação da Educação Inclusiva: acesso e qualidade para todos e contava com o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que visava promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza no mundo, e vinha assessorando o Brasil na implementação de políticas para a educação.

No período de 2004 a 2006, a SEESP organizou Seminários Nacionais para capacitação de gestores no Programa e utilizou-se de referenciais teórico-metodológicos produzidos pela SEESP/MEC e por consultores contratados. Durante os seminários, os participantes receberam as publicações: Série Educação inclusiva; Ensaio Pedagógico: construindo escolas inclusivas; Ensaio Pedagógico: Educação inclusiva: direito à diversidade; Experiências educacionais inclusivas.

O Programa também estabeleceu um conjunto de indicadores para a elaboração dos planos municipais de educação, enfatizando os fundamentos filosóficos e legais para a transformação dos sistemas de ensino, apontando o papel do Estado, da família e da sociedade para a inclusão de todos na rede regular de ensino. O trecho abaixo apresenta a fundamentação filosófica do programa Educação Inclusiva: direito à diversidade.

A ideia de uma sociedade inclusiva se fundamenta numa filosofia que reconhece e valoriza a diversidade, como característica inerente à constituição de qualquer sociedade. Partindo desse princípio e tendo como horizonte o cenário ético dos Direitos Humanos, sinaliza a necessidade de se garantir o acesso e a participação de todos, a todas as oportunidades, independentemente das peculiaridades de cada indivíduo e/ou grupo social. (BRASIL, 2004, v. 1, p. 8)

O compromisso com a promoção de sistemas educacionais inclusivos é referendado no país considerando os princípios definidos em documentos internacionais produzidos pela

Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual o Brasil é signatário, a saber: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); Declaração de Jomtien (1990); Declaração de Salamanca (1994) e Convenção da Guatemala (1999).

Além dos documentos orientadores no âmbito internacional que foram considerados no período de elaboração do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade (2003-2004), o programa foi balizado pelos marcos legais presentes na legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, entre outros<sup>19</sup>.

Quanto à administração financeira da SEESP, secretaria responsável pela elaboração e execução de projetos educacionais relativos à educação especial, estudos indicam que essa secretaria administrou escassos recursos em seu orçamento anual entre 2003 e 2006, não havendo modificações significativas comparadas ao governo anterior, contando ainda com contingenciamentos que reduziam a aplicação efetiva dos recursos. Conforme quadro abaixo, que apresenta o orçamento anual da SEESP entre 1997 a 2006, observamos uma sensível elevação a partir de 2004, sendo que em 2006 o orçamento previsto e o realizado foram os maiores da série analisada.

Quadro 2: Orçamento Previsto e realizado SEESP – 1997-2006.

<b>Evolução dos Recursos</b>	<b>Orçamento R\$</b>	<b>Aplicação</b>	<b>% de Execução</b>
1997	34.749,00	22.472,20	64,6
1998	45.381,00	18.697,90	41,2
1999	22.120,00	19.203,90	86,8
2000	33.384,10	28.333,10	84,9
2001	21.144,10	19.936,10	94,3
2002	33.965,50	21.896,10	64,5
2003	23.566,10	20.924,70	88,7
2004	32.425,20	27.835,90	85,8
2005	41.328,20	39.435,10	95,4
2006	44.944,44	42.330,58	94,18

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos relatórios de Gestão da SEESP (1997 a 2006)

Conforme relatórios de gestão analisados, os recursos eram objetos de convênio por meio das seguintes ações: Apoio à capacitação de Professores e Profissionais para a Educação Especial; Profissionalização do Portador de Necessidades Especiais; Apoio ao

<sup>19</sup> Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Decreto nº 3.298 (1999); Plano Nacional de Educação (2001); Convenção Interamericana para eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência (2001); Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (2001) – resolução CNE/CEB nº 02/2001.

Desenvolvimento da Educação Especial; Apoio à aquisição e distribuição de Material Didático para a Educação Especial, Apoio à aquisição e distribuição de equipamentos, Apoio à adequação de prédios escolares e Educação Especial como Fator de Inclusão Escolar.

Quanto ao efetivo de matrículas da educação especial nesse período, deve-se considerar que as categorias foram sendo modificadas no Censo Escolar ao longo dos tempos. Em 2003, o Censo Escolar relativo à Educação Especial considerava no campo “Alunos Portadores de Necessidades Educativas Especiais”, as matrículas das seguintes categorias: visual, auditiva, física, mental, múltipla, altas habilidades/superdotação e portadores de condutas típicas.

A definição de Necessidades Educacionais Especiais previstas na Resolução CNE/CEB nº 2/2001, em seu Art. 5º, continuava sendo a base para a produção de dados a partir da coleta do Censo Escolar:

Consideram-se educandos com necessidades educacionais especiais os que, durante o processo educacional, apresentarem: I – dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, compreendidas em dois grupos: a) aquelas não vinculadas a uma causa orgânica específica; b) aquelas relacionadas a condições, disfunções, limitações ou deficiências; II – dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos, demandando a utilização de linguagens e de códigos aplicáveis; III – altas habilidades/superdotação, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente conceitos, procedimentos e atitudes. (BRASIL, 2001b)

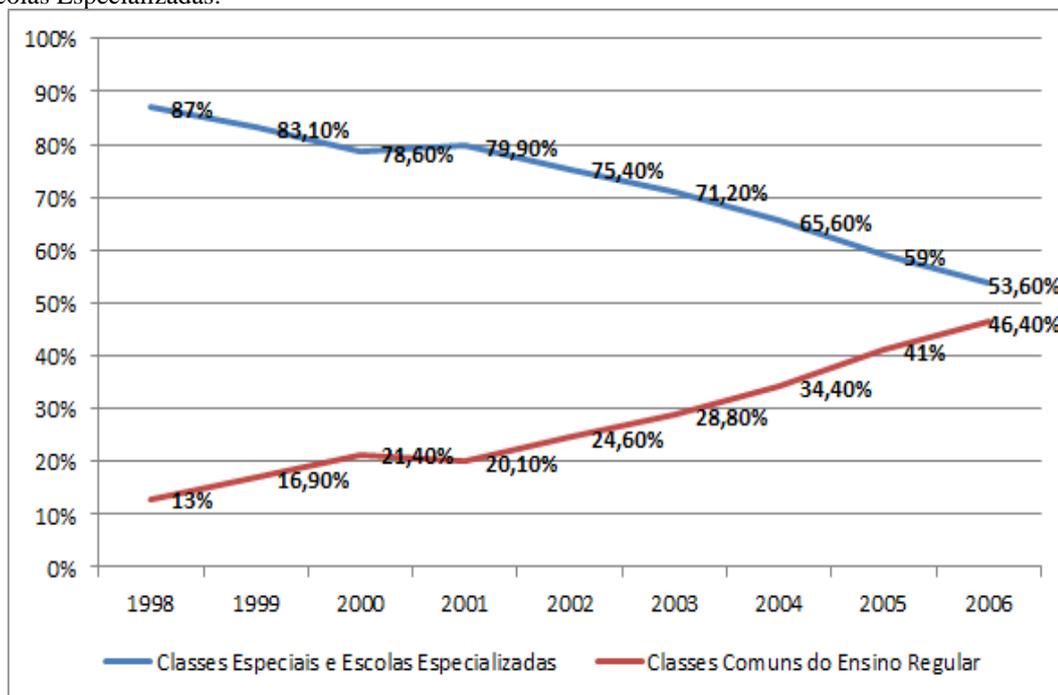
Em 2003, para a coleta relativa a 2004, as categorias foram revistas: incluindo a alteração da categoria Deficiência Visual em Cegueira e Baixa-Visão e da categoria Deficiência Auditiva em Surdez e Deficiência Auditiva. Estas categorias eram objeto de censos especiais, após o Censo Escolar, anualmente, para fins de distribuição de recursos adicionais para o aluno. Em 2004, foram incorporadas ao questionário do Censo Escolar/2005 as categorias Autismo, Síndrome de Down, como destaques da categoria Condutas Típicas, e a categoria Surdocegueira, para subdividir a categoria Deficiências Múltiplas. A SEESP justifica tais alterações no Relatório de Gestão 2004 destacando que, deste modo, as informações coletadas seriam mais precisas para o delineamento de novos rumos para o atendimento educacional especializado.

Alguns dados destacados no Relatório de Gestão 2004 da SEESP mostram que 57% dos alunos com necessidades educacionais especiais estavam matriculados nas escolas da rede pública de ensino e 77% dos municípios brasileiros tinham matrículas na educação especial.

Os indicadores apontavam ainda um crescimento de 118.132 novas matrículas na educação especial nos dois anos de governo, passando de 448.601 matrículas em 2002 para 566.733 em 2004, em escolas comuns, classes e escolas especiais, “demonstrando melhores condições de qualidade para o atendimento às necessidades educacionais especiais, bem como a busca do cumprimento da meta de educação para todos” (BRASIL, 2004a, n.p.).

A ampliação das matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais em classes comuns seguiu uma tendência de incremento contínuo, resultando no aumento de 194% nas matrículas, passando de 110.704 em 2002 para 325.136 alunos em 2006, sendo que dos 700.624 alunos matriculados nos sistemas de ensino, 46,4% estudavam em escolas comuns.

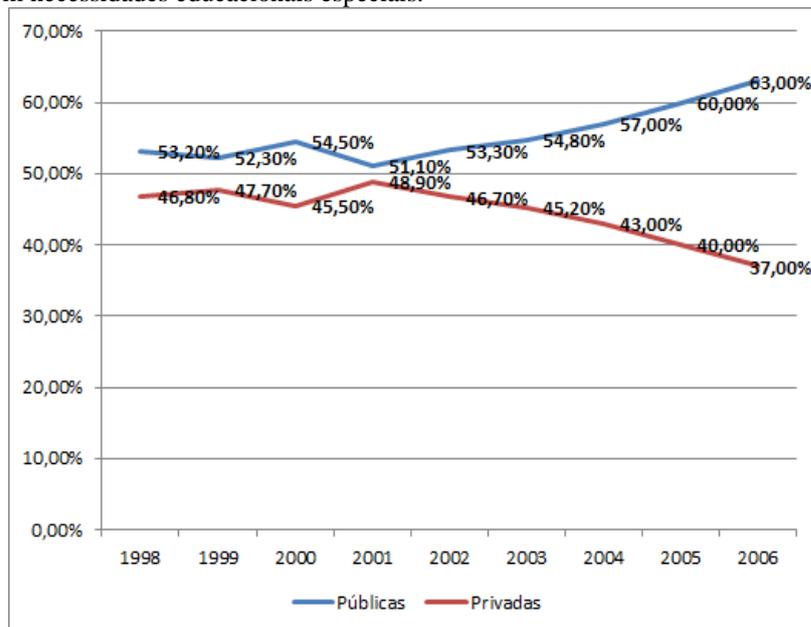
Gráfico 1: Matrículas da Educação Especial: Classes Comuns do Ensino Regular x Classes Especiais e Escolas Especializadas.



Fonte: Elaboração própria com Base nos Dados do Censo Escolar INEP/MEC (1998-2006).

Mesmo com a tendência de ampliação gradativa de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino comum, o gráfico acima mostra que o maior contingente de matrículas ainda estava nas classes e escolas especializadas em 2006. Observe, entretanto, a ampliação da participação da esfera pública na escolarização de alunos com necessidades educacionais especiais, principalmente a partir de 2004, como veremos no gráfico a seguir.

Gráfico 2: Evolução da participação da esfera pública nas matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais.



Fonte: Elaboração própria com Base nos Dados do Censo Escolar INEP/MEC (1998-2006)

Ao crescente aumento no número de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais na rede pública de ensino, expresso no Gráfico 2, a SEESP credita como resultado da atuação desenvolvida no âmbito da organização dos sistemas de ensino que foi impulsionado pela Secretaria de Educação Especial que, por meio do apoio técnico e financeiro aos projetos educacionais dos estados e municípios, bem como o desenvolvimento do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade orientou para inclusão de todos os alunos nas escolas da sua comunidade (BRASIL, 2006a, p. 5).

Em relação ao financiamento das matrículas da educação especial, destaca-se que em 2005 ocorreu uma nova diferenciação que elevou o fator de ponderação para 7% (1,07) para a modalidade Educação Especial, com o Decreto nº 5.374, de 17 de fevereiro (BRASIL, 2005b). Assim, tendo como base o valor do fator de ponderação por aluno no ensino fundamental estabelecido para alunos da educação especial do ensino fundamental urbano e rural, o valor mínimo nacional garantido pela União em 2005 para a educação especial foi de R\$ 664,00. Deve-se lembrar que a Lei nº 9.424/96 estabelecia que a distribuição de recursos do Fundef devesse considerar a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações.

Outra importante decisão, conforme destacado pela SEESP no Relatório de Gestão 2005, foi a determinação de que este percentual, até então destinado aos alunos das escolas e classes especiais, foi estendido também aos alunos da educação especial incluídos nas classes comuns do ensino regular. Nesse sentido, haveria maior incentivo à inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais em classes comuns.

Em 2005, a regulamentação da Lei nº 10.436/2002, que dispunha sobre a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), por meio do Decreto de nº 5.626, trouxe avanços significativos ao incluir a disciplina de Libras nos currículos de formação de professores de nível médio e superior, determinando critérios para a formação de intérpretes e tradutores de libras, além de regulamentar o processo de escolarização de estudantes surdos no âmbito das instituições federais de educação básica e superior. O principal avanço foi no sentido de propor uma política para a formação e o ensino da LIBRAS para o acesso das pessoas surdas à educação, além de orientar a organização dos sistemas de ensino para sua implementação. Outros programas e ações educacionais de adesão voluntária receberam apoio e gestão da SEESP, tais como: o PROINESP <sup>20</sup>(Programa de Informática para a Educação Especial); salas de recursos multifuncionais <sup>21</sup>e de Salas com recursos específicos para deficiência visual<sup>22</sup>.

Em 2006, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – apoiou projetos da Educação Especial no valor de R\$ 889.076,10 em ações de adequações de prédios, formação continuada de professores e distribuição de material didático, ampliando as ações desenvolvidas pela SEESP. Esta ação foi realizada por meio de convênios via FNDE, que analisou os projetos para a celebração dos convênios com estados e municípios, enquanto a SEESP analisou os critérios de ordem técnica e pedagógica, considerando se estavam de acordo com a finalidade da educação especial.

---

<sup>20</sup> O PROINESP disponibilizou laboratórios de informática, concomitante à formação de professores, para instrumentalizar as escolas na utilização de recursos tecnológicos, contemplou, em 2005, 250 escolas com matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais, em todos os estados.

<sup>21</sup> Salas de recursos multifuncionais: têm por finalidade ampliar a organização e oferta do atendimento educacional especializado de forma complementar ou suplementar ao processo de escolarização; foram implantadas, em 2005, 218 salas de recursos multifuncionais em escolas públicas da rede estadual e municipal de ensino.

<sup>22</sup> Salas de recursos multifuncionais com recursos para alunos com deficiência visual: espaço para a realização de atendimento educacional especializado complementar para alunos cegos ou com baixa visão; 32 escolas estaduais foram contempladas com esta ação. As salas são compostas por equipamentos de uso comum para todos os alunos e de recursos específicos para o aluno com deficiência visual, como: lupa eletrônica, impressora e máquinas de datilografia Braille e kits de material didático específico para alunos cegos, compostos por regletes, soroban, punção e bengala.

O processo de inclusão no Ensino Superior foi incentivado por meio do *Programa Incluir – acessibilidade na educação superior*, criado em 2005, objetivando promover a inclusão de estudantes com deficiência na educação superior, garantindo condições de acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior. O programa se efetivou por meio de chamadas públicas concorrenciais, que, naquele momento, significaram o início da formulação de estratégias para identificação das barreiras ao acesso das pessoas com deficiência à educação superior.

As chamadas públicas ocorreram entre 2005 a 2010 e contemplavam as seguintes ações de acessibilidade: a) Adequação arquitetônica ou estrutural de espaço físico reservado à instalação e funcionamento na instituição; b) Adequação de sanitários, alargamento de portas e vias de acesso, construção de rampas, instalação de corrimão e colocação de sinalização tátil e visual; c) Aquisição de mobiliário acessível, cadeira de rodas e demais recursos de tecnologia assistiva; d) Formação de profissionais para o desenvolvimento de práticas educacionais inclusivas e para o uso dos recursos de tecnologia assistiva, da Língua Brasileira de Sinais – Libras e outros códigos e linguagens (BRASIL, 2005).

Outro projeto destacado nesse período para o apoio a formação de professores e pesquisas na área da educação especial foi o PROESP (Programa de Apoio à Educação Especial). O programa surgiu em 1996 objetivando consolidar no Brasil centros especializados na formação de recursos humanos para o atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, integrados ou não à rede regular de ensino. De acordo com a avaliação da CAPES expressa no Edital PROESP/2003<sup>23</sup>, “embora tenha tido um resultado muito bom, o PROESP não foi suficiente para atender às demandas das Secretarias de Educação à época” (1996). Em 2003, o PROESP foi reformulado e divulgado como Programa de Apoio ao Ensino Especial – PROESP/2003<sup>24</sup>,

[...] para suprir a carência de professores com habilidades e competências para atender às atuais prerrogativas educacionais que regem a Política Nacional de

---

<sup>23</sup> Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Edital de convite para implementação de projetos no âmbito do programa de apoio à educação especial (PROESP): CAPES/SEESP-MEC: Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/editalproesp-2003-doc>. Acesso em: 2 maio 2020.

<sup>24</sup> O PROESP é uma iniciativa do Ministério da Educação/SEESP, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES –, que objetiva a capacitação/formação de professores para viabilizar a inclusão escolar e social, de forma a atender as necessidades educacionais especiais de todos os alunos (EDITAL PROESP/CAPES, 2003).

Educação: a inclusão escolar de todos os alunos. (Edital PROESP/2003 – SEESP/MEC, 2003)

Conforme edital publicado em 2003, o programa financiou dez projetos de Programas de Pós-graduação de instituições selecionadas conforme critérios estabelecidos e que tratavam sobre as seguintes abordagens: conteúdos voltados ao atendimento educacional especializado; conteúdos referentes a temas inovadores em educação, em seus aspectos teórico-práticos; projetos de pesquisa e estudos,

[...] com alcance e inovação que iluminem e facilitem o processo da inclusão social provindas de diferentes áreas do conhecimento interessadas na temática de formação inicial ou continuada de professores do ensino regular e/ou especial; estratégias pedagógicas inclusivas em sala de aula ou no âmbito da escola e no desenvolvimento de instrumentos e procedimentos de acompanhamento de políticas públicas de inclusão em sistemas de ensino. (EDITAL PROESP/CAPES, 2003)

O envolvimento de pesquisadores e o financiamento de pesquisas acadêmicas na área da educação especial contribuíram para a efervescência do debate acerca do tema, influenciando, no período subsequente, a revisão de concepções sobre deficiência e processos de inclusão, constituindo-se como um importante contexto de influências para a formação da agenda e o processo de elaboração do texto da Política Nacional de Educação Especial iniciado em 2007 e divulgado em 2008.

Este movimento estimulou a produção acadêmica e o debate sobre os rumos da educação especial, orientando a construção de políticas de formação, financiamento e gestão, necessárias para a transformação dos sistemas de ensino, tal como preconizado pelas novas diretrizes políticas assumidas pelo governo brasileiro. A perspectiva inclusiva foi assumida como um marco conceitual que passa a orientar os sistemas de ensino com vistas a assegurar as condições de acesso, participação e aprendizagem de todos os estudantes, concebendo a escola comum como um espaço que reconhece e valoriza as diferenças.

A educação inclusiva como diretriz para a transformação na estrutura da escola foi definida pelo Ministério da Educação como política pública que assumiu sua disseminação por meio do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, iniciado em 2003. Essa ação conduziu um processo amplo de reflexão nos sistemas educacionais sobre as formas tradicionais do pensamento pedagógico e de ruptura com a concepção determinista da relação entre condições históricas, desvantagens sociais, deficiência e a não aprendizagem. (DUTRA; GRIBOSKI, 2006, p. 212)

O trecho citado foi retirado da publicação Ensaio Pedagógico do III Seminário Nacional de Gestores e Educadores do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade realizado em 2006. O ciclo de encontros iniciado em 2003, no primeiro seminário de dirigentes de educação especial de todas as Unidades da Federação e dos municípios-polo participaram, seguiu em 2004 quando cada município-polo realizou um curso de formação de gestores e educadores para a sua rede de ensino e outro para os municípios de sua área de abrangência, totalizando a participação de 23 mil educadores. Em 2005, o II Seminário Nacional de Formação de Gestores e Educadores do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, contou com a participação de dois representantes de cada secretaria estadual e municipal de educação.

Esse ciclo de formação com gestores contou com a presença de pesquisadores de programas de pós-graduação voltados para a área da educação especial, muitos destes financiados pela PROESP/CAPES, programa citado anteriormente, e que viriam a constituir a equipe de trabalho que elaborou o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da educação inclusiva, objeto de estudo nesta tese.

O panorama da educação especial em 2006, embora apresentasse um crescimento de matrículas de alunos da educação especial, nomeados de portadores de necessidades educacionais especiais nas orientações e dados do Censo Escolar do ano de 2006, ainda mantinha o maior número de matrículas em classes e escolas exclusivamente especializadas. Seguem alguns dados extraídos do Resultado do Censo Escolar 2006/ INEP:

- 57.308 escolas no Brasil ofereciam educação especial. Destas, 2.724 escolas eram exclusivamente de educação especial e atendiam 301.478 alunos. Considera-se ainda, que deste total, 240.305 alunos estavam matriculados na esfera privada.
- Outras 4.325 escolas de ensino regular ofereciam classes especiais e atendiam 74.010 alunos nesses espaços.
- As demais 50.259 escolas ofereciam ensino regular a cerca de 136.431 alunos com necessidades educacionais especiais integrados em salas comuns que recebiam apoio pedagógico especializado, enquanto aproximadamente 188.705 alunos não recebiam apoio pedagógico especializado.
- Total de alunos com necessidades educacionais especiais integrados em salas comuns: 325.136 alunos.

- Total de alunos com necessidades educacionais especiais em classes e escolas exclusivamente especializadas; 375.488 alunos.

Estes dados demonstram os desafios para a transformação dos sistemas educacionais que, ainda em 2006, apresentavam como marcas a educação especial em uma perspectiva segregacionista, como uma modalidade paralela ao ensino comum e com a forte presença da esfera privada em substituição à estatal.

No próximo capítulo será apresentado o contexto político, econômico, social e educacional do ano de 2007 que culminou com a formação da agenda e o processo de elaboração do texto da política de educação especial divulgada em 2008. O ano de 2007 marca o início do segundo mandato do Governo Lula, com mudanças na gestão da Educação (MEC) e com programas que foram implementados ou rearticulados no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a regulamentação do FUNDEB e a criação do Grupo de Trabalho que seria responsável pela formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

#### **4. O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

O presente capítulo destaca o ano de 2007 em virtude da importância desse período na constituição de políticas sociais, econômicas e estruturais que foram implementadas nos anos subsequentes. Considera-se que algumas políticas que estavam na agenda governamental no primeiro mandato do Governo Lula entraram na agenda política, também nomeada de agenda decisória, em seu segundo mandato (2007-2010). O período também é marcado pelo fortalecimento de programas relativos à educação especial que contribuíram para a elaboração e implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

Retomando os conceitos de John Kingdon (2006a; 2006b), a agenda governamental/institucional inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas ainda não se apresentam na mesa de decisão. A agenda decisória ou política corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios.

Para Paulo de Martino Jannuzzi (2011), a agenda política é definida como os múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isto é, a legitimação da questão social na pauta pública ou agenda das políticas públicas do país, em determinado momento (JANNUZZI, P.M, 2011, p. 259).

Serão objetos de estudo e reflexão desse período o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), a regulamentação do FUNDEB, a constituição do grupo de trabalho que elaborou a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, ações e programas implementados, assim como o contexto da educação brasileira, da educação especial e da gestão da SEESP.

As informações deste capítulo estão fundamentadas em referenciais teóricos publicados em produções acadêmicas, em documentos normativos, relatórios de gestão e documentos da SEESP e do FNDE, dados de matrículas com base no Censo Escolar de 2007

e a Versão Preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva<sup>25</sup>, divulgada em setembro de 2007.

Como vimos no capítulo anterior, no primeiro mandato de Lula da Silva (2003-2006) o Fundef era a fonte do financiamento educacional do ensino fundamental, persistindo a falta de um fundo público para o financiamento das demais etapas e modalidades da Educação Básica. Desde a Constituição Federal de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios se encontram vinculados à Educação.

Com a Emenda Constitucional nº 14/96, estados, o Distrito Federal e os municípios ficaram obrigados a destinar não menos de 60% do valor vinculado à educação, ao ensino fundamental. Assim, 60% desses recursos da educação, resultantes dos impostos e transferências, passaram a ser subvinculados (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa subvinculação de 15% passava pelo FUNDEF, cuja partilha dos recursos tinha como base o número de alunos do ensino fundamental atendido em cada rede de ensino.

A proposta de um novo fundo iniciou em 2003, tramitando até 2006, sendo criado por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006. Em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>26</sup> foi regulamentado, primeiro por medida provisória e, após, pela Lei nº 11.494/2007 com previsão de vigência até o ano de 2020.

O FUNDEB caracteriza-se por um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do

---

<sup>25</sup> Em setembro de 2007 foi divulgada uma Versão Preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, sendo divulgada para diversas entidades a fim de acolher contribuições ao texto. O documento encontra-se ainda disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/informacao-e-comunicacao/informativos-pfdc/edicoes-2007/outubro-de-2008>. Acesso em: 20 mar. 2020.

<sup>26</sup> O Fundeb é composto por 20% sobre: FPE-Fundo de Participação dos Estados; Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); LC 87/96 – Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (LEI KANDIR); Imposto sobre produtos industrializados, proporcional a exportações (IPIexp\*); Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD\*); Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA\*); Quota de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos MÚNICÍPIOS (ITRm\*). (\*Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos). \*\*Complemento da União para aqueles entes que não alcançarem o Valor/aluno/ano estabelecido, sendo que será de forma gradativa até chegar ao percentual estabelecido de 10% do total do fundo.

Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal.

Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Conforme Mafassoli (2017), entre os avanços deste novo fundo está a ampliação do quantitativo de estudantes contemplados em virtude de o FUNDEB atender toda a educação básica e, como consequência, a ampliação dos recursos financeiros destinados à educação. Considera, ainda, que comparado ao FUNDEF, a subvinculação de recursos de parte da receita resultante de impostos dos estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento da educação a ser redistribuída foi ampliada, de modo que todos os entes federados passaram a investir mais, contribuindo com o esforço solidário visando à universalização do acesso dos alunos em todas as etapas e modalidades da educação básica.

A criação do FUNDEB foi de suma importância para a ampliação do acesso e das condições objetivas para a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio e para a expansão da Educação Infantil, de Jovens e Adultos, Educação Especial e demais modalidades da Educação Básica.

O FUNDEB estabeleceu outros critérios de ponderação para a diferenciação das etapas e modalidades da Educação Básica. Assim, de acordo com Viegas e Bassi (2009), no novo desenho do financiamento da educação, as etapas e modalidades estão situadas em uma escala entre 0,7 e 1,3 pontos. Desse modo, a posição de cada especificidade nessa escala toma como referência o fator de ponderação de valor 1,0 definido para a matrícula das séries iniciais urbanas do ensino fundamental. O valor mínimo por aluno-ano da educação especial passa a receber um peso ponderado 20% superior ao valor por aluno de referência, ou seja, 1,20 em relação ao padrão referência.

Cabe destacar que as matrículas da educação especial das instituições do setor privado filantrópico conveniado ao poder público apresentam o mesmo peso das matrículas do ensino público no âmbito do FUNDEB. Desse modo, segundo Bassi (2012, p. 5), “os fatores de ponderação paulatinamente asseguraram receitas mais elevadas, o que ressaltou o aspecto indutor aos governos municipais e estaduais que mantinham ou que viessem a manter

matrículas de educação especial” por meio de convênio com instituições privadas-filantrópicas.

Os critérios para o estabelecimento das diferenciações no financiamento foram objeto de críticas em virtude da ausência de estudos para a implementação do custo-aluno-qualidade com bases científicas. Segundo Pinto (2007, p. 891), “esteve longe de ser o custo real dessas etapas e modalidades”, uma vez que a decisão ficou restrita a negociações políticas entre estados e municípios e não apresentaram dados técnicos que justificassem ou explicitassem os fatores que levaram às diferenças entre os valores de ponderação.

A organização da política federativa do Brasil tem suas implicações quanto às desigualdades regionais e à complexidade do sistema de transferências constitucionais de recursos entre as esferas governamentais, tendo entre seus pilares a descentralização; a interdependência federativa; o combate às desigualdades e a cooperação nas políticas intergovernamentais. Como resultado desse sistema temos a ampliação de responsabilidades pelos estados e municípios brasileiros quanto à gestão de políticas e programas, prestação de serviços sociais e assistenciais.

Nesse contexto, em 2007, o governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), disponibilizando aos estados, municípios e Distrito Federal, instrumentos de avaliação e de implementação de políticas com vistas à melhoria da qualidade na educação. Este plano integrou o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) elaborado no segundo mandato do governo Lula (2007-2010).

O PDE foi apresentado ao país em 15 de março de 2007, sendo lançado oficialmente em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto nº 6.094<sup>27</sup>, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, considerado o carro-chefe do Plano agregando todas as ações do MEC. Na oportunidade do lançamento, o MEC apresentou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>28</sup> e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na agenda do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas.

---

<sup>27</sup> Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

<sup>28</sup> O IDEB, foi criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo INEP para avaliar o nível de aprendizagem dos alunos. Tomando como parâmetros o rendimento dos alunos (pontuação em exames padronizados obtida no final das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª do ensino médio) nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática e os indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar), construiu-se uma escala

Ancorado em uma visão sistêmica, o PDE estava organizado em três eixos: gestão, financiamento e avaliação, apresentando como objetivo abarcar de forma articulada e sistêmica a política educacional brasileira, visando minimizar as desigualdades de oportunidades educacionais presentes no país, inclusive para as pessoas com deficiência. O PDE foi considerado um grande guarda-chuva, abrigando praticamente todos os programas do MEC (SAVIANI, 2007, p. 1233).

Segundo Fernando Haddad<sup>29</sup>, “a visão sistêmica partia do reconhecimento das conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização visando potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente” (INEP, 2008, p.7-8). O PDE numa perspectiva sistêmica busca “[...] dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeco-nômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo local, regional ou nacional” (INEP, 2008 p.7-8).

A Política PDE/Plano de Metas estava estruturada nos princípios constitucionais, com o reconhecimento da autonomia dos sistemas de ensino (Federal, estadual e municipal), orientados por um regime de colaboração, resguardando os papéis, responsabilidades e prioridades inerentes a cada nível governamental. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi um programa estratégico do PDE, constituído de compromisso fundado em 28 diretrizes e consolidado em um plano de metas, que segundo o MEC, representavam de forma concreta e efetiva as competências políticas, técnicas e financeiras compartilhadas para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, com ênfase na Básica.

Farenzena (2011; 2012) considera o Plano de Metas como uma Política intergovernamental envolvendo diferentes níveis de governo e uma conjugação de esforços da sociedade. O referido plano foi proposto pelo governo federal visando à promoção e à implementação das ações, envolvendo da mesma maneira as redes estaduais e municipais de ensino, mediante a adesão voluntária dos respectivos poderes executivos.

O PDE definiu a inclusão educacional como uma de suas diretrizes, integrando todos os programas e ações de assistência técnica e financeira da União, incluindo os relativos à

---

de 0 a 10. Aplicado esse instrumento aos alunos em 2005, chegou-se ao índice médio de 3,8. À luz dessa constatação, foram estabelecidas metas progressivas de melhoria desse índice, prevendo-se atingir, em 2022, a média de 6,0.

<sup>29</sup> Ministro da Educação de 29 de julho de 2005 a 24 de janeiro de 2012.

educação especial, incluindo o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade e, posteriormente, o Programa Escola Acessível e o monitoramento do BPC na Escola.

Vimos nos capítulos anteriores que a visão fragmentada da educação brasileira perdurou por muito tempo, colocando em oposição níveis, etapas e modalidades de ensino: Educação Básica versus Ensino Superior; Ensino Fundamental versus Ensino Médio, fragilizando ainda mais o investimento na Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e demais modalidades historicamente excluídas das políticas educacionais. Ao longo da história da educação especial, essa visão fragmentada intensificou a oposição entre ensino em classes comuns e ensino exclusivamente especializado (escola ou classe especial), contrariando a concepção da transversalidade da educação especial nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino. Pelas razões explicitadas anteriormente, a educação especial não se estruturou na perspectiva da inclusão e do atendimento às necessidades educacionais especiais, limitando-se ao cumprimento da garantia de vaga na escola, seja ela regular ou especial.

Além das disputas dentro da área da educação especial, a organização da gestão de políticas no âmbito do MEC também esteve dissociada das etapas e dos níveis de ensino, estando vinculada aos projetos assistencialistas e às representações da deficiência vinculadas à perspectiva médica, legitimada pelo discurso da normalidade e distanciada das prioridades dentro das agendas públicas educacionais. Aos poucos, essa concepção vai sendo modificada na SEESP por uma nova perspectiva educacional do reconhecimento das diferenças, valorização da diversidade humana e da transversalidade da educação especial.

Com o PDE, os entes federados que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação tiveram que elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>30</sup>, tendo como referência o diagnóstico da rede de ensino, conforme orientado pelo MEC, que prestou assistência técnica para a elaboração do PAR. Dessa forma, os programas e ações vinculados à educação especial deixaram de ser objetos de editais específicos disputados junto à SEESP/MEC/FNDE, mas parte de um planejamento integrado que considerava como

---

<sup>30</sup> O PAR tem caráter plurianual, construído com a participação dos gestores e educadores locais, baseado em diagnóstico de caráter participativo e elaborado com base na utilização do Instrumento de Avaliação de Campo que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2007).

referência os indicadores educacionais aferidos sistematicamente por meio de avaliações externas de larga escala, do fluxo escolar (IDEB) e do diagnóstico da rede de ensino no PAR.

Com a implementação da política PDE/PAR/Plano de Metas, todas as transferências voluntárias e assistência técnica do MEC/FNDE aos municípios, estados e Distrito Federal estavam vinculadas à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a elaboração do PAR, reafirmando o compromisso dos gestores na concretização das ações educacionais voltadas à inclusão escolar.

Dessa forma, houve a continuidade de programas que já estavam em fase de desenvolvimento, como por exemplo o Programa de Educação Inclusiva: direito a diversidade, e estes aderiram aos trâmites da política PDE/PAR/Plano de Metas, por meio de adesão com a assinatura da Carta de Acordo entre a Prefeitura Municipal, o MEC/SEESP e o Programa das Nações Unidas (PNUD), responsável pela transferência do recurso financeiro para execução do Curso de Formação de Gestores e Educadores.

Uma das diretrizes do Plano de Metas diretamente relacionada à Educação Especial, conforme Decreto nº 6.094/2007<sup>31</sup>, visava ao direcionamento para o investimento público na inclusão educacional nas escolas públicas, como segue: “IX – garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas” (BRASIL, 2007b).

Em 2007, foram realizados dois seminários de formação de gestores e educadores do Programa Educação Inclusiva direito à diversidade, contando com a participação de 140 municípios-polo, que atuaram na ação de multiplicação nos cursos de formação para 14.695 professores dos 3.968 municípios de abrangência. Entrava em debate, nas cinco regiões do país, a nova proposta de Política Nacional de Educação Especial.

Observa-se que a SEESP passa a administrar recursos em maior escala para o gerenciamento das políticas da Educação Especial, além dos Programas e Ações que receberam investimentos substantivos para programas de formação de gestores e professores, aquisição de materiais didáticos e equipamentos para distribuição em escolas, adequações de

---

<sup>31</sup> Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

prédios, entre outras ações informadas no Relatório de Gestão da SEESP de 2007<sup>32</sup> (Relatório de Gestão SEESP/2007). Outros programas e ações receberam assistência financeira conforme estabelecido nas Resoluções do FNDE<sup>33</sup>: CD/FNDE nº 26 e CD/FNDE nº 27, visando apoiar os sistemas de ensino na implementação da política de educação especial e prestando assistência financeira suplementar a projetos de formação de gestores e educadores, no âmbito do Programa Educação Inclusiva: Direito a Diversidade, da Secretaria de Educação Especial, no exercício de 2007.

Entre os itens financiáveis de apoio aos Estados, Municípios e Instituições Privadas Especializadas sem Fins Lucrativos para a implementação da política de educação especial, consideraram-se: projetos de formação de professores, de aquisição de material didático e pedagógico, aquisição de equipamentos e adequação de prédios para acessibilidade.

Em 2007 também foi criado o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais por meio do Edital nº 1<sup>34</sup>, que orientou Secretarias de Educação de Estados e Municípios para a apresentação de projetos contemplando a organização do atendimento educacional especializado em escolas com matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais das respectivas redes de ensino. Para aquisição dos equipamentos e materiais didáticos das Salas de Recursos Multifuncionais foi realizado o processo de licitação por meio do FNDE, sendo selecionadas as propostas até o limite de 400 salas de recursos multifuncionais do (Tipo 1)<sup>35</sup> e 100 salas de recursos com materiais específicos para deficiência visual (Tipo 2)<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup>Relatório de Gestão SEESP/2007: Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=23801-rg-seesp-2007-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23801-rg-seesp-2007-pdf&Itemid=30192).

<sup>33</sup> Resolução/CD/FNDE nº 26, de 15 de junho de 2007, estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos educacionais da Educação Especial, no exercício de 2007. Resolução/CD/FNDE nº 27, de 15 de junho de 2007, estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos de formação de gestores e educadores, no âmbito do Programa Educação Inclusiva: Direito a Diversidade, da Secretaria de Educação Especial, no exercício de 2007.

<sup>34</sup> Edital nº 1, de 26 de abril de 2007: Programa de implantação de salas de recursos multifuncionais. A União Federal, representada pelo Ministério da educação, por intermédio da Secretaria de Educação Especial, torna público e convoca as Secretarias de Educação dos Estados, Municípios e Distrito Federal, de acordo com o que se estabelece o presente Edital.

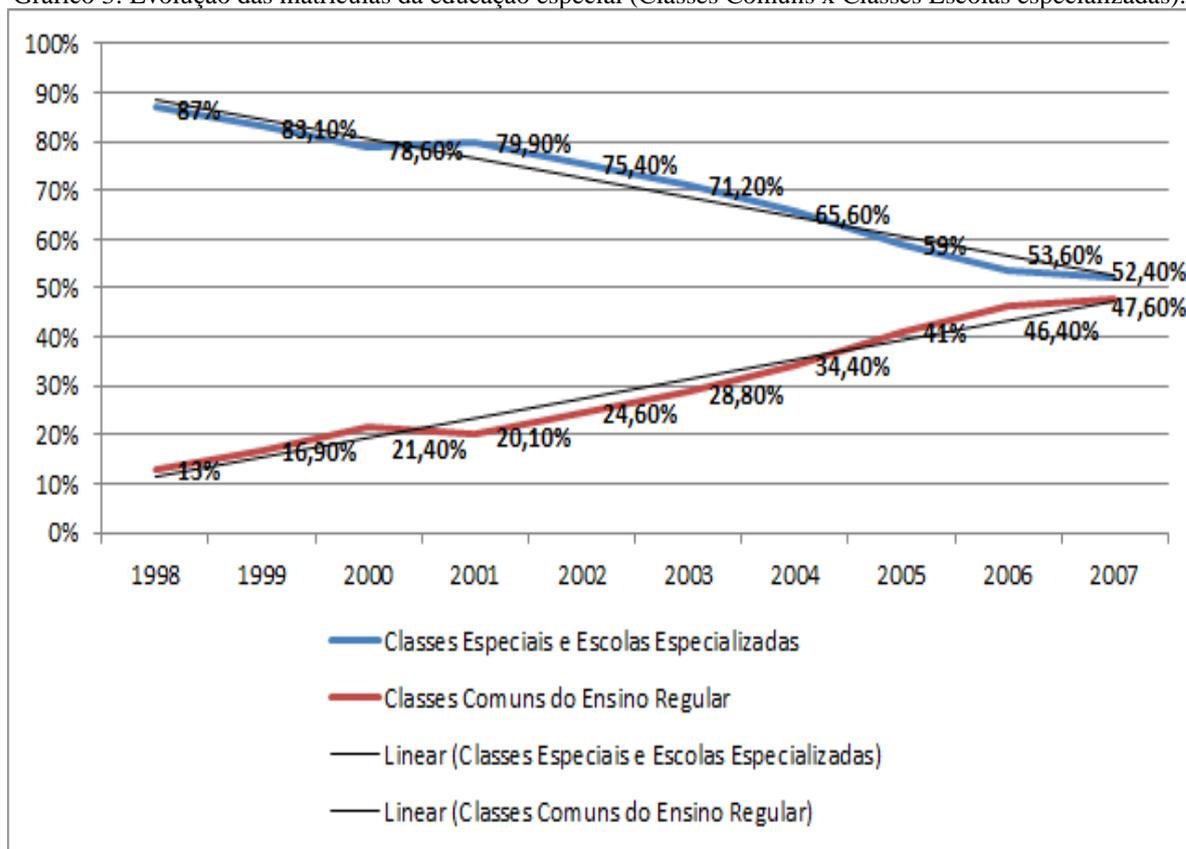
<sup>35</sup> Recursos da Sala Tipo 1: 2 Microcomputadores; Scanner; Impressora laser; TV com legenda; DVD; Fone de Ouvido; Conjunto de Jogos Pedagógicos e Brinquedos; Teclado adaptado; Mouse Adaptado; Conjunto de Mesa redonda e quatro cadeiras; Conjunto de Mesa e cadeiras para computador; Armário; Mesa para impressora; Quadro melamínico.

<sup>36</sup> Recursos da Sala Tipo 2: 2 Microcomputadores; Scanner; Impressora laser; TV com legenda 29"; DVD; Fone de Ouvido; Impressora Braille de médio porte; Máquina de Escrever em Braille; Calculadora sonora; Conjunto de Lupas; Reglete de mesa; Punção; Soroban; Guia de assinatura; Bengala Dobrável. Globo Terrestre Adaptado;

Ainda, em 2007, a SEESP/MEC criou o Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial com o lançamento dos Editais nº 2, 6 e 7 que orientavam quanto à constituição de uma “Rede de Instituições Públicas de Educação Superior para a oferta de cursos de extensão na modalidade educação a distância” no âmbito do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), nas áreas específicas de formação para atuação no atendimento educacional especializado, além de realizar a chamada pública às Secretarias de Educação para apresentação de turmas de professores em exercício para participação nos cursos de formação continuada.

Em relação às matrículas da Educação Especial, a linha de tendência do Gráfico 3 mostra que o Brasil estava próximo de inverter uma lógica histórica, ampliando a cada ano o número de matrículas em classes comuns e reduzindo as matrículas no ensino exclusivamente especializado. Segundo dados do INEP, dos 642.759 alunos matriculados no sistema de ensino, 47,6% estudavam em classes comuns do ensino regular no ano de 2007.

Gráfico 3: Evolução das matrículas da educação especial (Classes Comuns x Classes Escolas especializadas).



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Educacional INEP (1998-2007).

As ações da SEESP se intensificavam na busca da construção de uma nova perspectiva educacional, haja vista que o momento era propício à apresentação de novas diretrizes. Conforme considerações proferidas no III Encontro de Gestores da Educação Especial realizado ao final de 2006 por Claudia Dutra e Claudia Griboski, representando a SEESP, apesar do avanço das pesquisas e dos movimentos sociais em defesa da inclusão escolar das pessoas com deficiência, as resistências de grupos conservadores eram previsíveis:

A organização da política de educação inclusiva não se faz sem resistência. No contexto da educação brasileira, essa construção tem suscitado uma disputa de ideias, projetos e possíveis caminhos manifestos de um lado, pela busca da construção de um novo paradigma e, de outro, na continuidade do modelo tradicional de educação especial. A transformação dos sistemas de ensino implica uma definição da dinâmica de transição em que se desestabilizam as estruturas, se manifestam pensamentos e surgem utopias, um processo que envolve mudanças na visão tradicional de educação e consolidação da política pública de inclusão. (BRASIL, 2006a, p. 214)

A consolidação da perspectiva inclusiva como o direcionamento da política de Educação Especial no Brasil resultou de ações realizadas pela SEESP, principalmente no ano de 2007, sendo o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade a principal estratégia governamental na construção de consensos entre gestores, técnicos e pesquisadores envolvidos na elaboração das diretrizes da política.

No encontro de gestores da Educação Especial realizado nos dias 23 e 24 de abril de 2007 em Brasília, com a presença de representantes de todos os estados e do Distrito Federal, de duas fundações de Educação Especial (de Santa Catarina e da Paraíba), e dois pesquisadores da área da educação especial (Prof.<sup>a</sup> Soraia Napoleão Freitas/ UFMS e Antônio Osorio/UFMS), conforme ata e relatório do encontro utilizados neste estudo, apresentou como objetivos:

[...] levantar subsídios para a elaboração da política nacional de educação especial; estabelecer estratégias de socialização e articulação ente os gestores e o Ministério da Educação de forma a garantir uma melhor operacionalidade das políticas locais e nacional, no âmbito da educação x educação especial x inclusão escolar. (Relatório MEC/ SEESP, 2007, documento impresso)

A programação do evento referido acima contou com a organização de mesas temáticas, debates coletivos e em grupos, discussões e elaborações de conceitos que foram sistematizados pela equipe da SEESP. As discussões em grupos partiram da reflexão sobre um fragmento da autora Mara Sapon-Shevin (1995) citado por Stainback (1999) descrito abaixo:

A reforma abrangente da escola envolve dois componentes. O primeiro é uma visão firme da maneira como as escolas poderiam ou deveriam ser. A exigência primordial é conseguir imaginar as escolas de outra maneira – não estratificadas pela capacidade, não apegadas a um currículo fixo, bem equipadas, com professores inovadores e engajados, bem apoiados. Mas o segundo componente essencial de uma ampla reforma escolar, em oposição a uma inovação do programa ou a alguma improvisação da escola, é uma agenda compartilhada: **o entendimento de que o ajuste da escola a algumas crianças deve significar o ajuste da escola para todas as crianças.** (STAINBACK, 1999, p. 69, grifos meus)

Observa-se que as estratégias utilizadas para a constituição de consensos, conciliação de ideias e alternativas que constituiriam o texto político divulgado em 2008 passaram pela articulação e a relação da SEESP na promoção de políticas de apoio estrutural aos sistemas de ensino, pela dinâmica organizada nos encontros de gestores de educação especial do programa

Educação Inclusiva: direito à diversidade, a promoção de debates e trocas de experiências educacionais inclusivas, da articulação com pesquisadores com estudos destacados em temáticas específicas no campo da educação especial e com conselhos representativos da área educacional e da educação especial, tais como CONSED e CONADE<sup>37</sup>.

Um exemplo da dinâmica utilizada nos encontros com gestores da educação especial, nos seminários do programa Educação Inclusiva: direito à diversidade analisada a partir de relatórios da SEESP, mostra os questionamentos que foram propostos aos gestores objetivando a reflexão sobre a estruturação do sistema educacional em seus estados ou municípios e quanto à implementação da política de educação inclusiva que vinha se estruturando nas ações do MEC, como descrito abaixo:

1. Como se define a educação especial e que papel ela desempenha na transformação do sistema educacional em sistema educacional inclusivo?
2. Qual a relação entre o conceito “necessidades educacionais especiais” e a definição do público-alvo da educação especial?
3. Qual a concepção de currículo que fundamenta a organização do acesso à escolarização e a oferta do atendimento educacional especializado?
4. De que forma essa concepção de currículo é traduzida nas estratégias pedagógicas, incluindo a avaliação e a promoção?
5. A afirmação – “as escolas não estão preparadas” nos remete à reflexão sobre: Quais as competências, habilidades e conhecimentos deveriam ser contemplados na formação inicial e continuada de professores?
6. As escolas e classes especiais estão se modificando para atuar na perspectiva inclusiva? (RELATÓRIO DO ENCONTRO DOS GESTORES, 2007, DOCUMENTO IMPRESSO)

As questões disparadoras apresentadas acima, e que foram sistematizadas a partir das informações colhidas nos debates do encontro, viriam a se constituir em importantes tópicos para a construção do texto preliminar da política nacional de educação especial que iniciava sua configuração em 2007.

Percebe-se que os tópicos discutidos refletem os pontos de resistências históricos da educação especial e, que por meio de intensos debates, foram sendo ressignificados, entre rupturas, continuidades e construção de novos sentidos, nos consensos possíveis naquele tempo histórico, político e social.

---

<sup>37</sup> CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação); CONADE (*Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência*).

Os tópicos abaixo representam os grandes temas que resultariam em conceitos e sentidos da formulação textual da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva:

- Educação Especial e Educação Inclusiva
- Público-alvo da Educação Especial
- Currículo
- Estratégias pedagógicas e serviços
- Formação inicial e continuada dos professores
- Papel das instituições e escolas especiais na perspectiva inclusiva

A leitura transversal das questões apresentadas aos gestores também nos leva a refletir sobre um questionamento central que permearia o debate: Quais as concepções que fundamentam a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos? O contexto era propício à ressignificação de conceitos ou ruptura de paradigmas?

Considerando a necessidade da elaboração de uma política nacional de educação especial que estivesse em sintonia com os pressupostos da perspectiva inclusiva, o MEC instituiu um grupo de trabalho por meio da Portaria nº 555 em 5 de junho de 2007. Nas considerações que justificavam a referida portaria, observa-se que em primeiro plano são apresentados os aspectos legais que a fundamentam: a Constituição Federal e a LDB. Na sequência são apresentadas as bases da perspectiva inclusiva da educação especial, considerando-a não substitutiva, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino.

Considerando o disposto na Constituição Federal, na Lei n.º 9394/1996, e no Decreto 3.956/2001<sup>38</sup>; Considerando a evolução da Educação Especial que **altera o enfoque da política de integração para a política de inclusão**; Considerando a necessidade de orientação aos sistemas de ensino em consonância com os **princípios da educação inclusiva**; Considerando as ações da Educação Especial em **todos os níveis, etapas e modalidades de ensino**; Considerando a **ação complementar da Educação Especial** não substitutiva à educação regular comum; Considerando a necessidade de uma Política Nacional para a Educação Especial, **na perspectiva da educação inclusiva**; Considerando a necessidade de **atualizar o documento Política de Educação Especial de 1994**; resolve: Art. 1º Instituir Grupo de

---

<sup>38</sup> Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Diz a Convenção: “Reafirmando que as pessoas portadoras de deficiência têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que outras pessoas e que estes direitos, inclusive o direito de não ser submetidas a discriminação com base na deficiência, emanam da dignidade e da igualdade que são inerentes a todo ser humano”.

Trabalho para rever e sistematizar a Política Nacional de Educação Especial, debatendo junto às instituições de educação superior e no âmbito da educação básica nos estados, municípios e instituições não governamentais. (BRASIL, 2007c, grifos meus)

Nota-se que, ao instituir o Grupo de Trabalho, a Portaria já anunciava a “perspectiva da educação inclusiva” como princípio orientador da política de educação especial que estava sendo gestada. Destaca-se ainda, que a ideia de “atualizar” o documento Política de Educação Especial de 1994, “rever” e “sistematizar” a política sinalizam possíveis continuidades e rupturas que serão alvo desta investigação.

Conforme objetivo definido na Portaria nº 555/2007, o grupo de trabalho constituído por pesquisadores de Universidades do país e coordenado pela Secretaria de Educação Especial também tinha como ação o debate com instituições educacionais da educação básica, do ensino superior e instituições não governamentais.

A composição do Grupo de trabalho foi divulgada no Art. 2 da Portaria nº 555/2007, que designou o referido Grupo, sendo este composto por:

- **Claudia Pereira Dutra**, Secretária de Educação Especial à época e que presidiu o grupo;
- **Claudia Maffini Griboski**, atuava como Diretora do Departamento de Política da Educação Especial (SEESP);
- **Kátia Aparecida Marangon Barbosa**, membro da Coordenação Geral de Desenvolvimento da Educação Especial (SEESP);
- **Denise de Oliveira Alves**, membro da Coordenação Geral de Articulação da Política de Inclusão (SEESP);
- **Ronice Muller de Quadros**, da Universidade Federal de Santa Catarina, atuava como Coordenadora do Curso de Letras/Língua Brasileira de Sinais.
- **Denise Fleith**, da Universidade de Brasília; atua principalmente nos seguintes temas: criatividade no contexto escolar, processos de ensino-aprendizagem, desenvolvimento de talentos e superdotação.
- **Antônio Carlos do Nascimento Osório**, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; atuava principalmente nos seguintes temas: políticas educacionais, minorias sociais, educação especial e direito à educação.

- **Maria Teresa Egler Mantoan**, da Universidade de Campinas; Coordenadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diversidade – LEPED. Atuava principalmente nos seguintes temas: direito incondicional de todos os alunos à educação, atendimento educacional especializado e deficiência mental.
- **Eduardo José Manzini**, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”; Presidia a Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial. Atuava principalmente nos seguintes temas: inclusão da pessoa com deficiência, deficiência física, ajudas técnicas e tecnologia assistiva em comunicação alternativa e acessibilidade física.
- **Soraia Napoleão Freitas**, da Universidade Federal de Santa Maria; da Coordenação do grupo de pesquisa do CNPq – Educação Especial: Interação e Inclusão Social. Atuava principalmente nos seguintes temas: formação de professores, currículo, classe hospitalar, altas habilidades/superdotação, ensino superior e educação especial.
- **Cláudio Roberto Baptista**, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar – NEPIE/UFRGS. Atuava principalmente nos seguintes temas: educação especial, políticas de inclusão, relações entre pensamento sistêmico e educação e transtornos globais do desenvolvimento.
- **Maria Amélia Almeida**, da Universidade Federal de São Carlos; Vice-presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial. Atuava principalmente nos seguintes temas: deficiência mental, inclusão, profissionalização e Síndrome de Down.
- **Rita Vieira de Figueiredo**, da Universidade Federal do Ceará. Atuava principalmente nos seguintes temas: educação especial, deficiência mental, linguagem escrita e inclusão escolar<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> As informações sobre o currículo e temas de pesquisa dos integrantes do grupo de trabalho nomeado para elaborar a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva foram extraídas da Revista Inclusão: Revista da Educação Especial N° 5 de 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revinclusao5.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

Inicialmente o grupo teve 120 dias para a apresentação do texto da Política Nacional de Educação Especial, porém o período foi expandido por mais noventa dias por meio da Portaria nº 948, de 9 de outubro de 2007, tendo em vista que uma versão preliminar do texto havia sido divulgada na internet para que contribuições fossem encaminhadas, considerando ainda a necessidade de sistematização do documento.

Pode se dizer, com base nas publicações do MEC na Revista Inclusão nº 3 (2006) e nas notícias do site oficial, que as discussões de ideias e proposições sobre a Política que seria divulgada em 2008 iniciaram antes da designação do grupo de trabalho. Muitos pesquisadores que integraram a equipe já haviam participado em anos anteriores dos seminários de gestores da educação especial do programa Educação Inclusiva: direito à diversidade cujo objetivo central era a promoção de sistemas educacionais inclusivos no país. A imagem a seguir retrata o III Seminário Nacional de Formação de Gestores e Educadores, realizado em 2006, em Brasília, que contou com mesas temáticas e colóquios e teve a participação de vários integrantes que viriam a compor o Grupo de Trabalho que elaborou o texto da política divulgada em 2008. Entre os pesquisadores estavam presentes: Maria Teresa Mantoan, que participou da mesa temática *A escola como espaço inclusivo*, tratando de uma nova visão do conhecimento na construção de um currículo abrangente e para todos; participaram do espaço do Colóquio os professores Cláudio Roberto Baptista (UFRGS), Soraia Napoleão Freitas (UFSM), Antônio Carlos do Nascimento Osório (UFMS) e Denise de Oliveira Alves (MEC/SEESP). (Revista Inclusão, nº 3/2006).

Figura 1: III Seminário Nacional de Formação de Gestores e Educadores.



Fonte: Revista Inclusão nº 3/2006.

No processo de elaboração do texto foram organizados encontros presenciais do grupo de trabalho em Brasília, participações em seminários em vários estados, encontros temáticos com especialistas de determinadas áreas, audiências públicas com a participação de entidades e instituições não governamentais. Conformes trechos de entrevistas de integrantes do grupo de trabalho à Revista Inclusão nº 5 de 2008, citados abaixo, o grupo apresentava divergências em vários aspectos, mas estavam orientados pela defesa da perspectiva inclusiva como norte para os sistemas de ensino. O professor Antônio Carlos do Nascimento Osório (UFMS) declarou:

A formulação da Política possibilitou, durante mais de um ano, um exercício participativo de contribuição de vários segmentos sociais, numa dinâmica democrática de respeitar e preservar as expectativas e as experiências dos educadores da educação especial, entidades representativas e comprometidas com a transformação do paradigma da assistência para a inclusão escolar (Revista Inclusão, nº 5, 2008, p. 31)

O professor Eduardo José Manzini relatou a dinâmica do grupo de trabalho e como as divergências de opiniões foram superadas.

O grupo de trabalho que fez parte da formulação da Política refletiu o que acontece na comunidade escolar. Muitas vezes, as opiniões eram (e são) divergentes sobre pontos específicos. O avanço, do grupo em si, foi na direção de caminhar para um objetivo comum: indicar diretrizes para orientar os sistemas de ensino num contexto inclusivo. O grupo assumiu a proposta de elaborar o documento e, uma vez aprovados os pontos principais, as diferenças deveriam ser superadas pelo coletivo. O avanço do documento foi delimitar, de forma mais clara, a população a ser atendida pela educação especial e no que deverá consistir o atendimento educacional especializado. (Revista Inclusão, nº 5, 2008, p. 32)

Para a professora Maria Teresa Mantoan:

O convívio e o compartilhamento de ideias com outros colegas do grupo revigoraram a minha convicção de que precisamos pensar e sonhar juntos para chegarmos mais depressa ao que tanto almejamos. Foi uma experiência educacional que me fez, mais uma vez, reconhecer, valorizar e problematizar as diferenças! (Revista Inclusão, nº 5, 2008, p. 32)

Rita Vieira de Figueiredo destacou:

O trabalho desse grupo, de orientação democrática, abriu espaço para a manifestação dos diferentes segmentos da sociedade que participaram e contribuíram para o delineamento do texto da Política. Diferentes concepções a respeito de inclusão e de educação especial entraram em confronto e foram se afirmando até chegar na construção do texto que ora se apresenta. No meu entendimento foi um processo

com ampla participação social cuja vantagem se expressa por uma Política que representa o conjunto dos diferentes segmentos a quem ela se aplica (Revista Inclusão, nº 5, 2008, p. 32)

Para a professora Soraia Napoleão, a proposição que foi construída e os avanços “foram possibilitados por um amplo processo de discussão que buscou contemplar os diferentes órgãos representativos da educação especial do País” (Revista Inclusão, nº 5/2008, p. 32).

A importância do processo de elaboração é destacada por Claudio Roberto Baptista ao afirmar que “a política pode ser considerada o movimento que, em 2007, se intensificou e continua nos mobilizando em debates públicos, muitas vezes acirrados, a respeito dos temas que dizem respeito à inclusão”. Ao envolver os gestores da educação especial de estados e municípios como atores do processo de mudanças, Claudio Baptista (Revista Inclusão, nº5, p. 23) enfatiza: “a política ganha corpo e nome ao entendermos que os gestores não têm apenas direito, mas têm obrigação de serem propositivos no que concerne à gestão das diferentes instâncias do sistema educacional”. O autor esclarece aspectos relevantes da dinâmica de trabalho do grupo na citação abaixo:

A política se consolida, como ocorreu no segundo semestre de 2007, ao reunirmos profissionais com responsabilidade de discutir as direções das “palavras” que compõem um texto orientador, ao participarmos de audiências públicas promovidas por redes de ensino que questionam as diretrizes anunciadas, ao convidarmos especialistas para serem ouvidos sobre temas como a formação de professores em educação especial, ao intensificarmos em cada espaço a discussão sobre as novas perspectivas propostas pela “Nova Política”. (Revista Inclusão, nº 5/2008, p. 23)

A expressão “direções das palavras”, evocada por Claudio Baptista, demonstra o cuidado e cautela com as definições conceituais elaboradas pelo grupo, uma vez que a responsabilidade pela elaboração do texto orientador deveria sustentar, segundo Baptista, “uma perspectiva que é aquela resultante de um conjunto de forças e percepções que, em um dado momento histórico, é considerada a mais qualificada para orientar os sistemas de ensino” (Revista Inclusão, nº 5, 2008, p. 23).

*Por que uma nova política de educação especial?* Essa questão foi respondida pela Secretária de Educação Especial, Cláudia Dutra, conforme descrito abaixo:

Os fundamentos de uma nova política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva já estão colocados e apontam para uma reestruturação dos sistemas de ensino que permita à educação especial deixar de ser um lugar para onde

a família ou a escola encaminham o aluno e passa a integrar o projeto pedagógico das escolas. Dessa forma, a educação especial constitui-se como um campo de conhecimento e, no que se refere ao ensino, realiza o atendimento educacional especializado e a oferta do conjunto de serviços e recursos, presente nas relações curriculares que se estabelecem no universo da escola e dos sistemas de ensino. (BRASIL, 2007e, p. 15-16)

Em setembro de 2007, a SEESP divulga a versão preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva<sup>40</sup>. O texto ficou disponível no site do MEC, sendo acompanhado de uma Nota Técnica<sup>41</sup> com subsídios para o debate. A equipe da SEESP recebeu contribuições ao texto até 20 de outubro de 2007.

O texto preliminar foi organizado em sete títulos e 72 tópicos enumerados, exceto no título *Orientações aos sistemas de Ensino*, que apresentava 21 itens não enumerados. O texto de 22 páginas foi subdividido conforme subtítulos abaixo listados:

- I. Apresentação
  - II. Marcos Históricos e Legais
  - III. Diagnóstico da Educação Especial
  - IV. Objetivo da Política Nacional de Educação Especial
  - V. Alunos Atendidos pela Educação Especial
  - VI. Diretrizes da Política de Educação Especial
  - VII. Orientações aos Sistemas de Ensino
- Referências Bibliográficas

Como veremos no próximo capítulo, entre a versão preliminar e a final observaram-se alterações textuais, síntese e supressão de conteúdo, temas específicos modificados, com destaque para a supressão do conteúdo do subtítulo *Orientações aos Sistemas de Ensino*. As orientações suprimidas apresentavam um caráter mais diretivo e indutor para ações locais, tais como não abertura de novas escolas especiais, transformação de classes especiais em salas de recursos, ou ainda definições quanto à organização de turmas, celebração de convênios e critérios meritórios para trabalhadores que atuam na educação especial.

Outros temas debatidos nas formações de gestores da educação especial e pesquisadores também foram excluídos da versão oficial da política divulgada em 2008. Entre os temas destacam-se: a avaliação, o currículo e a terminalidade específica.

---

<sup>40</sup> Documento: Versão preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/informacao-e-comunicacao/informativos-pfdc/edicoes-2007/outubro-de-2008>. Acesso em: 11 maio 2020.

<sup>41</sup> <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informacao-e-comunicacao/informativos-pfdc/edicoes-2007/docs-outubro/Anexo%20Inf%2080%20Nota%20Tecnica.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

Em relação à formação de professores, o texto preliminar apresentava maior exigência para a atuação na educação especial, apresentando a necessidade de habilitações específicas para o atendimento educacional especializado. Na versão final foi mantido o que já era previsto na LDB (Lei nº 9.394/1996) para o exercício da docência na Educação Básica e na Educação Especial<sup>42</sup>.

A apresentação e discussão sobre os conceitos e diretrizes da política, assim como os trechos suprimidos ou modificados serão objetos de reflexões no próximo capítulo que discutirá o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

Ao investigar e discutir as diretrizes anunciadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva em termos de eixos predominantes e de singularidades na instituição de novas perspectivas educacionais, considerando a história da educação especial brasileira, busca-se compreender por que a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos representa um desafio permanente no Brasil.

---

<sup>42</sup> Lei nº 9.394/1996: (Art. 62) A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Formação para Educação Especial: Lei 9.394/1996 (Art. 59) Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais: III – professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns.

## **5. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

O objetivo do presente capítulo é tecer reflexões sobre o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Para tanto, serão retomados os contextos históricos, conceituais e normativos da educação especial que fundamentam a política em tela.

Como visto nos capítulos anteriores, a organização dos sistemas de ensino no Brasil, historicamente, se constituiu e foi organizado com base no paradigma da homogeneidade, excluindo a diversidade humana do chamado sistema regular de ensino. Assim, as pessoas com deficiência foram excluídas em um sistema paralelo, em classes e escolas especiais ou instituições privadas de caráter filantrópico-assistencial.

Fortalecidas pelas relações institucionais, as instituições privadas, com destaque para as APAES, se fortaleceram e se capilarizaram no país no período da ditadura civil-militar ocupando cargos no governo, e após este período, como representações políticas eleitas e em cargos estratégicos. Essa trajetória consolidou no país os espaços segregados, constituindo um contexto de resistências e disputas permanentes em torno da educação especial.

Com a abertura democrática, a Constituição Federal de 1988 e ampliação dos direitos sociais emanados de nossa Constituição Cidadã, os movimentos sociais encontraram espaços para o enfrentamento, com vistas à democratização do acesso à educação para todos. Corroboradas pelas convenções internacionais da década de 1990, Declaração Mundial sobre Educação para Todos – JOMTIEN (BRASIL, 1990b), Declaração de Salamanca (BRASIL, 1994a), Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência - GUATEMALA, 1999 (BRASIL, 2001c), as lutas e os movimentos se intensificaram no país pelo cumprimento dos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Diante dos movimentos internacionais e das diretrizes apontadas para a implementação de políticas voltadas para a perspectiva inclusiva, como as citadas a seguir:

[...] as pessoas portadoras de deficiência têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que outras pessoas e que estes direitos, inclusive o direito de não ser submetidas a discriminação com base na deficiência, emanam da dignidade e da igualdade que são inerentes a todo ser humano. (BRASIL, 2001c)

“É preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo” (BRASIL, 1990b); “As escolas devem acomodar todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras (BRASIL, 1994a).

No Brasil, as diretrizes formuladas neste período foram mais cautelosas, ao adotar a inclusão como possibilidade e o “preferencialmente” como diretriz para a inclusão no sistema regular de ensino. Assim, a perspectiva integracionista embasa a orientação aos sistemas de ensino tanto na Política Nacional de Educação Especial de 1994 quanto na LDB (Lei nº 9394/1996), ao definir o ingresso de aluno “portador de deficiências e de condutas típicas em turmas do ensino regular, sempre que possível” (BRASIL, 1994b) e a educação especial como

[...] modalidade de educação escolar, oferecida *preferencialmente* na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” e “o atendimento educacional especializado será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns do ensino regular. (BRASIL, 1996a)

Para além do debate sobre o lugar da escolarização das pessoas com deficiência, temos ainda o direcionamento dos fundos públicos para a educação especial, objeto de disputas históricas pelas instituições privadas, que assumiram por muito tempo as responsabilidades do Estado na oferta de serviços da educação especial.

O desafio para a instituição de uma política inclusiva no país surge neste contexto, com a necessidade de rupturas com ideias legitimadas, enfrentamento de resistências, além da necessária adequação às perspectivas fundadas nos direitos humanos e modificação no direcionamento dos recursos públicos tendo em vista o objetivo central da política que visava à promoção de sistemas educacionais inclusivos.

O processo de elaboração da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, destacado nos capítulos anteriores, iniciou com a entrada na agenda governamental de políticas sociais e afirmativas, com ênfase a partir de 2003 após mudanças governamentais que constituíram um contexto político favorável às mudanças nas políticas educacionais do país.

Como estratégia para a disseminação de ideias para a promoção e gestão de sistemas educacionais inclusivos no Brasil, o MEC elaborou programas de formação continuada de gestores e professores da educação especial, ações de apoio à pesquisa em educação especial, regulamentação da Lei de Libras (Decreto nº 5.626/2005), alteração na coleta de dados do Censo Escolar, entre outras ações e programas que compuseram posteriormente o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com destaque ao Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, elaborada por um grupo de trabalho em 2007, sistematizada pela equipe da SEESP após contribuições ao texto preliminar divulgado em setembro de 2007, foi divulgada oficialmente em 2008 na forma de um texto orientador na Revista Inclusão (Revista da Educação Especial/SEESP/MEC, 2008), no site do Ministério da Educação e outros sites governamentais.

O quadro a seguir apresenta uma síntese comparativa, quantitativa e qualitativa, entre a versão preliminar<sup>43</sup> do texto da política elaborado pelo grupo de trabalho e a versão final publicada no site do Ministério da educação<sup>44</sup>, destaca-se nesta análise a redução de páginas e palavras na versão final, assim como para cada subtítulo de ambos os textos, preliminar e final, o quadro apresenta uma síntese das alterações que foram realizadas após a disponibilização do documento preliminar para contribuições que poderiam ser encaminhadas por e-mail à SEESP.

Quadro 3: comparativo: Versão preliminar x Versão final do texto da PNEEPEI.

<b>VERSÃO PRELIMINAR</b>	<b>VERSÃO FINAL</b>	<b>Considerações em relação à versão final do texto da PNEEPEI</b>
TOTAL DE PÁGINAS = 22	TOTAL DE PÁGINAS = 19	
<b>I.</b> Apresentação – 344 palavras	<b>I.</b> Apresentação – 210 palavras	Síntese do conteúdo, mantendo-se as finalidades.
<b>II.</b> Marcos Históricos e Legais – 2.116 palavras	<b>II.</b> Marcos Históricos e <b>Normativos</b> – 2.119 palavras	Alteração na identificação do subtítulo; ajustes textuais sem alteração de conteúdo; adição e destaques ampliados à implantação dos núcleos de acessibilidade e ao PDE.

<sup>43</sup> Versão Preliminar (PNEEPEI): <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/informacao-e-comunicacao/informativos-pfdc/edicoes-2007/outubro-de-2008>. Acesso em: 15 junho 2020.

<sup>44</sup> Versão final (PNEEPEI): Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria nº 555/2007, prorrogada pela Portaria nº 948/2007, entregue ao Ministro da Educação em 07 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducspecial.pdf>. Acesso em: 15 junho 2020.

III. Diagnóstico da Educação Especial – 1054 palavras	III. Diagnóstico da Educação Especial – 951 palavras	Supressão de tabelas
IV. Objetivo da Política Nacional de Educação Especial – 118 palavras	IV. Objetivo da Política Nacional de Educação Especial <b>na Perspectiva da educação inclusiva</b> – 124 palavras	Alteração na identificação do subtítulo; Substituição de “ensino comum” por “ensino regular”; acréscimo de “participação da família e da comunidade”; explicitação do conceito de acessibilidade universal.
V. Alunos Atendidos pela Educação Especial – 387 palavras	V. Alunos Atendidos pela Educação Especial – <b>504 palavras</b>	Mantém o público-alvo (alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação); acrescenta transtornos funcionais específicos como ação articulada da educação especial; explicita os conceitos de deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.
VI. Diretrizes da Política de Educação Especial – 1409 palavras	VI. Diretrizes da Política de Educação Especial <b>na Perspectiva da educação inclusiva</b> – 839 palavras	Alteração na identificação do subtítulo; Modificação nos conceitos que envolvem a educação especial e a perspectiva inclusiva; Supressão de conteúdos relativo à: formação inicial e continuada de professores; currículo, avaliação da aprendizagem, avaliação para acesso ao AEE, terminalidade específica; Adição de conteúdo relativo à educação de surdos e profissionais de apoio à inclusão.
VII. Orientações aos Sistemas de Ensino – <b>98 palavras</b>		Subtítulo e conteúdo suprimidos
VIII. Referências Bibliográficas – 442 palavras	X. Referências Bibliográficas – 450 palavras	Ajustes às normas técnicas.

Fonte: Elaboração própria com base na análise dos Textos Preliminar (2007) e Final da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008).

A forma como o texto foi divulgado é um ponto a ser destacado nesta discussão. O Ministério da Educação, ao optar por divulgar a política em meios impressos e virtuais oficiais, como um texto de diretrizes orientadoras para a educação especial brasileira e não como uma norma emanada do governo, pode sinalizar certa cautela, assim como uma

estratégica para a disseminação de novas diretrizes por meio da formação de consensos. Este aspecto será retomado nas entrevistas e análises da política.

Um dos meios de maior divulgação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva nas instituições de ensino do país foi a publicação na Revista Inclusão. Cem mil exemplares da edição da revista com a publicação da Política foram tirados e distribuídos para instituições e redes de ensino no país. A edição trazia um editorial escrito por Claudia Pereira Dutra, secretária da SEESP, uma entrevista com o Ministro da Educação Fernando Haddad, o espaço Colóquio, apresentando opiniões da equipe de trabalho que elaborou o texto preliminar da política sobre questões comuns, artigos científicos e opinião de entidades sobre o texto da política que estava sendo divulgado na referida publicação.

Claudia Dutra, secretária de educação especial à época, anunciou no editorial da publicação citada os fundamentos da política no trecho abaixo destacado:

Sob a égide dos princípios da inclusão, de reconhecimento e valorização da diversidade como característica inerente à constituição de uma **sociedade democrática** e, tendo como horizonte o cenário ético dos **Direitos Humanos**, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, afirma como diretrizes para a **construção dos sistemas educacionais inclusivos**, a garantia do **direito de todos à educação**, o **acesso** e as condições de **permanência e continuidade** de estudos no **ensino regular**. (REVISTA INCLUSÃO nº 5, SEESP/MEC, 2008, p. 1, grifos meus)

As palavras grifadas na citação acima fortalecem os princípios emanados de nossa Carta Magna, que foi forjada nos movimentos sociais e de lutas por uma sociedade democrática balizada pelos princípios dos Direitos Humanos Universais. O cenário brasileiro contextualizado no reconhecimento da educação como um direito humano, contrapondo as distinções históricas de segregação das pessoas com deficiência, estava orientado pelos princípios declarados nas convenções internacionais das quais o Brasil é signatário e, portanto, com compromissos assumidos internacionalmente com a instituição de políticas voltadas à inclusão escolar. A formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva surge neste contexto, tendo como seu objetivo central a promoção de sistemas educacionais inclusivos no país e o ensino regular como o lugar de direito de todos à educação.

O texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da educação Inclusiva será discutido conforme eixos temáticos abaixo indicados, buscando evidenciar as

singularidades, rupturas, recorrências e continuidades na instituição de novas perspectivas educacionais para a educação especial presentes no texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

- O Objetivo
- Marcos Históricos e Normativos
- A Educação especial e a perspectiva da educação inclusiva
- Público-Alvo
- Diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva

As tensões e embates do processo de elaboração que repercutiram em alterações entre a versão preliminar e final do texto da política em estudo também serão objetos de reflexão. Alguns aspectos quanto ao processo e dinâmica da elaboração do documento serão complementados com entrevistas realizadas com integrantes do grupo de trabalho que colaborou na elaboração do texto da política e que serão apresentados em capítulo específico.

## 5.1. O OBJETIVO

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva tem como objetivo **assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação**, orientando os sistemas de ensino para garantir: acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino; transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil até a educação superior; oferta do atendimento educacional especializado; formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão; participação da família e da comunidade; acessibilidade arquitetônica, nos transportes, nos mobiliários, nas comunicações e informação; e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas. (BRASIL, 2008a, p. 14, grifos meus)

O texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva anuncia como objetivo central “assegurar a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação orientando os sistemas de ensino para garantir” o acesso ao ensino regular aos mesmos. O objetivo apresenta o acesso ao ensino regular como uma “orientação” aos sistemas de ensino.

Neste aspecto, identifica-se uma ruptura com a flexibilização presente na legislação educacional e na Constituição Federal, ao não expressar o “preferencialmente” ou o “sempre que possível” de forma a condicionar a inclusão no ensino regular com aspectos relacionados à pessoa com deficiência considerando o seu grau de dependência, limitação ou dificuldade em acompanhar o ritmo dos demais alunos, como expressados em documentos que antecederam esta política.

Ao orientar no âmbito da gestão educacional, a Política de 2008 compromete os gestores no processo de reorganização dos sistemas de ensino visando ultrapassar os entraves postos nos documentos anteriores que induziam a manutenção dos pilares de sustentação da política de integração e segregação educacional das pessoas com deficiência.

Como singularidades desta política, destacam-se entre os objetivos, a instituição de diretrizes que abarcam todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, incluindo os níveis mais elevados, da educação infantil ao ensino superior e a educação como um direito de todos. Nota-se em documentos anteriores, Política Nacional de Educação Especial (1994) e Resolução CNE nº 2/2001 (Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica), que o ensino superior não era contemplado ou dependia única e exclusivamente das condições do aluno com deficiência: “Oferta educacional até o grau máximo de aprendizagem compatível com as aptidões dos alunos” (BRASIL, 1994b).

Para Eduardo Manzini, em entrevista para a Revista Inclusão nº 5 (2008), o documento apresenta como singularidade, a transversalidade a todos os níveis de ensino e o acesso das pessoas com deficiência na universidade, assumindo, então, o papel de atuar dentro do Sistema de Ensino Superior, fato inédito.

Essa parece ser uma reivindicação justa e antiga dos alunos universitários com deficiência, principalmente, no que se refere às condições de acessibilidade e de autonomia, como, por exemplo, equipamentos para alunos com baixa visão, tais como ampliação de telas, impressora Braille, notebook com sintetizador de voz, e mesmo em termos de estrutura física, como remoção de barreiras arquitetônicas. (REVISTA INCLUSÃO, N 5, SEESP/MEC, 2008, p. 25-26)

A “transversalidade da modalidade de educação especial”, apresentada no texto da política de 2008 como uma das garantias de responsabilidade dos sistemas de ensino, é singular no sentido de compreender a educação especial como parte integrante do sistema regular de ensino de modo não substitutivo. Ao enfatizar que a educação especial perpassa sem substituir, que ela complementa ou suplementa a escolarização, modifica-se o conceito

consolidado no país de um modelo de educação especial como modalidade de ensino paralelo e segregado, uma modalidade de “educação escolar”.

A política orienta os sistemas de ensino para garantir: “a oferta do atendimento educacional especializado e a formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão” (BRASIL, 2008a, p. 14). Nesse sentido, a oferta do atendimento educacional especializado, compreendido como uma ação da educação especial planejada com o objetivo de eliminar as barreiras encontradas no acesso à escolarização e de promover o desenvolvimento do aluno, de forma complementar ou suplementar à escolarização, depende da articulação e da formação dos profissionais da educação para atuar no AEE e na sala de aula comum.

Outras garantias que estão postas no eixo objetivo da política destacam a participação da família e da comunidade; a acessibilidade arquitetônica, nos transportes, nos mobiliários, nas comunicações, informação e a articulação intersetorial na implementação das políticas públicas como ações que dependem dos sistemas de ensino e da sociedade. Estes trechos foram ampliados na versão final em comparação com a preliminar.

Entre o texto preliminar e o texto final observou-se no subtítulo “objetivo” a modificação da expressão “acesso ao ensino comum” permanecendo a expressão “acesso ao ensino regular”. Em outros pontos do texto da política registra-se a expressão “classes comuns do ensino regular” e o “ensino comum” como referência ao modelo de escola, de classe e ação pedagógica contextualizada a partir dos pressupostos da perspectiva inclusiva da educação especial.

## **5.2. MARCOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS**

No eixo *Marcos Históricos e Normativos* no texto da política foram apresentadas concepções e normas que ao longo desta tese foram amplamente discutidas. Para retomar esta reflexão houve a subdivisão em três períodos históricos: primeiro, o período que antecedeu à Constituição Federal de 1988; o segundo destaca a década de 1990 até 2002 e o terceiro, após 2003.

O período que antecedeu a Constituição Federal de 1988 foi destacado brevemente no texto que apresentou o histórico da organização dos sistemas de ensino no Brasil, as

concepções e entidades pioneiras em Educação Especial e as normas estabelecidas nesse período.

Neste aspecto, o texto aborda a necessidade de revisão de conceitos e concepções a partir dos movimentos sociais e lutas para a garantia dos direitos humanos e do conceito de cidadania fundamentado no reconhecimento das diferenças e na participação dos sujeitos. O contexto político e social avançou neste sentido, não havendo mais sentido para a manutenção da segregação com base na deficiência do sujeito. Essa reformulação exigiu a transformação da educação especial, organizada tradicionalmente como atendimento educacional especializado substitutivo ao ensino comum, e das políticas públicas de educação orientadas para o investimento e fortalecimento de instituições especializadas, escolas especiais e classes especiais, ancorados na concepção médica da deficiência por meio de testes psicométricos, diagnósticos e as práticas escolares excludentes para os alunos com deficiência.

Após 1988, o texto faz destaque à Constituição Federal que trouxe importantes garantias para o reconhecimento da educação como um direito de todos, ao Estatuto da Criança e do Adolescente; às Declarações de Salamanca e de Educação para Todos como fatores de influência para a elaboração de políticas educacionais inclusivas.

Estes marcos normativos citados trouxeram importantes fundamentos e garantias quanto ao direito à educação pública, incluindo-a como um direito público subjetivo. A Constituição Federal de 1988 configurou-se como um novo estatuto jurídico para o país, contando com o envolvimento da sociedade civil organizada, com ênfase aos direitos civis e sociais e da democracia como parâmetro para o Estado de Direitos que a fundamentam. A organização política federativa e colaborativa entre os entes federados e o estabelecimento dos princípios de descentralização e municipalização para a execução das políticas sociais, inclusive na educação, trouxeram importantes avanços e novos desafios para a implementação de políticas no país.

O eixo em análise da política destaca também os avanços e as contradições deste período em outros dispositivos normativos entre 1990 e 2001. A Resolução nº 02/2001 avança ao enfatizar que “os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos” (BRASIL, 2001b), por outro lado, mantém os dispositivos que permitem a continuidade dos espaços exclusivamente especializados (classes e escolas especiais) na LDB (Lei nº

9394/1996) e na Política Nacional de Educação Especial de 1994. Além disso, essa Resolução identifica “a escola” como a responsável para o atendimento, e não os sistemas educacionais aos quais pertencem as escolas.

Um parágrafo destacado no texto da política faz referência ao Decreto nº 3.956/2001, que promulga no Brasil a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência realizada na Guatemala em 1999. Conforme destacado no eixo em análise, esse Decreto trouxe repercussão e uma reinterpretção da educação especial, compreendida anteriormente no contexto da diferenciação, para o entendimento de um conjunto de ações adotadas para promover a eliminação das barreiras que impedem o acesso à escolarização. A convenção determina:

[...] as pessoas com deficiência têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que as demais pessoas, definindo como discriminação com base na deficiência, toda diferenciação ou exclusão que possa impedir ou anular o exercício dos direitos humanos e de suas liberdades fundamentais. (BRASIL, 2001b)

Na continuidade apresentada no subtítulo Marcos Históricos e Normativos, que seguiu a linearidade temporal dos fatos, é apresentado um conjunto de programas e ações do governo instituído a partir de 2003 (primeiro mandato do governo Lula – José Alencar), com destaque ao Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, que, segundo o texto, promoveu

[...] um amplo processo de formação de gestores e educadores nos municípios brasileiros para a garantia do direito de acesso de todos à escolarização, a organização do atendimento educacional especializado e a promoção da acessibilidade. (BRASIL, 2008a, p. 9)

A ação do Ministério Público Federal também é destacada com a referência ao documento *O Acesso de Alunos com Deficiência às Escolas e Classes Comuns da Rede Regular*<sup>45</sup>, elaborado por integrantes da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e uma especialista em educação especial que assessorou a SEESP na elaboração da política, Maria Teresa Eglér Mantoan. O documento reafirma os conceitos e diretrizes mundiais para a

---

<sup>45</sup> Documento *O Acesso de Alunos com Deficiência às Escolas e Classes Comuns da Rede Regular*. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/pessoa-com-deficiencia/acesso\\_alunos\\_ensino\\_publico\\_2004](http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/pessoa-com-deficiencia/acesso_alunos_ensino_publico_2004). Acesso em: 5 jun. 2020. Documento elaborado por: Eugênia Augusta Gonzaga Fávero; Luisa de Marillac p. Pantoja; Maria Teresa Eglér Mantoan.

inclusão, orientando quanto ao direito e os benefícios da escolarização de alunos com e sem deficiência nas turmas comuns do ensino regular.

Entre a versão preliminar e final do texto, identifica-se a ampliação de conteúdo, com destaque para a implantação dos Núcleos de Atividade das Altas Habilidades/Superdotação – NAAH/S; para a regulamentação da Lei de Libras (Lei nº 10.436/2002) pelo Decreto nº 5.626/05 e para o Programa Brasil Acessível. Ampliam-se também as referências ao Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, que para a Educação se desenvolveu por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Neste eixo, a versão final apresenta com maior ênfase o PDE e o Decreto nº 6.094/2007, que estabeleceu as diretrizes do Compromisso Todos pela Educação, reafirmando que estes instrumentos de gestão estavam articulados a uma visão sistêmica da educação na busca da superação da oposição histórica entre educação regular e educação especial. A referência à convenção da ONU (2006) é mantida na versão final; contudo, o conceito de pessoa com deficiência é deslocado para o eixo *Alunos Atendidos pela Educação Especial*.

Quanto às adequações às normas vigentes à época, o documento do MPF *O Acesso de Alunos com Deficiência às Escolas e Classes Comuns da Rede Regular*, já mencionado neste subcapítulo, apresenta grandes contribuições. Em relação ao cumprimento da LDB, o documento orienta que não havia necessidade de alteração neste marco legal, mas a sua interpretação e aplicação conforme entendimento do conceito de Educação Especial a partir da Convenção da Guatemala e da interpretação da Constituição Federal nesta perspectiva.

Para esse cumprimento, não há necessidade de alteração da LDBEN, mas de sua aplicação conforme a Constituição Federal e a Convenção da Guatemala. O que muda, basicamente, é a execução prática de seu capítulo referente à Educação Especial, principalmente após a internalização da Convenção da Guatemala. (Ministério Público Federal, 2004, p. 18)

O advérbio *preferencialmente*, expresso na Constituição Federal na citação “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”, representava a ideia de uma possibilidade de escolha, mas que por muito tempo indicava a possibilidade legal de excluir do sistema regular de ensino os alunos que não estavam aptos a frequentar as classes comuns, conforme critérios nem sempre claros. No contexto da perspectiva inclusiva, o texto constitucional passa a ser compreendido a partir da evolução do conceito de pessoa com deficiência (ONU, 2006) e de educação

especial (GUATEMALA, 1999). Assim, o documento do Ministério Público Federal explicita:

Quanto ao preferencialmente constante da Constituição Federal, art. 208, inciso III. Este advérbio refere-se a atendimento educacional especializado, ou seja, aquilo que é necessariamente diferente no ensino escolar para melhor atender às especificidades dos alunos com deficiência. Isto inclui, principalmente, instrumentos necessários à eliminação das barreiras que as pessoas com deficiência têm para relacionar-se com o ambiente externo. Por exemplo: ensino da Língua brasileira de sinais (Libras), do código Braille, uso de recursos de informática e outras ferramentas tecnológicas, além de linguagens que precisam estar disponíveis nas escolas comuns para que elas possam atender com qualidade aos alunos com e sem deficiência. (Ministério Público Federal, 2004, p. 8)

Posteriormente, a Constituição Federal viria a incorporar a Declaração da ONU dos Direitos das Pessoas com Deficiência por meio do Decreto nº 6.949/2009, que foi aprovado com status de emenda constitucional, reafirmando ainda mais que a escolarização das pessoas com deficiência ocorra em um “sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006, Art. 24:1) considerando que:

As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência. (ONU, 2006)

Veremos posteriormente que a interpretação da Constituição Federal, em relação ao termo “*preferencialmente*”, constituiu objeto de disputa e apropriação do conceito de acordo com o interesse dos atores defensores da manutenção da escolarização no âmbito das escolas e instituições especializadas.

### **5.3. A EDUCAÇÃO ESPECIAL E A PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

Neste eixo será destacado o conceito de educação especial presente no texto da política em tela, discutindo os fundamentos e os desafios para a implementação da perspectiva educacional que passa a orientar os sistemas de ensino no Brasil a partir da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. A perspectiva inclusiva presente nas novas diretrizes da Política de Educação Especial divulgada em 2008 visava romper com

os conceitos de educação especial instituídos em documentos anteriores, fundamentados em uma perspectiva segregacionista de educação.

Conforme já referenciado, a educação especial era entendida como modalidade escolar paralela ao ensino comum, realizada em espaços exclusivos de atendimento, classes, escolas e instituições especializadas. A LDB (Lei nº 9394/96), lida neste contexto e nesta perspectiva, possibilitava a compreensão da educação especial como uma modalidade paralela ao ensino comum: “Art. 58 – Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (grifos meus).

Embora a orientação “integradora” já estivesse definida na Declaração de Salamanca (1994) ao recomendar que as escolas devessem “acolher todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras” e acrescenta:

[...] as escolas comuns, com essa orientação integradora, representam o meio mais eficaz de combater atitudes discriminatórias, de criar comunidades acolhedoras, construir uma sociedade integradora e dar educação para todos; além disso, proporcionam uma educação efetiva à maioria das crianças e melhoram a eficiência e, certamente, a relação custo-benefício de todo o sistema educativo. (BRASIL, 1994a)

A fundamentação, embora baseada nos direitos humanos, também referenda preocupações de cunho econômico ao destacar o alto custo na manutenção de espaços segregados e que beneficiam apenas as populações que vivem nos centros urbanos, onde estas instituições costumam estar localizadas. Assim, considerando o custo-benefício na instituição de políticas inclusivas, a declaração de Salamanca recomenda aos países em via de desenvolvimento para o direcionamento dos investimentos públicos em educação para as escolas comuns<sup>46</sup>.

A apresentação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva define que:

---

<sup>46</sup> Embora a Declaração de Salamanca recomende o direcionamento de investimento para as escolas comuns justificando os custos-benefícios do processo de inclusão escolar, estudos realizados no Brasil sobre o financiamento da Educação Especial evidenciam que a adoção da perspectiva inclusiva gera necessidades da ampliação de investimentos para a contratação de recursos humanos, aquisição de materiais pedagógicos, de acessibilidade, formação continuada, entre outros não previstos quando os alunos atendidos pela educação especial frequentavam os espaços substitutivos. (CASTRO, 2020, p. 245)

A educação inclusiva constitui um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que conjuga igualdade e diferença como valores indissociáveis, e que avança em relação à ideia de equidade formal ao contextualizar as circunstâncias históricas da produção da exclusão dentro e fora da escola. (BRASIL, 2008a)

Nesse contexto de reconhecimento e valorização das diferenças e da diversidade humana, a escola rompe com os padrões de homogeneidade que definiam o lugar da escolarização da pessoa com deficiência. A ideia de equidade e de igualdade de oportunidades modifica o sentido anteriormente evocado do princípio de que “somos todos iguais”. Neste aspecto, as palavras de Boa Ventura de Souza Santos são esclarecedoras:

Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades. (SANTOS, 2003, p. 53)

Na perspectiva da educação inclusiva, a educação especial deve estar contemplada na proposta pedagógica da escola que deve se organizar para acolher a diversidade em sala de aula, propondo um currículo aberto, apoios e serviços específicos para possibilitar a todos os alunos o acesso ao currículo escolar.

O desafio, no entanto, de transformação dos sistemas educacionais brasileiros em sistemas inclusivos, de acordo com o novo paradigma anunciado na política para a organização das redes de ensino, deve ser analisado a partir do contexto da complexa organização política e de ensino no Brasil.

Dourado (2013), ao discutir as tensões entre a ação dos entes federados, incluindo a coordenação das políticas nacionais e os processos de descentralização, salienta que, na área educacional, esses processos ganham magnitude tendo em vista os desafios na democratização do acesso, garantia de permanência e qualidade da educação, em seus diferentes níveis, etapas e modalidades, diante desta complexa teia que organiza a educação nos diferentes entes federados brasileiros. Para o autor, esta organização colaborativa e, por vezes, competitiva, enseja, entre outras ações, a efetiva regulamentação do regime de colaboração, os planos de educação como políticas de Estado e a instituição do Sistema Nacional de Educação (DOURADO, 2013, p. 771).

A reflexão sobre as políticas educacionais e seus desdobramentos na realidade brasileira implica a necessária compreensão dos complexos processos de organização e gestão, bem como a regulamentação e a regulação que os demarcam, a relação e o regime de colaboração entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), as questões relativas ao acesso, qualidade, valorização profissional, financiamento e seus desdobramentos nas ações, programas e políticas direcionadas à educação. (DOURADO, 2013, p. 762)

O Documento Referência da CONAE 2014<sup>47</sup> aponta que, para a garantia do direito à educação, em sintonia com diretrizes nacionais, a construção de um Sistema Nacional de Educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais e a garantia do direito à educação de qualidade para o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis. Dessa forma, faz-se necessária a regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado e do regime de colaboração entre eles.

Retomando o conceito de sistema de educação, apresentam-se as definições de Cury (2008):

Um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito. Esses quatro elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado, como conjunto organizado sob um ordenamento, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um direito. Essa coexistência supõe unidade e diversidade sem antinomias \_ausência de incompatibilidades normativas. (CURY, 2008, p. 1204)

A discussão em torno da instituição de um Sistema Nacional de Educação está no horizonte das definições políticas brasileiras desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932<sup>48</sup>:

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não

---

<sup>47</sup> Conferência Nacional de Educação: documento – referência / [elaborado pelo] Fórum Nacional de Educação. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, [2013]. Disponível em: [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_referencia.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf). Acesso em: 15 maio 2020.

<sup>48</sup> Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932: a reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo. In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, INEP, 1984. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto\\_dos\\_Pioneiros\\_Educacao\\_Nova.pdf](http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf). Acesso em: 15 maio 2020.

implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem, as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. (AZEVEDO et al., 2010, p. 415)

O debate sobre o tema segue na atualidade, estando previsto no Art. 13 da Lei que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) e na Estratégia 20.9 do PNE, conforme citações:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014a)

Meta: 20.9: regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (BRASIL, 2014a)

No campo da educação especial, muitos aspectos concorrem com as desigualdades sociais e assimetrias do Estado brasileiro e seus entes federados, e, conseqüentemente, apresentam limites no horizonte da efetivação dos direitos sociais e na capilaridade das políticas, com destaque para as políticas educacionais. Assim, com base nas reflexões de Dourado (2013) e relacionando-as ao objetivo da transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos no país, ampliam-se os limites, principalmente pela ausência de um Sistema Nacional de Educação, cujas bases constitutivas remeteriam ao delineamento de medidas de coordenação federativa articuladas à normatização dos processos de decisão e responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos, ao qual Dourado (2013) denomina de “descentralização qualificada” (DOURADO, 2013, p. 776).

Diante dos aspectos mencionados, compreendo que a perspectiva da educação inclusiva, assumida como parâmetro para a política de educação especial cujo objetivo é a transformação dos sistemas de ensino, representa um grande avanço em termos de formulação de uma política pública, mas ao mesmo tempo um grande desafio para sua implementação, aspectos que seguem em debate nos próximos capítulos.

#### 5.4. PÚBLICO-ALVO

Este subcapítulo contempla a discussão em torno do tema – público-alvo da educação especial, definido na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva como “Alunos Atendidos pela Educação Especial”. A complexidade desta temática enseja a relação da definição do público-alvo com a concepção de pessoa com deficiência (ONU, 2006), com os recursos e serviços disponibilizados no atendimento educacional especializado e a formação de professores em Educação Especial que realizam este atendimento, a partir da perspectiva educacional que fundamenta esta política. Acrescentam-se ainda a esta problemática os processos de identificação e registro no Censo Escolar, que implicam o financiamento da educação especial conforme legislações específicas.

A definição do público-alvo é um aspecto essencial na definição de uma política pública, pois ela envolve a alocação de recursos e estratégias para atender as especificidades do público atingido. No campo da educação especial, essa definição é ainda mais complexa, porque envolve disputas quanto a concepções de educação, de pessoa com deficiência, de aprendizagem e de parâmetros de identificação.

A evolução do conceito de pessoa com deficiência, com base modelo médico para o modelo social, deslocou a deficiência, antes colocada no sujeito, para a relação com as barreiras que limitam sua plena participação na sociedade. Com base no modelo social, o conceito de pessoa com deficiência na legislação educacional brasileira passou a considerar:

[...] alunos com deficiência aqueles que têm impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que em interação com diversas barreiras podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade. (BRASIL, 2008a)

A classificação dos alunos que receberiam o atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, definida nos documentos anteriores à política de 2008, respaldadas na Política Nacional de Educação Especial de 1994 e na Resolução nº 2/2001, compreendiam um público ampliado, se considerarmos que a categoria Condutas

Típicas<sup>49</sup> contemplava um universo de possibilidades diagnósticas. Em linhas gerais, o público considerado como “portadores de necessidades educativas especiais” (BRASIL, 1994b) apresentava como referência o conceito difundido em Salamanca (1994) de “necessidades educativas especiais” e que no Brasil se traduziu em “necessidades educacionais especiais”.

Assim, na Política Nacional de Educação de Especial de 1994, a tríade considerada como “portadores de necessidades educativas especiais” classificava-se em: portadores de deficiência (mental, visual, auditiva, física, múltipla), portadores de condutas típicas (problemas de conduta) e portadores de altas habilidades (superdotados).

Apesar de Salamanca contemplar no conceito de necessidades educacionais especiais um universo amplo da diversidade existente nas comunidades escolares, estando elas relacionadas à elevada capacidade ou dificuldade para aprender, enfatizava a relação do contexto e as condições individuais, econômicas ou socioculturais dos alunos como parâmetros para sua identificação. Assim, considerava neste contexto:

- crianças com condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais e sensoriais diferenciadas;
- crianças com deficiência e bem-dotadas;
- crianças trabalhadoras ou que vivem nas ruas;
- crianças de populações distantes ou nômades;
- crianças de minorias linguísticas, étnicas ou culturais;
- crianças de grupos desfavorecidos ou marginalizados.

No Brasil, embora a expressão alunos com necessidades especiais estivesse presente dos documentos oficiais anteriores à política de 2008, para fins de priorização no atendimento educacional especializado consideravam-se os alunos com: deficiência mental, visual, auditiva, física e múltipla; condutas típicas; e superdotação. Estas categorias constituíam o universo de “alunos com necessidades educacionais especiais” registrados no censo escolar segundo orientações da Política Nacional de Educação Especial de 1994. Destacamos abaixo

---

<sup>49</sup> Condutas típicas: Manifestações de comportamento típicas de portadores de síndromes e quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos que ocasionam atrasos no desenvolvimento e prejuízos no relacionamento social, em grau que requeira atendimento educacional especializado.

as definições quanto aos alunos atendidos pela educação especial na Política Nacional de Educação Especial de 1994 e nas Diretrizes Nacionais para a Educação especial na Educação Básica (Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001).

**Alunado da Educação Especial** aquele que, por apresentar necessidades próprias e diferentes dos demais alunos no domínio das aprendizagens curriculares correspondentes à sua idade, requer recursos pedagógicos e metodologias educacionais específicas. Genericamente chamados de **portadores de necessidades educativas especiais**, classificam-se em: portadores de deficiência (mental, visual, auditiva, física, múltipla), portadores de condutas típicas (**problemas de conduta**) e portadores de altas habilidades (superdotados). (BRASIL, 1994a, grifos meus)

Art. 5º Consideram-se **educandos com necessidades educacionais especiais** os que, durante o processo educacional, apresentarem: I – **dificuldades acentuadas de aprendizagem** ou **limitações** no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, compreendidas em **dois grupos**: a) aquelas não vinculadas a uma **causa orgânica específica**; b) aquelas relacionadas a **condições, disfunções, limitações ou deficiências**; II – **dificuldades de comunicação e sinalização** diferenciadas dos demais alunos, demandando a utilização de linguagens e códigos aplicáveis; III – **altas habilidades/superdotação**, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente conceitos, procedimentos e atitudes. (BRASIL, 2001b)

Observa-se que na definição da Política Nacional de Educação Especial de 1994 a expressão alunado “da” Educação Especial traz a ideia de um grupo pertencente a uma modalidade de educação escolar paralela que apresenta necessidades “próprias” e diferentes dos demais alunos no domínio das aprendizagens. Aspectos que remetem ao modelo médico, classificatório e que individualiza o sujeito com deficiência em um contexto escolar que não se modifica para possibilitar seu acesso ao conhecimento.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2002 institui as diretrizes curriculares para a Educação Básica, portanto, o ensino superior não está contemplado nessas definições. As diretrizes avançam no sentido de estabelecer uma relação entre as necessidades educacionais especiais diante de um contexto de aprendizagem e dos recursos de que necessita, preterindo a classificação por tipo de deficiência. Porém, não estabelece um limite claro sobre o público a ser atendido ou pertencente à educação especial.

Ambos os documentos apresentam tipologias cujas identificações podem estar relacionadas a questões sociais, ambientais, orgânicas, psicológicas do aluno em seu contexto familiar e às condições da escola, proposta pedagógica e de formação de professores. Assim, um aluno com “dificuldades de aprendizagem”, “problemas de conduta”, “disfunções”, entre outras “características”, se enquadrava no campo “condutas típicas”, gerando classificações

estigmatizantes no contexto da escola daqueles que não se adequavam ao modelo homogêneo da escola tradicional, como reflete Manzini (2018):

A grande dificuldade foi separar, dessa categoria, aqueles estudantes rotulados com necessidades educacionais especiais, daqueles decorrentes de um processo de construção social da deficiência, ou seja, estigmatizados e rotulados pela deficiência do próprio sistema educacional em prover ensino para esses estudantes. (MANZINI, 2018, p. 814)

Na definição dos alunos atendidos pela educação especial no texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva são considerados os alunos com deficiência, conforme definido na convenção da ONU; transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. A política define que a educação especial deve estar articulada ao ensino comum para orientar quanto às necessidades educacionais especiais destes alunos, nestes casos e em outros, que implicam os transtornos funcionais específicos, tais como dislexia, disortografia, disgrafia, discalculia, transtorno de atenção e hiperatividade, por exemplo. Para efeitos desta política, consideram-se:

Alunos com deficiência aqueles que têm impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que em interação com diversas barreiras podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade.

Os alunos com transtornos globais do desenvolvimento são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo. Incluem-se nesse grupo alunos com autismo, síndromes do espectro do autismo e psicose infantil.

Alunos com altas habilidades/superdotação demonstram potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, psicomotricidade e artes. Também apresentam elevada criatividade, grande envolvimento na aprendizagem e realização de tarefas em áreas de seu interesse. (BRASIL, 2008a)

Uma das singularidades na definição do público-alvo diz respeito à abordagem sistêmica que é identificada na citação abaixo, quando considera que as pessoas estão em constante processo de transformação, provocando mudanças nos contextos em que estão inseridas, destacando a importância das relações e dos contextos para a promoção da aprendizagem, em vez na mera categorização dos sujeitos.

As definições do público-alvo devem ser contextualizadas e não se esgotam na mera categorização e especificações atribuídas a um quadro de deficiência, transtornos, distúrbios e aptidões. Considera-se que as pessoas se modificam continuamente transformando o contexto no qual se inserem. Esse dinamismo exige uma atuação

pedagógica voltada para alterar a situação de exclusão, enfatizando a importância de ambientes heterogêneos que promovam a aprendizagem de todos os alunos (BRASIL, 2008a)

No processo de definição do público-alvo, observa-se que a “escolha” dos atores envolvidos para a elaboração do texto constituiu um grande fator de influência, haja vista a atuação dos mesmos nos contextos em que estavam inseridos, do enfoque de suas pesquisas, estando estas relacionadas a determinados públicos e temáticas específicas, conforme apresentação destacada no capítulo anterior e retomada agora no Quadro 4:

Quadro 4: Pesquisadores do grupo de trabalho e áreas de atuação

<b>Pesquisador(a)</b>	<b>Área de atuação</b>
Antônio Carlos do Nascimento:	Políticas educacionais, minorias sociais, educação especial e direito à educação.
Claudio Roberto Baptista	Educação especial, políticas de inclusão, relações entre pensamento sistêmico e educação e transtornos globais do desenvolvimento.
Denise de Souza Fleith,	Criatividade no contexto escolar, processos de ensino-aprendizagem, desenvolvimento de talentos e superdotação.
Eduardo José Manzini.	Inclusão da pessoa com deficiência, deficiência física, ajudas técnicas e tecnologia assistiva em comunicação alternativa e acessibilidade física.
Maria Amélia Almeida,	Deficiência mental, inclusão, profissionalização e Síndrome de Down.
Maria Teresa Eglér Mantoan,	Direito incondicional de todos os alunos à educação, atendimento educacional especializado e deficiência mental.
Rita Vieira de Figueiredo,	Educação especial, deficiência mental, linguagem escrita e inclusão escolar.
Ronice Müller de Quadros,	Surdez e Língua Brasileira de Sinais.
Soraia Napoleão Freitas,	Formação de professores, currículo, classe hospitalar, altas habilidades/superdotação, ensino superior e educação especial.

Fonte: Elaboração própria a partir da apresentação do Grupo de Trabalho apresentado no texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Revista Inclusão, nº 5, 2008).

Eduardo Manzini (2018), integrante do grupo de trabalho, avalia que as discussões sobre a definição do público-alvo da política foram respaldadas por critérios científicos:

Outro ponto importante a ser mencionado se refere ao grupo de trabalho que discutiu e elaborou o documento das diretrizes de 2008: todos os membros do grupo de trabalho eram oriundos de renomadas universidades públicas, eram os coordenadores dos Projetos do PROESP, e atuantes em área distintas da Educação Especial, como surdez, deficiência intelectual, deficiência física, altas habilidades/superdotação, dentre outras. Portanto, profissionais e pesquisadores da área de Educação Especial com características que imputaram às discussões um caráter científico. (MANZINI, 2018, p. 817)

Outro aspecto valorizado por Manzini (2018) é que a política deixa claro qual população será atendida. Para além do sentido terminológico, o aspecto restritivo do público definido por critérios científicos no documento possibilita relacionar quem irá atender as necessidades educacionais especiais desse alunado e quais recursos e serviços necessitam. Por outro lado, um grupo significativo de estudantes que era apoiado pela educação especial deixaria de ser atendido, sobre este aspecto, Manzini (2018) reflete:

Dessa forma, nem todos os alunos “com necessidades educacionais especiais” serão alunos atendidos pela Educação Especial. Isto deve, então, conferir à Educação o papel de atender a todos os alunos com deficiência ou não, mas deixando claro o que deve mudar em termos de apoio da Educação Especial. (MANZINI, 2018, p. 814)

Ao conferir ao atendimento educacional especializado uma abordagem inclusiva, complementar e não substitutiva à educação, a organização da educação especial planejada para atender a este alunado deveria se articular com os recursos e serviços indispensáveis para possibilitar ao aluno o acesso ao currículo na classe comum.

O programa de implantação de salas de recurso multifuncionais, iniciado antes da política instituída em 2008, previa inicialmente um público ampliado para o atendimento e, por consequência, despenderia mais recursos materiais e financeiros para esta finalidade. No documento orientador do programa de implantação das Salas de Recursos Multifuncionais<sup>50</sup> (BRASIL, 2006) entendia-se que

[...] uma mesma sala de recursos, organizada com diferentes equipamentos e materiais, pode atender, conforme cronograma e horários, alunos com deficiência,

---

<sup>50</sup> Este documento não está mais disponível (Arquivo pessoal).

altas habilidades/superdotação, dislexia, hiperatividade, déficit de atenção ou outras necessidades educacionais especiais. (BRASIL, 2006, p. 14)

Após a implementação das diretrizes instituídas em 2008, o programa que disponibilizou as salas de recursos multifuncionais para as escolas regulares públicas do país passou a integrar o PDE, por meio da adesão ao Plano de Metas e elaboração do PAR (Plano de Ações Articuladas). O fornecimento e distribuição de salas, materiais pedagógicos e equipamentos de tecnologias assistivas foram direcionados de acordo com o público-alvo da educação especial, diagnosticados por meio da coleta de dados do censo escolar. Assim, as salas de recursos multifuncionais foram classificadas para um determinado público a ser atendido.

Nas salas do Tipo I, havia uma variedade de recursos e equipamentos para atender a estudantes com deficiências, que era diferente do Tipo II, que incorporava recursos e equipamentos da sala do Tipo I e ampliava com equipamentos e recursos para estudantes cegos ou com baixa visão. Essa concepção demonstra a necessidade de prover equipamentos e recursos cujo aporte financeiro seja necessário. As Salas de Recursos Multifuncionais do Tipo II são mais caras e menos numerosas, porém, sabe-se, estatisticamente, que o número de estudantes cegos e com baixa visão é menor que o número de estudantes com eficiência intelectual, cujos recursos e equipamentos podem ser encontrados na sala do Tipo I e II. Com certeza, ainda há uma grande discussão sobre quais deveriam ser os recursos e equipamentos necessários para as salas, discussão que precisa avançar para que, de forma mais científica, seja possível melhor definir os gastos necessários para incorporar novos recursos e equipamentos, como estava revisto no plano de implantação desse serviço. (MANZINI; GLAT, 2016)

Algumas especificidades, em relação às tipologias previstas no público-alvo da educação especial, representam aspectos inovadores ou com maior relevância no texto publicado em 2008, com destaque aos alunos com altas habilidades e/ou superdotação. A pesquisadora Denise Fleith, especialista em pesquisas sobre altas habilidades/superdotação, enfatiza que, apesar dos avanços na área, havia um desconhecimento por parte da sociedade acerca de quem são estes indivíduos. A inclusão deste grupo na área de estudos da educação especial e nas políticas educacionais sempre foi objeto de disputas, não sendo de consenso de muitos pesquisadores que este grupo deveria estar contemplado no público-alvo das políticas de educação especial).

Mitos, preconceitos, estigmas recaem também sobre os alunos superdotados ou com altas habilidades, pois muitos acreditam que características destes sujeitos são exclusivamente inatas e, por isso, eles vão se sair bem independentemente do contexto educacional em que

estejam inseridos. Muitos alunos passam despercebidos por seus professores ou não são considerados como alunos com altas habilidades em virtude de uma confusão conceitual, em que se espera que o aluno tenha um desempenho acadêmico em todas as áreas do conhecimento, o que não ocorre na maioria dos casos.

Para Denise Fleith (Revista Inclusão, nº 5, 2008), o aluno com altas habilidades/superdotação é ainda muito negligenciado em sala de aula, muitos acreditam que eles teriam recursos próprios para desenvolver suas habilidades, sem necessidade de apoios, recursos em um ambiente que seja promotor de seu potencial. Por outro lado, a pesquisadora enfatiza a importância dos programas implementados pelo governo federal, com destaque aos núcleos de atividades de altas habilidades/superdotação e as publicações da SEESP sobre que ampliaram o conhecimento sobre o tema, como descrito abaixo:

Este aluno já está matriculado no ensino regular, mas suas necessidades nem sempre são atendidas, o que pode provocar desinteresse e baixa motivação pelas atividades escolares, além de um desempenho aquém do seu potencial. Neste sentido, foi muito importante a criação dos Núcleos de Atividades de Altas Habilidades/Superdotação (NAAHS) implantados pela SEESP/ MEC, a partir de 2005, em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, pois passou a dar maior visibilidade a esses alunos. Também relevante foi a publicação, em 2007, da coletânea de quatro volumes, intitulada “A Construção de Práticas Educacionais para Alunos com Altas Habilidades/Superdotação”, da Secretaria de Educação Especial, disponível no portal do Ministério da Educação. (REVISTA INCLUSÃO- SEESP/MEC, 2008, p. 26-27)

Outro público que foi alvo de muitos conflitos na definição das diretrizes da política foram os alunos com deficiência auditiva. Para Ronice Quadros (Revista Inclusão, nº 5, 2008), neste caso, o maior desafio foi o de promover uma organização escolar em que a língua de instrução fosse a língua de sinais e a perspectiva de organização dos conhecimentos considerada a partir de uma construção visual, o que demandaria outros desafios, tais como o investimento em cursos de graduação para a formação de professores surdos, educadores bilíngues (libras e português) e de intérpretes de língua brasileira de sinais (REVISTA INCLUSÃO, SEESP/MEC, 2008).

O lugar da escolarização de alunos surdos, assim como os modelos de escola, são pontos de tensão entre professores, pesquisadores e pessoas com surdez, havendo disparidades nesse sentido em diferentes regiões do país, com maior resistência na Região Sul, em especial, no Rio Grande do Sul, conforme estudos de Soares (2017). Para o autor, Carlos Henrique Soares, apesar de o número de matrículas no Ensino Regular ter aumentado de forma

significativa no Rio Grande do Sul, o percentual de alunos surdos que frequentam classes e escolas especiais no estado é o mais alto do país (SOARES, 2017, p. 110). O autor ainda relaciona as abordagens teóricas que fundamentam as pesquisas na Faculdade de Educação da UFRGS sobre o tema, destacando que, nesse contexto acadêmico, o número de estudos que abordaram a escolarização de alunos surdos em escolas especializadas foi bem superior às produções que consideravam o contexto do ensino regular (SOARES, 2017, p. 110). Este aspecto nos faz refletir sobre a importância dos contextos e abordagens de pesquisas como fator de influência nas formulações de políticas públicas.

Ainda sobre o público-alvo, cabe esclarecer que ambas as categorias, deficiência mental e intelectual, são apresentadas quanto à natureza dos impedimentos que caracterizam as deficiências na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Em 2008, o Caderno de Preenchimento do Censo Escolar trazia ainda, a Deficiência Mental e Síndrome de Down como quadros distintos, conforme destacado por Meletti e Bueno (2013).

Nos Cadernos de Preenchimento do Censo Escolar dos anos de 2009 e 2010 apenas o termo Deficiência Mental foi utilizado, englobando as síndromes, definindo esta categoria da seguinte forma: “[...] caracteriza-se por limitações significativas, tanto no desenvolvimento intelectual como na conduta adaptativa, expressa em habilidades práticas, sociais e conceituais” (INEP, 2010, p. 36). Somente em 2011 as orientações do Censo Escolar apresentaram a nomenclatura “deficiência intelectual”. A partir de então, o termo “mental” não é mais encontrado (SILVA, 2016, p. 78-79). Segundo Silva (2016), não houve modificação na nomenclatura e conceito de “deficiência intelectual” no arco temporal de sua pesquisa, entre 2011 e 2016, caracterizada “por limitações significativas, tanto no desenvolvimento intelectual como na conduta adaptativa, na forma expressa em habilidades práticas, sociais e conceituais” (INEP, 2011, p. 36).

A relação do público-alvo com os serviços e recursos será ampliada na apresentação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

## **5.5. DIRETRIZES DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

As diretrizes propostas no texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva constituem um subtítulo do documento, com quatorze parágrafos que apresentam definições e orientações sobre temas específicos. As diretrizes da política foram descritas de forma objetiva, sendo priorizadas definições conceituais e orientações amplas para as mudanças esperadas nos sistemas de ensino voltadas para garantir as condições de acessibilidade, a formação dos educadores, a oferta do atendimento educacional especializado e a organização da educação especial no conjunto da proposta pedagógica das unidades de ensino.

O detalhamento e a operacionalidade da política seriam complementados posteriormente à publicação do texto, por meio de decretos, leis e resoluções específicas que tratam, por exemplo, das diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado e o financiamento (dupla matrícula). Observa-se ainda que foram encontradas diferenças entre a versão final do texto da política encontrada no site do Ministério da Educação e a versão publicada na Revista Inclusão nº 5. O aspecto singular destacado nas diretrizes é a definição da educação especial como uma modalidade de ensino transversal, que realiza o atendimento educacional especializado, complementar ou suplementar à formação do aluno, com vistas a sua inclusão nas turmas comuns do ensino regular.

Para Maria Teresa Mantoan (Revista Inclusão, nº 5, 2008), “a grande novidade da Política Nacional de Educação Especial é marcar a escola comum como lugar preferencial do atendimento educacional especializado, segundo o que prescreve a Constituição/1988” (REVISTA INCLUSÃO, SEESP/MEC, nº5, 2008, p. 29).

Modifica-se o sentido da educação especial substitutiva e passa-se a valorizar o atendimento educacional especializado, cujas atribuições estão voltadas à organização dos recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras que impedem a plena participação dos estudantes, sem substituir a escolarização, conforme destacados nos trechos abaixo:

A educação especial é uma **modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades**, realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza os recursos e serviços e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas **turmas comuns do ensino regular** (BRASIL, 2008, grifos meus).

O atendimento educacional especializado tem como **função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade** que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas. As atividades desenvolvidas no atendimento educacional especializado diferenciam-se

daquelas realizadas na sala de aula comum, **não sendo substitutivas à escolarização**. Esse atendimento **complementa e/ou suplementa** a formação dos alunos com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

As ações vinculadas ao AEE são apresentadas com ênfase em atividades que envolvem a eliminação de barreiras, serviços e recursos de acessibilidade, superando as práticas de adaptação curricular que eram enfatizadas em documentos anteriores à política de 2008.

Outros parágrafos do subcapítulo das diretrizes da política apresentam detalhamento quanto às atividades do AEE relacionadas a público específico, nível ou modalidade de ensino. Na diretriz citada abaixo, o enriquecimento curricular, o ensino de linguagens e códigos específicos de comunicação e sinalização e tecnologias assistivas são apresentados como atividades que envolvem o enriquecimento curricular, devendo estar articuladas com a proposta pedagógica da escola. O destaque em negrito refere-se ao trecho que foi acrescido na versão da política publicada na Revista Inclusão nº5 e que não consta na versão da política publicada no site do MEC. Trata-se do monitoramento, avaliação e lugar do atendimento educacional especializado, nas escolas públicas ou centros de atendimento educacional especializados públicos ou conveniados.

Dentre as atividades de atendimento educacional especializado são disponibilizados programas de enriquecimento curricular, o ensino de linguagens e códigos específicos de comunicação e sinalização e tecnologia assistiva. Ao longo de todo o processo de escolarização esse atendimento deve estar articulado com a proposta pedagógica do ensino comum. **O atendimento educacional especializado é acompanhado por meio de instrumentos que possibilitem monitoramento e avaliação da oferta realizada nas escolas da rede pública e nos centros de atendimento educacional especializados públicos ou conveniados**. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

Na sequência das diretrizes é apresentada a primeira etapa da educação básica, a educação infantil, com destaque à importância desta etapa para o desenvolvimento infantil. Do zero aos três anos o AEE envolve a estimulação precoce, ação que visa ao desenvolvimento de aspectos físicos, psicomotores, de comunicação, entre outros que constituem as bases do desenvolvimento global da criança.

**O acesso à educação** tem início na **educação infantil**, na qual se desenvolvem as bases necessárias para a construção do conhecimento e desenvolvimento global do aluno. Nessa etapa, o lúdico, o acesso às formas diferenciadas de comunicação, a

riqueza de estímulos nos aspectos físicos, emocionais, cognitivos, psicomotores e sociais e a convivência com as diferenças favorecem as relações interpessoais, o respeito e a valorização da criança. **Do nascimento aos três anos**, o atendimento educacional especializado se expressa por meio de serviços de **estimulação precoce**, que objetivam otimizar o processo de desenvolvimento e aprendizagem em interface com os serviços de saúde e assistência social. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

No trecho em destaque abaixo é apresentado pela primeira vez, no texto do documento, que o atendimento educacional especializado deve ser realizado no turno inverso àquele da escolarização. Nas modalidades de ensino da educação profissional e educação de jovens e adultos, o AEE deve ampliar as possibilidades de oportunidades de inserção social e no mundo do trabalho. Já nas modalidades de educação do campo, indígena e quilombola, o AEE deve estar articulado à proposta pedagógica e as diferenças socioculturais.

Em todas as etapas e modalidades da educação básica, o atendimento educacional especializado é organizado para apoiar o desenvolvimento dos alunos, constituindo oferta obrigatória dos sistemas de ensino. **Deve ser realizado no turno inverso ao da classe comum**, na própria escola ou centro especializado que realize esse serviço educacional. Desse modo, na modalidade de **educação de jovens e adultos** e educação profissional, as ações da educação especial possibilitam a ampliação de oportunidades de escolarização, formação para ingresso no mundo do trabalho e efetiva participação social.

[...] A interface da educação especial na educação **indígena, do campo e quilombola** deve assegurar que os recursos, serviços e atendimento educacional especializado estejam presentes nos projetos pedagógicos construídos com base nas diferenças socioculturais desses grupos. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

Nota-se que, nas diretrizes apresentadas, a natureza dos serviços da educação especial é priorizada no texto, não sendo referidos ou demarcados lugares específicos para o atendimento, como por exemplo salas de recursos multifuncionais das escolas regulares ou núcleo de acessibilidade nas universidades. Em outros trechos evidencia-se que o aspecto valorizado é a necessária articulação dos serviços e recursos da educação especial com a proposta desenvolvida na escola e na classe comum. Outro aspecto singular desta política foi apresentar diretriz para o ensino superior, na qual a educação especial se efetiva por meio de ações que garantam o acesso, a permanência e a participação dos alunos, por meio de serviços de acessibilidade em todos os âmbitos, desde o ingresso, seleção, ensino, pesquisa e extensão.

Na educação superior, a educação especial se efetiva por meio de ações que promovam o acesso, a permanência e a participação dos alunos. Estas ações envolvem o planejamento e a organização de recursos e serviços para a promoção da acessibilidade arquitetônica, nas comunicações, nos sistemas de informação, nos materiais didáticos e pedagógicos, que devem ser disponibilizados nos **processos**

**seletivos e no desenvolvimento de todas as atividades que envolvam o ensino, a pesquisa e a extensão** grupos. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

A complexidade da temática que envolve a educação bilíngue e a expressão da “diferença” no campo da educação especial são conceitos relevantes para a compreensão dos pressupostos das diretrizes para os alunos surdos. A diretriz orienta que, “para a inclusão de alunos surdos nas escolas comuns”, que o mesmo esteja com outros alunos surdos em virtude das diferenças linguísticas. A educação bilíngue é compreendida como a escola que desenvolve o ensino em Língua Portuguesa e na Língua de Sinais no contexto da educação especial na perspectiva da educação inclusiva, portanto, não há alusão à escola exclusiva para alunos surdos, conforme a diretriz:

Para o ingresso dos **alunos surdos nas escolas comuns**, a **educação bilíngue – Língua Portuguesa/ Libras** desenvolve o **ensino escolar na Língua Portuguesa e na língua de sinais, o ensino da Língua Portuguesa como segunda língua na modalidade escrita** para alunos surdos, os serviços de tradutor/intérprete de Libras e Língua Portuguesa e o ensino da Libras para os demais alunos da escola. O atendimento educacional especializado para esses alunos é ofertado tanto na modalidade oral e escrita quanto na língua de sinais. Devido à diferença linguística, **orienta-se que o aluno surdo esteja com outros surdos em turmas comuns** na escola regular grupos. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

A especificidade do público é tratada no reconhecimento da Libras como primeira língua e o ensino da Língua Portuguesa como segunda língua na modalidade escrita. Conforme Ronice Quadros (Revista Inclusão, nº 5, 2008), em relação à diferença associada aos alunos surdos, o reconhecimento da Libras e do Português como segunda língua no Decreto nº 5626/2005 foi um avanço em termos de Brasil. Isso é um redimensionamento em termos de perspectiva inclusiva porque a língua constitutiva dos sujeitos passa a assumir uma representação política fundamental.

O Decreto nº 5626/2005, em seu Art. 2º, considera a “pessoa surda aquela que, por ter perda auditiva, compreende e interage com o mundo por meio de experiências visuais, manifestando sua cultura principalmente pelo uso da Língua Brasileira de Sinais – Libras” (BRASIL, 2005). A diretriz ainda orienta quanto à presença em sala de aula de tradutor/intérprete de Libras e Língua Portuguesa, o ensino da Libras para os demais alunos da escola e o atendimento educacional especializado ofertado tanto em Libras, assim como em Língua Portuguesa oral e escrita. Conforme diretriz anteriormente referenciada, o ensino da Libras consta entre as atividades do AEE.

A atuação de profissionais com conhecimentos em áreas específicas resultou em questionamentos quanto à formação do professor para atuar nessa função, tendo em vista a multiplicidade que compõe o público que necessita do atendimento educacional especializado. Como veremos nos trechos citados abaixo, na versão preliminar do texto da Política havia a referência ao “professor com formação para o atendimento educacional especializado” e no texto final a expressão é substituída por “profissionais com conhecimentos específicos”.

O atendimento educacional especializado é realizado mediante a atuação de **profissionais com conhecimentos específicos** no ensino da Língua Brasileira de Sinais, da Língua Portuguesa na modalidade escrita como segunda língua, do sistema Braille, do Soroban, da orientação e mobilidade, das atividades de vida autônoma, da comunicação alternativa, do desenvolvimento dos processos mentais superiores, dos programas de enriquecimento curricular, da adequação e produção de materiais didáticos e pedagógicos, da utilização de recursos ópticos e não ópticos, da tecnologia assistiva e outros grupos. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

As atividades do atendimento educacional especializado devem ser realizadas mediante a atuação de **professor com formação para o atendimento educacional especializado que o habilite para o ensino** da língua brasileira de sinais, da língua portuguesa na modalidade escrita como segunda língua, do sistema Braille, do soroban, da orientação e mobilidade, das atividades de vida autônoma, da comunicação aumentativa e alternativa, o desenvolvimento dos processos mentais superiores, dos programas de enriquecimento curricular, adequação e produção de materiais didáticos e pedagógicos, a utilização de recursos ópticos e não ópticos, tecnologia assistiva e outros recursos.

Versão preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2007g, grifos meus)

Posteriormente, em 2009 foram instituídas as diretrizes operacionais do atendimento educacional especializado na educação básica por meio da Resolução CNE/CEB nº4/2009, sendo orientado que o projeto pedagógico da escola de ensino regular deve institucionalizar a oferta do AEE prevendo na sua organização professores para o exercício da docência do AEE. Observa-se que, em relação à formação do professor para atuar na educação especial, o processo que envolveu a definição do texto da política foi alvo de conflitos e disputas, situação que é evidente na modificação textual proposta no texto preliminar e naquele final. No texto da política publicado em 2008 prevaleceu o que já estava contemplado na LDB/1996. Na sequência abaixo são expostos os trechos incluídos e suprimidos na versão final da Política.

Para atuar na educação especial, o professor deve ter como base da sua **formação, inicial e continuada, conhecimentos gerais para o exercício da docência e conhecimentos específicos da área.**

Essa formação possibilita a sua atuação no atendimento educacional especializado, aprofunda o **caráter interativo e interdisciplinar** da atuação nas **salas comuns** do ensino regular, nas **salas de recursos**, nos **centros de atendimento educacional especializado**, nos **núcleos de acessibilidade** das instituições de educação superior, nas **classes hospitalares** e nos **ambientes domiciliares**, para a oferta dos serviços e recursos de educação especial grupos. (BRASIL, 2008a, grifos meus)

Os trechos suprimidos na versão final da política apresentavam como critério para atuar na modalidade da educação especial a formação obtida em cursos de graduação, pós-graduação e de formação continuada obtido em cursos de especialização ou formação continuada, além de enfatizar o Art. 8º, III, da Resolução CNE/CP Nº 1/2006, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, quanto à necessidade de vivências práticas por meio de atividades complementares com o público atendido pela educação especial.

A formação do professor para atuar **na modalidade da educação especial** deve contemplar a **concepção de educação especial que passa a desenvolver suas ações de forma complementar ou suplementar** a educação comum e não mais de forma substitutiva. Esta formação é obtida em cursos **de graduação, pós-graduação e de formação continuada para o atendimento educacional especializado** incluindo além do conhecimento da área, o estudo dos casos, o planejamento, a seleção de atividades e a avaliação dos planos de atendimento educacional especializado.

Nesta direção, as Diretrizes Curriculares para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura, referem-se à formação inicial para o exercício da docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, nos cursos de ensino médio, na modalidade normal, e em cursos de educação profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos. Conforme Resolução CNE/CP Nº 1/2006, Art. 8º, III, no projeto pedagógico da instituição, a integralização de estudos será efetivada por meio de: **atividades complementares** de modo a propiciar vivências em algumas modalidades e experiências, entre outras, e opcionalmente, a educação de pessoas com necessidades especiais.

Para **complementar a formação adquirida na graduação**, objetivando a atuação no atendimento educacional especializado de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação, deverão ser realizados  **cursos de especialização ou formação continuada** que aprofundem os conhecimentos no campo da educação especial.

Versão preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2007g, grifos meus)

Quanto à avaliação, as diretrizes da política apresentam a avaliação processual e formativa, priorizando os aspectos qualitativos, os conhecimentos prévios e o nível de desenvolvimento do aluno quanto às aprendizagens futuras, além das adequações materiais e temporais, de acordo com as necessidades dos alunos.

A avaliação pedagógica como processo dinâmico considera tanto o conhecimento prévio e o nível atual de desenvolvimento do aluno quanto as possibilidades de aprendizagem futura, configurando uma ação pedagógica processual e formativa que analisa o desempenho do aluno em relação ao seu progresso individual, prevalecendo na avaliação os aspectos qualitativos que indiquem as intervenções pedagógicas do professor. No processo de avaliação, o professor deve criar estratégias considerando que alguns alunos podem demandar ampliação do tempo para a realização dos trabalhos e o uso da língua de sinais, de textos em Braille, de informática ou de tecnologia assistiva como uma prática cotidiana. (BRASIL, 2008a)

As diretrizes não orientam quanto às concepções de currículo escolar e quanto à terminalidade específica, embora no texto preliminar, conforme apresentado a seguir, houvesse referências neste sentido.

**Com relação à definição de terminalidade específica** para pessoas com deficiência a educação especial avança ao orientar os sistemas de ensino para a inclusão nas turmas de educação de jovens e adultos, e assegurar àqueles que não concluíram a escolarização na idade regular a continuidade dos estudos, prevendo “[...] oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames”- LDB 9394/96, Art. 37. (BRASIL, 1996)

**A concepção de currículo** dinâmico e flexível estruturado de modo a favorecer a aprendizagem de todos os alunos e superar a lógica de adaptações pressupõe uma proposta curricular construída na perspectiva de viabilizar a articulação dos conhecimentos do ensino especial e do ensino comum, que promova a ampliação dos conhecimentos e experiências de vida e a valorização dos percursos de aprendizagem.

Trechos extraídos do documento: Versão preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2007g, grifos meus)

Um dos pontos mais relevantes das diretrizes desta Política foi comprometer também os gestores no processo, em curso, de transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos. Como já destacado anteriormente, na organização federativa brasileira que articula e subdivide responsabilidades entre os entes federados, as políticas de descentralização e municipalização que foram ampliadas com a Constituição Federal/1988 ampliaram também as responsabilidades dos gestores de educação das redes de ensino, principalmente as municipais, responsáveis pelo maior contingente de matrículas em educação especial no Brasil. Também é orientado quanto aos conhecimentos sobre gestão dos sistemas de ensino que devem estar contemplados na formação de professores. Os trechos a seguir apresentam as responsabilidades direcionadas aos sistemas de ensino quanto à disponibilização de profissionais de apoio, acessibilidade, formação continuada e ações

intersectoriais com vistas à promoção dos sistemas educacionais inclusivos em todos os níveis, etapas e modalidades conforme responsabilidades constitucionais.

**Cabe aos sistemas de ensino**, ao organizar a educação especial na perspectiva da educação inclusiva, disponibilizar as **funções de instrutor, tradutor/intérprete de Libras e guia-intérprete, bem como de monitor ou cuidador** dos alunos com necessidade de apoio nas atividades de higiene, alimentação, locomoção, entre outras, que exijam auxílio constante no cotidiano escolar.

Para assegurar a intersectorialidade na implementação das políticas públicas a **formação deve contemplar conhecimentos de gestão de sistema educacional inclusivo**, tendo em vista o desenvolvimento de projetos em parceria com outras áreas, visando à acessibilidade arquitetônica, aos atendimentos de saúde, à promoção de ações de assistência social, trabalho e justiça.

**Os sistemas de ensino devem organizar as condições de acesso aos espaços**, aos **recursos pedagógicos e à comunicação** que favoreçam a promoção da aprendizagem e a valorização das diferenças, de forma a atender as necessidades educacionais de todos os alunos. A acessibilidade deve ser assegurada mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas, urbanísticas, na edificação – incluindo instalações, equipamentos e mobiliários – e nos transportes escolares, bem como as barreiras nas comunicações e informações. (BRASIL, 2008a)

Na versão preliminar do texto da política que foi disponibilizado para contribuições dos setores educacionais brasileiros, havia um subtítulo com “Orientações aos sistemas de ensino”. Esta seção foi excluída no documento final, embora alguns trechos tenham sido incorporados nas diretrizes da política. Contudo, as orientações de cunho mais diretivo aos sistemas de ensino foram totalmente suprimidas. Destacarei algumas, por entender que estas representam pontos de tensão e divergências históricas nas redes de ensino. As orientações abaixo não foram incluídas na versão final do documento, após a apreciação pública.

**Substituição das classes especiais** por salas de recursos multifuncionais para a realização do atendimento educacional especializado e produção de materiais acessíveis;

**Não criar novas escolas especiais** e transformar as escolas existentes em centros de atendimento educacional especializado para o atendimento, a produção de materiais acessíveis e a formação docente;

**Supressão de critérios meritórios** para diferenciação salarial ou bonificação de profissionais que atuam na educação de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, nos planos de carreira;

Estabelecimento de prioridade ao **instrutor surdo** com conhecimento da língua e competência na área educacional para ministrar o ensino de Libras;

**Utilização do critério de idade/ faixa etária** para inclusão dos alunos com deficiência em turma comum do ensino regular para se suprimirem os agrupamentos com base na deficiência.

**Celebração de convênios** com instituições privadas sem fins lucrativos, condicionada aos projetos que estejam em consonância com o previsto na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e passíveis de avaliação contínua de seus objetivos e procedimentos pelos sistemas de ensino;

As reflexões possibilitadas pela leitura da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, objetivos, diretrizes, público-alvo, marcos históricos e normativos, e, também, pelos trechos suprimidos ou modificados refletem evidências dos conflitos de um processo de construção de consensos na elaboração das diretrizes da Política em tela. Contudo, o resultado confere ao documento um conjunto de orientações de caráter mais amplo e que foram objeto de novas diretrizes, normas e programas, posteriormente, estando em sintonia com outros programas e políticas gestadas pelo governo nesse período, quando a agenda governamental apontava para a promoção de políticas de inclusão social.

A Política de 2008 sinaliza um momento de transformação, de travessia de um contexto histórico que orientava para a integração daqueles que não necessitavam grandes modificações na organização da escola e que segregava grande parte da população com deficiência, para o movimento de construção de uma perspectiva educacional de valorização da diversidade. A busca por compreender as singularidades, o processo, o contexto, as relações que indicam pontos de tensão e resistência continuarão nos capítulos subsequentes.

A perspectiva da educação inclusiva é apresentada como norte para a implementação das modificações necessárias nos sistemas de ensino. Contudo, carece de ser compreendida como um desafio, como uma perspectiva em processo de transformação e de necessárias rupturas com modelos educacionais que se consolidaram no país. De acordo com Prieto (2006), essa perspectiva apresenta o apreço à diversidade como condição a ser valorizada, pois é benéfica à escolarização de todas as pessoas, pelo respeito aos diferentes ritmos de aprendizagem e pela proposição de outras práticas pedagógicas, o que exige ruptura com o instituído na sociedade e, conseqüentemente, nos sistemas de ensino (PRIETO, 2006, p. 40).

O documento da SEESP/MEC Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva refere-se à construção de “sistemas educacionais inclusivos” em todos os níveis. Para Kassar (2011), ao discutir os desafios da implantação de uma política nacional, considera que:

Pelas ações implantadas, supomos que um “sistema educacional inclusivo” seja aquele que garanta o acesso ao estabelecimento educacional (garanta a matrícula e a permanência do aluno) e que ofereça, quando necessário, atendimento educacional

especializado para complementar ou suplementar o atendimento escolar (oferecido prioritariamente em salas de recursos multifuncionais<sup>51</sup>). Nessa proposta, as instituições especializadas, outrora atores principais da Educação Especial, têm a condição de locais para atendimento educacional especializado de caráter complementar ou suplementar. (KASSAR, 2011, p. 22)

Entre os principais avanços do texto desta Política, destacam-se: o Estado brasileiro assumindo seu papel quanto à garantia do direito à educação, acesso, permanência e condições de acessibilidade a todos; a perspectiva inclusiva como orientação aos sistemas de ensino; a redefinição da Educação Especial como uma modalidade de ensino transversal a todos os níveis, etapas e demais modalidades da educação nacional, com destaque ao ensino superior; a definição do público-alvo que se beneficiaria das diretrizes da Política (alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação); o atendimento educacional especializado complementar ou suplementar à escolarização e a identificação dos alunos que necessitariam deste atendimento sob a responsabilidade do professor de educação especial. Por outro lado, o texto não aprofunda o debate sobre a formação inicial e continuada desse professor que irá atuar no atendimento educacional especializado.

No centro dessa discussão sobre o atendimento educacional especializado está a sua relação com a formação dos professores e as condições de acessibilidade para que o objetivo de eliminar as barreiras encontradas no acesso à escolarização e de promover o desenvolvimento do aluno seja alcançado. Na perspectiva da educação inclusiva, as escolas especiais e demais formas segregadas de ensino não são mencionadas nas diretrizes, não havendo alternativas, condições para o acesso, nem o advérbio “preferencialmente” induzindo à manutenção dessas instituições como um lugar da escolarização dos alunos atendidos pela educação especial. A escolarização se dá na sala comum das escolas regulares, complementada ou suplementada pela educação especial. Essa perspectiva é um divisor de águas quando trabalhamos na lógica de apoios e não mais de substituição.

---

<sup>51</sup> A sala de recursos multifuncional como locus principal para o atendimento educacional especializado foi assim definida em documento posterior à política de 2008, pela Resolução 04/2009, Art. 5º. O AEE é realizado, prioritariamente, na sala de recursos multifuncionais da própria escola ou em outra escola de ensino regular, no turno inverso da escolarização, não sendo substitutivo às classes comuns, podendo ser realizado, também, em centro de Atendimento Educacional Especializado da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com a Secretaria de Educação ou órgão equivalente dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios.

Embora as orientações aos sistemas de ensino, no que se refere à “não abertura de novas escolas especiais”, à “transformação das já existentes em centros de atendimento educacional especializado” e às “classes especiais em salas de recursos”, tenham sido excluídas do texto final da política, as diretrizes não excluem a possibilidade de convênios para a realização do atendimento educacional especializado. Este aspecto sinaliza a continuidade de uma relação entre o público e o privado na oferta de serviços da educação especial, situação que resulta em conflitos posteriores quanto à ampliação desta relação.

As diretrizes da Política de educação especial de 2008 não aprofundam conceitos relacionados ao currículo escolar, mas, ao deslocar a concepção de deficiência como uma limitação do aluno para a sua relação com as barreiras presentes no ambiente, provoca para que o currículo escolar seja repensado, pois a escola passa a se constituir como um espaço preferencial para o desenvolvimento de competências e o incentivo às diferentes manifestações de ordem social, afetiva ou cognitiva, possibilitando aos alunos interagirem com autonomia em uma sociedade que é diversa por natureza.

Estrategicamente, a SEESP/MEC utilizou-se do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, como estratégia de formação de multiplicadores no país por meio da formação de gestores e educadores. Esta ação comprometeu os gestores a serem propositivos em suas redes de ensino no que concerne à gestão das diferentes instâncias responsáveis por assegurar a implementação das diretrizes da Política de educação especial conforme as novas perspectivas.

O processo de implementação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 produziu efeitos, manifestações de resistências, embates, pesquisas, novos marcos normativos e programas de assistência técnica e financeira por parte da União aos entes federados.

O capítulo a seguir apresenta os principais programas, atos normativos e políticos constituídos a partir dessa Política Nacional de Educação Especial, os quais orientaram e contribuíram com os sistemas de ensino para a promoção das diretrizes instituídas por essa Política.

## **6. A TRAJETÓRIA**

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 é a representação de um processo coletivo transcrito em um texto de diretrizes contendo

a referência para a promoção de sistemas educacionais inclusivos no Brasil. Suas bases foram fundamentadas em marcos legais vigentes à época, não havendo modificações nesse âmbito. Contudo, a Política situa-se em novos marcos educacionais e conceituais, provocando novas interpretações sobre textos legais já instituídos. Como acontece com o entendimento do significado de “atendimento educacional especializado” constante na Constituição Federal de 1988, no Art. 208 – III: “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”.

O atendimento educacional especializado sendo compreendido no contexto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 como um apoio ao processo de ensino, complementar ou suplementar, realizado no contraturno da escolarização, muda a interpretação do texto constitucional. A partir desta interpretação, o “preferencialmente” na rede regular de ensino, refere-se aos apoios que o aluno com deficiência necessita para ter acesso ao ensino comum. Sob o ponto de vista do direito à educação, a escola comum é o lugar de direito de todos. Por outro lado, o encontro de concepções resultantes dos avanços conceituais sobre deficiência e da educação para as pessoas com deficiência disseminadas internacionalmente com marcos legais já existentes no Brasil, concebidos em outro tempo histórico, gerou conflitos que são identificados nos movimentos de outros marcos legais e políticos instituídos a partir de 2008.

Dessa forma, o presente capítulo visa apresentar as principais referências no âmbito normativo, políticos, assim como os programas de apoio, de assistência técnica e financeira, desencadeados a partir de 2008 visando a consolidação da perspectiva educacional inclusiva no Brasil.

## **6.1. MARCOS POLÍTICO-LEGAIS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL DE 2008-2015**

O quadro a seguir destaca os principais marcos político-legais instituídos no país no período de 2007 a 2015, impulsionados pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 e pela necessidade de outras ações complementares visando viabilizar a estruturação dos sistemas de ensino para a garantia do direito à educação, com acesso, permanência e qualidade social na perspectiva inclusiva.

Quadro 5: Marcos Político-legais da Educação Especial no Brasil de 2008-2015.

ANO	Marcos Político-Legais	Síntese
2007	Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Art.9º. § 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas. Distribuição proporcional de recursos dos Fundos considera as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações foram especificadas seguirão as seguintes especificações: Educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos); sendo o fator 1,00 especificado para as Séries Iniciais do Ensino Fundamental.
2008	Publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008.	A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva tem como objetivo o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares.
2008 e 2011	O Decreto nº 6.571/2008 (alterado posteriormente pelo Decreto nº 7611/2011), dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 (dispõe sobre o Fundeb).	Altera o Decreto nº 6.253/2007 que dispõe sobre o Fundeb. Acrescenta o artigo: “Art. 9º-A. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2010, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas dos alunos da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular. Parágrafo único. O atendimento educacional especializado poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou pelas instituições mencionadas no art. 14.” (NR)
2009	Decreto Nº. 6.949/2009 – Ratifica a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência /ONU.	Com status de Emenda Constitucional, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) e o seu Protocolo Facultativo foram assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, foi ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 186, de 09 de junho de 2008 e promulgada pelo Presidente da República por intermédio do Decreto n.º 6.949/09.
2009	Resolução CNE/CEB, 04/2009. Institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado – AEE na Educação Básica.	Este documento determina o público-alvo da educação especial, define o caráter complementar ou suplementar do AEE, prevendo sua institucionalização no projeto político pedagógico da escola.
2010	Resolução CNE/CEB nº 04/2010- Institui Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica.	O caráter não substitutivo e transversal da educação especial é ratificado nesta resolução. Os sistemas de ensino devem matricular os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/

		superdotação nas classes comuns do ensino regular e no Atendimento Educacional Especializado – AEE, complementar ou suplementar à escolarização, ofertado em salas de recursos multifuncionais ou em centros de AEE da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos.
2011	Decreto nº 7611/2011 – Revoga o Decreto 6.571/2008 (sobre o financiamento das matrículas no atendimento educacional especializado). O novo decreto dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Altera o Artigo 9º e o Artigo 14º do Decreto nº 6.253, de 2007, que dispõe sobre o Fundeb.	Estabelece o duplo cômputo das matrículas dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades /superdotação. Visando ao desenvolvimento inclusivo dos sistemas públicos de ensino, este Decreto também define o atendimento educacional especializado complementar ou suplementar à escolarização e os demais serviços da educação especial, além de outras medidas de apoio à inclusão escolar
2011	Decreto nº7612/2011, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite.	Visa promover políticas públicas de inclusão social das pessoas com deficiência, dentre as quais, aquelas que efetivam um sistema educacional inclusivo, nos termos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.
2012	Lei nº 12.764/2012. Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do espectro Autista.	Além de consolidar um conjunto de direitos, esta lei em seu artigo 7º, veda a recusa de matrícula a pessoas com qualquer tipo de deficiência e estabelece punição para o gestor escolar ou autoridade competente que pratique esse ato discriminatório.
2014	Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024).	No inciso III, parágrafo 1º, do artigo 8º, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios garantam o atendimento às necessidades específicas na educação especial, assegurando o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades. Com base neste pressuposto, a meta 4 e respectivas estratégias objetivam universalizar, para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/ superdotação, na faixa etária de 04 a 17 anos, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado. O AEE é ofertado preferencialmente na rede regular de ensino, podendo ser realizado por meio de convênios com instituições especializadas, sem prejuízo do sistema educacional inclusivo.
2015	LEI 13.146/2015 – Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).	Destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania. <b>DO DIREITO À EDUCAÇÃO</b> Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de

		seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.
2013-2015	LEI 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Alterações relativas à Educação Especial.	Lei nº 12.796, de 2013. Lei nº 13.234, de 2015 Lei nº 13.632, de 2018

Fonte: Elaboração própria. Fonte: MEC<sup>52</sup>.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva apresentou por objetivo o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares. Como texto de diretrizes, a política não foi instituída por dispositivos normativos, mas foi sustentada por atos normativos de financiamento, operacionalização do AEE, programas de formação, assistência técnica e financeira por parte da União.

Uma das primeiras ações de governo no ano de 2008 foi alterar o Decreto nº 6.253/2007<sup>53</sup>, que dispunha sobre o FUNDEB, visando garantir o financiamento das matrículas no atendimento educacional especializado.

O Decreto nº 6.571/2008 alterou o Decreto nº 6.253/2007 que regulamentou a Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/2007). O Art. 9º passou a vigorar acrescido da seguinte alteração:

“Art. 9º-A. Admitir-se-á, a partir de 1º de janeiro de 2010, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas dos alunos da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular.

Parágrafo único. O atendimento educacional especializado poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou pelas instituições mencionadas no art. 14.”  
(NR)

Havia por parte do governo a intenção do direcionamento dos recursos públicos para as escolas públicas, mas o que se observa nas alterações feitas pelos Decretos 6.571/2008 e, posteriormente, pelo Decreto 7.611/2011, é que a política de financiamento não rompeu com

<sup>52</sup> Ministério da Educação/MEC: Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-secretaria-de-educacao-profissional-e-tecnologica/publicacoes?id=17009>. Acesso em: 28 jun. 2018.

<sup>53</sup> Decreto nº 6.253 13 de novembro de 2007: Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

a relação histórica entre o público e privado na oferta da educação especial, garantindo, inclusive, a continuidade do financiamento de matrículas no ensino substitutivo.

O grande avanço ao instituir o cômputo das matrículas duplamente, no AEE e no ensino comum, foi o sentido indutor para as redes públicas de ensino em implementar o atendimento educacional especializado, conforme regulamentado pelo Decreto nº 7.611/2011. Para garantir a dupla matrícula, os alunos devem estar matriculados na escola regular e receber o atendimento educacional especializado no sistema público ou conveniado de ensino, conforme definido:

“Art. 9º-A. Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida a **dupla matrícula** dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado.

§ 1º A dupla matrícula implica o cômputo do estudante tanto na educação regular da rede pública, quanto no atendimento educacional especializado.

§ 2º O atendimento educacional especializado aos estudantes da rede pública de ensino regular poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente, sem prejuízo do disposto no art. 14. (NR) (BRASIL, 2011a, grifos meus)

Como veremos a seguir, o Art. 14, do Decreto nº 7.611/2011, não modificou a política de conveniamento e do financiamento de matrículas em escolas e classes especiais, sendo elas públicas ou conveniadas, já garantidos em dispositivos normativos anteriores:

Art. 14. Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das **matrículas efetivadas na educação especial oferecida por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas** sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente.

§ 1º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em **classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas**. (BRASIL, 2011a, grifos meus)

Observa-se que, desde a divulgação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008, não havia referência em documentos orientadores ou normativos a classes ou escolas especiais. A continuidade da relação público-estatal quanto ao financiamento representa ao mesmo tempo uma continuidade da política de transferência de recursos e responsabilidades do Estado e um conflito com as diretrizes da Política de 2008. Conflito este que pode ser creditado, principalmente, às pressões das instituições privadas filantrópicas com oferta de ensino substitutivo.

Em 2009, o Decreto Executivo nº 6.949/2009 buscou tornar efetivo o direito de todos à educação, preconizado pela Constituição Federal de 1988 e pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência aprovada pela ONU, em Nova York, no ano de 2006. Segundo Correia e Baptista (2018), o processo de elaboração da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) se iniciou em 19 de dezembro de 2001, e se estendeu por quatro anos, ocasião em que foram realizados, ao todo, oito períodos de sessões entre julho de 2002 e dezembro de 2006.

O texto da Convenção foi ratificado no Brasil e incorporado à Constituição Federal de 1988; em seu artigo 24, manifesta que “os Estados Partes devem assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis além da defesa da aprendizagem ao longo da vida”, e para isso deverão garantir que:

a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência; b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem; c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas; d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação; e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena. (ONU, 2006)

Ainda em 2009, o atendimento educacional especializado foi alvo de uma resolução do Conselho Nacional de Educação, dispondo sobre a sua operacionalização. A Resolução nº 4/2009 instituiu as diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial definiu que:

Art. 2º O AEE tem como função complementar ou suplementar a formação do aluno por meio da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que eliminem as barreiras para sua plena participação na sociedade e desenvolvimento de sua aprendizagem.

Outros elementos constantes nas diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 foram normatizados na Resolução nº 4/2009, como a formação do professor para atuar no AEE: “Para atuação no AEE, o professor deve ter formação inicial que o habilite para o exercício da docência e formação específica para a

Educação Especial” (Art. 12). Mantendo o texto genérico da Política de 2008, a Resolução não acrescenta especificidades quanto à formação de professor para atuar na Educação Especial.

Em dois artigos da Resolução, no art. 1º e 5º, a sala de recursos multifuncional é destacada como o local prioritário para o AEE na escola regular, podendo ainda o AEE ser ofertado em centros de Atendimento Educacional Especializado da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. Nesse sentido, evidencia-se o papel das instituições especializadas no contexto da perspectiva inclusiva da educação especial: ofertar serviços de apoio complementar ou suplementar à escolarização de alunos do público-alvo da educação especial.

A Resolução CNE/CEB nº 4/2010, fundamentada no Parecer CNE/CEB nº 7/2010, ao definir as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, normatiza a concepção de Educação Especial conforme a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008: “a Educação Especial, como modalidade transversal a todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, é parte integrante da educação regular, devendo ser prevista no projeto político-pedagógico da unidade escolar” (Art. 29). Nessa Resolução, a Educação Especial compõe as diretrizes para a Educação Básica, não representando mais, como em documentos anteriores à Política de 2008, uma modalidade apartada das demais etapas e modalidades.

A articulação das políticas sociais voltadas à inclusão das pessoas com deficiência ganha destaque no Decreto do Executivo nº 7.612/2011, que institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite.

Art. 1º Fica instituído o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite, com a finalidade de promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência, nos termos da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, aprovados por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, com status de emenda constitucional, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. (BRASIL, 2011a)

No âmbito educacional, o Plano Viver sem Limites reafirma em suas diretrizes a garantia de um sistema educacional inclusivo, conforme preconiza a Constituição Federal a partir da incorporação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com deficiência em 2009.

Faz-se destaque ainda, nessa trajetória que instituiu outras políticas, normas e programas visando a garantia dos direitos das pessoas com deficiência, à intitulada “Lei do Autismo”, Lei nº 12.764/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Por meio desta Lei, a pessoa com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA) é considerada pessoa com deficiência para efeitos legais.

Na área educacional, a “Lei do Autismo” evoca que a pessoa com TEA terá direito ao acesso à educação e ao ensino profissionalizante, e em caso de comprovada necessidade o aluno incluído em classes comuns terá direito a acompanhante especializado, não sendo especificada a formação para atuar nessa função. A Lei nº 12.764/2012 ainda determina a punição de gestor escolar, nos termos abaixo referidos: “O gestor escolar, ou autoridade competente, que recusar a matrícula de aluno com transtorno do espectro autista, ou qualquer outro tipo de deficiência, será punido com multa de 3 (três) a 20 (vinte) salários-mínimos” (Art. 7º).

O Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, é um instrumento de planejamento do Estado Democrático de direito, orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor, representando o norte para o prosseguimento dos avanços na educação no país, que são inegáveis do ponto de vista da concepção dos direitos humanos e da busca pela redução das desigualdades sociais, pilares da educação inclusiva e da Política Nacional de Educação Especial, nesta perspectiva (DELEVATI, 2016).

O texto do PNE (2014-2024) foi resultado de amplos debates entre diversos atores sociais e apresentou objetivos, metas e estratégias para todos os níveis de ensino (infantil, básico e superior) para os dez anos de sua vigência. As diretrizes do referido Plano acenam para os principais desafios das políticas educacionais para a União, Distrito Federal, estados e municípios, que em regime de colaboração devem agir para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto do PNE e de seus Planos locais.

Entre os principais embates no processo de discussão e elaboração do PNE (2014-2024), seguramente foi a educação especial motivo de embates durante a elaboração e aprovação da Meta 4. Na discussão desta meta, em relação ao atendimento educacional especializado “preferencialmente na rede pública”, o confronto entre os atores que defendiam a perspectiva da educação inclusiva na rede pública regular como princípio e os que reivindicavam o financiamento de matrículas substitutivas ao ensino comum e a manutenção

das parcerias com as instituições filantrópicas para oferta do atendimento educacional especializado polarizou o debate.

Neste sentido, o “lugar” e o “financiamento” continuaram a representar os tópicos do debate, quando o tema em pauta é a educação especial. Como veremos nas modificações do texto da Meta 4, elaborado pelo executivo e o texto final aprovado no PNE (2014-2024), as instituições privadas foram mais bem-sucedidas no embate, ao garantir a continuidade do financiamento público, assim como os defensores dos espaços substitutivos (classes e escolas especiais) com a manutenção do advérbio “preferencialmente” no texto final.

Ao final, a meta foi estruturada e pode ser analisada em dois eixos principais: o primeiro, visando à universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação; e o segundo, prevendo que tanto o acesso à educação básica, quanto o atendimento educacional especializado, ocorra “preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014a).

Os trechos a seguir mostram o texto inicial da Meta 4 (enviado pelo executivo) e o texto aprovado pelo Congresso Nacional após os debates nas conferências realizadas para elaboração do Plano Nacional de Educação.

Meta 4 (Encaminhada pelo Executivo):

Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na **rede regular de ensino**. (grifos meus)

Meta 4 (Aprovada no Congresso Nacional):

Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à **educação básica** e ao **atendimento educacional especializado, preferencialmente** na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, **classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados**. (BRASIL, 2014a, grifos meus)

A intensa mobilização dos diversos segmentos da sociedade quanto à manutenção ou extinção das instituições que ofertavam os serviços exclusivos de Educação Especial

desencadeou uma correlação de forças, garantindo não só o financiamento público para a oferta do atendimento educacional especializado, mas a continuidade da modalidade substitutiva.

Por meio de uma Nota Técnica de nº 108/2013, em 21 de agosto de 2013, o MEC manifesta-se em relação texto substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados em relação à Meta 4 do PNE. Na nota, o MEC enfatiza que os dispositivos legais que garantem um sistema educacional inclusivo no Brasil, na qual a Educação Especial deixa de ser um sistema paralelo e segregacionista de ensino, passando a ser estabelecido como modalidade que possui função complementar (BRASIL, 2013). O documento informava a posição do MEC, contrária ao que este denominava um “equivoco conceitual” sobre o emprego do termo “preferencialmente” no substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados, referindo-se ao acesso à educação regular.

Outro importante marco da legislação brasileira no que tange o direito à educação da pessoa com deficiência foi a instituição da Lei nº 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão (LBI), referenciada como o Estatuto da Pessoa com Deficiência. A lei é “destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015).

Quanto ao direito à Educação, o Art. 27 da LBI referenda o teor de outras normas quanto à garantia de um sistema educacional inclusivo, como segue:

A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Destaca-se da LBI a caracterização do profissional de apoio escolar e a extensão das garantias à pessoa com deficiência no âmbito das instituições privadas, sendo vedadas cobranças adicionais de qualquer natureza em suas mensalidades, anuidades e matrículas no cumprimento das determinações constantes no Estatuto da Pessoa com Deficiência. Quanto ao profissional de apoio, define-se:

Pessoa que exerce atividades de alimentação, higiene e locomoção do estudante com deficiência e atua em todas as atividades escolares nas quais se fizer necessária, em todos os níveis e modalidades de ensino, em instituições públicas e privadas,

excluídas as técnicas ou os procedimentos identificados com profissões legalmente estabelecidas.

Entre 2013 e 2018 foram observadas alterações textuais na LDB (Lei 9.394/1996) quanto a definições e conceitos modificados após a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. As alterações foram instituídas por meio das Leis:

- ✓ Lei nº 12.796, de 2013: altera o público-alvo da educação especial e o conceito de educação especial.

Art. 4º: III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

- ✓ Lei nº 13.234, de 2015 – Dispõe sobre a identificação, o cadastramento e o atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação, acrescenta dispositivo ao Art. 59 da LDB.

Art. 59-A. \_O poder público deverá instituir cadastro nacional de alunos com altas habilidades ou superdotação matriculados na educação básica e na educação superior, a fim de fomentar a execução de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento pleno das potencialidades desse alunado.

- ✓ Lei nº 13.632, de 2018: Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida<sup>54</sup>.

“Art. 58. ....

.....  
§ 3º A oferta de educação especial, nos termos do **caput** deste artigo, tem início na educação infantil e estende-se ao longo da vida, observados o inciso III do art. 4º e o parágrafo único do art. 60 desta Lei.” (NR).

---

<sup>54</sup> As expressões “educação ao longo da vida ou aprendizagem ao longo da vida” refletem as influências e recomendações expressas em documentos de organismos internacionais, especialmente da UNESCO a partir do Fórum Mundial sobre a Educação, realizado por convocação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - Unesco (Incheon, 2015).

Após o ano de 2015, não foram elaborados marcos normativos de relevância na Educação Especial ou para as pessoas com deficiência. Em 2016, o Brasil vivencia um processo de ruptura democrática que resultou no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff. A partir desse período intensificam-se movimentos contrários à perspectiva inclusiva com a valorização de vozes representativas das instituições filantrópicas que sempre ofereceram resistência à Política de Educação Especial instituída no Brasil a partir de 2008.

No próximo eixo serão apresentados os principais programas e ações desenvolvidos pelo Ministério da Educação no âmbito da SEESP-SECADI visando apoiar os sistemas de ensino na sua estruturação física e humana para a garantia do direito à educação das pessoas com deficiência na perspectiva da Educação Inclusiva.

## **6.2. PRINCIPAIS PROGRAMAS E AÇÕES**

Destacam-se a seguir os principais programas e projetos vinculados ou articulados pelo Ministério da Educação que contribuíram para a implementação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação inclusiva anunciada em 2008.

### **6.2.1. Programa Escola Acessível**

O Programa Escola Acessível foi instituído em 2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, por meio do Decreto nº 6.094/2007<sup>55</sup>. Entre as ações de apoio aos sistemas de ensino, foram estabelecidos por meio da Resolução CD/FNDE nº 26/2007<sup>56</sup>, orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais da Educação Especial para adequação de escolas para acessibilidade física. A partir de 2008, o Programa Escola Acessível passa a integrar o Programa de Desenvolvimento da Escola, por meio do Compromisso Todos Pela Educação e do Plano de Ações Articuladas (PAR), tendo por objetivo promover condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos

---

<sup>55</sup> Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094). Acesso em: 30 jun. 2018.

<sup>56</sup> Resolução CD/FNDE nº 26/2007. Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/resolucoes/2007>. Acesso em: 28 jun. 2018.

recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular.

O Programa disponibilizou recursos, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), às escolas contempladas pelo Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais para adequação arquitetônica; aquisição de cadeiras de rodas, recursos de tecnologia assistiva, bebedouros e mobiliários acessíveis. De acordo com a Resolução/CD/FNDE/Nº 19/2013 de 21 de maio de 2013, os recursos financeiros foram distribuídos de acordo com o número de estudantes da educação básica matriculados na unidade educacional, extraído do censo escolar do ano anterior ao do repasse, e tomando como parâmetros os intervalos de número de alunos e os valores correspondentes indicados na tabela 4 na proporção de 80% (oitenta por cento) para cobertura de despesas de custeio e 20% (vinte por cento) para cobertura de despesas de capital, conforme critérios do FNDE.

Tabela 4: Recursos Financeiros Programa Escola Acessível 2013

Número de Alunos	Custeio – 80% R\$	Capital – 20% R\$	TOTAL R\$
Até 199	6.640,00	1.660,00	8.300,00
200 a 499	8.000,00	2.000,00	10.000,00
500 a 1000	10.000,00	2.500,00	12.500,00
Acima de 1000	12.000,00	3.000,00	15.000,00

Fonte: Resolução/CD/FNDE/Nº 19/2013 de 21 de maio de 2013<sup>57</sup>.

No período de 2008 a 2016, foram contempladas 57.500 escolas públicas brasileiras, totalizando transferência no valor de R\$ 522.857.208,20 (quinhentos e vinte e dois milhões, oitocentos e cinquenta e sete mil, duzentos e oito reais e vinte centavos) (BRASIL, 2016).

### 6.2.2. BPC na Escola

O Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência de 0 a 18 anos (Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social), nomeado de BPC na Escola, foi instituído pela Portaria

<sup>57</sup>MEC/SECADI: Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-aco-es>. Acesso em: 28 jun. 2018.

Interministerial nº 18, de 24 de abril de 2007, sob a responsabilidade dos Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República.

O BPC na Escola está estruturado a partir de quatro eixos principais, que visam: identificar, anualmente, entre os beneficiários do BPC até 18 anos aqueles que estão na escola e aqueles que estão fora da escola; identificar as principais barreiras para o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; realizar estudos e desenvolver estratégias conjuntas para superação destas barreiras; realizar o acompanhamento sistemático das ações e programas dos entes federados que aderirem ao Programa. Nesta ação, anualmente é realizado o pareamento de dados dos beneficiários do BPC com a matrícula no Censo Escolar, identificando os índices de acesso e de exclusão escolar.

Em 2008, foi identificado que 71% dos beneficiários do BPC, com deficiência na faixa etária de zero a 18 anos, estavam excluídos da escola e que somente 29% destes beneficiários frequentavam a escola, segundo dados do MEC. Após a implementação do Programa BPC na Escola a evolução nos índices de acesso foi ampliada, conforme mostrado na Tabela 5, que apresenta os dados do pareamento 2010<sup>58</sup>, por faixa etária.

Tabela 5 – Pareamento do BPC na Escola 2010.

FAIXA ETÁRIA	BENEFICIÁRIOS		BENEFICIÁRIOS	
	NA ESCOLA	%	FORA DA ESCOLA	%
0-5 anos	91.422	53,09	80.774	46,91
6-14 anos	132.176	57,58	97.387	42,42
15-18 anos	5.419	16,16	28.120	83,84
Total	229.017	52,61	206.281	47,39

Fonte: MEC/SECADI/2010.

Caiado et al. (2014), ao analisar os dados do Programa BPC na escola, verificam que, apesar da redução no número de beneficiários no Brasil em 2008 (1,3%), nos anos posteriores notam-se aumentos sucessivos. No ano de 2010 se obteve o melhor resultado em relação aos beneficiários que frequentavam a escola, correspondendo a 88,20%. Contudo, se for

<sup>58</sup> Nota Técnica nº 01/2010/Grupo Gestor Interministerial Assunto: Pareamento de dados do Programa BPC na Escola/2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoes>. Acesso em: 30 jun. 2018.

considerado o período de 2007 a 2010, a maioria dos beneficiários encontrava-se fora da escola, demonstrando o grande desafio para o acesso à escola de pessoas com deficiência, tendo em vista que estes alunos não estavam matriculados nem mesmo nos espaços substitutivos.

### **6.2.3. Transporte Escolar Acessível**

Trata-se de uma ação de apoio do Ministério da Educação, por meio da SECADI/DPEE, aos municípios com maior número de beneficiários do BPC com deficiência, em idade escolar obrigatória (0 a 18 anos) fora da escola, conforme identificação da pesquisa domiciliar, realizada entre 2009 e 2010, para identificação das barreiras que impedem o acesso e permanência na escola dos beneficiários do BPC. O Programa disponibilizou, entre 2012 e 2014, 2.609 veículos acessíveis para o transporte escolar, contemplando 1.530 municípios, nas 27 unidades federadas, conforme Resolução CD/FNDE nº 2 de 2012<sup>59</sup>.

A pesquisa domiciliar indicou dentre os principais motivos para o não acesso das pessoas com deficiência à escola, a falta de transporte acessível, registrando os seguintes percentuais regionais: Nordeste -35%; Centro Oeste -33%; Norte – 32%; Sudeste – 28%; Sul – 23%, de acordo com a Nota Técnica nº 42/2011/MEC/SECADI/DPEE<sup>60</sup>.

### **6.2.4. Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais**

O Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais foi instituído por meio da Portaria nº 13, de 24 de abril de 2007, fazendo parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do Governo Lula, com vistas a apoiar os sistemas de ensino na organização e oferta do Atendimento Educacional Especializado – AEE, objetivando:

- a) Apoiar a organização da educação especial na perspectiva da educação inclusiva;

---

<sup>59</sup> Resolução CD/FNDE nº 2 de 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoas>. Acesso em: 30 jun. 2018.

<sup>60</sup> Nota Técnica nº 42/2011/MEC/SECADI/DPEE de 24 de outubro de 2011: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Ação de Aquisição de Transporte Escolar Acessível. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoas>. Acesso em: 30 jun. 2018.

- b) Assegurar o pleno acesso dos alunos público-alvo da educação especial no ensino regular em igualdade de condições com os demais alunos;
- c) Disponibilizar recursos pedagógicos e de acessibilidade às escolas regulares da rede pública de ensino;
- d) Promover o desenvolvimento profissional e a participação da comunidade escolar.

Entre os principais documentos oficiais publicados pelo MEC com relação ao processo de implementação do Programa, podemos citar os seguintes: a Portaria MEC nº13/2007, que dispõe sobre a criação do “Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais”; o Manual de Orientação: Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais; Portaria SECADI nº 25/2012, que trata das Orientações para o Processo de Adesão ao Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais; o Documento Orientador Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

De acordo com Delevati (2012), embora já reconhecido como um dispositivo pedagógico essencial no processo inclusivo, foi a partir de 2008 que as Salas de Recursos Multifuncionais receberam uma supervalorização. Entre 2005 e 2009 foram disponibilizadas 15.551 salas de recursos multifuncionais, distribuídas em todos os estados e o Distrito Federal, atendendo 4.564 municípios brasileiros – 82% do total.

Entre 2005 e 2011, foram disponibilizadas 37.801 Salas de Recursos Multifuncionais no Brasil, abrangendo 83% dos municípios dos 26 estados brasileiros e o do Distrito Federal (BRASIL, 2015a).

#### **6.2.5. Educação Inclusiva: Direito à Diversidade**

O Programa de Educação Inclusiva: direito à diversidade fez parte de um conjunto de ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação Especial (SEESP) do MEC, que na primeira gestão do governo Lula (2003-2006) era responsável pelas ações relativas à Educação Especial. O programa tinha por objetivo geral “disseminar a política de construção de sistemas educacionais inclusivos e apoiar o processo de implementação e consolidação do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade nos municípios brasileiros”; e como objetivo específico “[...] sensibilizar e envolver a sociedade e a comunidade escolar em particular, na efetivação da política de educação inclusiva; formar gestores e educadores para

atuar na transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos” (BRASIL, 2005, p. 10). Foi implementado em dezembro de 2003, sendo inserido no Projeto Plurianual de implementação da educação inclusiva: acesso e qualidade para todos, nos municípios brasileiros. Contava com o apoio financeiro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que visava promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza no mundo, e vinha assessorando o Brasil na implementação de políticas para a educação (BRASIL, 2005).

O Programa foi lançado no ano de 2003, em Brasília, no I Seminário Nacional de Formação de Gestores e Educadores para os dirigentes de educação especial dos 26 Estados, Distrito Federal e 106 municípios-polo, que atuariam como multiplicadores para os municípios da sua área de abrangência. Em 2007, no segundo mandato do Governo Lula e com mudanças na pasta do Ministério da Educação, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Em uma configuração sistêmica, o PDE passou a abrigar todos os programas ministeriais, entre eles o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. Constituído de ações que abrangeriam todas as áreas de atuação do MEC para todos os níveis e modalidades de ensino, o PDE também continha medidas de apoio e de infraestrutura (assistência técnica e financeira).

O Decreto nº 6.094/2007 instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelecendo, entre outras medidas, metas para o acesso e a permanência no ensino regular e o atendimento às necessidades educacionais especiais dos alunos, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas (BRASIL, 2007b).

A principal finalidade do Programa era apoiar a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos, estimulando um amplo processo de formação de gestores e educadores nos municípios brasileiros para a garantia do direito de acesso a todos à escolarização, à oferta do atendimento educação especializado e à garantia da acessibilidade (BRASIL, 2005b). A seleção desses municípios-polo levou em consideração os indicadores, tais como o número de matrículas na Educação Especial, o censo populacional do IBGE, acessibilidade e intercomunicação com suas áreas de abrangência. A institucionalização do Programa se efetivou por meio do apoio técnico-financeiro do MEC/SEESP aos sistemas municipais de ensino. Criaram-se, estrategicamente, com a finalidade de implantação da Política de Educação Especial, municípios-polo, em cada estado, incluindo municípios em sua área de abrangência, com a finalidade de atingir todos os municípios do país, por meio da

formação de formadores e de multiplicadores nos Seminários Regionais com 40 horas de duração. Coordenadores do Programa e outros profissionais foram formados em nível de especialização para apoiar a implantação da Política de Educação Especial.

O Programa foi desenvolvido em parceria com 166 municípios polos, promovendo cursos de formação continuada para gestores e educadores dos municípios de abrangência, por meio do apoio técnico e financeiro do MEC/SEESP/FNDE para a realização dos cursos, na modalidade presencial, formando 183.815 professores e gestores, no período de 2004 a 2015 (BRASIL, 2016).

Tabela 6: Evolução do Programa – Municípios-polos e de Abrangência.

<b>Período</b>	<b>Nº de polos</b>	<b>Municípios/Abrangência</b>
2003-2004	114	-----
2005	108	1.869
2006	144	4.646
2007	147	100%
2008	100	100%
2009-2010	168	100%
2011-2012	166	100%

Fonte: MEC/SECADI<sup>61</sup>.

Em 2011, no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, houve uma nova reestruturação das secretarias vinculadas ao MEC, ficando estabelecido pelo Decreto nº 7.690, de 2 de março de 2011 a nova estrutura regimental, unificando a SEESP e a SECAD, criando a SECADI. Foi criada a Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE/SECADI) que assumiu a coordenação do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade.

Considerando as finalidades da SECADI, o Programa amplia sua área de abrangência curricular/temática, iniciando o processo de transição temática e de coordenação. Em abril de 2012, o Programa é transferido para a Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania (DPEDHUC) da SECADI, sob a coordenação da Coordenação-Geral de Acompanhamento da Inclusão Escolar (CGAIE), que assume o Programa em um processo de transição onde a ação foi realizada em meio à realização de Seminário Nacional do Programa 2012. Em 2013 é realizado o 1º Seminário Nacional de Políticas de Educação em Direitos Humanos, Cidadania e Meio Ambiente, sendo a última informação encontrada relativa a ações do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. Este programa destaca-se por ter sido estruturante da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, desde os processos de formulação do texto ao contexto da prática, quando as diretrizes são disseminadas pelo efeito multiplicador do programa.

<sup>61</sup> Material apresentado no 1º Seminário Nacional de Políticas de Educação em Direitos Humanos, Cidadania e Meio Ambiente, realizado em julho de 2013. Brasília, DF. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18917](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18917). Acesso em: 1 jul. 2018.

#### **6.2.6. Programa: Formação Continuada de Professores na Educação Especial – Modalidade a Distância**

O Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Educação Especial, desenvolveu em parceria com o programa Universidade Aberta do Brasil – UAB o Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, objetivando formar professores dos sistemas estaduais e municipais de ensino, por meio da constituição de uma rede nacional de instituições públicas de educação superior que ofertem cursos de formação continuada de professores na modalidade a distância. O público-alvo do programa foram professores da rede pública de ensino que atuam no atendimento educacional especializado e na sala de aula comum. Foram contempladas redes estaduais e municipais de educação que solicitaram a formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas – PAR e que haviam sido contempladas pelo Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

Em 2009 foram selecionadas 11 Instituições públicas de Educação Superior, conforme Edital nº 01 de 2 de março de 2009<sup>62</sup>, ofertando 5.000 vagas em cursos de especialização na área do atendimento educacional especializado (AEE) e 8.000 vagas em cursos de extensão/aperfeiçoamento.

No período de 2007 a 2015, esta ação disponibilizou 98.500 vagas nos seguintes cursos de especialização e aperfeiçoamento: O Ensino da Língua Brasileira de Sinais na Perspectiva da Educação Bilíngue; O Ensino do Sistema Braille na Perspectiva da Educação Inclusiva; O uso pedagógico dos recursos de Tecnologia Assistiva; Acessibilidade na Atividade Física Escolar; Atendimento Educacional Especializado na Perspectiva da Educação Inclusiva; A Gestão do Desenvolvimento Inclusivo da Escola; Ensino de Língua Portuguesa como segunda língua; O uso do sistema de FM no ambiente escolar (BRASIL, 2016).

Os efeitos dos programas e dos marcos legais instituídos no Brasil visando a garantia do direito à educação das pessoas com deficiência são identificados na evolução do número

---

<sup>62</sup> Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/192-secretarias-112877938/seesp-educacao-especial-2091755988/14188-programa-formacao-continuada-de-professores-na-educacao-especial-modalidade-a-distancia>. Acesso em: 28 jun. 2018.

de matrículas de alunos em idade escolar obrigatória matriculados em classes comuns, segundo coleta de dados do Censo Escolar do INEP.

Considerando o ano de 2018 como período final de investigação desta tese, verifica-se que o número de matrículas na educação especial chegou a 1,2 milhão em 2018, um aumento de 33,2% em relação a 2014 (INEP, 2019). De acordo com este levantamento, o maior número de matrículas está no ensino fundamental, que concentra 70,9% das matrículas na educação especial.

O crescimento das matrículas de alunos com deficiência, Transtornos Globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação na Educação Básica, foi maior na Etapa do Ensino Médio, que entre 2014 e 2018 teve um aumento de 101,3%. Considerando o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), cuja Meta 4 se refere à educação especial, para a população de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, observa-se que o percentual de matrículas de alunos incluídos em classe comum vem aumentando gradativamente ao longo dos anos.

O primeiro indicador da Meta 4, percentual de alunos matriculados no ensino comum, indica um crescimento, mas ainda não atinge a meta de 100%. Em 2014, o percentual de alunos incluídos era de 87,1%; em 2018, esse percentual passou para 92,1%<sup>63</sup>. O segundo indicador refere-se ao contingente de alunos matriculados no ensino comum que recebem o atendimento educacional especializado. Considerando a mesma população de 4 a 17 anos, verifica-se que o percentual de alunos que estão incluídos em classe comum e que têm acesso ao atendimento educacional especializado (AEE) também cresceu no período, passando de 37,1% em 2014 para 40,0% em 2018, porém ainda não atinge maior parte dos alunos. Esse dado merece maiores elementos para considerações, tendo em vista que o AEE não é de matrícula obrigatória, além disso, outros fatores devem ser considerados nesta análise. O capítulo seguinte apresenta pesquisas que discutem esse tema, entre outros que envolvem as diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

O presente capítulo teve por objetivo apresentar os marcos políticos, legais, programas e ações que colaboraram para a implementação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. Decorridos 10 anos desde a

---

<sup>63</sup> Fonte: INEP: Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/monitoramento-do-pne>. Acesso em: 15 ago. 2020.

divulgação do texto desta importante política que possibilitou o acesso para um público historicamente excluído da escola regular, inúmeras pesquisas se dedicaram à análise de suas diretrizes e objetivos, considerando seus efeitos nos sistemas de ensino brasileiros.

Os capítulos que seguem apresentam um conjunto de pesquisas que contribuíram nesta investigação para a constituição de um cenário brasileiro da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no período de 2008 a 2018, indicando pontos de tensão que poderão contribuir para a continuidade de estudos. As pesquisas selecionadas foram elencadas por meio da revisão sistemática da literatura, cujas bases serão apresentadas no próximo capítulo.

## **7. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA E A METAPESQUISA: Fundamentos, processos e contribuições.**

O presente capítulo objetiva apresentar os fundamentos da Revisão Sistemática da Literatura e da Metapesquisa que contribuirão na constituição um conjunto de textos que serão tomados como objeto de reflexão e análise no próximo capítulo. A primeira seção define e descreve o processo da Revisão Sistemática da Literatura, e a segunda parte apresenta as contribuições da Metapesquisa, fundamentadas pelos estudiosos Jefferson Mainardes e César Tello, objetivando delinear alguns desafios e tensões que possam inspirar avanços na produção de conhecimento do campo Política Educacional relativa à Educação Especial.

### **7.1. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA (RSL): definições**

A revisão sistemática da literatura é uma metodologia para busca e análise de pesquisas de uma determinada área da ciência, ou seja, é uma forma de identificar, avaliar e interpretar as pesquisas existentes, relevantes a uma questão de pesquisa de interesse. Este tipo de técnica permite identificar as contribuições chave para uma área ou para uma questão.

O método de pesquisa utilizado nesta revisão bibliográfica sistemática foi adaptado do roteiro proposto e consiste em três fases: entrada, processamento e saída. A fase de entrada consiste na seguinte sequência de ações e definições: definição do problema; definição e verificação dos objetivos; fontes de buscas; os descritores que serão utilizados na busca; critérios de inclusão – para a definição dos critérios de inclusão é preciso levar em conta os objetivos da pesquisa com a definição de filtros; critérios de qualificação – o uso de critérios de qualificação é especialmente útil para avaliar a importância do documento para o estudo, observando o método de pesquisa utilizado, as citações, o fator de impacto da pesquisa, dentre outros, se teve caráter explicativo ou descritivo, qual o tamanho e diversidade da amostra etc. A fase de processamento consiste em três etapas: de busca, análise dos resultados e documentação. Compreende a leitura e análise dos resultados, a documentação e arquivamento dos artigos selecionados nos filtros, bem como os resultados das buscas e filtros de leitura. Segundo Conforto, Amaral, e Da Silva (2011), as informações documentadas são importantes para refinar as buscas e posteriormente serão úteis para argumentação teórica e

embasamento da síntese da teoria sobre o assunto pesquisado, contribuindo com outros pesquisadores que irão pesquisar temas correlacionados, propondo um ponto inicial que reduz o tempo da (RSL) e possibilita melhor direcionamento e foco na pesquisa.

O modelo da (RSL) de referência sugere a aplicação de filtros de leituras em pelo menos três etapas: Filtro 1 – apenas o título, resumo e palavras-chave são lidos, comparando-os com as previamente definidas nos objetivos e descritores. Filtro 2 – quando será feita a leitura da introdução e conclusão, repete-se a leitura do título, resumo e palavras-chave. Os artigos que não atenderem os objetivos de busca e os critérios de inclusão são eliminados da revisão. No Filtro 3 os textos são submetidos à leitura completa.

Após a aplicação destes filtros, os trabalhos que resultaram certamente serão relevantes para a pesquisa e síntese da teoria, e poderão compor a tese. No entanto, sugere-se a releitura aprofundada dos trabalhos para que sejam analisados e interpretados.

Nesta adaptação ao modelo de (RSL) constam duas etapas na fase de saída. Etapa 1: a organização de um cadastro e arquivo – Os artigos que foram selecionados no Filtro 3, e que foram analisados e interpretados serão incluídos no repositório de artigos da pesquisa. Etapa 2: Síntese e resultados – essa etapa constitui a elaboração do texto sobre o assunto estudado que poderá assumir o formato de uma seção de revisão bibliográfica que posteriormente será inserida na tese ou dissertação.

#### **7.1.1. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA (RSL): Descrevendo o Processo**

Nesta primeira etapa do levantamento bibliográfico, foram definidos os critérios para a entrada de pesquisas para a (RSL) de acordo com o tema central da pesquisa: as configurações de uma Política Nacional de Educação Especial, em seus movimentos constitutivos, dos processos pré-decisórios às ressignificações em diferentes sistemas de ensino na Educação Básica.

O Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES foi definido como banco de dados para a busca inicial, seguido por informações complementares das bibliotecas depositárias dos trabalhos selecionados. Os critérios iniciais de entrada foram:

- Pesquisas desenvolvidas por pesquisadores da área de conhecimento: Educação;

- Apenas Teses e Dissertações;
- Período: 2008 – 2018;
- Inicialmente, foram realizadas buscas no referido catálogo utilizando os descritores:
  - “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva”;
  - “Atendimento Educacional Especializado”; “AEE”;
  - “Educação Inclusiva: direito à diversidade”

Estes descritores foram utilizados em virtude da importância dos Programas de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais e do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade no processo de implementação das Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 nas redes de ensino. Os três bancos de dados formados com os descritores acima relacionados foram salvos em arquivos separados e submetidos a filtros de leituras do título e palavras-chave. Foram, então, excluídos os trabalhos que não estavam de acordo com os objetivos da pesquisa. Os critérios para a exclusão trabalhos consideraram:

- Trabalhos que analisavam o ensino superior;
- Pesquisas sobre questões muito específicas, tais como estudos de casos muito particulares de determinadas síndromes e tipologias não previstas nas diretrizes da Política em pauta, por exemplo, transtorno de déficit de atenção e hiperatividade e outros transtornos da aprendizagem;
- Áreas vinculadas à saúde, assistência, outras que não tenham relação direta com educação.

O acervo inicial constou de 473 trabalhos, sendo 94 teses e 379 dissertações, que novamente foram filtrados e classificados após a releitura dos títulos e palavras-chave, leitura dos resumos e, em alguns casos, a introdução do texto. Essa organização foi necessária para considerar os trabalhos que estavam mais afinados com objeto de estudo, reservando os demais para futuras pesquisas e análises. Assim, os trabalhos que passaram por este filtro

foram classificados em três eixos temáticos, sendo o primeiro o de maior relevância para esta pesquisa:

- Ação Pública – Implementação de programas e serviços da educação especial, programas de formação continuada, financiamento, direito à educação, aspectos legais, direcionamento da escolarização (ensino comum x ensino exclusivo), redes de ensino.
- Práticas Pedagógicas – Estratégias de ação do atendimento educacional especializado, ações específicas para determinadas tipologias do público-alvo da política, currículo, concepções e abordagens relacionadas à surdez.
- Trajetórias dos sujeitos da educação especial.

Considerando que apenas o primeiro tópico estava alinhado aos objetivos da pesquisa, resultaram 155 trabalhos que abordavam a análise da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, por meio de discussões que envolviam uma ação pública em torno dos temas citados.

Visando refinar a análise e identificar as pesquisas que aprofundaram estudos sobre a política em pauta, considerando a amplitude de suas diretrizes e as peculiaridades das interpretações e ressignificações nas diversas localidades do território nacional, considerou-se necessária uma nova revisão, classificação e seleção dos trabalhos, buscando aqueles mais relevantes para compor uma síntese do conhecimento existente nesta área de estudos. Retomando o texto da Política em estudo, foram identificadas as suas principais diretrizes, resultando nos seguintes eixos:

- Política e gestão de processos educacionais inclusivos na educação básica em diferentes contextos de análise – Foram encontrados 57 trabalhos;
- Direito à educação e concepções: Acesso e permanência na escola dos sujeitos da educação especial na perspectiva inclusiva – 25 trabalhos.
- Atendimento educacional especializado: análise do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e Centros de Atendimento Educacional Especializado, diretrizes operacionais dos serviços em redes de ensino – 40 trabalhos.
- Etapas e modalidades da Educação Básica:
  - EJA e educação profissional- Quatro trabalhos

- Educação infantil – Seis trabalhos
- Educação do campo, indígena e quilombolas – Dois trabalhos.
- Escolarização dos sujeitos com surdez – Seis trabalhos, sendo um que aborda o Ensino Médio.
- Recursos humanos: instrutor, tradutor/intérprete de Libras, guia-intérprete, monitor, cuidador, professor de apoio, outros. Quatro trabalhos.
- Política de formação continuada em redes de ensino – Sete trabalhos
- Acessibilidade e tecnologias – Três trabalhos.
- Intersetorialidade na implementação de políticas públicas – Um trabalho

Não foram encontrados trabalhos que analisam a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 de forma ampla no ensino médio, constando apenas um trabalho que aborda a análise de um projeto de inclusão de surdos nesta etapa de ensino em uma rede municipal. Os 57 trabalhos resultantes deste terceiro filtro – que abordam a análise de política e gestão de processos educacionais inclusivos na educação básica em diferentes contextos – foram classificados por região geográfica brasileira.

O mapeamento das pesquisas por região geográfica foi utilizado para a identificação das possíveis diferenças regionais em relação às configurações da Política em estudo. Foram encontrados seis trabalhos que abordam o contexto da política em nível nacional; os demais apresentam discussões sobre as regiões, estados ou municípios distribuídos da seguinte forma: Região Sul -18 trabalhos; Região Sudeste – 10 trabalhos; Região Centro-oeste – 9 trabalhos; Região Nordeste – 12 trabalhos; Região Norte – 2 trabalhos.

Para ampliar o nível de reflexão sobre as pesquisas que compõem esta revisão bibliográfica, apresentam-se a seguir alguns elementos da metapesquisa, fundamentadas pelos autores Jefferson Mainardes e César Tello, que poderão colaborar nesta análise.

## **7.2. METAPESQUISA: CONSIDERAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA O CAMPO DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

O campo de estudos das políticas educacionais está em processo de consolidação no Brasil. Várias pesquisas vêm contribuindo para o fortalecimento deste campo. Entretanto, a relação com a Educação Especial tem sido pouco explorada. Assim, considera-se necessária

esta aproximação analítica e reflexiva para que se possa compreender como os pesquisadores têm empregado os referenciais teóricos e como esse campo vem avançando, em termos teórico-metodológicos e epistemológicos no estudo das políticas educacionais relativas à área da educação especial. Considera-se que a metapesquisa, segundo os estudiosos Jefferson Mainardes e César Tello, contribui nessa perspectiva de investigação.

De acordo com Mainardes e Tello (2016), a metapesquisa apresenta uma dupla dimensão: analítica e reflexiva. Ela diferencia-se da revisão de literatura e da revisão sistemática em seus princípios. Enquanto na revisão de literatura e na revisão sistemática o objetivo é sintetizar os resultados de pesquisas sobre determinado tema, a metapesquisa busca analisar os resultados de pesquisa e publicações de política educacional, visando explorar os fundamentos teórico-epistemológicos, ou ainda outros aspectos, tais como objetivos, metodologia, questões de pesquisa.

A metapesquisa refere-se ao processo de tomar um conjunto de textos como objeto de reflexão e análise: busca-se identificar como os pesquisadores trabalham com as questões epistemológicas, teorias ou conceitos que fundamentam a sua pesquisa e como são apresentadas em seus relatórios de pesquisa. Assim, busca-se identificar uma série de elementos e características, tais como: a perspectiva epistemológica, o posicionamento epistemológico, o enfoque epistemológico, o tipo de pesquisa (natureza teórica, pesquisa empírica, comentários ou críticas), marcos teóricos (conceitos), os níveis de abordagem e abstração (descrição, análise e compreensão) e de outros aspectos relacionados ao uso de teorias e perspectivas epistemológicas na pesquisa em política educacional. (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 15)

Mainardes e Tello (2016) descrevem um esquema básico de metapesquisa em política educacional, considerando, entre outros, os seguintes aspectos:

a) temáticas investigadas em um determinado período, lugar ou veículo de divulgação; b) tipo de pesquisa: de natureza teórica, empírica, comentários ou críticas; c) os autores citados; d) os elementos do enfoque das epistemologias da política educacional: perspectiva epistemológica, posicionamento epistemológico e enfoque epistemológico; e) níveis de abordagem e abstração; f) marco-teórico (conceitos empregados ao longo do texto); g) abrangência (global, nacional, local etc.). (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 9)

Os autores consideram que a apreensão dos níveis de abordagem e abstração demanda uma profunda leitura e análise do texto, buscando compreender o raciocínio do autor, a argumentação, o emprego dos instrumentos teóricos, as análises, as conclusões, a interlocução com as pesquisas da área etc. Os níveis de abordagem e abstração considerados pelos autores Mainardes e Tello (2016) são: Descrição, Análise e Compreensão.

Nas pesquisas predominantemente descritivas observa-se maior preocupação com a apresentação dos dados, enquanto a análise é pouco desenvolvida ou pouco articulada à teoria. Geralmente, não apresentam argumentos ou análises originais, ou seja, cumprem com o que Ball (2011a) nomeia de “epistemologia de superfície”. São trabalhos que, apesar de cumprir com os componentes básicos de uma pesquisa (objeto de estudo, definição de problema, objetivos e metodologia), não avançam na análise do processo político, caracterizando-o de modo superficial.

Nos estudos analíticos os dados ou ideias são apresentados, categorizados e comparados à luz do referencial teórico. O pesquisador explicita seus argumentos que podem suscitar a geração de elementos teóricos originais a partir dos dados. Embora se identifique diferentes níveis de análise, a consistência do referencial teórico que fundamenta a análise é essencial para a construção do processo analítico.

A compreensão sugere um maior nível de abstração, consistindo em trabalhos que apresentam o caráter interpretativo e explicativo e que abordam a temática de modo mais totalizante, explorando de forma mais aprofundada os determinantes e as relações da política investigada em sua complexidade. Em geral, estes trabalhos apresentam elevado grau de integração entre teoria e dados, profundidade conceitual e geração de teorias (categorias, conceitos refinados, explicações causais e estabelecimento das relações etc.).

O nível de abordagem e abstração não é algo que está localizado em um ponto do texto. É algo que só pode ser flagrado no seu conjunto e está fortemente relacionado ao uso do referencial teórico, análise de dados (no caso da pesquisa empírica), argumentação e conclusões. É importante também destacar que os níveis de abordagem e abstração não são homogêneos dentro do mesmo nível, pois há diferentes níveis de descrição, análise e compreensão, sendo algumas mais originais, coerentes e reflexivas do que outras. (MAINARDES; TELLO, 2016, p. 9)

A proposta analítica que segue, objetiva delinear alguns desafios e tensões que possam inspirar avanços na produção de conhecimento do campo política educacional relativa à Educação Especial.

## **8. A PERSPECTIVA INCLUSIVA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: CONTRIBUIÇÕES DE PESQUISAS PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM CENÁRIO BRASILEIRO**

Neste capítulo, apresento um diálogo com a produção acadêmica por meio dos trabalhos selecionados conforme critérios anunciados no capítulo anterior, identificando pontos que se aproximam com os objetivos central e específicos elencados nesta pesquisa, quais sejam:

- Discutir as diretrizes anunciadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 em termos de eixos predominantes e de singularidades na instituição de novas perspectivas educacionais, considerando a história da educação especial brasileira.
- Investigar a participação e influência dos atores sociais implicados no processo de formulação das diretrizes educacionais relativas à educação especial, pontos de tensão, concepções e interesses envolvidos, assim como os efeitos destas disputas nas definições da agenda e na implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no período analisado (2007 a 2018).
- Identificar os principais programas e ações desenvolvidas pelo Governo Federal a partir de 2007, buscando compreender os movimentos empreendidos visando à promoção de sistemas educacionais inclusivos, refletindo sobre tensões, interpretações e singularidades.

As pesquisas foram organizadas por região geográfica do território brasileiro visando à composição de um cenário nacional por meio da identificação das singularidades que decorrem das diferentes interpretações e traduções da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 nos diferentes contextos do país.

### **8.1. Região Norte**

A Região Norte é composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Como principal peculiaridade da Região está a maior

concentração de matrículas da educação básica em áreas não urbanas, conforme estudo de Castro (2015). Este aspecto contrasta com a realidade das demais regiões brasileiras que concentram maior contingente de matrículas nas áreas urbanas.

No que diz respeito à educação especial, Castro (2015) analisou o movimento das matrículas entre 2009 e 2013, registrando que enquanto as matrículas em escolas e classes especiais da Região Norte sofreram consecutivas reduções nos últimos anos, as matrículas de alunos público-alvo da educação especial em classes comuns do ensino regular aumentaram consecutivamente no período. Já as matrículas no ensino exclusivo registraram as maiores reduções entre 2009 e 2011, mantendo-se estáveis entre 2011 e 2013.

A dissertação de Nascimento (2014) descreve e analisa o processo de implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no município de Cruzeiro do Sul no estado do Acre. Este estudo também propõe um plano de ação para o trabalho com a inclusão escolar de alunos com deficiência. A pesquisa caracterizada como estudo de caso, utilizou como amostragem escolas da Rede Estadual deste município, analisando a política por meio dos documentos normativos, de dados do censo escolar e dos relatórios anuais enviados pelas escolas ao setor da secretaria responsável pela educação especial, o NAPI (Núcleo de Apoio Pedagógico à Inclusão). Foram aplicados questionários e entrevistas com professores de AEE (Atendimento Educacional Especializado), intérpretes, coordenador geral de um núcleo de apoio à inclusão (NAPI) e assessores pedagógicos.

Nascimento (2014) relata em sua pesquisa que a inclusão de alunos com deficiência iniciou em 2006 no município de Cruzeiro do Sul, mas as escolas, mesmo já permitindo o acesso de alguns desses alunos, não realizavam ações efetivas que permitissem a inclusão deles em situações reais de aprendizagem. A autora constata que houve um aumento das matrículas, assim como o número de escolas que passaram a receber essas matrículas cresceu gradativamente a cada ano. Concluiu ainda, que a organização da Rede Estadual para o apoio aos alunos da Educação Especial dentro das unidades escolares vem buscando se adequar as especificidades que surgem e à medida que as solicitações são encaminhadas ao NAPI, seja por intermédio da escola, de pais de 84 alunos com deficiência ou pelo Ministério Público, a Secretaria Estadual de Educação do Acre busca atendê-las.

Com base nos dados do censo escolar do ano de 2013, Nascimento (2014) infere que o AEE não atende todos os alunos que foram incluídos nas escolas. O estudo constatou que

70% dos alunos incluídos na zona urbana e 66% na zona rural receberam acompanhamento do AEE nas escolas estaduais de Cruzeiro do Sul/Acre. Constatou-se ainda que 55% das escolas da zona rural não haviam recebido o apoio e o acompanhamento da equipe da Educação Especial da Secretaria Estadual de Educação do Acre.

Um aspecto destacado pela autora e que merece atenção, é que “existem ainda alguns professores e gestores que são contrários à inclusão e tentam, de alguma forma, se ausentar das responsabilidades que são inerentes às suas respectivas funções” (NASCIMENTO, 2014, p.85). Outro problema identificado foi o elevado percentual de profissional de contrato temporário atuando na Educação Especial e a rotatividade dos mesmos, consistindo em 86% dos professores de AEE, 94% dos intérpretes e 100% dos atendentes pessoais (atuam no apoio à inclusão). Salienta-se ainda que o Plano de Carreira Estadual estabelece gratificações aos profissionais que atuam na educação especial.

A autora finaliza observando que a questão da inclusão de alunos com deficiência nas escolas regulares como direito garantido legalmente é um assunto que ainda divide opiniões. “Compreender os personagens, principalmente os da área educacional, que se posicionam contra ou a favor dessa política e seus respectivos porquês é essencial para encurtar os caminhos para a realização desse trabalho” (NASCIMENTO, 2014, p. 104).

Dambros (2013) em sua dissertação de mestrado traçou um panorama sobre as atuais políticas públicas voltadas ao atendimento de alunos com Necessidades Educativas Especiais (NEE) em alguns estados da região Norte do Brasil, em especial, os estados do Amazonas, Pará e Rondônia. Partindo de pressupostos do Materialismo Histórico-Dialético, desenvolveu uma pesquisa social e qualitativa que analisou o acervo documental referente à educação especial e a inclusão escolar nas cidades de Manaus, Belém e Porto Velho, realizando observações do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e entrevistas com professores da rede municipal e estadual de ensino.

Entre os achados da pesquisa, destacam-se as dificuldades relatadas pelas equipes gestoras das secretarias de educação para acompanhar as escolas, principalmente no estado do Amazonas, onde algumas salas de recursos e escolas especiais são visitadas anualmente, “a dificuldade de locomoção e distância são obstáculos reais nesse caso” (DAMBROS, 2013, p. 116). Outros destaques de Dambros (2013) são a falta de transporte público, sendo este um fator que interfere no atendimento educacional especializado no contraturno escolar, além da falta de alimentação para que o aluno permaneça na escola para o atendimento. Mesmo assim,

o estudo constatou que o sistema de atendimento do AEE está sobrecarregado nos estados do Pará e Rondônia, pois, além de atender os alunos público-alvo, recebem os alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, tais como TDAH e Dislexia na SRM. A autora esclarece que esse acolhimento não está previsto nas legislações nacionais e regionais do atendimento especializado, entretanto, sem outro destino e sem recursos estaduais, os alunos com dificuldade de leitura e escrita inflam o sistema de atendimento do AEE.

O estudo de Dambros (2013) conclui que a educação inclusiva está se efetivando na Região Norte, mas essa concretização acompanha o tempo, a capacitação docente e o recurso financeiro de cada um. A autora entende que se for considerada a história e os movimentos de luta pela igualdade de educação para todos, é possível afirmar que um grande passo já foi consolidado com vistas à garantia de que todos os alunos com NEE tenham acesso a um ambiente escolar e acrescenta: “Acreditamos que o novo desafio a ser alcançada pela educação inclusiva é garantir a permanência do aluno com deficiência em estrutura escolar pública” (DAMBROS, 2013, p. 117).

## **8.2. Região Nordeste**

A Região Nordeste é composta pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Apresenta-se nesta seção um conjunto de pesquisas realizadas na Região Nordeste brasileira, em diferentes redes de ensino.

Castro (2015) analisou as matrículas do Censo da Educação Básica do Brasil entre 2009 e 2013 e apresenta um destaque negativo para a Região Nordeste, como a região que possui os maiores números absolutos de crianças e adolescentes fora da escola no Brasil, conforme dados apresentados da UNICEF (2014)<sup>64</sup>. Quanto à distribuição da responsabilidade entre as dependências administrativas, observa-se que os municípios foram majoritariamente responsáveis pelas matrículas da Educação Básica entre 2009 e 2013.

Em relação às matrículas de alunos público-alvo da educação especial, Castro (2015) revela que foi registrado um aumento de aproximadamente 50,3% entre 2009 e 2013, sendo que nas classes comuns o acréscimo foi de 97,8%. Já as matrículas em classes e escolas

---

<sup>64</sup> UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF): O Enfrentamento da Exclusão Escolar no Brasil. Brasília, DF: UNICEF – Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014. Disponível em: [http://www.foradaescolanaopode.org.br/downloads/Livro\\_O\\_Enfrentamento\\_da\\_Exclusao\\_Escolar\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.foradaescolanaopode.org.br/downloads/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf).

especiais reduziram drasticamente no período, de forma que se pode indicar uma possível migração dessas matrículas para as classes comuns do ensino regular. A autora destaca ainda, no que concerne às matrículas de alunos da Educação Especial em classes comuns, que a dependência municipal da Região Nordeste concentrou os maiores percentuais nacionais de responsabilidade por tal modalidade de ensino, uma vez que, entre 2009 e 2013, a média foi de 80,2% em relação ao total de matrículas.

A dissertação de Fellini (2013) discutiu os encaminhamentos que têm subsidiado a implantação do Atendimento Educacional Especializado no contexto da Educação Básica na região Nordeste do Brasil, considerando os aspectos que versam sobre as condições de acesso, permanência e apropriação do conhecimento desses alunos na educação inclusiva. A pesquisa baseada nos pressupostos da Psicologia Histórico-Cultural, na análise de documentos legais e normativos pertinentes para esse ensino e na avaliação de um questionário aplicado a professores de três escolas públicas municipais localizadas em três estados da região Nordeste do Brasil.

A autora identifica alguns limites às condições de acesso e de aprendizagem nas escolas investigadas. A falta de acessibilidade arquitetônica, os recursos materiais limitados das salas de recursos que foram disponibilizados pelo MEC, mas que não foram mais repostos por falta de recursos locais, falta de tradutores/intérpretes de Língua Brasileira de Sinais, entre outros aspectos. No entendimento da autora e com base em seus referenciais teórico, a educação inclusiva “é uma *in(ex)clusão* consciente e legalmente aplicada” (FELLINI, 2013, p. 8).

A tese de Moreira (2016), intitulada “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: uma análise de três Programas Federais desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação do município de São Luís/MA para a Educação Especial, no período de 2009 a 2012”, teve como objetivo compreender o reflexo desta política através da implementação de três programas federais estratégicos para a educação especial, a saber: Educação Inclusiva: Direito a Diversidade; Salas de Recursos Multifuncionais; Escola Acessível; realizados em parceria entre o Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, MEC/SEESP e a Superintendência da Área da Educação Especial da Secretaria Municipal de Educação de São Luís.

A análise utilizou a metodologia do Ciclo de Políticas como referencial de análise de políticas, considerando o contexto da influência, o contexto da produção do texto e o contexto

da prática. Teve como procedimento a análise documental, a observação em cinco unidades de educação básicas, em relação a três ações estratégicas, sendo elas: capacitação de 220 gestores e professores multiplicadores; instalação de 40 Salas de Recursos Multifuncionais; adaptação para a acessibilidade de 35 escolas.

O estudo de Moreira (2016) analisou a evolução das matrículas em classes comuns, classes especiais e de atendimentos em sala de recursos multifuncionais, constatando que as matrículas em classes comuns passaram de 1201 em 2009 para 1694 em 2012, no mesmo período houve redução nas matrículas em classes especiais, de 260 para 89 matrículas. Contudo, o número de alunos que receberam o atendimento educacional especializado não acompanhou a evolução das matrículas em classes comuns do ensino regular, constando 425 atendimentos em 2009 e 517 em 2012. O estudo mostra que todas as escolas estão equipadas com salas de recursos multifuncionais e profissionais habilitados para o atendimento.

A pesquisa de Moreira (2016) foi organizada em seis categorias analíticas a luz da metodologia do Ciclo de Política, concluindo que os três programas federais analisados contribuíram para fortalecimento da micropolítica de educação especial inclusiva de São Luís, no período de 2009 a 2012, ainda que se reconheçam os inúmeros desafios político-pedagógico para a concretização da inclusão dos estudantes do público-alvo da educação especial no ensino regular visando a sua qualidade, a permanência, a aprendizagem e a conclusão do ensino fundamental. O autor enfatiza: “A política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva promovida pelo governo federal foi determinante na organização política, administrativa e pedagógica da Rede Municipal de Ensino do município de São Luís/MA, no período de 2009 a 2012” (MOREIRA, 2016, p. 339).

Destacamos a seguir a três pesquisas que analisaram diferentes municípios Baianos: Tucano, Vitória da Conquista e Jacobina.

A dissertação de M.C.P Santos (2015), intitulada “A Política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva: trajetórias de uma ação no município de Tucano/BA”, objetivou analisar o processo de implantação da política na Rede Municipal de Educação de Tucano/BA no período de 2005 a 2012. A pesquisa qualitativa de estudo de caso fundamentou-se na abordagem do Ciclo de Políticas, permitindo que o objeto fosse compreendido a partir dos três contextos primários indicados: o de influência, o de produção do texto e o da prática. Os dados foram produzidos por meio de pesquisa documental, grupo

focal, entrevista semiestruturada, questionário, sendo a análise dos dados apoiada na análise de conteúdo.

M.C.P. Santos (2015) faz um destaque à importância do Programa – Educação Inclusiva: direito à Diversidade – “existe uma Política de Educação Inclusiva em andamento em Tucano/BA que foi desencadeada pela adesão do município ao Programa em 2005, alterando a história da Educação Especial e da educação regular local”. Neste sentido, aponta como avanços: a formação de gestores e professores, na efetivação do Atendimento Educacional Especializado (AEE); as ações intersetoriais que possibilitaram melhores condições de acessibilidade, participação da família, continuidade da escolarização. A autora ressalta que embora a política de educação especial ainda não esteja documentada no âmbito municipal, vem seguindo as orientações da PNEEPEI de 2008.

O estudo de M.C.P. Santos (2015) indicou como principais dificuldades: a falta de profissionais de apoio; a resistência de professores em receber os alunos com deficiência nas salas de aulas regulares; dos pais das crianças e adolescentes com deficiência, em levá-las para as escolas comuns e, principalmente, da APAE, que era a única instituição de Educação Especial no município e, naquele contexto, manifestou-se contrária a essa política. A transformação da APAE de Tucano em Centro de Atendimento Educacional Especializado, por meio de uma ação do gestor municipal, é destacada como um dos principais efeitos da transformação deste sistema de ensino. Os alunos, então, passaram a estar na escola regular em um turno e no outro turno voltavam para a APAE apenas para o AEE, conforme diretrizes operacionais nacionalmente disseminadas após 2008 para este serviço. No que diz respeito ao proposto nacionalmente e o executado em Tucano, verificou-se a ocorrência de avanços, ainda que tímidos para a demanda do município, concluiu a pesquisadora.

Em relação ao município de Vitória da Conquista/BA, a pesquisadora Santos (2012) analisou as configurações assumidas pela atual Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva nesta Rede Municipal, enfatizando os ‘possíveis efeitos’ do processo de implementação das Salas de Recursos Multifuncionais no interior das escolas. Os pressupostos do pensamento sistêmico e a produção de estudiosos do campo da análise de políticas, tais como Muller e Surel embasaram a análise proposta pela pesquisadora. A produção de Muller e Surel contribuiu para a compreensão da ação de implementação de políticas públicas como processo de aprendizagem. Baseando-se no estudioso Gregory Bateson, Santos (2012) buscou dar ênfase às relações, ao contexto e à compreensão do

processo. A tessitura proposta pelo estudo sugeriu uma forma de pesquisa do tipo qualitativa, em que foram usados os seguintes instrumentos metodológicos: análise de documentos, entrevistas semiestruturadas, observação-participante e questionários.

A autora faz referência à organização curricular por Ciclos de Aprendizagem como uma característica importante desta rede e que implica em novos modos de organizar a educação regular e às políticas voltadas aos alunos com deficiência, já que a estrutura da escola *ciclada* se apresenta como alternativa para a estrutura da escola tradicional, organizada rigidamente em séries. Nesse sentido, a autora compreende a Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, cujo documento orientador foi publicado em 2008, como ‘um marco de referência’ global que vem sendo interpretado pela Rede Municipal de Educação de Vitória da Conquista (BA) com base nos direcionamentos dados às políticas locais.

O estudo analisa que a existência da Sala de Recursos Multifuncionais no interior das escolas não garante a inclusão escolar, mas vem produzindo movimentos e mudanças de concepções, contribuindo para a construção da compreensão de que a escola comum e pública é também um espaço das pessoas com deficiência. Entre os movimentos produzidos, a autora destaca alguns:

Processos como os da reserva de um espaço específico na escola com base no envio do material da sala pela MEC, da presença de um novo profissional – um novo docente especializado – da dupla matrícula (na sala de aula comum e na do Atendimento Educacional Especializado), do retorno, em turno oposto, para participar do atendimento de um grupo de alunos muito diverso daquele grupo ideal que foi construído historicamente (fator que acredito estar gerando desequilíbrio e que, ao mesmo tempo, vem potencializando a reflexão); da parceria entre professores das Salas de Recursos Multifuncionais e professores das salas de aula regulares (aspecto que, a meu ver, poderá ser uma espécie de articulador dos ‘fios’, os quais vêm impulsionando transformações tanto acerca do olhar que se tem sobre o sujeito quanto das práticas). (SANTOS, 2012, p. 173)

Por fim, Santos (2012) conclui que esse movimento poderá possibilitar transformações expressivas nas ações que serão desenvolvidas cotidianamente nas escolas, entendendo que é possível perceber que existe uma aposta no processo educativo e na aprendizagem do aluno com deficiência.

A Rede Municipal de Ensino de Jacobina/BA foi objeto de estudos de Carvalho (2016). O objetivo do estudo foi compreender como as novas demandas postas à escola pública de ensino regular, no que tange ao acolhimento de alunos com “necessidades

educacionais especiais”, têm impactado na cultura escolar do ensino regular e nas práticas pedagógicas. A autora utiliza o termo “alunos com necessidades educacionais especiais” para referir-se ao público-alvo da educação especial previsto nas orientações nacionais após 2008. O estudo de caso buscou o entrelaçamento entre teoria e a formação docente, considerando a formação continuada em serviço aos profissionais da escola como lugar privilegiado para a prática reflexiva, a resignificação do planejamento e a aproximação entre as professoras do AEE e das classes comuns. A metodologia foi embasada nos pressupostos da pesquisa qualitativa descritiva e exploratória, da pesquisa-ação colaborativa e a análise de conteúdo para o tratamento dos dados.

Carvalho (2016) apresenta como resultados, que as ações políticas implementadas na rede municipal de Jacobina/BA efetivamente garantiram o acesso aos alunos público-alvo da educação especial às escolas de ensino regular, comprovado pela evolução do número de matrículas. Contudo, percebe que o modelo baseado no AEE, em salas de recursos multifuncionais, precisa ainda ser melhorado e articulado às atividades da sala de ensino comum, visto que ainda não está claro para as participantes qual é o papel do AEE na inclusão – particularmente no planejamento colaborativo. Ainda, em relação ao AEE, na escola investigada houve a redução de atendimentos de 2015 para 2016, sendo justificado pelas dificuldades no deslocamento no contraturno e pelo baixo investimento/expectativa da família (mãe, pai, avós) quanto ao aprendizado destes alunos e a ineficiência do AEE para modificar este quadro.

A formação continuada em serviço é outro ponto que emerge do campo recorrentemente; segundo Carvalho (2016): “parte da angústia frente à inclusão é explicada pelas participantes pela falta de formação específica para inclusão” (p. 177). Contudo, a autora relata casos bem-sucedidos de inclusão, relatados pelas próprias participantes, mas que não são reconhecidos por elas como resultados positivos de suas práticas, que mesmo ainda em transição, caminham para a perspectiva inclusiva.

### **8.3. Região Centro-Oeste**

A Região Centro-Oeste é constituída pelos estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal.

A região apresenta como peculiaridade, conforme pesquisa de Castro (2015), o fato de ser a única em que as matrículas dos alunos público-alvo da Educação Especial estão em maior número na dependência estadual, registrando apenas 48,2% na municipal. Em relação à distribuição entre as dependências administrativas, a dependência estadual foi responsável pela maior parte das matrículas entre 2009 e 2013. O estudo mostrou ainda que essa região registrou baixa redução no total de matrículas na EB – 1,2%. Por outro lado, a Região Centro-Oeste registrou o maior índice percentual de acréscimo nas matrículas da Educação Especial no período supramencionado – 130,3%, seguindo a tendência nacional, com acréscimos nas classes comuns do ensino regular e reduções nos sistemas segregados de ensino. Embora tenha havido oscilações nas matrículas nos sistemas segregados, observa-se que entre 2009 e 2011 ocorreram reduções expressivas, principalmente nas matrículas em classes especiais do ensino regular, seguidos por um pequeno acréscimo em 2013, fazendo com que os SSE tivessem pequenos aumentos nas matrículas.

Paccini (2014), ao analisar os efeitos do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade em dois municípios-polo de Mato Grosso do Sul (Campo Grande e Paranaíba/MS) no período de 2003 a 2010, apresenta alguns indícios dos movimentos institucionais visando à constituição de um sistema educacional inclusivo, conforme objetivo do programa.

As diversidades dos contextos históricos e realidades dos municípios possibilitaram diferentes efeitos do programa, como analisa Paccini (2014). Campo Grande, a capital do estado de Mato Grosso do Sul, já contava com equipe de educação especial e serviços de atendimento educacional especializado desde os anos 1990, portanto, anterior ao Programa, ainda que sem matrículas de alunos público-alvo da educação especial na rede regular de ensino até a implementação do Programa. O município de Paranaíba, localizado no interior do estado, a 413 km da capital, não teve nenhuma experiência com a modalidade da educação especial na rede municipal de ensino anterior a implementação do Programa.

Entre os efeitos do Programa, Paccini (2014) apresenta que no município-polo de Campo Grande o Programa provocou alterações na matrícula dos alunos (público-alvo da educação especial), tanto no aumento gradativo do número desses alunos em classes comuns da rede municipal quanto na oferta dos serviços de atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais. Houve expansão de 100% das salas de recursos multifuncionais e ampliação na estrutura das equipes de acompanhamento dos serviços oferecidos pela Rede Municipal de Ensino. Da mesma forma, em Paranaíba, houve uma

contínua ampliação nas matrículas dos alunos público-alvo da modalidade educação especial nas escolas regulares municipais, acompanhada pela expansão da oferta de atendimento educacional especializado e de quatro salas de recursos multifuncionais com apoio do MEC, principalmente a partir de 2007 com o PDE/PAR.

A autora entende que o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, na prática, se desenvolveu como uma ação disseminadora no País da política de educação inclusiva proposta pelo governo federal, tendo como foco a matrícula dos alunos público-alvo da modalidade da educação especial no ensino regular e os serviços de atendimento educacional especializado (PACCINI, 2014, p. 250).

Considera, ainda, que a implementação do Programa promoveu modificações na gestão da política educacional dos municípios pesquisados e alteração na sua organização, além de possibilitar aos municípios a construção de diagnósticos para conhecer a sua realidade e os desafios que deveriam ser enfrentados. Assim, contribuiu para algumas mudanças no planejamento da educação no âmbito local a exemplo das normatizações sobre a Educação Especial.

Hessmann (2013) ao analisar três municípios da Região Centro-oeste, Campo Grande (MS), Cuiabá (MT) e Aparecida de Goiânia (GO) observou um desafio com relação ao acesso ao atendimento educacional especializado, resultando no seguinte cenário: em 2011, 58% dos alunos matriculados na educação especial no município de Campo Grande tinha acesso ao AEE, em Aparecida de Goiânia apenas 30% dos alunos da educação especial frequentavam esse serviço. Já no ano de 2012, 63% dos matriculados na educação especial em Cuiabá tinha acesso ao AEE. Para reduzir a evasão do AEE, algumas escolas têm oferecido almoço aos alunos para que eles possam frequentar o AEE no contraturno. Contudo, a autora identifica isso como uma ação isolada, não configurando como uma ação política pública.

A pesquisa analisou uma escola em cada município, constatando que as três escolas não previam o AEE em seus projetos políticos pedagógicos, conforme orientações normativas instituídas na legislação nacional. Além disso, a pesquisa evidenciou que todos os professores de AEE relataram a dificuldade na parceria com os professores da sala comum. Por outro lado, percebeu um esforço visando à articulação e o planejamento conjunto do AEE, equipe pedagógica e demais professores envolvidos com o aluno para evitar que a aprendizagem seja responsabilidade apenas do professor especializado.

Em discordância com a Política nacional, o município de Aparecida de Goiânia contemplava alunos com transtorno do déficit de atenção com hiperatividade (TDAH) e com dificuldade de aprendizagem no AEE. Ainda em relação ao público-alvo, Campo Grande foi o único município que atendia alunos com Altas Habilidades/Superdotação entre os pesquisados na Região Centro-oeste.

#### **8.4. Região Sudeste**

A Região Sudeste compreende os estados do Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, concentrando o maior número de matrículas da Educação Básica brasileira, devido ao seu contingente populacional, embora tenha sofrido reduções no total de matrículas.

Conforme estudos de Castro (2015), no Sudeste a dependência estadual, no período entre 2009 e 2012, foi responsável pela maioria das matrículas da Educação Básica. A autora enfatiza que apenas em 2013 a dependência municipal passou a responder pela maior parte das matrículas, seguindo uma tendência nacional. As matrículas de alunos público-alvo da educação especial também seguiram a tendência nacional de acréscimo no total de matrículas, porém menor que a média percentual brasileira e menos expressiva que as demais regiões, expandindo em apenas 8,5% tais matrículas. Observou-se também a redução nos sistemas segregados de ensino (CASTRO, 2015).

A autora ressalta que, apesar da redução das classes especiais, a Região Sudeste, devido a sua densidade demográfica, destina ainda uma quantidade expressiva dos alunos público-alvo da educação especial para os sistemas segregados, constando 95.203 matrículas (28,2%) em 2013, de maneira mais contundente nas escolas especiais da esfera privada, ou seja, mantendo o incisivo papel das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos no ensino substitutivo nesta região.

A Região foi também objeto de estudo de Rodriguero (2013). Em sua tese a pesquisadora analisou a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva e sua implementação na Região Sudeste do Brasil. Apresentou o objetivo de traçar um panorama da referida região quanto à implantação dos princípios e determinações de tal política, buscando compreender a concepção de escola e de educação escolar presente em seus pressupostos e o estudo dos mesmos conceitos na psicologia histórico-cultural. Visou à formulação de um panorama do processo de inclusão em escolas da Região Sudeste, foram

definidas três escolas nas cidades de Mauá/SP, Petrópolis/RJ e Uberlândia/MG como amostra para a pesquisa.

Rodriguero (2013) buscou levantar a legislação referente à Educação Especial na perspectiva inclusiva nos municípios definidos para a pesquisa; verificar o atendimento aos alunos público-alvo do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e o fazer pedagógico nas Salas de Recursos Multifuncionais (SRM). Utilizou também a coleta de dados por meio de pesquisa levantamento, entrevista com profissionais do AEE dos municípios e escolas pesquisadas e observações nas SRMs e salas de ensino regular dessas escolas.

Entre as fragilidades apontadas por Rodriguero (2013) está o atendimento dos alunos no AEE no contraturno de sua escolarização. Em Petrópolis e Mauá este problema foi apontado pelas entrevistadas, enquanto em Uberlândia a ausência de SRMs em algumas escolas da zona rural também tem limitado o acesso dos alunos ao AEE, apesar de a rede municipal contar com a figura do professor itinerante para atender as escolas não contempladas com o programa de SRMs. A infrequência escolar, tanto no ensino regular, quanto no atendimento complementar, foi outra dificuldade encontrada nas três escolas pesquisadas.

Em relação aos alunos atendidos no AEE, Rodriguero (2013) identificou um grande número de alunos que não pertencem ao público-alvo da educação especial definido nas diretrizes normativas nacionais após 2008, com destaque à Rede Municipal de Ensino de Petrópolis, em que dos 1.676 alunos que eram atendidos pelos serviços da educação especial, 965 não constituíam público-alvo do AEE, sendo em sua maioria alunos com problemas de comportamento e dificuldades de aprendizagem, conforme observações feitas por seus professores. Apesar do grande número de alunos atendidos no AEE, não foram encontrados alunos com altas habilidades ou superdotação nas escolas investigadas.

No que se refere à formação continuada aos professores, a autora verificou que é oferecida nos três municípios por meio das secretarias de educação e que é extensiva aos professores do ensino regular; no entanto, nas três escolas pesquisadas, houve referência a sua pouca participação. Outro aspecto relevante: nas três escolas o AEE não estava previsto nos projetos políticos pedagógicos mostrando a falta de articulação do AEE com o ensino comum e da educação especial como uma modalidade que perpassa todos os níveis de ensino.

Em relação ao Município de Uberlândia, a pesquisadora Souza, V.A. (2014) investigou as ações do Plano de Ações Articuladas (PAR) destinadas à educação inclusiva,

voltadas para a formação continuada de professores para atuar nos processos de escolarização de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, tanto na sala de aula regular como no Atendimento Educacional Especializado, no município de Uberlândia, Minas Gerais, no período de 2008 a 2013.

Nesse sentido foi verificado que no PAR de 2007-2011 o município de Uberlândia-MG limitou-se a executar um programa do MEC, revelando que a Secretaria Municipal de Educação não teve como frente de trabalho elaborar e executar ações e políticas municipais próprias e de acordo com as necessidades e demandas da realidade local. Além disso, as ações do plano eram destinadas apenas aos profissionais que atuam no AEE, excluindo os demais professores que atuam nas escolas que atendem alunos público-alvo da Educação Especial.

A Rede Pública Municipal de Petrópolis também foi objeto de investigação de Silva (2013). A dissertação versa sobre as políticas públicas de educação e a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais. Fundamentando-se na Teoria Crítica da Sociedade, especialmente representada pelo pensamento de Theodor Adorno e Max Horkheimer, o estudo teve como participantes duas professoras atuantes em Salas de Recursos Multifuncionais/SRMs, duas professoras regentes de turmas regulares, uma orientadora pedagógica e a diretora da unidade escolar da Rede Pública Municipal de Petrópolis. A pesquisadora reafirma os aspectos salientados anteriormente no que diz respeito à fragilidade das políticas de formação continuada nesta rede de ensino, as dificuldades que os alunos encontram para participar do atendimento educacional especializado no contraturno, assim como a falta de articulação da gestão escolar e municipal para tentar modificar esta realidade.

Apesar das fragilidades anunciadas, Silva (2013) considera que, mesmo considerando os limites e contradições sociais impostos à escola contemporânea, pela organização da sociedade de classes, constatou-se, por parte das professoras participantes deste estudo, um movimento propício ao enfrentamento das condições sociais vigentes no cotidiano da escola pública. Assim, a autora conclui, a partir dos aspectos analisados e com base na Teoria Crítica, que houve avanços na educação inclusiva no município de Petrópolis/RJ.

Outros municípios do estado do Rio de Janeiro foram investigados por Andrade (2016) e Santana (2016): respectivamente, Itaguaí (RJ) e Paracambi (RJ). O estudo de Andrade (2016) visou investigar o Plano Municipal de Educação de Itaguaí/RJ (2015-2025). A autora parte da relevância do (2015) de Itaguaí, no que se refere à (re)orientação da educação do município e problematiza os impactos deste documento no atendimento pedagógico e

educacional dos estudantes público-alvo da Educação Especial do Município e, sobretudo, no CEMAEE (Centro Municipal de Atendimento Educacional Especializado). O pensamento de Theodor Adorno subsidiou a análises dos documentos e entrevistas com gestores municipais.

A autora conclui que o Plano Municipal de Educação (2015) representa uma significativa conquista para a educação do Município, pois apresenta disposições político-pedagógicas que colaboram com a inclusão escolar de estudantes público-alvo da Educação Especial, principalmente pela constituição do Centro de Atendimento Educacional Especializado em 2010, como efeito da reorientação do município no sentido da perspectiva inclusiva. A Meta 4 do PME (2015-2025) de Itaguaí/RJ apresenta-se em consonância com o PNE (2014-2024). A autora aponta como fragilidades a ausência de formação dos profissionais da educação e carência de recursos materiais, dentre outros desafios que obstaculizam a afirmação de uma educação para todos e conclui que se torna urgente que o instituído no Plano Municipal de Educação (2015) seja colocado em ação nesta rede de ensino.

Santana (2016), na dissertação intitulada “A experiência de inclusão, de estudantes público-alvo da Educação Especial, no município de Paracambi – RJ”, elegeu como objeto de estudo a operacionalização da perspectiva inclusiva de Educação Especial, por intermédio do Atendimento Educacional Especializado (AEE). À luz da Teoria Crítica em Theodor Adorno e Hellmut Becker, investigou: Quais os impactos das atuais Políticas públicas no que se refere à institucionalização do AEE, bem como aos seus aspectos pedagógicos e educacionais, e para a formação dos professores? A pesquisa foi realizada em uma escola do Ensino Básico da Rede Pública do Município de Paracambi, tendo como sujeitos de estudo duas professoras que atuam no Atendimento Educacional Especializado e um professor de cada área do conhecimento atuante em turmas em que estudantes público-alvo da Educação Especial estivessem incluídos. A autora conclui que as políticas nacionais têm sido determinantes para a instalação do Atendimento Educacional Especializado e não para a institucionalização/consolidação deste suporte educacional nesta rede de ensino, pois se apresenta de forma desarticulada das demais políticas públicas e do ensino comum nesta escola. Identifica ainda que a dimensão integracionista de educação ainda está muito presente na organização do ensino. Apesar disso, a autora afirma que o AEE desenvolvido na referida escola, embora não livre de tensões e contradições, tem contribuído para afirmação da perspectiva democrática de educação no âmbito da Educação Especial da referida cidade. Ao

final, Santana (2016) enfatiza: o caminho traçado pela Secretaria Municipal de Educação de Paracambi para a operacionalização da perspectiva inclusiva de Educação Especial está sendo percorrido, mesmo considerando suas contradições.

Apresentam-se a seguir pesquisas que tratam sobre o Estado do Espírito Santo e o Município de Vitória, acrescentando mais um contexto da Região Sudeste ainda não discutido nesta seção, onde a modalidade da Educação Especial é desenvolvida em sintonia com as orientações do MEC quanto à oferta de serviços da Educação Especial por instituições públicas ou privadas, de forma complementar ou suplementar à escolarização.

Oliveira (2016) investigou a direção tomada pela Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva no estado do Espírito Santo no período de 2012 a 2015, com base nas implicações orçamentárias ocorridas com a mudança da forma de financiamento das Instituições Especializadas, a partir de um edital estadual (Edital 01/2014/ES) que modificou a forma de convênio com estas instituições. O estudo ancorado nos pressupostos da Sociologia em Norbert Elias adotou como metodologia a pesquisa documental qualitativa e para a análise de dados das despesas orçamentárias utilizou a metodologia de análise crítica sugerida por Salvador e Teixeira.

O trabalho investigativo realizado por Oliveira (2016) mostrou que a compra dos serviços de Atendimento Educacional Especializado (AEE) pelo estado do Espírito Santo (terceirização) proporcionou aumento nos repasses de recursos públicos às Instituições Especializadas e a redução dos recursos investidos no ensino público estadual. Se por um lado aumentou o contingente de matrículas no AEE nas Instituições Especializadas e ampliou a escolarização dos alunos público-alvo da Educação Especial na rede pública, por outro, reduziu investimento na Rede Pública Estadual, precarizando ainda mais o sistema que já é deficitário.

Oliveira (2016) salienta que um dos efeitos foi a ampliação da autonomia financeira das Instituições Especializadas que passaram a elaborar seu próprio processo seletivo para contratação de professores e garantiram a participação permanente no orçamento público estadual. Conforme o estudo, ficou assegurado no contrato firmado que os alunos deveriam estar matriculados na rede pública para receber o AEE nestas instituições. Por outro lado, Oliveira (2016) entende que ao terceirizar suas atribuições, o Estado eximiu-se, mesmo que parcialmente, do seu dever primeiro, de ofertar a todos uma educação pública e de qualidade. O autor finaliza: “acreditamos que nossa pesquisa despertará o interesse pela apropriação da

linguagem orçamentária e contribuirá com a problematização dos gastos com a Educação Especial” (OLIVEIRA, 2016, p. 133).

O município de Vitória no Espírito Santo foi o contexto de investigação de Gobete (2014). Sua pesquisa teve como objetivo analisar a política de educação especial no município de Vitória/ES no período de 1989 a 2012, considerando o movimento de mudanças políticas e legais em nível nacional e local e a responsabilidade constitucional do Estado (nesse caso o ente federado município) pela garantia do direito à educação do grupo de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. A análise contou com as contribuições teóricas da filosofia do direito de Norberto Bobbio.

A pesquisa supracitada também analisou a relação estabelecida entre a Secretaria Municipal de Educação de Vitória com a APAE na oferta de atendimento especializado aos alunos público alvo da modalidade Educação Especial matriculados na rede pública de ensino municipal. A autora retoma o processo de reorganização das instituições privadas destacando que houve uma pressão por força de movimentos lançados por estas organizações para que fossem mantidos os serviços, e de manutenção da pessoa com deficiência no âmbito da filantropia. Gobete (2014) percebe que, no âmbito nacional esta realidade se apresenta, assim como no município de Vitória, indicando a configuração assumida pelo município no direcionamento de suas políticas para a área.

Na análise dos contratos de serviços entre APAE e município foi observado pela autora que o plano de trabalho se manteve inalterado durante o período analisado, desde a celebração do convênio até os processos de renovação, salvo em cláusula para o aumento no quantitativo de atendimentos e, de recursos, por consequência. “O “discurso” presente nas justificativas apontadas pelos gestores aponta para a “ideologia” da “necessidade” da instituição especializada para o sucesso escolar dos alunos público-alvo desse atendimento”. O “discurso”, entendido pela autora como uma forma de ação social historicamente situado numa relação dialética com outras facetas do social (ou seu contexto social). E “ideologia”, entendida na perspectiva de Norman Fairclough, como significações ou construções da realidade, construídas nas várias dimensões das formas ou sentidos das práticas discursivas (GOBETE, 2014).

O estudo sugere a necessidade de problematizar as possibilidades e desafios na consolidação de uma política pública municipal que atenda as exigências legais, administrativas e pedagógicas para efetivação do direito à educação e de um sistema de

ensino inclusivo, e que assim possa ser repensada a “necessidade” de parceria com as instituições especializadas. O estudo destaca as potências da política ao possibilitar o avanço no acesso, permanência e qualidade da educação, bem como os desafios a serem enfrentados para consolidação de uma política pública de educação que atenda as exigências do direito de aprender.

## **8.5. Região Sul**

Apresentam-se a seguir elementos que podem contribuir para a constituição de um cenário sobre a produção do conhecimento sobre Política de Educação Especial e suas perspectivas nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, por meio da apresentação de pesquisas que analisam as configurações da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva na Educação Básica em redes de ensino da Região Sul do Brasil.

Primeiramente, apresenta-se a pesquisa desenvolvida por Castro (2015), que analisa as matrículas do Censo da Educação Básica do Brasil entre 2009 e 2013. Em relação à Região Sul, a pesquisadora identificou que a região sofreu redução de 4,1% no total de matrículas da educação básica. A autora verificou que a dependência estadual se manteve como preponderante na divisão de responsabilidades pelas matrículas totais da educação básica na Região Sul.

As matrículas de alunos público-alvo da educação especial sofreram acréscimo de 62,5% no período analisado, conforme estudos de Castro (2015). Entretanto, a Região Sul apresentou uma realidade única no cenário brasileiro entre 2009 e 2013, com aumento significativo não só em classes comuns, mas no ensino exclusivo de educação especial, nomeado por Castro (2015) como SSE (sistema segregado de ensino).

O estudo mostrou que houve um acréscimo de 109% nas matrículas das classes comuns do ensino regular, sendo a dependência municipal majoritariamente responsável pelas matrículas dos alunos público-alvo da educação especial em todos os anos, com mais de 50% do total – realidade diferente da Educação Básica geral na região.

Embora tenha havido a redução nas matrículas em classes especiais do ensino regular no período estudado, as matrículas em escolas especiais oscilaram, com reduções nas matrículas entre 2009 e 2011 e um aumento significativo em 2012 e um pequeno acréscimo

em 2013, registrando, assim, acréscimo percentual de 36,5% nos últimos cinco anos. A autora salienta que a elaboração de leis e políticas estaduais e municipais na Região Sul, que se diferenciam da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), pode ser apontada como uma das causas desse acréscimo nas matrículas no sistema segregado de educação especial.

Castro (2015) faz um destaque à Política do Estado do Paraná que estabeleceu um documento intitulado “Política Estadual de Educação Especial na Perspectiva da Inclusão” (PARANÁ, 2009), que orienta:

[...] o aluno da educação especial deve estar, preferencialmente, matriculado na rede regular de ensino, com os apoios especializados disponibilizados para seu processo de aprendizagem. Embora a escola regular seja o local preferencial para promoção da aprendizagem dos alunos, **há uma parcela de crianças**, adolescentes e adultos que, em função de seus **graves comprometimentos**, requerem ainda, que seu atendimento educacional seja realizado **em escolas de educação especial**. (PARANÁ, 2009, p. 9, grifos meus)

Contribuindo para ampliar o conhecimento sobre a Região Sul, apresenta-se a pesquisa de Garcia (2015). Sua tese analisou a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva na Região Sul do Brasil, amparando-se em contribuições da Teoria Histórico-Cultural e dos pressupostos do Materialismo Histórico. Buscou investigar, analisar e compreender o processo de efetivação da Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva nos três estados da Região Sul do Brasil.

Como lócus da pesquisa de Garcia (2015) foram escolhidos os municípios de Chapecó (SC), Capão da Canoa (RS) e Maringá (PR). A pesquisa de campo foi realizada por meio de observações em SRM e em salas do ensino regular onde havia alunos considerados em situação de inclusão nessas escolas, entrevistas com gestores e análise de documentos normativos de cada um dos estados e dos municípios que fizeram parte da amostra.

Como resultados, Garcia (2015) destacou a existência de documentos normativos, leis, Projeto Político Pedagógico, entre outros, que preveem a efetivação das políticas educacionais inclusivas. Contudo, as ações que visam à instituição na prática das propostas inclusivas, em sua grande maioria, são movidas por iniciativas individuais, já que ações coletivas, cujas origens extrapolam a própria escola, continuam sendo um desafio.

Em relação à estrutura de serviços e recursos humanos, Garcia (2015) avalia de forma positiva a presença do “segundo professor” de turma em Santa Catarina. Embora muitos não

tenham graduação em Pedagogia, justificado pelos gestores pela falta de profissionais habilitados, professores com outras licenciaturas têm sido contratados. No RS, na Escola Capão da Canoa, os profissionais que atuam na Educação Especial possuem formação em Pedagogia ou Educação Especial em nível de graduação ou pós-graduação. A falta de professor para SRM, de acessibilidade arquitetônica e dificuldades com o transporte são aspectos que se destacaram na Escola de Maringá. Nos outros municípios analisados pela pesquisadora, Chapecó/SC e Capão da Canoa/RS, não foram identificadas tais problemáticas.

Quanto à aprendizagem e ao direito à educação Garcia (2015) analisa que a forma como a política de educação inclusiva vem sendo implementada nos três estados da Região Sul na atualidade tem possibilitado que os alunos em situação de inclusão tenham o amparo legal para frequentar o ensino regular; todavia, a exclusão continua ocorrendo para pessoas e grupos que não se enquadram nos padrões de homogeneização estabelecidos pelo sistema educacional. A pesquisadora relata fatos recorrentes evidenciados na pesquisa de campo, em que o aluno com deficiência, principalmente com deficiência intelectual, permanece em sala sem realizar atividades, enquanto aguarda os demais trabalharem. A autora conclui: “A inclusão de direito está sendo propagada, entretanto não garante a inclusão de fato” (GARCIA, 2015, p. 247).

Sachinski (2013) realizou uma pesquisa documental e bibliográfica visando identificar e explicitar a proposição dos estados de Santa Catarina e Paraná para a implementação de políticas para a educação especial no período de 2006 a 2011. Foram analisados documentos nacionais e estaduais e produções de autores do campo de estudos da educação especial visando à apreensão da constituição do discurso político e as relações entre exclusão e inclusão dentro do modelo de sociedade neoliberal.

A partir das análises da documentação representativa da Política de Educação Especial dos estados do Paraná e de Santa Catarina, o pesquisador procurou identificar as ações dos dois governos e as relações estabelecidas com as instâncias nacionais. Assim, conclui que embora tenham sido encontradas diferenças na forma de organização dos serviços, considera que isso não significa que os estados em foco sejam divergentes, pois o Paraná, mesmo posicionando sua política de apoio à escola especial, não deixou de construir o serviço de salas multifuncionais. Da mesma forma, Santa Catarina não desconsidera a organização das APAEs, prevendo na legislação as parcerias e os alinhamentos entre ambos. Conclui, ainda, que no Paraná a influência das instituições especializadas de cunho filantrópico é mais

evidente, principalmente na influência política. Em Santa Catarina, mesmo com uma postura que aparenta um distanciamento das instituições vinculadas às APAEs, o autor observou a manutenção das parcerias e a influência institucional sobre o órgão gestor da educação especial no estado. Assim, considera que os estados de Santa Catarina e Paraná apresentam em certa medida um alinhamento com as proposições legais da política de educação nacional, entretanto, materializam isso de forma diferenciada, fazendo o caminho contrário à política nacional em alguns pontos, principalmente por considerar a interferência das instituições privadas na política local.

Destaca-se a seguir a um conjunto de pesquisas que analisam as políticas de educação especial em municípios Paranaenses: Rocha (2016) analisou 13 municípios da região metropolitana norte de Curitiba; Pereira (2013) analisou o município de Pinhais; Martin (2012) analisou o município de Maringá; Santos (2015) investigou o município de Araucária; Silveira (2015) pesquisou o município de Toledo.

Importante destacar que a grande maioria dos municípios paranaenses investigados seguem as instruções normativas do Conselho Estadual de Educação, contemplando os alunos com transtornos funcionais específicos nos atendimentos em SRM e a presença das instituições especializadas e escolas especiais no sistema educacional.

Rocha (2016) salienta que 12 dos 13 municípios pesquisados da Região Metropolitana Norte de Curitiba seguem as diretrizes da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED/PR). Além disso, a ausência de um setor responsável pela educação especial ou pessoa com cargo/função responsável pelas ações dessa modalidade foi constatado em 36% destes municípios. A pesquisadora demonstra preocupação neste sentido e questiona: Como que estes municípios promovem a política educacional inclusiva sem destinar um espaço de destaque à gestão da educação especial? Neste sentido, considera a Educação Especial como uma área que necessita da atenção pública, planejamento sistemático, definição de objetivos e metas e destinação de recursos públicos para promover ações afirmativas.

Martin (2012) ao analisar o desenvolvimento das formações de gestores promovidas no município polo de Maringá faz uma crítica à inadequação das temáticas abordadas no seminário do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. Conforme a autora, a superficialidade e as inadequações de palestrantes ao falarem sobre documentos oficiais não contribuíram para a transformação dos sistemas educacionais em sistemas inclusivos, tal como a finalidade do programa.

As análises de indicadores de matrículas de Araucária, Pinhais, Maringá, Toledo e de outros 13 municípios da Região Metropolitana Norte de Curitiba confirmam que, de modo particular, o estado do Paraná assumiu diretrizes político-administrativas divergentes do governo federal em relação à política de educação especial. Tal singularidade impacta na menor taxa de inclusão no ensino regular do Brasil.

A pesquisa de Rocha (2016) constatou a presença de 38 classes especiais nos 13 municípios que investigou da Região Metropolitana Norte de Curitiba. Em um desses municípios, ainda permaneciam em funcionamento 32 classes especiais, com 384 alunos matriculados. Além disto, o município mantinha convênio com instituições especializadas com matrículas substitutivas.

O sistema exclusivo de educação especial é responsável por quase 50% das matrículas do público-alvo da educação especial nos 13 municípios investigados por Rocha (2016).

Em Pinhais/PR, Vernick (2013), ao analisar a evolução das matrículas da educação especial neste município entre 2008 a 2011, verificou que houve uma redução no número de matrículas da educação especial em 2009 porque as classes especiais, nas escolas municipais, foram fechadas. Contudo, isso não significou o aumento de matrículas nas classes regulares e os alunos que recebiam atendimento nessas classes não foram atendidos na sua totalidade, ou seja, nesse período, não migraram para as classes regulares. Além disso, em 2011 aumentou o número de matrículas na escola especial, que pode indicar a migração de parte dos alunos oriundos das classes especiais. No Município de Araucária/PR também foram encontradas matrículas em escolas e instituições especializadas de forma substitutiva e instituições que também realizam o AEE complementar para alunos da rede regular por meio de convênios.

Quanto ao atendimento educacional especializado, outras singularidades foram observadas. O AEE no município de Araucária destinado aos alunos com deficiências sensoriais e TGD/TEA não são realizados em salas de recursos das escolas regulares, mas nos Centros específicos de atendimentos para transtornos globais do desenvolvimento, deficiência auditiva e deficiência visual. Santos (2015) salienta que esta situação dificulta a relação do AEE com a sala comum.

O município de Toledo/PR já contava com 19 Salas de Recursos Multifuncionais em 2008, mas mantinha ainda 14 classes especiais, conforme Silveira (2015). Até o ano de 2012, o município contava as mesmas 19 Salas de Recursos Multifuncionais e das 14 classes especiais, 11 foram extintas e 3 foram transformadas em Sala de Recursos comuns, com uma

metodologia de transição para chegar à Sala de Recursos Multifuncionais, seguindo as orientações nacionais quanto ao público-alvo e recursos. A pesquisadora considera que houve um grande avanço neste município no sentido da perspectiva inclusiva, principalmente quanto ao acesso dos alunos com deficiência à educação regular e às salas de recursos multifuncionais, mas que ainda carece de melhores condições e de uma rede de apoio para a garantia da permanência destes alunos no ensino regular com qualidade.

Apresento a seguir as contribuições de pesquisadores que analisaram a Política de Educação Especial no Estado de Santa Catarina, apresentando os indícios da perspectiva inclusiva na rede pública de ensino e a articulação com as instituições privadas para a oferta de serviços da educação especial.

Ferreira (2011) analisou a política do estado de Santa Catarina para a educação especial por intermédio dos serviços, questionando – “o velho travestido de novo?”. A autora analisa documentos da política estadual buscando estabelecer relações com a política nacional no período de 2006 a 2010, examinando alguns conceitos presentes na documentação. Também mapeou os serviços objetivando perceber ações e estratégias que organizam e estruturam a oferta destes aos alunos com deficiência, condutas típicas<sup>65</sup> e altas habilidades. A investigação analisou 4 SAEDEs (Serviço de Atendimento Educacional Especializado), dos 8 implantados na 18ª Gerência de Educação /Florianópolis.

O estudo de campo possibilitou percepção da presença de vários serviços presentes no estado catarinense para a área em tela, como Atendimento em Classe – AC, Serviço Pedagógico Específico – SPE, Serviço Atendimento Específico – SAESP, Serviço de Atendimento Alternativo – SAA e Serviço de Atendimento Educacional Especializado – SAEDE.

Conforme Ferreira (2011), na configuração dos serviços de Educação Especial no estado de Santa Catarina, o SAEDE é o serviço de maior abrangência estadual, apresentando peculiaridades em relação ao proposto em nível nacional, como a permanência das escolas especiais para o atendimento de alunos com diagnósticos de severos comprometimentos mentais. Foi constatado que os encaminhamentos aos serviços partem do

---

<sup>65</sup> Condutas Típicas são “manifestações comportamentais típicas de portadores de síndromes e quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos que ocasionam atrasos no desenvolvimento da pessoa e prejuízos no relacionamento social, em grau que requeira atendimento educacional especializado”. (MEC-SEESP, 1994, p.7-8). Este grupo pertencia ao público-alvo da política de educação especial nacional anterior a 2008.

diagnóstico clínico do aluno e assume uma perspectiva técnica quando, a partir desse diagnóstico, se define o trabalho a ser desenvolvido no serviço.

A pesquisadora não percebeu uma interlocução entre o serviço especializado e a classe comum e questiona: Como a educação inclusiva poderá provocar mudanças na escola com essa ausência dessa articulação? Percebeu ainda a necessidade de aprofundar conhecimentos sobre as concepções de inclusão que estão presentes nos SAEDs e escolas, assim como a organização do serviço especializado estando separado da educação comum.

Outras peculiaridades dizem respeito à permanência das escolas especiais públicas e privadas para o atendimento de alunos com diagnósticos de severos comprometimentos mentais e a influência das instituições especializadas filantrópicas na gestão estadual da educação. Ao considerar tais evidências, autora conclui que a “empíria mostrou a permanência de ‘velhas’ perspectivas na política e na prática por ela orientada, agora, travestidas de novas” (FERREIRA, 2011, p. 213).

A pesquisa de Pereira (2010) também constatou na esfera estadual e municipal, a presença dos serviços oferecidos por associações de caráter privado assistencial, sendo a APAE a que apresenta maior expressividade para alunos com deficiência mental. A iniciativa privada de cunho filantrópico atende um maior número de alunos com deficiência e, na visão de gestores municipais de Braço do Norte, desempenha papel importante no município, para que a política de inclusão seja implementada.

A autora observa ainda que a Fundação Catarinense de Educação Especial tem forte presença em termos de gestão da política na oferta de serviços de educação especial em Santa Catarina. Foi constatado ainda, que a Fundação mantém forte relação com as APAEs, mantendo parcerias e convênios.

Pereira (2010) constatou que a dependência administrativa estadual é a maior responsável pela oferta de serviços de educação especial em Braço do Norte e em grande parte dos municípios do sul de Santa Catarina, mediante convênios com as associações de caráter filantrópico. Já a participação da esfera administrativa municipal na área é muito pequena e, muitas vezes, informal, segundo a pesquisadora. Assim, a autora conclui que a política nacional para a Educação Especial é adequada no atendimento educacional especializado como a máxima da inclusão educacional, mas questiona se o processo de escolarização tem seu lugar secundarizado nas políticas destinadas aos alunos com deficiência em Braço do Norte/SC.

Fontana (2013) analisou como a Política Nacional de Educação Especial é traduzida pelos gestores da Educação Especial das Redes Municipais de Ensino de Balneário Camboriú e Florianópolis, SC. O referencial teórico do “Ciclo de Políticas” foi utilizado para análise da política em pauta em seus diferentes contextos. Os resultados apontam que os municípios investigados procuram responder as orientações das políticas de inclusão escolar, oferecendo o atendimento educacional especializado nas Salas de Recursos Multifuncionais, aperfeiçoando e qualificando constantemente o corpo docente da Educação Especial. Apesar dos municípios apresentarem autonomia na operacionalização das ações que norteiam a Educação Especial, evidenciou-se grande aproximação com a política nacional. Para além do contexto da influência, no contexto da prática os municípios traduzem as políticas e trazem convênios e parcerias com instituições especializadas entendendo como necessários ao processo de inclusão escolar.

Neste sentido, Fontana (2013), observa que parece estar havendo uma espécie de terceirização do AEE, ao encaminharem os alunos com deficiências em graus mais severos para as instituições especializadas com as quais as redes de ensino possuem convênios. A pesquisadora entende que o direcionamento da política em nível nacional contribuiu significativamente para a exacerbação dessa prática, destacando que o decreto nº 7.611/2011<sup>66</sup> em muito contribuiu e continua contribuindo para conferir poder e recursos públicos, inclusive, para essas instituições. Nesse sentido, as possibilidades de consolidação dos processos de inclusão escolar ficam comprometidas.

Rocha (2014) discutiu em sua dissertação, a interpretação que os professores que atuam em salas de recursos multifuncionais fazem sobre a política de inclusão escolar proposta na Rede Municipal de Florianópolis/SC e nas diretrizes nacionais. A pesquisadora analisou a interpretação e tradução das diretrizes da política no contexto da prática em três eixos: formação de professores, organização do ensino nas SRM e nas classes comuns de ensino e avaliação do estudante público-alvo da Educação Especial.

No que se refere à formação docente para atuar na SRMs, Rocha (2014) constatou que os professores consideraram que a política trouxe alguns desconfortos ao superar o domínio e a especialidade sobre uma determinada área, tais como deficiência mental, autismo, surdez,

---

<sup>66</sup> Este decreto dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado. Possibilitou o cômputo duplo das matrículas dos alunos que recebem o AEE na rede regular de ensino ou em instituições conveniadas. Manteve o financiamento de matrículas de alunos de escolas e classes especiais.

etc., e criando a “generalidade da especialidade”, quer dizer um professor especializado em Educação Especial generalista, com competência para atuar com todas as deficiências e em diferentes níveis de ensino, a partir da elaboração de um plano individual de atendimento. Nas interpretações dos professores sobre a política no contexto da prática foi reforçada a individualização do ensino, ausência de uma relação harmoniosa e de interface entre o ensino oferecido nas classes comuns e nas SRMs. Quanto à avaliação da aprendizagem, outros desafios foram identificados, principalmente motivados por esta precariedade de relação e que a autora entende que interfere na avaliação dos educandos com NEE, visto que, se nos documentos da política evidencia-se, ainda que moderadamente, a indicação por uma avaliação diagnóstica e processual, no contexto da prática, segundo relato dos professores, há movimentos contraditórios que caminham entre a avaliação classificatória.

Apresentam-se a seguir as contribuições de pesquisadores que analisaram o processo de implementação de políticas de Educação Inclusiva em municípios do estado do Rio Grande do Sul, apresentando indícios desta perspectiva nas redes municipais de ensino de Pelotas, Santa Maria, Cachoeirinha, Canoas e Frederico Westphalen.

Casalinho (2015), na dissertação intitulada “Políticas para a Educação Inclusiva: uma análise junto a escolas públicas no município de Pelotas/RS”, visou analisar as características do processo de inclusão dos alunos com deficiências e transtornos globais do desenvolvimento em duas escolas públicas do município de Pelotas. Segundo a autora, a pesquisa buscou investigar como essas escolas enfrentam a concretude da presença desses alunos diante do que estipulam as políticas públicas.

O levantamento de informações nas escolas pelotenses investigadas indica a falta de profissionais de apoio e de formação continuada nesta rede de ensino. A maioria dos professores entrevistados informou não ter realizado cursos de formação com a justificativa de não poder se ausentar das aulas. No colégio Pelotense, a maioria dos alunos realiza o AEE de maneira substitutiva ao ensino regular; as salas de recursos estão equipadas para atender as necessidades educacionais dos alunos especiais, contudo, foram observados poucos avanços quanto ao ensino-aprendizagem. Neste sentido, a pesquisadora considera que a fragilidade no ensino e aprendizagem dos alunos especiais remete à falta de formação inicial e continuada dos professores.

Casalinho (2015) conclui que a falta de formação é o principal motivo pela inclusão ainda não ter sido totalmente efetivada e entende que, apesar dos diversos distanciamentos

encontrados entre as políticas e as escolas investigadas, “a inclusão dos alunos especiais tem demonstrado ser a maneira mais digna de aceitarmos os sujeitos como são, descobrindo, valorizando e aprendendo diferentes maneiras de conhecimento com eles” (CASALINHO, 2015, p. 136). Entre os distanciamentos com a política nacional neste contexto municipal, a autora aponta a resistência dos professores, a defesa de AEE de forma substitutiva, a inclusão de alunos com transtornos e dificuldades de aprendizagem no contexto da educação especial.

A pesquisa de Zwetsch (2011) também analisa a Rede Municipal de Pelotas, mas a partir da voz de gestores municipais. Entre os destaques observados pelos gestores está o CAPTA (Centro de Apoio, Pesquisa e Tecnologias para a Aprendizagem), setor responsável pela Educação Especial no município, pelo encaminhamento dos alunos com deficiência às salas de recursos, assessoria aos professores e equipes diretivas, além de promover a formação continuada nesta modalidade. A autora faz destaque a um dispositivo legal presente nos projetos políticos pedagógicos e em normas do Sistema Municipal de Ensino de Pelotas: a terminalidade específica. O parecer do Conselho Municipal de Educação de Pelotas, Parecer nº 04/2009, prevê a terminalidade específica para alunos com necessidades educacionais especiais cujas características enquadrem-se no disposto no art. 16 da Resolução CNE/CEB Nº 2/2001, citado neste parecer, ou seja, “aos alunos com grave deficiência mental ou múltipla pode ser oferecida a certificação de terminalidade específica do ensino fundamental. [...]”. Em alguns documentos analisados pela pesquisadora nas escolas investigadas, a única referência à Educação Especial descrita nos mesmos diz respeito à terminalidade específica.

Zwestch (2011) conclui que a implementação da Política de Educação Inclusiva na Rede Municipal de Pelotas está em processo de construção, como vem ocorrendo em muitas outras redes de ensino. Em síntese, a pesquisadora entende que a educação inclusiva coloca o seguinte desafio: ter “a coragem de buscar aquilo que ainda não existe, pois, a escola e a educação que se conhece e que se perpetuam há décadas excluem todos os anos milhares de alunos. Em outras palavras, é preciso coragem para construir o novo” (ZWESTCH, 2011, p. 115).

A Rede Municipal de Santa Maria foi investigada por Montebianco (2015), com foco na relação do ensino comum com a educação especial e da gestão com as práticas inclusivas. A pesquisa foi organizada em categorias analíticas, estando entre elas a “Gestão na Escola”, e a subcategoria “Organização da escola para atender os alunos público-alvo da Educação Especial”. Neste aspecto, os gestores afirmaram que o recebimento das Salas de Recursos

Multifuncionais proporcionou ao atendimento de Educação Especial uma melhora significativa na oferta de maior qualidade para os serviços. Embora uns apontem a importância do espaço físico e dos recursos, outros, ainda, preocupam-se com a matrícula, trazendo uma discussão sobre os processos de identificação dos sujeitos público-alvo deste serviço. Os estudantes público-alvo da educação especial ainda despertam sentimentos conflitantes de tal forma que as discussões sobre as possibilidades ou não de inclusão deles é uma constante.

De acordo com Montebianco (2015), os resultados das entrevistas mostraram que os gestores das escolas pesquisadas do município de Santa Maria dizem conhecer e até mesmo apontam algumas dificuldades sobre a proposta da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: 1) identificação do público-alvo da política, que exclui os estudantes com dificuldade de aprendizagem, 2) dificuldade de interlocução entre os professores da classe comum e da Educação Especial no que se refere a planejamento e trocas de informações sobre os estudantes e 3) relutância quanto ao tempo para participar de formações.

Segundo a pesquisadora, os gestores, embora pontuem as dificuldades mais encontradas na implementação desta política, ainda acreditam que sua escola é inclusiva, pois, para eles, o fato de a filosofia da inclusão estar prevista nos PPPs já garante esta prerrogativa. Contudo, conforme relato das observações realizadas pela pesquisadora Montebianco (2015), nas três escolas pesquisadas, o observado no PPP consiste em tópicos retirados da proposta da política, mas que não estão de acordo com a realidade da escola e a fala dos gestores. Foi destacado inclusive que essas escolas enfrentam dificuldades em identificar as ações e posturas inclusivas adotadas. Os gestores ainda acreditam que a inclusão não é para todos os estudantes e consideram o público-alvo da Educação Especial vinculado a ações do AEE e pouco articulado com o ensino comum.

Outro aspecto a destacar nesta pesquisa, na subcategoria “Serviços da Educação Especial na escola”, é que tanto o diretor quanto o coordenador das escolas pesquisadas acreditam que os alunos com deficiência deveriam frequentar mais vezes e por mais tempo o Atendimento Educacional Especializado (AEE). Salientam, também, que deveria acontecer maior entrosamento entre os educadores especiais e os professores da sala de aula comum. Mas não apontam ações e estratégias para a superação destes limites.

O município de Cachoeirinha/RS foi objeto de análise de Viegas (2014). A tese intitulada “A reconfiguração da educação especial e os espaços de atendimento educacional especializado: análise da constituição de um centro de atendimento em Cachoeirinha/RS” objetivou compreender o processo de reconfiguração das proposições que vinculam a Educação Especial e a Educação Regular dos alunos com deficiência. O estudo considerou os contextos, os espaços decisórios desta rede de ensino, assim como o investimento público na transformação de uma escola especial municipal em um centro de atendimento como possibilidade de apoio complementar à escolarização.

A pesquisadora enfatiza que a reconfiguração da Educação Especial nesta rede municipal de ensino se reestruturou com base na obrigatoriedade da dupla matrícula, influenciada pelos decretos e diretrizes normativas nacionais. Tais ações impulsionaram as práticas no sentido de tornar a escolarização dos alunos com deficiência obrigatória nas escolas regulares, nas classes comuns. Essa reconfiguração teve como eixo a transformação da escola especial pública municipal, que atendia alunos com deficiência, em centro de atendimento educacional especializado. O estudo apresentou como eixos de referência para essa reconfiguração: a mudança no perfil do alunado da educação especial; a elaboração da proposta pedagógica do Centro; a participação da comunidade e da família; a escolarização considerada como um direito do aluno e dever da família e do poder público, além da importância conferida à formação docente abarcando os diferentes profissionais envolvidos nas ações constitutivas do currículo e da política educacional.

Apesar de os gestores entrevistados por Viegas (2014) reconhecerem a transformação da escola especial em um centro como efeito do decreto que possibilitou o financiamento da dupla matrícula, eles desconhecem os impactos financeiros nesta rede pública da matrícula destes alunos no AEE e no ensino regular.

Acosta (2011) realizou um estudo de caso sobre o município de Canoas/RS, dispondo sobre a análise das políticas públicas de inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais nas escolas de ensino fundamental da rede municipal. A autora buscou investigar que ações a Secretaria Municipal de Educação de Canoas implementou na última década quanto à política de Educação Especial na perspectiva inclusiva, propostas em âmbito nacional.

Nas entrevistas com os gestores de escolas e da Secretaria Municipal de Educação foram destacadas as principais ações que contribuíram para a implementação da perspectiva

inclusiva nesta rede de ensino, com destaque ao Decreto nº 1.243 de 14 de dezembro de 2009 de Canoas/RS que criou o Centro de Capacitação em Educação Inclusiva e Acessibilidade (CEIA), vinculado à Unidade de Inclusão, da Diretoria de Educação Continuada e Diversidade da Secretaria Municipal da Educação. O CEIA tem por objetivo o atendimento educacional especializado aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente os matriculados na rede pública municipal de ensino, conforme anuncia do referido decreto.

Outras ações destacadas foram: a implantação do programa de Salas de Recursos Multifuncionais; a criação do Departamento ligado à inclusão na Secretaria Municipal de Educação; a capacitação de professores e profissionais que atuam com a inclusão; a adaptação do espaço físico das escolas (Programa Escola Acessível), oferta de transporte escolar, acesso ao livro acessível; criação do CAS (Centro de Atendimento ao Surdo); criação do cargo de monitor – apoio à inclusão; criação do cargo de intérprete de LIBRAS e instrutor; aprovação do Projeto Estagiários de Inclusão; o Programa BPC na Escola; conclusão da Proposta Político Pedagógica da SME.

Acosta (2011) reconhece a importância do CEIA pelos entrevistados, assim como o avanço nos serviços destinados aos alunos com necessidades educacionais especiais, as contribuições que a implementação das salas de recursos trouxe para a rede, contudo, observa que existe ainda carência no atendimento dos alunos, incluindo os realizados por especialistas da área da saúde. A pesquisadora destaca que a integração dos especialistas que atuam no CEIA e em salas de recursos nas ações de formação dos professores que atuam no ensino regular, na análise conjunta, no apoio e busca de alternativas para as práticas inclusivas ainda ocorrem de forma incipiente. Os resultados apontaram para a necessidade de ampliação na oferta de formação continuada dos professores, investimento na infraestrutura e promoção do atendimento educacional especializado, e o estudo sinaliza para o uso das tecnologias da informação e comunicação acessíveis.

O município de Frederico Westphalen foi investigado por Barreta (2013), objetivando investigar como são implementadas as propostas de políticas públicas de educação especial na perspectiva inclusiva em escolas públicas municipais e estaduais de Frederico Westphalen, além de buscar compreender em que medida os órgãos públicos estão comprometidos com a consolidação dessas políticas. O estudo aponta avanços quanto ao acesso, mas ainda há muitos entraves, principalmente quanto ao AEE substitutivo, ao papel do professor da sala de recursos e à aprendizagem dos alunos com deficiência, além da carência e resistências para a

formação continuada por parte de professores. Na organização dos serviços foi identificado o atendimento ampliado no AEE para alunos com transtornos de aprendizagem e ausência de alternativas para o atendimento deste público. A pesquisadora sugere alternativas para as questões pontuadas aos órgãos públicos responsáveis e, apesar dessas considerações, constatou a presença de políticas públicas que estão favorecendo a aprendizagem dos alunos público-alvo da educação especial neste município.

## **8.6. Em Busca de Uma Síntese**

Neste capítulo foi apresentado um conjunto de teses e dissertações que investigaram por diferentes lentes a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 em diferentes regiões brasileiras. As pesquisas foram organizadas por região geográfica para que fosse possível identificar possíveis disparidades no processo de interpretação e tradução das diretrizes da política nacional em diferentes contextos. A análise do conjunto desses textos possibilitou a reflexão sobre alguns pontos de tensionamento que merecem atenção no atual cenário brasileiro, principalmente quando o Ministério da Educação anuncia uma “atualização” da “Política Nacional de Educação Especial” em 2018, começando pela retirada da “Perspectiva Inclusiva” que identificava a principal diretriz da política.

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) realizou no dia 16 de abril de 2018 uma reunião com o objetivo de discutir modificações na Política Nacional de Educação Especial. Segundo informações do site do MEC<sup>67</sup>, estiveram presentes “entidades nacionais envolvidas na educação especial na área pública”, entre elas, a APAE, para discutir a proposta de “atualização” da Política, “que já tem dez anos”, supondo que a Política está ultrapassada. Merecem atenção e preocupação os slides utilizados nesta reunião para apresentar a proposta do Ministério da Educação para a referida atualização e as justificativas que embasaram tal análise, justificadas por “estudos qualitativos realizados nacionalmente”, sem apresentar as fontes e dados das pesquisas.

Assim, este capítulo ganha relevância ao apresentar pesquisas que analisam a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 nas diferentes

---

<sup>67</sup> <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/202-264937351/62961-politica-de-educacao-especial-devera-passar-por-atualizacao>. Acesso em: 22 jun. 2018.

localidades, apresentando aproximações e distanciamentos com a política nacional, avanços e entraves em suas diferentes configurações.

A análise empreendida neste capítulo apresenta como ponto comum que em todo o território nacional o acesso dos alunos com deficiências e transtornos globais de desenvolvimento às classes comuns do ensino regular aumentou consideravelmente após 2008. Já os indícios de matrículas de alunos com altas habilidades ou superdotação ainda carecem de maiores estudos e possibilidades de identificação.

O direito à educação, que antes da disseminação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 era negado a uma grande parcela da população, passa a se efetivar cumprindo com um dispositivo constitucional que considera a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família<sup>68</sup>. Apesar das diretrizes políticas que sinalizaram para a transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos, o que foi observado nas pesquisas desenvolvidas nas mais diversas localidades do país é que, apesar dos avanços e das modificações significativas na organização dos sistemas de ensino e no interior das escolas, permanecem resistências para a inclusão de todos no ensino comum.

Neste sentido, a manutenção dos sistemas segregados de ensino, assim como a influência de diversos atores que ainda defendem a segregação de uma parcela do público-alvo da educação especial, os interesses envolvidos, a participação das instituições privadas filantrópicas na gestão e no financiamento da educação pública, são aspectos que emergem das pesquisas analisadas. Este aspecto foi mais significativo nos estados da Região Sul, com destaque ao Paraná, mas se configurou, também, no cenário catarinense, principalmente como fator de influência na gestão estadual. Em municípios do estado do Rio Grande do Sul, além da presença das instituições privadas, dos convênios e parcerias, a continuidade do funcionamento na esfera pública de escolas e classes especiais são aspectos que indicam um distanciamento maior com as diretrizes nacionais, se considerarmos outros estados e regiões do país.

A justificativa da “necessidade” das parcerias, convênios e financiamento público de matrículas para o atendimento educacional especializado em instituições privadas foi um

---

<sup>68</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988)

elemento destacado em pesquisas realizadas nos Estados de Santa Catarina e Espírito Santo, com um diferencial que no Espírito Santo, as diretrizes normativas orientam para o funcionamento das instituições especializadas apenas para a oferta do atendimento educacional especializado, complementar ou suplementar à escolarização, não sendo registradas matrículas no ensino exclusivamente especializado (as classes e escolas especiais), conforme Sinopses Estatísticas da Educação Básica consultadas (INEP, 2017).

Contudo, essas instituições continuam recebendo recursos públicos por meio de convênios para a oferta do AEE. O estudo de Oliveira (2016) indicou que ao deslocar recursos públicos para a esfera privada, o governo amplia as mazelas e a precarização das escolas públicas que já sofrem com a carência de recursos.

A carência de estudos sobre financiamento da Educação Especial não possibilitou a amplitude da análise e da importância que este tema apresenta. Contudo, chama a atenção a falta de informação, por parte dos gestores, sobre o impacto do financiamento da dupla matrícula para as redes municipais. Como sinalizado por Viegas (2014), os gestores do município investigado tomaram a decisão de matricular todos os alunos no ensino comum, transformar a escola especial municipal em um Centro de Atendimento de AEE, em virtude das diretrizes normativas que possibilitaram o duplo financiamento, mas desconheciam o impacto da dupla matrícula nas finanças municipais.

Com exceção da Região Centro-Oeste, conforme indicado nos estudos apresentados, as redes públicas municipais concentram o maior contingente de matrículas do público-alvo da Educação Especial no país, principalmente após 2008 com a publicação da Política em pauta. Assim, o investimento em investigações em redes públicas municipais sobrepõe no cenário nacional e justifica a necessidade da continuidade de estudos.

Entre os temas abordados nas pesquisas, ganha relevo estudos de implementação e configurações de alguns programas ministeriais, com destaque ao Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, ao BPC na escola, ao Programa Escola Acessível, Transporte Acessível, Livro Didático Acessível e ao Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade (já extinto). Esse último, muito enfatizado nos estudos pela relevância que ele teve na disseminação das diretrizes da Política em todo o território nacional e por atuar na formação continuada de professores e gestores públicos. Continuar investigando os efeitos que esse programa provocou e o impacto do seu término para as redes municipais de ensino,

assim como a falta de recursos para a manutenção dos demais programas citados, são aspectos destacados nesta investigação.

Em relação à estrutura de serviços de educação especial, suas configurações e aos profissionais de apoio, as pesquisas analisadas mostram o avanço na estruturação das redes de ensino para a oferta de serviços. Apesar disso, algumas disparidades foram observadas considerando as regiões brasileiras. A Região Norte do país, caracterizada por apresentar maior percentual de matrículas em áreas não-urbanas, com grandes dificuldades de acesso pelas equipes gestoras estaduais, e em algumas localidades, como no município do estado do Acre investigado por Nascimento (2014), que apresenta ainda a rotatividade dos profissionais como um grande empecilho. Além disso, a precarização do trabalho dos profissionais da educação especial, contratados por meio de contratos temporários, ampliam as dificuldades para a estruturação dos serviços. Nas pesquisas que investigaram outras regiões do país, a falta de profissionais de apoio, a contratação de temporários, de estagiários e a terceirização sinalizam a precarização do trabalho e da carência de investimentos públicos na educação pública. Por outro lado, ampliam-se as parcerias público-privadas, contratos e convênios entre governos e entidades privadas para a oferta de serviços, mesmo em redes bem estruturadas e que contam com profissionais efetivos para atuação na Educação Especial, como por exemplo, em Santa Catarina. Neste aspecto, entende-se que seja necessária a ampliação do debate sobre a atuação pública na estruturação dos serviços de educação especial nas redes de ensino, assim como o entendimento sobre o papel dos profissionais que atuam como apoio à inclusão, formação e a forma como são contratados.

O atendimento educacional especializado, sem dúvida alguma, foi o tema mais discutido nas pesquisas que analisam as configurações da política e dos serviços de Educação Especial. A análise dos dispositivos legais, nacionais ou locais, que orientam quanto às diretrizes operacionais deste dispositivo pedagógico, ganhou destaque nas pesquisas desenvolvidas em todas as regiões do país. Alguns aspectos preponderam nestas discussões, entre eles: a forma substitutiva observada em várias escolas; a dificuldade do acesso em turno inverso ao da escolarização, principalmente em áreas não-urbanas; a ausência da institucionalização do AEE nos projetos políticos das escolas; a falta de articulação do AEE com o ensino comum, principalmente quando ele ocorre em outras escolas, centros ou instituições conveniadas; a ampliação do público-alvo nos atendimentos em relação às diretrizes nacionais. Este último aspecto surge em localidades onde os dispositivos legais

orientam para um público-alvo diferenciado da Política nacional (como no estado do Paraná), ou em virtude da ausência de serviços destinados aos alunos que apresentam dificuldades ou transtornos específicos na aprendizagem.

A formação continuada, um dos aspectos mais relevantes para o fortalecimento da perspectiva inclusiva nas redes de ensino, se mostrou como o mais frágil em todas as regiões brasileiras nos estudos considerados para a análise. Entre os achados de pesquisa destacam-se: a ausência de propostas de formação continuada; a superficialidade das abordagens; pouca participação dos professores do ensino comum, sendo que na maioria dos casos as formações são ofertadas somente para professores do AEE; ausência de planejamento na gestão pública de uma política de formação continuada a todos os profissionais da educação. Situação agravada pela falta de formação de gestores públicos, rotatividade de gestores, mudanças de governo e pelo término do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade.

A Região Sul do Brasil caracteriza-se por apresentar os menores percentuais de matrículas do público-alvo da educação especial no ensino comum, com maior evidência no estado do Paraná, onde as normativas educacionais relativas à Educação Especial se afastam consideravelmente das diretrizes nacionais. Também é a Região que apresenta grande vínculo com as instituições privadas que ofertam a modalidade Educação Especial substitutiva, além da continuidade de escolas públicas exclusivas nessa modalidade.

As evidências das singularidades locais na instituição da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva reafirmam que as desigualdades das regiões brasileiras, as condições materiais, valores, formas de experiências, recursos, compromissos locais existentes, velhas políticas e dinâmicas interpretativas diversas, entre outros fatores contextuais implicaram diretamente nas configurações que a Política assumiu em cada localidade.

A reflexão sobre os avanços e fragilidades que resultaram nos diferentes processos de implementação nas redes de ensino investigadas nas teses e dissertações analisadas neste capítulo apresentam importantes contribuições para o avanço da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

No próximo capítulo são discutidas as diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e a visão dos autores sobre o processo de formulação das diretrizes e suas implicações para a promoção de sistemas educacionais inclusivos no Brasil.

## **9. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA E A VISÃO DOS AUTORES / ATORES:**

As entrevistas realizadas com integrantes do grupo de trabalho que elaborou a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 visaram discutir o processo de formulação deste documento orientador, refletindo acerca das influências, concepções, processos de gestão, marcos políticos e normativos, entre outros elementos que possibilitaram a elaboração daquelas diretrizes da educação especial anunciadas em 2008.

Para a elaboração do roteiro de entrevistas consideraram-se as abordagens para estudo de políticas públicas: Modelo dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2006a; 2006b) e o Ciclo de Políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, BOWE, 1994).

O Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon contribui para a compreensão do processo de formulação e modificação de políticas públicas, estabelecimento de agendas, identificação de problemas, processos de escolhas de alternativas, dinâmicas e estratégias que constituem os processos de formulação de uma política pública.

O autor Stephen Ball amplia a reflexão sobre a natureza das políticas educacionais, considerando a complexidade da temática e do estudo da trajetória das políticas. Conforme referencial do Ciclo de Políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL; BOWE, 1994), a trajetória não linear das políticas perpassa os contextos: de influência, da produção do texto e da prática, configurando-se como texto e discurso.

Como texto, a política é a representação codificada de maneira complexa, forjada em contextos de múltiplas influências entre atores, ideias e instituições em disputa. Como discurso, a política limita, constrange, em um processo em que somente algumas vozes e agendas são legitimadas.

Para Mainardes, Ferreira e Tello (2011) esse processo de disputas por hegemonia que ocorre no processo de formulação de uma política traz desafios aos pesquisadores que buscam compreender os contextos e relações que as produzem.

Assim, a análise de documentos de políticas não é algo simples, pois demandam pesquisadores capazes de identificar ideologias, interesses, conceitos empregados, embates envolvidos no processo, e vozes presentes e ausentes, entre outros aspectos. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o

efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. Desse modo, com base em Foucault, Ball explica que as políticas podem tornar-se “regimes de verdade”. Na prática, os atores estão imersos numa variedade de discursos, mas alguns discursos serão mais dominantes que outros. (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 156-157)

Sobre o contexto da produção do texto, Lopes e Macedo (2011) refletem: “o fato de os textos serem produzidos em meio a negociações e acordos entre posições, por vezes contraditórias, redundam em uma *bricolage* textual que torna o controle difuso” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 259).

Dessa forma, o diálogo com os atores/autores foi de suma importância para ampliar o conhecimento acerca do processo de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva desde dentro. O resgate das memórias, sentimentos, tensões, relações entre os participantes trouxe para a reflexão elementos da subjetividade e implicação dos atores do processo, elementos que complementaram o resgate histórico e documental intensamente explorado nesta tese.

Retomando os pressupostos do Pensamento Sistêmico, base epistemológica que orienta este caminho investigativo, reafirmam-se os princípios teóricos da impossibilidade de uma verdade única, tendo em vista que todas as teorias são limitadas, entretanto, a aproximação de modelos e conceitos favorece a construção de explicações parciais e aproximadas (MORIN, 2002). Colocando o foco nas relações podemos perceber configurações que se repetem indicando um padrão de relações (BATESON, 1986) e processos relacionais que são produto e produtores de novos contextos e sentidos.

O diálogo buscou discutir em termos de eixos e temas centrais, colocando em evidência pontos polêmicos e disputas em torno da formulação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. Ao final, reflete sobre os impactos, resistências e efeitos resultantes do processo de formulação das diretrizes a partir da ótica dos atores que participaram diretamente da elaboração do texto da Política.

Foram entrevistados cinco integrantes que atuaram no grupo de trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 555/2007, sendo duas gestoras da SEESP/MEC e três pesquisadores vinculados a Universidades brasileiras, sendo estes:

- Claudia Pereira Dutra – MEC/ SEESP Secretária de Educação Especial (Entre 2003 a 2011) e Secretária SECADI/MEC (2011 – 2013).
- Cláudia Maffini Griboski – MEC/SEESP Diretora de Políticas de Educação Especial (2004 – 2009).
- Claudio Roberto Baptista Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.
- Soraia Napoleão Freitas Professora da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.
- Rita Vieira de Figueiredo Professora da Universidade Federal do Ceará – UFC.

O roteiro de entrevista, que se encontra em anexo, foi inspirado nas abordagens de análise de políticas explicitadas em capítulos anteriores – Modelo de Múltiplos fluxos de Kingdon e Ciclo de Políticas. As entrevistas foram realizadas utilizando recursos virtuais, gravadas em áudio e transcritas para efeitos de análises.

Em um primeiro momento da investigação buscou-se compreender como e por que em determinado momento a política de educação especial passou a integrar a agenda governamental, e o que tornou a questão (educação especial) um problema priorizado na agenda do governo.

Neste aspecto, considera-se que as influências internacionais, o ambiente político do país, os movimentos sociais, as concepções de educação e de pessoa com deficiência que estavam em discussão no mundo e no Brasil, as pesquisas que estavam sendo realizadas nas universidades brasileiras, entre outros, contribuíram com a constituição do cenário que levou a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva para a agenda governamental, de acordo com os relatos dos entrevistados apresentados a seguir.

**Claudia Dutra:** *o Brasil vivenciava um clima de discussão, de debate, de interesse acadêmico em torno das experiências de educação inclusiva e dos debates conceituais. Então, a agenda política se estabelece exatamente no contexto de uma efervescência da discussão acadêmica, da discussão pedagógica que se dava no país, ou seja, mudança da concepção de educação especial, da concepção de organização da educação especial para as pessoas com deficiência influenciada por uma mudança de concepção acerca da própria deficiência. Em 2006, nós já temos uma convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência. Então isso aí dá um norte da mudança conceitual que se vivenciava e ao mesmo tempo no contexto mundial de reelaboração de marco políticos e legais acerca dos direitos das pessoas com deficiência. Um terceiro elemento dentro desse contexto é a conjuntura política nacional. No Brasil se iniciava um governo que assumiu como compromisso uma política de inclusão, de inclusão social e educacional, que a educação especial entendia nesse momento que deveria estar*

*inserida em um projeto político educacional que se iniciava no país com uma agenda forte. Não poderia ficar fora e deixar de fazer o seu debate e a sua elaboração para uma agenda que se colocou como uma agenda de ampliação do acesso à educação para todos e a educação especial não podia ficar fora dessa agenda. Então se inseriu no contexto político essa agenda de educação nacional.*

Em relação ao contexto político, elementos como mudanças de governo, que resultam em mudanças nos ministérios, na organização da estrutura organizacional e de concepções são referidos neste contexto de influência e formação da agenda. Embora o texto da política começasse a ser elaborado pelo grupo de trabalho em 2007, para Claudio Baptista o processo que influenciou e possibilitou a formulação daquelas diretrizes divulgadas em 2008 teve início muito antes, com o debate sobre a perspectiva da educação inclusiva se intensificado a partir de 2003, no início do Governo Lula. Contudo, desde 2001, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a Resolução nº 02/2001 já provocava intensos debates nas redes de ensino, quando o Conselho Nacional de Educação orientou a matrícula de alunos com deficiência nas escolas regulares, conforme trecho citado: “cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais” (BRASIL, 2001b). Baptista apresenta um importante aspecto quanto à interpretação das políticas pelos atores que a implementam, o que torna os professores e gestores atores ativos nesse processo, segundo o referencial do Ciclo de Políticas utilizado nesta pesquisa.

**Claudio Baptista:** *O que acontece com a perspectiva da educação e acontece a todos da educação pública a partir de uma mudança significativa que ocorre na passagem do governo Fernando Henrique para o governo Lula em 2002. Acho que tudo indica, daquilo que a gente conhece, seja do ponto de vista do acompanhamento das políticas ou dos estudos realizados que já no primeiro governo Lula, há uma mudança no ponto de vista do direcionamento da gestão, no que significa o movimento ou a atenção ao setor da gestão pública. Então a gente vai observar mudanças que vão da habitação, do trabalho, da saúde e evidentemente da educação também. Essas mudanças, claro que chegaram à educação especial. Elas vão assumindo força de 2003, mas elas vão se reunindo com todos nós definidos, eu diria, entre 2003 e 2007 até o momento que é a discussão se efetiva da política. Nós temos que considerar que as diretrizes que regiam o país naquele momento eram diretrizes muito mais liberais associadas ao governo Fernando Henrique e do ponto de vista da educação a gente tinha como diretriz muito importante a política de 1994 e como normatividade a gente tinha a resolução de 2001 do Conselho Nacional de Educação, que antes de 2003 teve a sua importância por que já anunciava a inclusão como diretriz, embora com todas as ressalvas que nós sabemos. Ela produziu mudanças, já antes que o governo Lula iniciasse, já havia mudanças em curso em decorrência da resolução de 2001, porque ela foi lida por parte de muitos gestores como se a partir então, de 2001, a educação especial devesse ocorrer como apoio e como suporte do ensino comum, que seria o lugar prioritário para os alunos com deficiência.*

Rita Vieira lembra que o direito à educação para todos era uma das bandeiras do governo que iniciava em 2003 e que este direito já estava previsto na Constituição Federal desde 1988.

**Rita Vieira:** *então eu considero que um dos aspectos que foi assim muito importante, motivador eu diria, a questão do acesso à educação. Porque o contexto do Lula, ele já entrou na gestão com esse motivo, com essa demanda. Então todas as crianças teriam que ter acesso à educação. Todas as crianças têm o direito de estar na escola. Então penso assim, com o governo Lula entrou essa proposta, que seria uma garantia de que a escola era para todos. Então o fato de haver restrição na escolarização para algumas crianças ou pra algum público da escolaridade brasileira, do alunado brasileiro. Seria uma contradição em relação à proposta de governo, ao programa de governo do presidente Lula. Então a política, ela vem com muita motivação, a mobilização pra política, ela vem muito nessa necessidade de que se faça cumprir uma proposta de plano de governo, que era abrir a escola, criar acessibilidade pra todas as pessoas. ... Nós tínhamos um instrumento legal de muita força que é a própria Constituição Federal, porque na Constituição Federal esse acesso está garantido. Que todas as crianças brasileiras tenham acesso à educação. Está garantido pela Constituição Federal. Outro aspecto que fica muito claro é a questão da educação especial. Aí a política, eu acho que o ganho mais importante dela é ter deixado claro que é de competência da educação do ensino comum que implica na escolarização do aluno, de todo alunado brasileiro, desde a criança da educação infantil...*

O Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade (MEC/SEESP), iniciado em 2003, segundo os entrevistados, representou importante estratégia para o delineamento da perspectiva inclusiva como princípio orientador aos sistemas de ensino e para a formulação de novos conceitos que estivessem em sintonia com o reconhecimento da educação especial como apoio. A formação de gestores e professores do Programa utilizou-se da metodologia de multiplicadores para promover a educação especial em uma perspectiva inclusiva, com a realização de vários seminários nas diversas regiões do país, contando com a presença de integrantes que viriam a constituir o grupo de trabalho no processo de elaboração do texto da Política iniciado em 2007.

**Claudia Dutra:** *o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade é precursor da própria elaboração da política. Um dos primeiros programas elaborados a partir de 2003 foi o Programa Educação Inclusiva: direito à Diversidade que iniciou com mais de 100 municípios polos e que mais adiante se tornaram 142 municípios polos. Esse movimento possibilitou fazer uma discussão nacional. Uma discussão em todos os estados e com possibilidade de participação da totalidade dos municípios. A elaboração da política tem a ver com esse programa porque o objetivo desse programa foi a discussão da transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos. Esse foi o objetivo do programa, então o programa já apontava para uma meta que era elaborar um novo documento. Um novo marco legal do país, um novo marco educacional do país, porque o marco legal já estava posto a partir da constituição e depois com a radicação da convenção dos direitos das pessoas com deficiência. Um novo marco educacional do país então ele já era apontado, ou seja,*

*como transformar os sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos? Discutiu-se marcos legais, concepção pedagógica, organização dos sistemas de ensino. Então esse debate todo ele vinha ocorrendo desde 2003, após se formou o grupo de trabalho. Boa parte da elaboração, das provocações, da análise de dados, análise de experiências, já havia sido feitos de maneira extensa a partir dos programas de educação inclusiva. Então esse programa é sem dúvida um marco estruturante para a política nacional do país, ou seja, a possibilidade de educadores de todo o Brasil inteiro se reunirem e debaterem educação especial e, principalmente, reunir professores da educação regular, das classes comuns do ensino regular pra discutir a educação especial que se encontrava dentro de um modelo muito apartado da educação regular. Então, essa foi uma oportunidade a educação especial se aproximar da escola comum. Não apenas como aquela que resolvia os problemas da educação comum, mas fazendo parte da educação e do ensino regular como um todo.*

A política foi sendo tecida com a articulação de diversos atores da SEESP, gestores, professores, pesquisadores e entidades. Essa estratégia produziu efeitos, constituindo um ambiente favorável à implementação de novas diretrizes educacionais no país.

**Claudio Baptista:** *Acho que é um programa que pode ser considerado central. É um programa que pelo modo que foi instituído nos anuncia que os gestores da época tinham essa dimensão de que em alguma medida era necessária uma mudança das ideias, vamos dizer assim, daqueles diretamente implicados do cotidiano das redes, dos sistemas educacionais, das escolas. Acho que o programa faz isso. Ele institui um grande mapa de municípios polo, das articulações e, pelas suas características, ele de fato produziu efeitos desse tipo. Podemos afirmar isso, embora do ponto de vista das pesquisas nós vamos encontrar certa polêmica com relação a essas diretrizes. Eu particularmente acho que ele produziu efeitos. É como se ele fosse construindo um tecido no qual as alterações pudessem ser consolidadas e passassem a ter espaço inclusive para as alterações no plano normativo que acontecerão logo depois da política de 2008, como conjunto de diretrizes.*

A relação e a atuação dos “atores visíveis” (KINGDON, 2006a), gestores do MEC e diretores das secretarias, assim como as alterações de ministros na pasta do MEC no período de 2003 a 2007 também foram refletidas nas entrevistas, que destacaram os programas estruturantes para a configuração da agenda política governamental. A ampliação dos recursos e programas da SEESP e a articulação com outras diretorias e secretarias do MEC foram resultados de uma gestão articulada da Secretaria de Educação Especial com as demais secretarias e diretorias responsáveis pelas demais modalidades, níveis e etapas da educação, com destaque para a secretaria responsável pela Educação Superior.

**Claudia Griboski:** *O princípio da inclusão sempre esteve muito claro na gestão governamental. Então, a troca de ministro né Cristóvão para o Tarso e depois para o Haddad... Dentro da secretaria [SEESP] a gente não sentiu o impacto, até porque não houve mudança na condição da secretaria. Tanto a Claudia Dutra, quanto eu, continuamos. Não houve descontinuidade do nosso planejamento e também não houve descontinuidade da priorização governamental. Então, ao contrário, a gente foi conquistando mais espaços. Como eu te falei, o fato de termos conquistado a estrutura da secretaria,*

da diretoria, o orçamento que foi se ampliando. Ele é resultado desse trabalho que foi crescendo dentro da secretaria, dos resultados efetivos que a gente demonstrava porque a gente via os dados do CENSO e se demonstrava que a cada ano havia um crescimento das matrículas da classe comum no ensino regular. A gente era resultado efetivo das ações que vinham sendo realizadas. Então com isso... Nenhum momento nós sentimos alguma descontinuidade, pelo contrário sempre houve mais investimentos e credibilidade na política de educação especial. Internamente nós buscávamos muitos projetos em parceria com as outras secretarias. Então nós tivemos projetos com a secretaria de educação superior. Destaque para o programa INCLUIR. Foi a oportunidade de chegar na educação superior que nós precisávamos discutir a formação de professores, a acessibilidade pra o ingresso dos estudantes no nível superior já que eles estavam avançando nos níveis de ensino. Eu lembro que teve uma época que nós podíamos contar os alunos surdos na educação superior. Eram cinco alunos, algo assim, muito pouco, e aí a gente fez o programa INCLUIR. A gente recebia os projetos que eram um apoio, uma parceria, da SESU e da CAPES. O recurso era da CAPES, do PROESP, o Programa Especial de Formação. Esses recursos, então, nós pedimos que fosse por universidade e nós constituímos um grupo onde cada universidade tinha que criar um núcleo de acessibilidade... Nós tivemos também projetos em parceria com a Secretaria de Educação Básica. O grande projeto que eu acho que alavancou muito a educação inclusiva, que foi criado em 2003, logo no início da gestão, foi o Programa Educação Inclusiva e Direito à Diversidade. Nós já tínhamos a parceria com a universidade, com a diretoria e aí criamos a parceria com os municípios e estados.

**Claudia Dutra:** a gestão do ministro Cristóvão Buarque foi uma gestão curta. Mesmo assim, nesse período a educação especial já iniciava com alguns programas. Teve o programa do PROESP que ali foi desenvolvido já tendo como um dos parâmetros de análise a promoção de pesquisas na perspectiva da educação inclusiva. Tivemos a instituição do GT de trabalho pra regulamentação da lei de libras que o decreto da regulamentação é de 2005, se eu não me engano. Nós, em 2003, já começávamos a fazer, dar início ao grupo e trabalho pra regulamentação da lei de libras que foi coordenado pelo MEC. Então, envolvendo outros setores governamentais e não governamentais, mas coordenado pelo MEC, o grupo de trabalho de regulamentação da lei de libras. Assim como o programa educação inclusiva: direito à diversidade. Então, nós já tivemos um espaço de trabalho positivo desde o início da gestão do ministro Cristóvão Buarque, que em tese tenha sido uma gestão bastante curta. O desenvolvimento do trabalho posteriormente com o ministro Tarso Genro foi um trabalho que vinha em uma crescente, tanto de um ministro pra o outro nós não tivemos nenhuma retenção em termos da política, pelo contrário foi se expandindo. O ministro Tarso Genro já ficou, logo que assumiu, bastante impressionado com as alterações em termos de avanço da política educacional na educação inclusiva, avanço de matrícula, acompanhamento da educação especial com uma dinâmica voltada pra fortalecer o sistema regular de ensino e isso nos possibilitava avançar. O ministro Fernando Haddad vai ter um papel muito importante: primeiro porque foi uma gestão duradoura, uma gestão que teve uma continuidade e uma gestão onde o próprio ministro convocou o grupo de trabalho. O próprio ministro aceitou o desafio de que educação especial escrevesse um documento pra orientar a organização do ensino. Então, nessa gestão, é uma gestão que não só nos possibilita ter uma agenda de trabalho voltada para a elaboração do documento, como nos possibilita dar consequência desse documento com um conjunto de ações que passaram a ser desenvolvidas pelo ministério da educação. Foram mudanças profundas e estruturantes que aconteceram na gestão do Haddad, para além do documento que eu considero fundamental nesse entrelaçamento com as diversas esferas da política local. Enfim, mais a nível macro, e também porque esse conjunto de ações que passa a ser desenvolvido vai estabelecer uma relação mais forte entre governo federal e os sistemas de ensino municipais e estaduais para a efetivação do que estava posto na política. Então, acho que esse é um papel importante essa gestão porque foi uma gestão que envolveu uma mudança estrutural no MEC em relação aos sistemas de ensino no que tange à gestão, ao apoio do governo federal aos sistemas de ensino para a sua estruturação.

A estrutura da organização do MEC e a posição que a SEESP ocupou nas gestões dos Ministros Cristóvão Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad também foram objeto de reflexão, para além do contexto de formulação da política, mas da gestão da SEESP como um todo. A educação especial tinha a SEESP como órgão gestor, secretaria responsável pelas políticas de educação especial até 2011. Após esse momento, houve a inserção da secretaria de educação especial na SECAD que passou a ser intitulada SECADI<sup>69</sup>. Nesse sentido, houve questionamentos: o fato de a educação especial ter pertencido a uma pasta exclusiva sinalizava maior importância (lugar de destaque) para a área da Educação Especial no conjunto das políticas de diversidade nesse período?

**Claudia Dutra:** *Eu estive à frente da gestão da educação especial por 10 anos. Do início de 2003 até final de março de 2013 na educação especial [SEESP e depois SECADI]. A minha avaliação é que a educação especial nas mudanças em termos de estrutura ela ganhou um espaço. Permanentemente ela foi avançando e explico isso. A educação especial era uma secretaria e depois ela passa a ser uma diretoria. A princípio isso poderia parecer que ela teve um desprestígio ou alguma coisa relacionada à perda de espaço, de potencialidade, qualquer coisa. Eu não avalio dessa forma. Essa mudança de secretária para diretoria tem muito mais a ver com a evolução e o avanço em termos da concepção educacional. O MEC criou a SECAD em 2004 na gestão do ministro Tarso Genro. Uma secretaria que também foi muito fortalecida na gestão Fernando Haddad. Ela começa a debater a questão das diferenças na escola. A questão das políticas específicas do atendimento a diversidade, a diversidade humana e política conceitual em termos de diversidade social, regional. Então a educação especial começou a ser compreendida que ela se fortaleceria em uma gestão como a da SECADI. Então eu avalio essa nossa mudança de secretaria pra diretoria muito mais como um avanço e uma mudança de concepção. A educação especial em relação a prestígio, espaço, recursos, ela é uma secretaria que avançou tremendamente. Ela era uma secretaria, mas apesar disso, tinha um recurso infinitamente menor do que qualquer outra secretaria do Ministério da Educação [refere-se ao primeiro ano à frente da SEESP- 2003]. Tinha pouquíssimo recurso, pouquíssimos programas e projetos. Em 2003, a ênfase, quase uma exclusividade, de apoio a projetos de instituições filantrópicas e um recurso muito reduzido. A educação especial cresce em termos do orçamento, da expansão de suas ações e na sua participação conjunta com as demais etapas e modalidades.*

**Claudia Griboski:** *Na minha opinião, o lugar correto da SEESP, se fosse pra deixar de ser secretaria, seria ter ido compor uma diretoria na educação básica e uma na educação superior, porque a inclusão, ela acontece nas etapas da educação básica e superior. O fato dela ter ido pra SECADI junto com outros atendimentos de públicos que são esses que necessitam de políticas específicas, diluiu o orçamento, sem dúvida, porque aí não têm mais... Diluiu não só o orçamento, como o enfoque.*

---

<sup>69</sup> SECAD – Secretaria de Educação a Distância, Alfabetização e Diversidade: foi um órgão componente da estrutura administrativa do Ministério da Educação (MEC) e foi criada no ano de 2004, durante a gestão do ministro Tarso Genro.

**Claudio Baptista:** *O fato de existir uma secretaria específica é algo que nós, da educação especial brasileira, vamos ver que não foi esse o único momento em que existiu essa secretaria. Isso já tinha acontecido, depois deixou de ser, e agora deixou de ser de novo uma secretaria específica. É claro que a existência de uma secretaria diretamente ligada ao ministério dá força para instituir um status em torno da pessoa que ocupa esse espaço, dá uma visibilidade pra projetos que são específicos. Eu reconheço que é um assunto complexo porque todas as diretrizes pleiteavam a compreensão que a educação especial faz parte da educação no geral, então, no momento que você tem uma mudança de gestão que aproxima, supostamente, não deveria existir um enfraquecimento. Eu acho que esse enfraquecimento se deu mais por conta de um conjunto de forças políticas externas ao próprio ministério da educação... Eu não consigo perceber que tenha sido apenas a mudança para uma diretoria que passa a integrar outra secretaria mais ampla. Inclusive porque a gente observa que a gestora da SEESP passa a ser, nesse momento, a gestora desta secretaria mais ampla. [...] a própria gestora que se ocupava da educação especial por vários anos passa a ser aquela responsável por uma nova secretaria que tem a diversidade como organizadora.*

Percebem-se, nos recortes elencados, diferentes opiniões sobre a posição que a educação especial ocupou na estrutura do Ministério da Educação, contudo, identifica-se a forte presença da Secretária Claudia Dutra nesse processo. Registra-se também a questão dos aportes financeiros destinados às secretarias e aos programas, tendo havido uma diluição de recursos da educação especial com outras políticas que compunham a SECADI.

Sobre o financiamento da Educação Especial no âmbito do FUNDEB, embora nas diretrizes da política não tenha sido abordado, o tema foi amplamente debatido, conforme relato transcrito abaixo da Secretária Claudia Dutra. A Lei do FUNDEB (Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007), que teve origem na Medida Provisória MPV nº 339/2006 de autoria do executivo, teve a participação efetiva da SEESP no seu processo de elaboração, objetivando o financiamento das matrículas de alunos atendidos pela educação especial em classes comuns do ensino regular, conforme a perspectiva educacional inclusiva. O financiamento do atendimento educacional especializado no âmbito do Fundeb foi tratado por meio de Decretos<sup>70</sup> após a elaboração da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008.

**Claudia Dutra:** *Isso vai estar presente especialmente no debate do FUNDEB, que nós vamos ter uma alteração profunda em relação ao tratamento em educação especial que não só ela adquire um espaço em termos do recurso destinado ao FUNDEB, como ela também inverte uma lógica da política anterior. A política anterior privilegiava o contrário do que tá disposto nos marcos legais... Ela privilegiava o atendimento da educação especial substitutivo à escola comum. Não existia um recurso destinado à inclusão no ensino regular, absolutamente nenhum no FUNDEF, ao contrário tinha pra*

<sup>70</sup> Decreto nº 6.571/2008 substituído pelo Decreto 7.611/2011 que dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências.

*escola e classe especial. Então o espaço que a educação especial vai ganhando é esse espaço de estar no centro da política. Vai ser discutido o PDE lá vai estar a educação especial com um conjunto de programas. Vai ser discutido FUNDEB, lá está a educação especial querendo saber qual o espaço da educação especial em uma perspectiva inclusiva pra construir com o recurso do FUNDEB, uma mudança do sistema educacional. No meu ponto de vista, a educação especial cresce na medida em que ela vai integrando e não mais sendo uma pasta a parte para tratar de alguns projetos de instituições filantrópicas e se torna de fato uma modalidade que perpassa todas as etapas, níveis e modalidades.*

Percebe-se que aos poucos a Educação Especial, que era uma modalidade da educação apartada das demais, vai sendo reconhecida e se integrando também no âmbito da gestão do MEC com as demais secretarias e diretorias, representando avanços quanto à ampliação de espaços de articulação e recursos na perspectiva educacional que se instituiu no país. A análise dos relatórios de gestão da SEESP no período de 2004 a 2007 demonstram a evolução dos recursos destinados à gestão da Educação Especial e aos programas e projetos desenvolvidos por essa secretaria, com ênfase no ano de 2007, quando as Resoluções do CD/FNDE nº26/2007<sup>71</sup> e nº 27/2007<sup>72</sup> foram publicadas, destinando recursos para formação continuada de professores, gestores, acessibilidade e aquisição de materiais didáticos e de acessibilidade.

**Claudia Dutra:** *Nós vamos ter nesse processo que eu considero de avanço da educação especial, nós vamos ter pela primeira vez uma política pra educação superior no país. Uma política de educação especial pra educação superior com os projetos de núcleos de acessibilidade nas universidades. Quando se constrói uma política nacional com uma rede nacional de formação de professores, a educação especial vai ter nessa política nacional, nessa rede nacional de formação de professores, vai ter o seu espaço e por meio dessa rede vai conseguir avançar em termos de formação de professores que também é uma formação muitíssimo restrita no país. Então, são esses exemplos aí que eu ilustro e que eu chamo que a educação especial teve um contexto de bastante avanço em termos, não diria de prestígio, mas de um espaço dentro de uma agenda política educacional como a que vinha sendo construída com recursos e também com uma abordagem. A educação especial tinha uma abordagem de estar fazendo processos paralelos, ou seja, discutir esse programa de livro didático, programa de livro didático no país tem há mais de 50 anos, e nós tínhamos um pequeno projeto de um recurso destinado para fazer alguns livros em Braille. Era um projeto importante porque supria algumas necessidades, mas totalmente apartado da política nacional de livro didático. Quando se discutia livro didático a educação especial estava fora e depois ela tinha um pequeno projeto pra produzir alguns livros em braille insuficientes e onde não eram produzidos os mesmos livros que os demais alunos da escola tinham. Então, o processo de transformação da política buscou que, na elaboração, na formulação de todo projeto educacional no país, a educação especial fizesse parte,*

<sup>71</sup> Resolução/CD/FNDE nº 26, de 15 de junho de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos educacionais da Educação Especial, no exercício de 2007.

<sup>72</sup> Resolução/CD/FNDE nº 27, de 15 de junho de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos de formação de gestores e educadores, no âmbito do Programa Educação Inclusiva: Direito a Diversidade, da Secretaria de Educação Especial, no exercício de 2007.

*integrasse, a elaboração e a formulação de políticas, ou seja, não se tratava mais de adaptar programas que foram criados aos demais alunos como o de livros, mas de formular programas que já tivesse uma concepção de acessibilidade e inclusão desde a sua formulação. Então, eu acho que o programa de livro didático pra mim é um dos programas que são mais ilustrativos de como a educação especial tinha que correr atrás de algo que era formulado pra os demais alunos sem nenhuma perspectiva inclusiva de acessibilidade.*

Considerando o humor nacional como o sentimento que predomina na sociedade em um dado momento sobre certas questões e que pode favorecer ou não a germinação de certas ideias (KINGDON, 2006a), possibilitando a adesão, motivação, resistência a certas ideias que se expressam nos movimentos sociais, no processo eleitoral, na opinião pública, nas pressões sobre o Legislativo. Nesse sentido, os entrevistados citados abaixo refletiram sobre os movimentos mobilizados com a formulação de novas diretrizes para a educação especial, como ocorreu em 2007, durante os debates geradores da Política Nacional de Educação Especial de 2008, com os embates no âmbito do legislativo e demais instâncias governamentais e não governamentais. Refere-se aqui às APAES e outras instituições, associações, federações. Nesse processo, o Ministério público e conselhos ligados às pessoas com deficiência, entre eles, o CONADE<sup>73</sup>, participaram de debates públicos, naquele momento histórico. Além disso, institutos pertencentes à estrutura do Ministério da Educação também sofreram modificações em suas diretrizes e atuação (IBC- Instituto Benjamin Constant e o INES-Instituto Nacional de Educação de Surdos). Estas ações também propiciaram a tessitura de um terreno propício à construção de uma nova perspectiva educacional.

**Claudio Baptista:** *Essa ideia de humor nacional, eu acho que a gente pode pensar sob dois planos. Por um lado, o mundo mudava. Você mesma destacou com muita pertinência a questão da convenção, naquilo que acontecia no Brasil de intensificação da inclusão escolar como eixo organizador da educação, mas isso não acontecia só no Brasil. Acontecia em tantos outros lugares. A convenção [ONU, 2006] teve efeitos diferentes em outros países. Nós temos históricos de outros países antes do Brasil que intensificaram as políticas nacionais para inclusão. O maior exemplo deles é a Itália, mas pode-se dizer que havia, sim, a construção de um momento histórico mais favorável. Eu sinto que talvez um momento de maior fragilidade que nós tenhamos que reconhecer é que... No Brasil, nós temos uma tendência de que haja um acompanhamento daquele que pode mandar naquele momento. Se a gente pensar nisso, a gente vai supor que atualmente nós temos algumas adesões, que são adesões, eu diria, oportunistas porque quem direciona, anuncia, as diretrizes e se encontra no poder*

<sup>73</sup> Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência- CONADE: órgão superior de caráter paritário, consultivo e de deliberação colegiada sobre as políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência, fazia parte da estrutura do Ministério dos Direitos Humanos, atualmente (2020) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

*isso acontecia diferente em 2003. Então esse humor, eu diria assim, que era composto por uma parte de segmentos que acreditavam na proposta e a outra parte que identificava a proposta como uma oportunidade de novas alianças e de ocupar espaço, de ter visibilidade. Então esse humor era composto... Me parece pelo menos por esses dois segmentos assim.*

**Claudia Griboski:** *A Federação da Síndrome de Down, a Federação das APAEs. Todos sempre eram chamados. Foram a muitas reuniões. A Associação de Surdos, a FENEIS. Nós sempre chamávamos as nacionais e federais trazendo as suas pautas discussões. O contexto político também não era fácil porque a gente sabe que tinha apoiadores, senadores, deputados. Então, a gente teve embates muito grandes no âmbito também legislativo. Nós tivemos audiências públicas que nós éramos convidados a participar do Senado, da Câmara de Deputados. Nós fomos sempre firmes no diálogo de que o caminho era a educação inclusiva. Então, não era fácil. A gente passou por muitos processos assim que eram desgastantes até, mas a gente tinha o apoio do MEC, o apoio do ministro total integral. A gente dizia pra os ministros, todos que passaram, o Haddad, quando eu estive lá na secretaria "olha, vai acontecer isso, nos apoia..." Sempre tivemos o apoio irrestrito à discussão da política de educação inclusiva. E aí a gente ia fazendo os debates, enfrentávamos... fizemos uma discussão também com os que eram de competência federal, por exemplo, o IBC [Instituto Benjamin Constant] e o INES [Instituto Nacional de Educação de Surdos] passaram por grandes reformulações. O orçamento deles era vinculado diretamente ao gabinete do Ministro, mas a gente foi construindo políticas lá dentro. Por exemplo, a impressão do livro didático em Braille, a gente pediu a ajuda do IBC. A imprensa gráfica do IBC pode ajudar? Então, a gente começou a distribuir nas escolas. A gente foi no INES. Criamos um curso de pedagogia bilíngue. Então, o INES que trabalhava diretamente só com a escola especial de surdos, ele passou a trabalhar na dimensão com aquelas escolas. Então, foi como eu te disse, teve uma estratégia que era você ir trabalhando com as estruturas existentes pra que elas pudessem todas contribuir pra política de educação inclusiva.*

**Claudia Dutra:** *As especificidades eram apontadas a partir dos interesses dos diversos grupos que vieram a debater nas reuniões específicas, foram entidades que compuseram o CONADE. Então, teve reunião com todas as entidades nacionais que compunham o CONADE. As reuniões com os movimentos sociais, com o Ministério Público. Então esses diversos setores envolvidos com a educação, com pessoas com deficiência, eles participaram dessas instâncias de debate ainda de elaboração. No momento que o texto base, uma vez construído, passa a ser debatido para ser aperfeiçoado, ampliado, suprimido, enfim, aquilo que reformulava. Então o texto base passa por diversas reuniões. Reuniões específicas, por exemplo, só com professores de instituições formadoras, reuniões específicas com os membros do CONADE ou com as instituições, com o Ministério Público, com sociedade civil em termos de movimentos sociais. O debate então nesse processo do grupo e depois nas reuniões específicas, a audiência pública no Conselho Nacional de Educação e, por fim, os debates regionalizados em todos os municípios polos que nessa época eu não lembro se já eram 142, mas os municípios polos desde a sua criação estiveram entre 114 e 142, todos eles sempre abrangeram a totalidade dos municípios brasileiros.*

Reitera-se que o CONADE era composto paritariamente por representantes da sociedade civil (representantes de diversas associações envolvidas com a temática, de empregadores, de trabalhadores e de direito e do poder público) e do poder público (ministérios e secretarias do governo federal). Dessa forma, pode-se dizer que as diretrizes da Política que estava em curso foram amplamente discutidas com a sociedade por meio de suas representações, governamentais e não governamentais. Considera-se ainda, a articulação

com pesquisadores de instituições formadoras com atuação em educação especial, para além do grupo de trabalho que estava elaborando o texto da política, demonstra que o texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva resultou de um processo coletivo que procurou acolher as ideias dos diversos atores sociais envolvidos com o tema, na medida em que essas ideias estivessem em sintonia com o objetivo consolidado pela SEESP, a promoção de sistemas educacionais inclusivos no país.

Em relação ao processo de formação do grupo de trabalho, o roteiro de entrevista procurou evidenciar o processo de escolhas, a forma como foi realizado o convite, as relações institucionais, de pesquisa e áreas representativas quanto ao público-alvo e concepções que defendiam.

**Claudia Dutra:** *o grupo de trabalho culminou desse processo então que nós falávamos aqui do próprio projeto Educação Inclusiva: direito à Diversidade, criado em 2003, processos de formação em todo o país, seminários nacionais com os gestores dos municípios polo e seminários regionalizados em todos os estados realizados nos municípios polo envolvendo os municípios da área de abrangência e nessas discussões diversos professores de diversas instituições de ensino no país contribuíram nesses debates e nesses processos se identificavam professores pesquisadores que deram as suas contribuições e posteriormente foram convidados a participar do grupo de trabalho. Então esses professores tiveram como critério a própria elaboração deles. Todos eles eram professores de instituições de formação, professores pesquisadores, professores com pesquisas realizadas pela CAPES, um currículo abrangente e significativo no sentido da produção e publicação de pesquisas com projetos desenvolvidos na perspectiva da educação inclusiva. Então esses professores... professora Ronice Quadros da Federal de Santa Catarina, professor Claudio Baptista da UFRGS, professora Maria Amélia da UFSCAR, professora Maria Teresa Mantoan da UNICAMP, Rita Viera Figueiredo do Ceará, Denise Fleith da UNB e professor Osório da Federal do Mato Grosso do Sul, professora Soraya da Federal de Santa Maria, Eduardo Manzini da UNESP. Então esses professores, muitos deles já envolvidos com projetos de pesquisa, todos eles envolvidos com projetos de pesquisa na perspectiva da educação inclusiva e, também, já tinham participado de programas como o PROESP de pesquisa no âmbito da CAPES e eles então foram convidados a contribuir com o Ministério da Educação na elaboração de um documento base a ser debatido para depois ser publicado como uma política de educação especial no país. Além dos professores convidados, a equipe da educação especial: eu, como secretaria, e as coordenadoras pedagógicas a Denise Alves e a Katia Barboza e a diretora Claudia Griboski fizeram parte desse grupo de trabalho nos processos de discussão, elaboração, formulação e também, a equipe da SEESP, especialmente na sistematização dessas ideias e formulando o texto que depois vai ser debatido nacionalmente em diversas instâncias.*

**Claudio Baptista:** *Eu percebia que o convite a mim se dava pelo menos por três motivos: me interessava estudar políticas de educação especial, eu suponho que o fato de eu ter me pronunciado anteriormente em relação à inclusão pode ter contribuído e aspecto que foi nomeado durante a comissão foi que eu tinha um histórico como um pesquisador que estudava o campo do autismo. Isso pra mim era o meu momento de... Tanto que eu fui consultado em outros momentos de forma específica com relação à questão conceitual sobre autismo, mas eu me lembro de que essa era uma preocupação do grupo, de fato quando nós olhamos a nominata dos integrantes da comissão dos pesquisadores externos à secretaria e você identifica pessoas que trabalham com altas habilidades,*

*deficiência mental, surdez (a professora Ronice Quadros) e autismo eu acho que no grupo eu era a pessoa mais próxima à temática do autismo, mas você tinha pessoas ligadas a questão das tecnologias assistivas, então você tinha profissionais que representavam áreas diversificadas sobre o tema. O que levou a esses nomes eu não sei exatamente, como se chegou a esses nomes, mas eu posso dizer que a relação com o ministério existia já antes da instituição da comissão. Você sabe de um projeto chamado PROESP? Que era projeto de apoio à educação especial e eu na busca desses meus e-mails identifiquei o seminário que foi o primeiro seminário nacional do PROESP que aconteceu em Porto Alegre em 2006. Aconteceu em meados de 2006, em Porto Alegre, em formação organizada pelo ministério [MEC], mas conduzida localmente pela professora Soraia Freitas de Santa Maria e a equipe da Soraia. Desse movimento participaram os coordenadores de projetos do PROESP e pra você ter uma ideia, desses coordenadores presentes estava a professora Maria Amélia Almeida, professora Soraia Freitas, professora Rita Figueiredo, professor Antônio Osório, professora Ronice Quadros, Eduardo Manzini e Claudio Baptista. Então se você tem grande parte dos nomes da comissão, havia um trabalho de produção de pesquisas relativas aos seus temas, naturalmente, em direta sintonia com o ministério, porque o PROESP era um projeto de programa iniciado com verbas da CAPES, mas conduzido pela Secretaria de Educação Especial. A secretaria recebia esses projetos e os acompanhava. Então isso me permite dizer que a escolha desses nomes é pautada na experiência de quem já tinha um histórico como pesquisadores junto ao ministério*

**Soraia Freitas:** *Nós éramos nove pesquisadores. Claro que eu não estou contando aí a Cláudia Griboski e a Cláudia Dutra porque elas eram certo, não é? Então os professores chamados de diferentes universidades. Nós trabalhávamos e pesquisávamos, coordenávamos projetos em diferentes áreas relacionados à educação especial. Tudo que isso tinha que ter a comprovação no Lattes pra gente poder justificar que estávamos lá a convite. Esse convite foi nominal. Por exemplo, a minha universidade, quando recebeu o convite nominal, eu tive que ter anuência do meu departamento e do reitor pra participar dessa equipe. O meu envolvimento acadêmico foi em função dos temas de pesquisa que naquele momento eu realizava e que tinham a ver, como eu já te disse, com formação de professores, em função de a minha universidade ser a única a formar esse tipo de professores no Rio Grande do Sul... Tu perguntas das relações com o MEC, com a SEESP, as minhas eram estritamente profissionais, como eu já te disse antes, e eu não olhava para o governo que estava no poder. Eu olhava pra a educação especial e a minha luta sempre foi, a minha bandeira, sempre foi, a da educação especial. Embora, nunca vi neutralidade, porque isso eu sempre achei que é impossível.*

Sobre a dinâmica de trabalho do grupo, o roteiro de entrevista procurou identificar no processo de elaboração do texto, quem coordenava, como e quando ocorreram os encontros, como as temáticas eram debatidas, participação em audiências públicas, relação com entidades e instituições, como eram registradas as manifestações, quem sistematiza, ou seja, vozes e ideias ouvidas, estratégias para construção de consensos, a relação do grupo durante o período em que constituíram a equipe instituída pela SEESP/MEC para a elaboração das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008.

**Claudio Baptista:** *Eu me lembro de ter participado de uma audiência pública aqui em Porto Alegre, e aconteceram audiências públicas em outros locais do Brasil. Eu me lembro de dois outros locais de discussão do tema. Um deles era durante o próprio Seminário Nacional de Educação Inclusiva e*

*Direito à Diversidade, porque havia seminários nacionais que duravam uma semana, com diferentes temáticas e em duas circunstâncias nós fomos convidados, os integrantes da comissão, a participar em pelo menos duas ocasiões de discussão sobre a Política. Nós participamos de seminários desse programa em Brasília, pra expor as ideias que estavam sendo construídas dedicadas à política. Nós participamos de um seminário em Natal envolvendo os gestores das regiões Norte e Nordeste e de um seminário em Florianópolis envolvendo as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Nesses seminários havia a apresentação das ideias relativas ao tema. Além disso, houve encontros específicos ampliados. Houve encontros dos quais participaram integrantes de associações. Houve encontro dos quais participaram pesquisadores que não faziam parte da comissão e que foram chamados pra discutir temáticas específicas. [...]Então, eu me lembro de reuniões pra discutir formação de professores, pra discutir temas específicos para as quais eram convidados outros pesquisadores que não eram aqueles da comissão de discussão do texto, especificamente.*

**Rita Vieira:** *Particpei de vários encontros. Particpei sim com gestores, profissionais de diferentes áreas e foi uma discussão muito grande... Em vários, em Brasília, em outros municípios brasileiros e outros lugares houve realmente uma discussão muito com grande com gestores. A política foi escrita com uma participação muito grande em termos de formulação porque a toda semana ou a todo mês, eu acho que era mais por mês, se colocava um texto, fazia-se uma revisão no texto da política e era disponibilizado no site do MEC. Nós recebíamos contribuições de instituições, de pesquisadores, de pessoas. Quem quisesse poderia ler e fazer sugestões e alterações ao texto da política. Então ele foi um texto muito, muito debatido. Muito assim discutido, apresentado, diversos órgãos, instituições e pessoas físicas que quisessem ter acesso ao texto. Ele foi disponibilizado e nós, cada vez que reuníamos em Brasília, o grupo tentava incorporar. Pelo menos estudava ali, tentava acatar na medida do possível as sugestões que estavam sendo apresentadas pela sociedade civil, pela sociedade brasileira, que estava tendo acesso ao texto da política.*

**Claudia Dutra.** *Então esse documento após passar por essas reuniões com entidades e outros setores, como instituições formadoras, então, o texto vai para os debates nos municípios polo e fizemos então seminários regionalizados com os municípios polo. Teve nesses seminários o debate, sempre contando com a presença dos professores pesquisadores que apoiaram, ajudaram o MEC na elaboração da política. Então, a presença desses professores nas reuniões regionalizadas com os gestores estaduais e municipais. Também teve reuniões específicas, só com os gestores estaduais de educação especial, só com os gestores dos municípios polos. Essas reuniões e os grandes seminários regionalizados foram os momentos mais ricos de contribuição, em parte, quando vem muitos professores da educação especial, muito gestor da educação especial envolvido com o trabalho chamado chão da escola e que vão trazendo as suas dúvidas e esse foi um processo de fortalecimento em que foi possível concluir o trabalho do GT criado em 2007 e fazer a sistematização final. Essa sistematização foi feita pela equipe da Secretaria de Educação Especial, a coordenação pedagógica e a coordenação de articulação dos sistemas de ensino, contando em alguns momentos com alguns colaboradores, alguns gestores no âmbito estadual e municipal que apoiavam no sentido da elaboração, da formulação. Alguns gestores foram convidados pra apoiar nessa formulação em determinados momentos, assim como consultores que já estavam na equipe da SEESP e apoiavam essa elaboração. Esse foi o processo do grupo de trabalho.*

**Rita Vieira:** *Quem coordenava era a SEESP. Na época, a Claudia Dutra. As reuniões iniciais aconteceram no próprio MEC lá em Brasília. As temáticas eram debatidas conforme o cronograma proposto pela SEESP. A comissão ficou encarregada de organizar os seminários regionais. Se eu estou bem lembrada, foram 5 seminários. Dois aconteceram em Brasília. Um em Natal, em Rio Grande do Norte, e um em Florianópolis. Eu me lembro de que a gente foi em um hotel, em uma dessas praias em Florianópolis e ficamos praticamente uma semana. Internados nesse hotel. Só*

*debatendo, discutindo e tentando elaborar esse texto da política. Eu me lembro de que o último encontro nacional foi em Brasília. Esses seminários tinham as participações de várias entidades, inclusive de movimentos sociais, mas principalmente de representantes de cada estado daquele Programa Educação Inclusiva Direito à Diversidade.*

**Soraia Freitas:** *As pessoas que trabalhavam nesses estados com o programa eram sempre chamadas pra os seminários e o MEC puxava tudo. Além disso, os pesquisadores convidados, que eram as pessoas que compunham as mesas temáticas. Esses seminários tinham mesas temáticas que eram pra explanação e discussão em uma primeira parte. Eu me lembro de que, em uma segunda parte, o grupo era dividido por regiões e daí discutia as contribuições, os problemas, de cada região e depois disso voltava pra o grande grupo e era apresentado em mesas o que cada região tinha sistematizado.*

**Rita Vieira:** *A gente se reunia em um espaço onde o texto era visualizado numa tela grande onde ele aparecia e alguém ia digitando com a contribuição de todas as pessoas e reconstruindo ou fazendo a redação coletiva. Então, assim houve uma participação muito grande da equipe que escreveu o texto. Fizemos muitas reuniões e muitas delas foram voltadas realmente pra escrita desse texto. Claro que teve muitos tipos de reuniões. Tiveram reuniões com um público enorme onde era mais pra discutir algumas questões onde foram convidados gestores. Em outros momentos tiveram representações de diversas instituições e outras universidades, enfim. Nesse momento não eram reuniões pra redigir o texto da política. Eram reuniões pra discutir questões, mais polêmicas ou não da política. Em outros momentos, o grupo que estava mais voltado pra escrever o texto da política se reunia para redação do texto. Então existiram diferentes formatos de reuniões.*

A partir das manifestações proferidas nas entrevistas realizadas com pesquisadores e gestores da SEESP que integraram o grupo de trabalho procurou-se por outras evidências do processo de elaboração do texto, tendo sido disponibilizados e-mails enviados pela SEESP à equipe de trabalho e integrantes do grupo. Em um dos e-mails encaminhados pela Diretora de Políticas de Educação Especial da SEESP, Claudia Griboski, como convite aos pesquisadores das instituições de Ensino Superior para a reunião que ocorreria em Brasília em 15 de maio de 2007, é enfatizada a importância da participação de todos nessa etapa que contaria com as contribuições dos Estados resultantes de contribuições encaminhadas por e-mail à SEESP após o encontro da SEESP com dirigentes estaduais de educação especial realizado em 23 e 24 de abril de 2007, quando se iniciou o processo de discussão da nova política de educação especial.

No trecho do e-mail<sup>74</sup> citado abaixo se observa a preocupação da equipe da SEESP com a sustentação teórica para a definição de temas considerados polêmicos, como o público-alvo, a inclusão da Síndrome de Down como uma categoria, por exemplo.

---

<sup>74</sup> Griboski, C.M. **ENC: informações.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: Baptista, C.R. em 09 ago. 2007.

*Fizemos uma avaliação do Seminário que foi positiva, porém também nos preocupam as questões levantadas e a sustentação teórica que precisamos ter para o enfrentamento e a certeza do passo que estamos dando. A mudança que se apresenta é uma grande responsabilidade, portanto sua sugestão de aprofundamento do assunto é bastante pertinente. Temos interesse em conhecer esses estudos. Hoje tivemos uma reunião com o Dep. Eduardo Barbosa, presidente da Federação das APAES, onde também avançamos na discussão da política, já preparando a reunião que teremos no dia 14 com as instituições governamentais e não governamentais. Até o final desta semana estaremos trabalhando no texto da Política a partir das opiniões debatidas no Seminário e enviaremos ao Grupo de Trabalho para observações. Como foi sugerido em nosso grupo a inserção de um parágrafo que contemplasse sua explicação acerca da definição do público-alvo sem contemplar a Síndrome de Down, afirmo a importância dessas leituras e sua contribuição para o texto.*  
*Um abraço,*  
*Claudia [Griboski]*

Neste e-mail fica registrada a reunião que ocorreu com o Deputado Eduardo Barbosa<sup>75</sup> em 9 de agosto de 2007 como presidente da Federação das APAES tendo como pauta a articulação prévia com a entidade antes da reunião que ocorreria em 14 de agosto de 2007 com entidades governamentais e não governamentais. O referido deputado é um dos atores políticos com representatividade no Congresso Nacional na defesa do posicionamento político das APAEs.

As informações constantes nos e-mails e entrevistas evidenciam as estratégias utilizadas pela SEESP para tratar de temas mais polêmicos e a articulação com representantes das instituições privadas que ofereciam maior resistência à implementação das diretrizes educacionais propostas na Política que estava em processo de elaboração.

Em relação ao diálogo com as instituições privadas, a professora Rita Vieira reafirma que ocorreram reuniões, debates, no entanto, as diretrizes que estavam sendo elaboradas não concebiam que a escolarização poderia continuar ocorrendo em espaços segregados, como enfatizado em seu relato abaixo.

---

<sup>75</sup> Eduardo Luiz Barros Barbosa, médico e político brasileiro. Em 1986, ingressou na Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) de Pará de Minas – MG, como médico voluntário, chegando a assumir a presidência da entidade de 1986 a 1994. Em 1991, fundou e presidiu a Federação das APAEs de Minas Gerais – presidindo a instituição por cinco mandatos (de 1991 a 1993; de 1993 a 1995; de 1999 a 2001; de 2002 a 2005; de 2012 a 04/04/2014; de 06/10/14 a 31/12/2014). Reeleito presidente para o mandato de 2015 a 2017. Em 1994, foi eleito Deputado Federal, indicado e apoiado pelas APAEs. Exerceu quatro mandatos na presidência da Federação Nacional das APAEs (de 1995 a 1997; de 1997 a 1999; de 2006 a 2008; de 2009 a 2011). Fonte: <http://www.psdb.org.br/doc/curriculum/EDUARDO BARBOSA.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

**Rita Vieira:** A gente fez reuniões onde essas instituições foram convidadas. Aconteceram alguns encontros em Brasília com representantes dessas instituições que, como eu já te disse, há muitas dessas instituições apresentaram a resistência muito grande, um peso muito forte, da escola especial da questão da segregação. Não aceitação à escola comum. Então houve sim. Com certeza houve resistência de algumas instituições, principalmente o pessoal que defende mais a área da surdez, que defende a escola bilíngue, a escola especial para o surdo. Então, por parte de algumas dessas instituições houve muita resistência, mas todas foram convidadas a participar de reuniões, de grupos de discussões e foram ouvidas. No entanto, a compreensão do grupo que escreveu o texto da política, que pra realizar a inclusão, não se poderia deixar brecha pra a questão da escolarização em espaços segregados.

O diálogo com o Ministério Público foi referenciado como um dos parceiros na defesa do direito à educação e das bases legais da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, como destacado por Cláudia Dutra:

**Cláudia Dutra:** Durante todo o processo de discussão e de implementação da política, nós tivemos muita articulação com o Ministério Público, muito diálogo, muito debate. Por quê? Porque chegavam ao Ministério Público muitos casos de recusa de matrícula, de não atendimento e os termos de ajuste de conduta desse período que podem ser avaliados e podem ser estudados, eles mostram muito disso. A política levava o gestor municipal à mudança de postura. Então essa articulação da política que passa a ser também uma orientação pra o próprio Ministério Público e também pra outros órgãos, ela foi promovendo uma mudança que não foram todos os gestores, enfim, que, apesar das dificuldades... muitos gestores passaram a comemorar as conquistas que tiveram na promoção da política e isso é muito importante. Tivemos esses processos de resistências e tivemos muitas e diversas experiências até inclusive existe um programa com o Ministério da Educação que são experiências educacionais inclusivas que tem várias publicações que registram essas experiências.

No processo de discussão do grupo de trabalho, nos pontos em que havia maiores dificuldades em construir consensos, o grupo realizava uma votação coordenada pela SEESP. Em alguns temas eram ouvidos os especialistas na área, em alguns momentos a gestão da SEESP exercia a persuasão, apresentando argumentação técnica, teórica e política, tendo como referência a educação especial na perspectiva da educação inclusiva como parâmetro para definição das alternativas que eram postas.

**Soraia Freitas:** tinha que ser diverso pela questão da discussão, mas aconteceu uma discussão porque se o grupo fosse todo pensando igual não ia acontecer nada. O que eu percebi foi um amadurecimento desse grupo nas discussões. Claro que sempre tinha um ou outro que queria bancar sozinho aquilo que pensava. Claro que teve. Não tenha dúvida, mas com todo respeito a gente conseguia discutir, não é? Quando, por exemplo, entrava na questão da surdez eu ficava quieta porque eu não tinha conhecimento suficiente pra poder discutir sobre surdez e tinha gente ali pra isso. Então, eu tentava ouvir e no que era possível a gente discutia, mas eu respeitava muito o conhecimento específico, as pesquisas e os estudos que cada um dos colegas fazia e publicava. Por isso, eu banquei muito a discussão das altas habilidades, porque éramos só eu e a Denise. Os temas

*mais polêmicos, [...] questões como condição de escolarização de determinado público-alvo na escola comum era uma discussão que a gente tinha em todos os encontros que eu lembro bem. Qual era o ideal da escola? Que escola era essa que a gente queria que acontecesse? Uma das outras questões bem discutidas eram a da resistência da escola em receber esses alunos. Eu lembro que foi muito, mas muito complicado quando saiu esse texto de 2008. [...] Depois de muitas discussões e algumas bem acaloradas, a gente votava. Votava e aí quem ganhasse a votação daquele tema acabava tendo que aceitar. Por exemplo, permanecer com os superdotados nesse documento. Foi votação. Eu me lembro bem. Nós ganhamos por um voto, porque inclusive a Claudia Dutra não aceitava a questão da superdotação estar em uma política de educação especial. Ela achava que tinha que estar em uma política de educação, mas não de educação especial. A gente teve muita resistência, mas também essas resistências foram das associações, das instituições, das ONGs, dos colegas de área, das universidades, dos professores, das pessoas que trabalhavam nas escolas. [...]. A gente simplesmente queria que os recursos públicos fossem destinados às instituições públicas e não só a organizações não governamentais ou associações. A gente queria que, de fato, a escola pública tivesse condições materiais e humanas pra receber esse alunado e trabalhar com todos eles.*

Como relatado em outros trechos de entrevistas citados anteriormente, a definição do público-alvo gerou muitas discussões no processo de definição deste ponto. Além da Síndrome de Down e altas-habilidades, a inclusão de alunos com dificuldades de aprendizagem também foi objeto de disputas, além da presença de profissionais do campo da psicopedagogia que faziam esta defesa, como relatado pela professora Rita Vieira.

**Rita Vieira:** *então um dos itens bem polêmicos é que existiu uma pressão para que fosse incluído como público-alvo da educação especial alunos considerados com dificuldades de aprendizagem, e essa foi uma das questões bem polêmicas. Tivemos que fazer várias reuniões em Brasília com profissionais que trabalhavam nessa área de conhecimento e com o grupo que estava à frente da política. À frente não, mas redigindo o texto da política. [...] A maioria das pessoas que estava lá pra escrever esse texto da política, não se colocou favorável a incluir alunos considerados com dificuldade de aprendizagem como público-alvo da educação especial por diversas razões. Primeiro porque essa questão de você dizer quem tem dificuldade de aprendizagem é extremamente complicada porque fica muito... Fica um limiar muito estreito pra você dizer se o aluno tem dificuldade de aprender ou a forma como ele está sendo ensinada não é adequada. [...] Foi uma discussão muito forte de várias pessoas representantes de outras instituições também que estavam defendendo incluir essa... no caso o pessoal da área da psicopedagogia, que defendeu muito essa inclusão dos alunos com dificuldade de aprendizagem como público-alvo da política. Defendiam essa bandeira, mas a equipe que estava escrevendo o texto se colocou contrária a essa inclusão desse público por essas razões que a gente colocou. Muitas crianças de fato não apresentam dificuldade de aprendizagem e assim são identificadas por questões muito mais voltadas ao ensino do que a criança propriamente dita. Então seria uma forma perversa, pois as crianças não podem ser culpabilizadas por um processo que não é delas. Um processo que muitas vezes diz respeito à escola em si, às práticas pedagógicas, à forma como as propostas estão sendo organizadas e não às crianças propriamente ditas. Então esse foi um dos aspectos bastante polêmico.*

Em relação às definições sobre o público-alvo salienta-se que as concepções sobre a deficiência e o olhar clínico influenciado pelo modelo médico e da homogeneidade na organização do currículo escolar eram perspectivas estruturantes da educação especial durante

um longo período histórico e que estavam sendo questionadas diante das novas diretrizes concebidas a partir de um modelo social da deficiência que considera a complexidade da avaliação sobre quem é esse aluno e o que gera suas dificuldades.

A comparação entre as definições do público-alvo na Política de Educação Especial de 1994 e no processo de formulação de 2007-2008 foi abordada por Claudia Dutra, principalmente quanto à exclusão da categoria “condutas típicas” nas novas diretrizes.

***Claudia Dutra:** O público-alvo que estava colocado na política de 1994 era “portador de deficiência”, usando esse termo da época, condutas típicas e altas habilidades superdotação. Então foi uma discussão grande dentro do grupo de trabalho a formulação desse público-alvo, ou seja, a definição da condição de deficiência que permanece daí especificada de acordo com as classificações que existem internacionalmente e no Brasil, que estão especificados como pessoas com deficiência e altas habilidades e superdotação é debatida porque ainda alguns educadores da educação especial, com pouca relação com outros, porque a formulação e a elaboração da educação especial eram muito compartimentadas. A educação especial vinha de uma construção completamente compartimentada aonde chegava se ter professores com formação exclusivamente pra deficiência mental. Além de uma formação vinculada à deficiência, uma formação exclusivamente a uma deficiência. Então pouco entrosamento e diálogo entre educadores da educação especial que atuavam mais com áreas específicas de surdez, de cegueira, baixa-visão. Então, esse foi outro debate a fazer, ou seja, promover interlocução entre a própria educação especial e nisso aí esse debate vem na especificação do público-alvo e o pouco conhecimento da própria educação especial como um todo sobre altas habilidades e superdotação, tendo que passar por um processo de diálogo com os professores que tinham mais conhecimento dentro do grupo de trabalho e, por fim, as condutas típicas. Então assim essa terminologia foi totalmente rejeitada pelo grupo de trabalho com uma especificação de um público-alvo amplo, pouco definido, e que na época se dizia onde cabia tudo, ou seja, tudo que a escola comum tinha qualquer dificuldade de ensinar acabava sendo público-alvo da educação especial dentro do chamado do grande grupo de condutas típicas. Além de que essa terminologia trazia uma série de problemas, preconceitos, visões ultrapassadas. Era muito problemático, mas também não era fácil. No momento que tu vai especificar o público-alvo alguns grupos sentem que estão sendo retirados da política, então, esse é um momento difícil que exigiu muito do conhecimento e da experiência dos professores da educação especial do grupo de trabalho que a partir das suas pesquisas, das suas formulações, eles deram embasamento pra o Ministério da Educação apresentar uma nova formulação modificando essa categorização chamada condutas típicas, que trazia assim, uma série de problemas pra o professor da educação especial e pra a formação de professores, porque não tinha formação pra condutas típicas, então, se quer os próprios professores formadores diziam que desconheciam o que era essa categoria de condutas típicas, ou seja, qual era a formação que os professores de educação especial tinham relativo às chamadas condutas típicas onde tinham diversas síndromes, enfim, comportamento, era mais uma categoria que pegava questões comportamentais e trazia tudo pra área da educação especial e não nos dava possibilidade de elaboração de qualquer política de apoio porque sequer tinha bem claro do que se tratava esse grupo. Então esse foi um momento importante do debate desse grupo de trabalho.*

Um dos pontos muito debatidos no Grupo de Trabalho foi a educação de surdos. Neste aspecto, diferentes perspectivas teóricas entraram em conflito. Durante o processo de elaboração do texto houve contribuições diretas em reuniões com pesquisadores especialistas

em estudos relacionados ao tema. Conforme relato do pesquisador Claudio Baptista, a SEESP foi enfática nos argumentos justificando a educação especial como um conjunto de apoios na sala comum e na sala de recursos, considerando ainda, a presença de intérpretes, instrutores, o ensino da Libras e a Língua Portuguesa na modalidade escrita.

**Claudio Baptista:** *Eu me lembro da professora Lodenir Karnopp [UFRGS] defendendo as suas ideias com relação a necessidades, segundo o seu ponto de vista, que os estudantes surdos tivessem a possibilidade de estar em escolas específicas e eu me lembro da manifestação da secretaria reafirmando a sua ideia com relação ao tema.*

A Diretora da SEESP Claudia Griboski relatou a presença de entidades governamentais e não governamentais com a atuação com o público surdo, conforme relato:

**Claudia Griboski** *A gente trouxe o INES a FENEIS<sup>76</sup> pra discutir os temas e a gente sempre tinha um representante dessa área ali. Dos surdos, a gente tinha a professora Ronice. Então, sempre ela estava discutindo esse tema e trazendo os embates da comunidade surda pra dentro do texto pra gente discutir e poder construir a política. Então, sempre foi muito conduzido por nós. Era diretamente na diretoria de educação especial que eu ocupava e todos os fóruns eram realizados sob nossa coordenação.*

A partir do relato da diretora da SEESP/MEC Claudia Griboski, evidencia-se que a definição do público-alvo buscou sintonia com os apoios e recursos que seriam ofertados no atendimento educacional especializado e a formação de professores para atuar no AEE.

**Claudia Griboski:** *então, eu acho que o público-alvo da educação especial foi realmente um tema bastante difícil. Síndromes e transtornos é público-alvo da educação especial? Dislexia é público-alvo da educação especial? Então, isso foi sendo construído até chegar em pessoas com deficiência e transtornos globais, porque chegou à conclusão que não era uma deficiência, mas era público-alvo pela necessidade de Atendimento Educacional Especializado. Foi nesse momento que a gente teve que construir o que era o Atendimento Educacional Especializado. Foi quando nós construímos o curso de Atendimento Educacional Especializado. Por isso que a política levou muito tempo sendo construída, porque a gente precisava de elementos e estratégias pra colocar na política. Foi quando a gente construiu o curso de Atendimento Educacional Especializado junto com a professora Maria Mantoan e a professora Rita Vieira, oferecido pela Federal de Ceará, para os integrantes do Programa Educação Inclusiva e Direito à Diversidade. O foco era quais eram os recursos de acessibilidade necessários pra inclusão. Então, o Atendimento Educacional Especializado, qual ia ser*

---

<sup>76</sup> INES: O Instituto Nacional de Educação de Surdos é reconhecido, na estrutura do MEC, como centro de referência nacional na área da surdez, exercendo os papéis de subsidiar a formulação de políticas públicas e de apoiar a sua implementação pelas esferas subnacionais de Governo. Fonte: <https://www.ines.gov.br>  
FENEIS: Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (Feneis) é uma entidade filantrópica sem fins lucrativos de apoio à Comunidade Surda. Fonte: <https://www.libras.com.br/ines>

*o foco e aí o público-alvo passou a ser definido a partir de que tipo de recursos e atendimento especializado esse aluno precisava. Se ele tinha necessidade de um Atendimento Educacional Especializado, ele era público-alvo da educação especial. Então, isso também foi um debate muito intenso de definição de deficiência.*

O espaço institucional da realização do atendimento educacional especializado também foi um aspecto muito discutido, principalmente porque havia o interesse das instituições especializadas e escolas especiais em continuar oferecendo a Educação Especial de forma substitutiva. Na perspectiva da educação inclusiva, o atendimento educacional especializado, compreendido como apoio à inclusão, é complementar ou suplementar à escolarização realizada em classe comum: esse era o norte para a definição do lugar do AEE na Política. Nos relatos abaixo são sinalizadas a defesa da escola comum como o lugar da escolarização e do atendimento educacional especializado, além de uma esperada transformação das escolas e instituições especializadas em centros de atendimento educacional especializado.

**Rita Vieira:** *Eu acho que um outro aspecto bem distinto e polêmico também foi a questão do lugar onde o Atendimento Educacional Especializado seria oferecido, na política tá colocado que ele deve ser oferecido preferencialmente nas escolas porque houve uma pressão muito grande de certas instituições. Instituições que trabalham com pessoas com deficiência que até aquele momento ainda tinham a escolarização dessas pessoas. Trabalhavam com a questão da escolarização da pessoa com deficiência...Havia uma pressão muito grande dessas instituições pra que fosse mantida essa escolarização nas instituições e a política deixou claro que não... que escolarização não. Agora houve uma negociação de ceder que as instituições poderiam oferecer o Atendimento Educacional Especializado, ou seja, o aluno frequentaria a escola comum e no contraturno ele poderia vir à instituição para o atendimento Educacional Especializado. Embora que a política deixa claro que deve ser preferencialmente na escola.*

**Claudio Baptista:** *Grande parte do nosso tempo era destinado à discussão de questões que eram polêmicas como, por exemplo, o desenho de um atendimento educacional especializado, o quanto ele tinha de âmbito curricular ou algo mais técnico a ser conduzido com o aluno necessariamente fora da sala de aula. Isso era objeto de discussão.*

**Claudia Dutra:** *Evidentemente que dentro do grupo de trabalho tinha a reflexão de que todo o apoio tinha que estar na própria escola porque o apoio dentro da própria escola é o apoio mais efetivo pra o estudante e pra promover a relação entre o professor da educação especial e o professor do ensino comum, pra promover os recursos de acessibilidade que precisam estar disponibilizados dentro da própria sala de aula, pra realizar o atendimento educacional especializado naquele espaço que já é o espaço do estudante dentro da sua própria comunidade sem precisar de transporte, deslocamento, enfim, busca de vaga em centro especializado. Então a política... o debate do grupo de trabalho... um dos pontos altos do debate do grupo de trabalho foi o que fazer com as escolas especiais? E aí a política aponta a transformação. Por quê? Tendo em vista que os sistemas de ensino teriam que organizar como que essa transformação vai ser feita à medida que essa política fosse avançando. À*

*medida que essa política fosse avançando essas escolas especiais poderiam ser totalmente superadas ou continuar existindo como centros de apoio, centros especializados de apoio...*

A formação de professores foi um dos aspectos mais discutidos no processo de elaboração do texto. O texto preliminar da Política divulgado em 2007, para acolher as contribuições de professores e demais interessados na formulação de suas diretrizes, os tópicos que apresentavam diretrizes para a formação inicial e continuada de professores para a educação especial foi totalmente suprimido, prevalecendo o teor constante na LDB/1996, algo muito genérico, sem as especificidades que parte do grupo considerava essencial para a formação de professores para atuar em sala de aula comum ou no atendimento educacional especializado. As discussões tinham como base a defesa da formação generalista, como foco nos processos de ensino aprendizagem, ou a formação específica em educação especial com ênfase em uma categoria de deficiência ou uma formação com foco nos recursos e serviços para o atendimento educacional especializado. Nos trechos a seguir estão transcritos, em parte, os argumentos e problematizações sobre a temática formação de professores de educação especial.

**Claudia Dutra:** *Formação de professores outra questão, como eu digo, em todos esses momentos teve mais divergência, mais provocações, mais desafios pra o grupo. Muito mais que divergência, desafio. Os professores foram colocados no desafio de responder questões que estavam postas e que vinham do processo do debate dos municípios polo. Então a formação de professores, a nossa formação, também ela precisava ser revisada, reformulada. [...]... poucas instituições trabalhavam com educação especial e entre elas ainda existia essa formação por área da deficiência, então, se buscou uma formulação acerca da formação viesse como a educação especial pra o atendimento educacional especializado e o atendimento educacional especializado com a conservação que vai estar depois na resolução número 4 de 2009 do CNE. Então esse professor vai estar atento pra formulação, pra elaboração, do atendimento educacional especializado pensando no conjunto de recursos e serviços. Quais seriam esses recursos e serviços a serem disponibilizados? Então eu acho que são os momentos mais intensos no sentido da provocação do desafio do grupo de trabalho, que eu entendo, que o grupo de trabalho resolveu bem naquele momento.*

**Claudia Griboski:** *Outro tema polêmico que eu diria foi o da formação de professores, que era aquela expressão que a gente escutou por muito tempo ‘eu não estou preparado’. E aí o debate era como é que se prepara o professor? Se eu esperar preparar o professor, o aluno já passou, ele cresceu. Então, não dá pra primeiro preparar o professor pra depois o aluno ter o atendimento. Então, esse foi muito desgastante, porque as redes de ensino tinham esse argumento ‘o professor não tá preparado’ ou ‘não tem professor’. Aí que a gente percebeu também... Bom, quem é que forma esse professor. Da educação especial pra classe especial é educação especial. Então não pode ser esse profissional, tem que ser a pedagogia e aí todos os professores têm que ter formação em educação inclusiva. Aí a gente construiu junto com um pacto de ações articuladas nos cursos de formação pra as redes de ensino que era uma formação complementar para o Atendimento Educacional Especializado pra todos os professores, não só pra aqueles de classe especial. Então, esse tema foi bastante polêmico e*

*não tinha tempo, se a gente coloca na política, tinha que fazer formação, pra que essa tensão de ‘não estou preparado’ começasse a ser reduzida, não é? Porque a gente ia divulgar a política.*

Conforme relatado anteriormente, o texto preliminar da Política elaborado pelo grupo de trabalho foi divulgado publicamente e acolheu contribuições pelo e-mail criado pela SEESP para esta finalidade. A sistematização final que foi realizada pela SEESP, modificou parte do texto e suprimiu alguns eixos. Embora a versão final tenha sido compartilhada e aprovada pelo grupo de trabalho, percebe-se que as modificações quanto à formação continuada não avançaram na medida das expectativas dos formuladores.

Em relação à modificação do texto e supressão de diretrizes relativa à formação de professores, a pesquisadora Soraia Napoleão, uma das integrantes do grupo de trabalho que era referência nesta temática, relata seu sentimento de descontentamento com o texto final, compreendendo que a síntese não contemplou a formulação a que havia se dedicado, sendo genérica e insuficiente para responder às demandas que eram exigidas com as novas diretrizes da educação especial.

**Soraia Freitas:** *Porque de fato o texto final não foi o que foi publicado. Isso é uma coisa que me incomoda até hoje. O texto final tinha 33 páginas. Eu lembro muito bem disso. E o texto que saiu, acho que tem 18 páginas. [...] Isso aí me incomoda até hoje, porque eu disse antes e repito agora, que me envolvi muito com a formação de professores. Nós tínhamos escrito muito a respeito disso e tudo que escrevemos ficou em um parágrafo e não diz nada. Isso ficou muito ruim na política de 2008. Acho que é faltante de informações de tudo que foi discutido, de tudo que foi elaborado, sobre a formação de professores. Já não estou falando nem da questão das altas habilidades que ficou um conceito, mas principalmente eu percebi assim, que essa política de 2008, além de ter sido um texto totalmente enxugado... Quando sai o decreto pra normatizar, ele só saiu pra financiamento. Aquilo tudo que a gente tinha discutido no grupo e que poderia estar no texto da política, não aconteceu. Na minha concepção, é um texto que faltou. Não foi falta de discussão e não foi falta de sistematização. Foi um texto que faltou maiores explicações daquilo que ele propõe enquanto item, subitem etc. Porque ele é um texto que diz alguma coisa, mas não diz tudo. [...] Isso pra mim foi extremamente frustrante porque eu me dediquei muito a essa questão e percebi que não ficou nada. Porque o que diz ali, não diz nada. Diz o que já estava dito. Então, foi bem complicado, assim eu me convencer de que isso seria suficiente. Tanto que não me convenci até hoje. Eu penso que faltou tudo na questão da formação e em outras partes também do que a gente havia discutido.*

Em relação à supressão do eixo de formação de professores constante no texto preliminar da política, o e-mail<sup>77</sup> transcrito abaixo, encaminhado ao grupo de trabalho, apresenta os argumentos da SEESP para esta decisão, justificando que não houve consenso do

<sup>77</sup> Claudia Maffini Griboski. [Mensagem encaminhada]: Assunto: Política nacional de educação especial. Para: Grupo de Trabalho: sexta-feira, 21 de dezembro de 2007.

grupo quanto às diretrizes para orientar as instituições formadoras. O e-mail apresenta, ainda, a justificativa para a supressão de outro eixo constante no documento preliminar e que apresentava “orientações aos sistemas de ensino”, sendo referido no e-mail como “recomendações”. Trata-se de um eixo presente no documento preliminar que apresentava recomendações de ordem mais pragmática e indutora aos sistemas de ensino, tais como: não criar escolas especiais, transformar as classes especiais em salas de recursos e escolas especiais em centros de atendimento, entre outras questões.

*Prezados Professores,*

*Considerando o período de 4 de janeiro para entrega do documento Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva ao Sr. Ministro da Educação, estamos encaminhando o texto revisado, com pequenas alterações na estrutura e contribuições da última reunião do GT:*

*1- Referência à educação bilíngue como possibilidade de inclusão de alunos surdos nas classes comuns;*

*2- Retirada do item “Recomendações” por já estar contemplado no item das diretrizes;*

*3- Quanto à formação de professores não houve, nas discussões com o GT e com as IES, uma definição quanto a um modelo. Neste sentido, entendemos que uma diretriz do MEC deva orientar para a organização dos conhecimentos específicos, deixando a definição de carga horária a critério das instituições formadoras que tem autonomia para a criação dos seus cursos.*

*Um abraço,*

*Claudia Maffini Griboski*

*Diretora de Políticas de Educação Especial*

*Secretaria de Educação Especial / MEC*

*política dezembro GT FINAL.doc*

Embora as “recomendações” tenham sido suprimidas pela equipe de sistematização da SEESP, a versão final foi apresentada ao grupo de trabalho antes da publicação, como foi confirmado em e-mail aos quais houve acesso ao longo da pesquisa. Mesmo assim, esse tema ainda gera debates entre os que defendem que o documento deveria ter sido mais contundente quanto a “impedir” o funcionamento de escolas especiais nos moldes substitutivos, quanto à forma genérica com que foram tratados alguns temas

Para o pesquisador Claudio Baptista, as diretrizes da Política de 2008 deixam implícito, ao não serem mencionadas em seu texto as expressões classes ou escolas especiais nas diretrizes, que estes espaços segregados não encontram lugar na perspectiva da educação inclusiva.

**Claudio Baptista:** *Embora, o texto da política não diga “nós não apoiaremos escolas especiais” isso é implícito porque em nenhum momento as escolas especiais ou as classes especiais são mencionadas*

*como espaço de atendimento. Quando ocorre, é como uma parte histórica, isso faz parte do passado. O futuro da educação especial na Política de 2008 não contempla escolas e classes especiais e o fato de isso vir como diretrizes, eu não acho que é pouco, é muito.*

A forma e o meio de divulgação do texto destacados no capítulo anterior, como uma publicação na edição especial da Revista Inclusão e no site do MEC, e pelo fato de não ter sido sancionada na forma de lei, decreto, portaria ou outro meio oficial, também foi discutido com os entrevistados: Quem decidiu e por quê?

**Claudia Dutra:** *A política traz aquilo que vai ser efetivado, como que vai ser efetivada, como vai se tornar efetiva a lei, como vai ser garantido o direito. Então para garantir o direito à inclusão escolar, a política diz que vai fazer dessa forma, com essa organização, com essa orientação. Então não tivemos por pretensão fazer naquela época, quando criamos o grupo de trabalho, não tivemos por pretensão fazer uma lei. Entendíamos que já tínhamos um embasamento legal. Fizemos baseado na constituição. Tivemos a convenção em 2006 que foi promulgada no Brasil como emenda constitucional. Tivemos toda a convenção da ONU. Tá dentro da constituição brasileira. Então pra nós não havia a necessidade de criar uma lei e sim de criar uma política pra tornar a lei, o direito efetivo.*

**Soraia Freitas:** *Eu acredito que tenha sido decisão do Presidente da República porque foi quem por último assinou o documento. Assim, o texto ter sido enxugado e publicado, nesse espaço eu não participei. Eu não sei se foi só a SEESP. Não sei por que desconheço. Eu posso te afirmar que eu não fui quem fez essa última parte e nem participei de grupo nenhum que fez isso por conta da minha surpresa quando eu vi o documento. O grupo de trabalho compôs um texto completo. O que aconteceu da entrega do texto completo pela comissão até a publicação desse texto final, eu não participei.*

**Claudio Baptista:** *você sabe que não houve o debate no âmbito do grupo se seria pertinente fazer com que a política saísse com um outro teor, diferente de um conjunto de diretrizes. Mas o processo de que não tenha havido eu associo ao fato de que o grupo tinha consciência de que aquilo elaborado em coletivo com a comissão (grupo de trabalho) e, mesmo em um coletivo mais restrito, como a própria secretaria, era restrito à apresentação de uma síntese de ideias que resultavam em direções de trabalho. Mais do que isso, a secretaria não tinha poder para fazer com que o resultado desse trabalho tivesse um efeito normativo. É claro que as articulações ocorreram, como normalmente acontecem do ponto de vista do gestor da educação especial com o gestor do MEC e com o gestor geral do país, na época Lula e depois Dilma. Claro que as articulações devem ter ocorrido com o próprio Conselho Nacional de Educação que produz documentos importantes, como a própria Resolução n. 04 de 2009. Um ano depois a gente tem a Resolução n. 04 de 2010, uma nova resolução que reafirma todo o teor, discutindo a amplitude mais ampla de toda educação básica, mas reafirma todo da resolução de 2009. Agora, pra nós, essa questão nem foi alvo de debate porque por um lado a gente imaginava que o resultado do trabalho tivesse como consequência um texto de diretrizes e o que são essas diretrizes? O anúncio de que havia linhas prioritárias coordenadas pela gestão geral do país e que algumas ações estavam em sintonia e passavam a ser valorizadas e outras ações eram consideradas desvalorizadas. Do mesmo modo como ocorreu com a política de 94. Se nós vamos ao texto da política de 94, ela é isso, um conjunto de diretrizes. A minha sensação é de que o fato que seja um conjunto de diretrizes não é pouco, é muito. Isso é muito porque com essas diretrizes o gestor está anunciando para o país, não o que pode, mas o que é que será aceito e quais serão as linhas de investimento a partir de então. É claro que o grupo tinha consciência de que isso não seria suficiente*

*e que o plano normativo teria que evoluir no sentido da confirmação. Como acontece com o Decreto n. 6949 de 2009, assim como aqueles relativos ao Atendimento Educacional Especializado, de 2008 e de 2011. Então essa não era uma decisão que cabia ao grupo e a gente tinha consciência disso. Parece-me que se trata de um equívoco um discurso que supõe que haveria uma minimização do caráter da Política porque ela não tem um caráter normativo. É um discurso que desconhece o que é uma política pública e um conjunto de diretrizes.*

**Claudia Griboski:** *é que se transformou em outros documentos. Ela se transformou em texto de orientação. Porque a política não é regulatória. A política, ela é uma orientação. Pela política, a gente não impõe, não delibera. Então, essas questões, elas tinham que ser discutidas em outros documentos, em decretos, legislações, que tivessem essa finalidade. Se a gente insistisse com aquele texto na política, dificilmente a gente ia conseguir ter aprovação da nova política, porque ela teve uma aprovação na sociedade pra que ela fosse implementada. Então, quando a gente enviou pra federação e enviou pra outras instituições com aquele texto a gente não ia conseguir ter aprovação e também não ia fazer muita diferença considerando que ele não era um texto legal. A política orienta, mas ela não define que tem que ser assim. Então, a gente investiu mais em marcos legais que trouxessem essas questões do que a própria política. Acho que é uma questão também de estratégia como é que você coloca esse documento. Por isso que eu digo que na linha do que era a de 94, ela seguiu uma linha de realmente atualizar a concepção, ampliar o seu aspecto de atendimento que foi do nível superior e não só da educação básica, e trazer a discussão da formação de professores que era fundamental, além de que entrou o público-alvo. Esses eram os principais eixos que a gente precisava alterar em relação à política de 94. A gente sempre recebia de que não dava pra enfrentar. Então, vamos atualizar a política. Foi uma atualização. [...] A gente tem que construir uma estratégia que depois não caia por terra e mesmo o governo atual querendo dismantelar várias políticas, essa não foi possível porque ela foi muito bem construída. Ela foi discutida pra ser implementada pra que as pessoas conseguissem perceber que era isso mesmo, que não tinha volta. Nós tínhamos que ter consolidado a política pra que nenhum outro governo viesse a desconstituir.*

Nesse sentido, a última questão apresentada aos entrevistados fazia uma relação do processo de elaboração, das diretrizes construídas em 2008 e que voltam a ser discutidas em 2018 em um processo nomeado de “atualização” por parte do Governo Federal. Um processo de ruptura democrática ocorrido no Brasil em 2016 levou ao governo um grupo político conservador quanto às concepções políticas e ideológicas, resultando em retrocessos nas políticas sociais implementadas no Brasil a partir de 2003. A mudança de governo colocou a educação especial na agenda política, iniciando um processo de reforma das diretrizes elaboradas em 2008. Os pesquisadores que colaboraram na elaboração do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva apresentaram reflexões acerca do processo iniciado em 2018 de reforma das diretrizes anunciadas em 2008, discutindo alguns elementos que favoreceram o “reagendamento” da política na atualidade<sup>78</sup>.

<sup>78</sup> Como as entrevistas foram realizadas entre janeiro e outubro de 2020, alguns entrevistados fizeram referências ao processo de elaboração do Decreto 10.502 de 30 de setembro de 2020 que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao Longo da Vida. As “novas” diretrizes para a

A presente tese apresenta como arco temporal para a reflexão o período de 2007 a 2018, embora tenha apresentado elementos históricos anteriores a esse período. Como as entrevistas foram realizadas entre janeiro e outubro de 2020, alguns entrevistados fizeram referências ao processo de elaboração de um Decreto que instituiu “novas” diretrizes para a educação especial, as quais retomam princípios integracionistas mantendo classes e escolas especiais com oferta de educação especial substitutiva.

**Soraia Freitas:** primeiro a resistência. A resistência dos atores pra fazer essa política acontecer. Nesta resistência, nós temos a questão da própria formação insuficiente, do financiamento... Nós tivemos por um longo tempo um tipo de governo e hoje nós temos outro. [...] A política tem a ver com orientação. A política de 2008 foi um documento orientador, se não foi deveria ter sido, pra que os estados e municípios se organizassem em prol da inclusão. A política, essa de 2020, que eu não conheço o texto e acredito que eu não queira conhecer, porque eu de fato estou fora totalmente da academia. Totalmente. Me parece muito mais, até porque o nome já vem assim... É um decreto. Não é um texto de política orientadora. Ela sai em forma de decreto. Não é?

**Rita Vieira:** O fato de o MEC, da atual gestão estar propondo uma reformulação da política de 2008. Eu acho que não tem relação com o fato dela não ter sido transformada em uma lei ou num decreto, até porque saíram vários decretos que funcionaram como instrumento legal. A Lei Brasileira de Inclusão, o decreto que orientava o Atendimento Educacional Especializado, então, vários decretos saíram nessa perspectiva. Eu acho que o fato de estar propondo uma reformulação da política não tem nada a ver com o fato da política não ter sido publicada em formato normativo ou de lei. Eu vejo que a proposta de reformulação da política é uma proposta que está retrocedendo em termos de conquistas legais, porque a política se respalda na nossa Constituição Federal... Ela se respalda na convenção da ONU que prevê todo o acesso das pessoas com deficiência ao ensino comum, ou seja, a questão da inclusão. Ela garante essa acessibilidade de todas as pessoas e o que tá se propondo agora, eu vejo, que seria um retrocesso em termos de conquistas que já foram feitas. Eu acho que em termos de política, nós já conseguimos uma política muito arrojada em termos de conquistas. O que eu acho que o Brasil precisa fazer é criar as condições pra que essa política [2008] se materialize. É criar as condições na escola pra que a política possa ser executada. Eu acho que a gente não precisa de outra política. Eu acho que a gente precisa é criar todas as condições de acessibilidade, as questões de formação de professores, criar mais cursos de formação em termos de educação especial nessa perspectiva da inclusão, criar os espaços para o Atendimento Educacional Especializado com os recursos adequados, então eu acho que ao invés de gastar fazendo e retrocedendo as conquistas que já foram feitas no Brasil. Eu acho que a gente tinha que gastar os nossos esforços, as nossas energias, no sentido de fazer com que a política possa se materializar nas escolas. Isso sim. Eu penso que seria a proposta, mas pra isso nós teríamos que ter a frente do ministério uma equipe que estivesse identificada com a questão da acessibilidade ao conhecimento, dar acessibilidade às escolas com a questão da inclusão escolar para todas as pessoas e não para alguns. Sair daquela ideia de que a inclusão só se faz quando é possível, porque a gente sabe que a inclusão é possível para todas as pessoas. A questão é criar os espaços de acessibilidade. Eu vejo que uma nova política é um retrocesso pra a escola brasileira.

---

educação especial no referido decreto retomam princípios integracionistas prevendo classes e escolas especiais com oferta de educação especial substitutiva. Até a publicação desta Tese o Decreto 10.502/2020 encontrava-se suspenso por decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 6590 MC-REF / DF).

**Claudio Baptista:** *O cenário mundial mudou e o cenário brasileiro mudou muito. Aí entra algo quando eu falei daqueles dois grupos, eu continuo acreditando nisso sabe, de que na verdade a gente teve de 2016 pra hoje a manifestação de grupos que realmente pensavam o que eles estão manifestando, mas não viam espaço pra expor essas ideias. [...] Então se a gente pega os diferentes grupos de agentes sociais, eu acho que nós tivemos uma parte do apoio à política de 2008, que era um apoio oportunista e que agora se desloca, porque na verdade, muitos continuavam pensando que a inclusão escolar era possível, até recomendável, mas não para todos os alunos. Muitos continuam pensando nisso e agora encontram território propício pra apresentar essas ideias. O que eu acho grave é que as estratégias para apresentar as ideias muitas vezes são estratégias nebulosas que partem da seguinte afirmação: “não, nós não estamos mudando nada. Nós estamos apenas qualificando percursos”. Então, quando você para pra ouvir atentamente quais são as propostas, a gente vê que há propostas que alteram profundamente o que era previsto em 2008 e que está sendo anunciado como previsto. Eu digo anunciado como previsto porque nós não temos acesso ainda a um texto. Nós temos acesso desde 2018, durante todo o 2019, nós temos acesso a fragmentos, diferentemente da condução do debate entre 2007 e 2008, e isso também é um elemento que eu considero importante de ser analisado. Há um debate que nós sabemos que está em curso. A gente tem fragmentos, então, mas quando nós tomamos esses textos em análises que circulam a gente vê que as mudanças são profundas. Tanto de valorização de espaços que não eram mais valorizados e, que de fato, viveram um declínio muito grande. Não falo tanto das escolas especiais, nas quais houve um decréscimo grande das matrículas, mas o declínio das classes especiais... As classes especiais no Brasil foram amplamente reduzidas, perderam o seu papel, o seu espaço e, numericamente, de fato, reduziram mais do que as escolas. Eu falo também de uma revalorização do discurso da família, como aquela que decide sobre o espaço da escolarização, a família teria o direito, entre aspas, de escolher o melhor lugar. É o discurso mais antigo que existe na educação especial, mas é um discurso também muito polêmico e que a gente deve aprender a lidar com cautela, sem abrir mão dos direitos de toda e qualquer criança.*

Ao finalizar este capítulo que discutiu, a partir do olhar dos atores/autores, o processo de formulação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, apresento alguns destaques e reflexões desencadeadas nesse resgate de memórias, subjetividades, concepções e conflitos registrados nas entrevistas realizadas com integrantes do grupo de trabalho.

Um primeiro aspecto a ser considerado é que são desconstruídas as afirmações recorrentes entre alguns atores sociais que tecem críticas à Política de 2008, dizendo que esta não foi discutida com a sociedade e que foi implementada de forma vertical desconsiderando o diálogo com as instituições especializadas, associações, federações e entidades não governamentais em defesa das pessoas com deficiência. Os registros em documentos e as entrevistas evidenciam que, em vários momentos, as entidades participaram de reuniões, seminários, audiências públicas que apresentavam as diretrizes que estavam sendo elaboradas pelo grupo de trabalho articulado pela SEESP.

Nesse sentido, destaca-se o papel articulador da SEESP, principalmente da Secretária Claudia Dutra, como figura central que conduziu o processo, defendendo o objetivo central da Política que estava sendo formulada: a transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos. A defesa da perspectiva educacional inclusiva foi balizadora na definição das alternativas que se apresentavam. E, nessa defesa, não havia lugar para a manutenção da escolarização em um sistema paralelo de ensino. Portanto, a legitimação dos discursos, das vozes que foram ouvidas e das ideias acolhidas no texto resultou da qualidade dos argumentos e da persuasão em alguns momentos tensos do debate.

Além das diretrizes políticas e o clima nacional daquele momento histórico, quando se esperava a consolidação da democracia balizada pela Constituição Cidadã de 1988, tendo os direitos humanos como horizonte para a definição de políticas sociais que estavam sendo gestadas, havia um movimento mundial que modificou o conceito de pessoa com deficiência e, por consequência, exigia a modificação do modelo de escola e da relação com o aluno com deficiência. A educação especial passa por essa reformulação, sendo concebida como uma modalidade de ensino transversal, que orienta e oferece apoio aos processos de inclusão na sala de aula comum.

Entendida na perspectiva de apoio, complementar ou suplementar, descontrói a perspectiva substitutiva realizada pelas escolas especiais e instituições, provocando embates quanto à continuidade destes espaços exclusivos que realizavam a escolarização das pessoas com deficiência e que disputavam o lugar e os recursos públicos destinados à educação especial. Estes conflitos são reafirmados nas entrevistas que evidenciam atores políticos que representavam as ideias defendidas pelas instituições especializadas no Congresso Nacional, atores sociais das diversas instituições, gestores de estados e municípios, incluindo pesquisadores que não integravam o grupo de trabalho e que foram ouvidos sobre temáticas específicas, como ocorreu como a discussão sobre a educação de surdos.

Outro aspecto a destacar foi a valorização do caráter científico para as definições e escolhas, tanto do grupo de trabalho, quanto em temas específicos, como ocorreu na definição relacionada ao público-alvo da Política Nacional de Educação Especial em 2008, com a exclusão da categoria Condutas Típicas em virtude de a mesma não apresentar clareza quanto a identificação dos sujeitos, quanto aos apoios e a formação do professor para o atendimento destas especificidades.

As entrevistas também indicaram os pontos em que não houve consenso do grupo de trabalho e que foram definidos pela SEESP no texto final, sendo estes relatados pelos entrevistados e confirmados por meio da comparação textual entre o texto preliminar e final da Política.

A temática da formação inicial e continuada provocou intensas discussões, tendo sido um dos temas em que outros pesquisadores de instituições formadoras foram convidados a debater. Contudo, o parágrafo que foi publicado sobre o tema na Política, segundo a maioria dos entrevistados, não atendeu às expectativas e às modificações exigidas para a formação de professores no contexto da perspectiva educacional inclusiva que se almejava, tanto para o exercício da docência na sala de aula comum, quanto no atendimento educacional especializado.

Certa dimensão de fragilidade do texto também pode ser identificada nas definições das configurações do atendimento educacional especializado, cujo desenho apresentava características mais tecnicistas em detrimento de uma ação pedagógica que possibilitasse a articulação com o currículo comum desenvolvido na escola.

Por outro lado, a perspectiva educacional inclusiva encontra sustentação sólida nos marcos legais que a fundamentaram, sendo fortalecida em 2009 com o Decreto nº 6.949/2009, com status de emenda constitucional, que incorporou a Convenção internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência à Constituição Federal. Conforme tratado firmado internacionalmente, o Brasil se compromete a assegurar “sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006).

Tal afirmação encontra respaldo na apreciação do Ministro do STF Edson Fachin que ao indeferir medida cautelar na Ação de Inconstitucionalidade (ADI) 5357/2015<sup>79</sup>, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), argumentou em seu relatório:

O ensino inclusivo é política pública estável, desenhada, amadurecida e depurada ao longo do tempo em espaços deliberativos nacionais e internacionais dos quais o Brasil faz parte. Não bastasse isso, foi incorporado à Constituição da República como regra. (FACHIN, 2015, p. 14)

---

<sup>79</sup> Fonte: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4818214>. Acesso em: 4 nov. 2020.

Diante do exposto, considera-se que o processo que envolve a reformulação das diretrizes da educação especial em discussão na atualidade, com base em uma suposta adequação ao ano normativo, além de ser considerada como um retrocesso pelos pesquisadores que elaboraram a Política em 2008, não encontra respaldo legal para a sua sustentação, pois não há mudanças nos eixos normativos relativos a essa temática no período de 2009 a 2020.

Para finalizar, reflito sobre o quanto os aspectos que representam, em certa medida, consensos mais frágeis e os pontos de tensão que geraram os conflitos mais instigantes no processo de formulação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva de 2008 – as temáticas relativas a ação pedagógica em educação especial e a formação de professores – são os mesmos que, na atualidade, estão sendo retomados para questionar a adequação das diretrizes definidas a partir da Política Nacional de Educação Especial de 2008.

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese buscou investigar uma política pública de educação que alterou a perspectiva historicamente associada à escolarização das pessoas com deficiência. Trata-se da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. O texto divulgado em 2008 apresentou para a sociedade um conjunto de diretrizes objetivando a transformação dos sistemas de ensino brasileiros, historicamente marcados pela exclusão e segregação, em sistemas educacionais inclusivos.

Após uma década da publicação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008-2018), considerando seus avanços e fragilidades, esta tese problematiza a questão: por que a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos ainda é um desafio no Brasil?

Considerando o problema em tela, a tese tem por objetivo central analisar as diretrizes anunciadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva em termos de eixos predominantes e de singularidades na instituição de novas perspectivas educacionais, considerando a história da educação especial brasileira. Apresenta ainda, como objetivos específicos:

- Investigar a participação e influência dos atores sociais implicados no processo de formulação das diretrizes educacionais relativas à educação especial, pontos de tensão, concepções e interesses envolvidos, assim como os efeitos destas disputas nas definições da agenda, na produção de novos textos e na implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no período analisado (2007 a 2018).
- Identificar os principais programas e ações desenvolvidas pelo Governo Federal a partir de 2007, buscando compreender os movimentos empreendidos visando à promoção de sistemas educacionais inclusivos, refletindo sobre tensões, interpretações e singularidades.

Na busca do conhecimento sobre o universo investigado, foram encontrados indícios na história da educação especial brasileira que evidenciam como a educação especial se

constituiu como um sistema paralelo de ensino, alocado nas políticas assistenciais e baseado na filantropia. O Estado brasileiro, ao não assumir o seu dever de promover a educação de uma parcela significativa da sociedade, principalmente no que se refere às as pessoas com deficiência, influenciou o fortalecimento das instituições privadas filantrópicas com atuação na educação especial. A política de educação especial se constituía em parcerias com organizações privadas e no deslocamento de recursos públicos para a filantropia.

Durante o período da ditadura civil-militar instituída no Brasil (de 1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985), as instituições especializadas, principalmente as APAEs, se fortaleceram e se capilarizaram como um braço do Estado, articulando políticas e assumindo papéis políticos, em cargos e nas representações legislativas. Na década de 1970, o modelo de escola fortemente influenciado pelo tecnicismo norte-americano passa a embasar as políticas educacionais brasileiras. Na educação especial este modelo de escola influenciou a exclusão do sistema regular de ensino daqueles alunos que não se enquadravam no padrão de normalidade baseado nas capacidades dos sujeitos em se adequar à organização homogênea da escola.

O modelo médico era a base da avaliação, diagnóstico e prognóstico do sujeito, determinando aqueles que poderiam se beneficiar da escolarização na escola regular, porém, em classe especial. A perspectiva integracionista concebia a ideia de que alguns alunos poderiam estar “parcialmente incluídos” na escola, porém, essa prática deslocou para a classe especial aqueles que não acompanhavam “o ritmo da turma”. O resultado desse modelo de escola foi a exclusão do ensino comum uma parcela significativa de alunos que eram produto desse sistema de ensino precário e que culpava o aluno pelo fracasso da escola.

Com o processo de redemocratização do Brasil surgem movimentos sociais que influenciaram a formulação das bases da Constituição de Federal de 1988 que teve em seus princípios, os direitos humanos e a educação como um direito fundamental alienável, “direito de todos, dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988). Os princípios constitucionais em relação à educação especial estavam em sintonia com os movimentos mundiais que discutiam nas conferências internacionais na década 1990 a necessidade da promoção sistemas de ensino inclusivos, que acolhessem a todos, indistintamente. Esses movimentos concebiam que alunos com “necessidades educacionais especiais”, crianças em situação de desvantagens por condições sociais, linguísticas, entre outras, deveriam aprender juntas na escola.

No Brasil, ainda havia certa cautela em relação à inclusão nas classes comuns do ensino regular, como anunciado pela secretária de educação especial do MEC em 1994, Rosita Edler Carvalho, na revista *Em Aberto* (INEP/MEC, nº60, 1993). Nos trechos a seguir identifica-se que a perspectiva integracionista e a política de parcerias com a filantropia são as ações principais do governo naquele contexto histórico:

Temos estimulado a **integração instrucional (portadores de necessidades especiais e ditos normais juntos, na mesma sala)**. Acreditamos que é possível e útil para ambos. Como as dificuldades são inúmeras e complexas, entendemos que **trazer nossos alunos para as escolas públicas governamentais já é um grande avanço**. Entretanto, há que agir com **prudência**, garantindo-se o êxito dos educandos e, principalmente, respeitando sua vontade.

[...] pelo menos uma **classe para a Educação Especial** em cada escola é o nosso lema.

[...] trata-se de trazer para as escolas regulares aqueles alunos que estão aptos a frequentá-las, ainda que em classes especiais. Assim, **as escolas particulares e filantrópicas** se especializariam no atendimento àqueles alunos que, por suas características, **não têm condições de frequentar a rede governamental**. Pelo menos por agora. (INEP, 1993, p. 95, grifo meus)

Em 1996, a LDB avança quanto às garantias para a escolarização das pessoas com deficiência, ao designar a rede regular de ensino como lugar preferencial para o atendimento educacional especializado, embora a compreensão sobre o atendimento educacional especializado concebesse a possibilidade de uma ação substitutiva naquele contexto histórico. Por outro lado, manteve as perspectivas educacionais que fundamentaram a organização de sistemas paralelos de ensino, em que o aluno com deficiência precisa se adequar à escola. Tais afirmações encontram respaldo nos trechos abaixo indicados da Lei nº 9394/96 (LDB).

Art. 4º: III – atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino (BRASIL, 1996).

Art. 58. § 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial. § 2º O **atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados**, sempre que, **em função das condições específicas dos alunos**, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

Destaca-se no processo histórico em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (Convenção da Guatemala, 1999), ratificada pelo Brasil

Decreto n. ° 3.956/2001 que se compromete em tomar medidas para a eliminação de qualquer restrição, diferenciação ou exclusão com base na deficiência.

Em 2001, a Resolução do CNE/CEB nº 02/2001, que estabelece as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, provocou intensos debates nas redes de ensino, induzindo a ampliação de matrículas da educação especial no ensino regular quando determina, em seu Art. 2º, que “os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos” (BRASIL 2001b).

Observa-se nesse período o aumento de matrículas de alunos com “necessidades educacionais especiais” nas classes comuns do ensino regular, com um acréscimo de 118.132 novas matrículas na educação especial entre 2002 e 2004, passando de 448.601 matrículas para 566.733 (INEP, 2005). Também se verifica a tendência de ampliação da participação Estatal nas matrículas da educação especial entre 2001 e 2004, passando de 51,10% (2001) para 57,0% (2004) das matrículas em dependência administrativa pública (INEP, 2005).

Em 2003, na primeira gestão do Governo Lula (2003-2006), o Brasil avança na instituição de políticas sociais e na ampliação do papel do Estado visando à redução das desigualdades sociais. Nesse contexto propício para a formulação de políticas voltadas às populações mais excluídas da sociedade, dá-se início a programas que seriam estruturantes na formação da agenda em 2007 da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, com destaque para o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncional e o PROESP (Programa de apoio à Educação Especial).

Como fator de influência de grande importância nesse processo, destaca-se o Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, com foco na formação de gestores e professores da educação especial visando à promoção de sistemas educacionais inclusivos. O Programa desenvolveu entre 2003 a 2007 a formação de 94.695 profissionais da educação com a participação de 5.564 municípios, de acordo com Relatório de Gestão da SEESP/MEC de 2007<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> **Relatório de Gestão 2007.** SEESP/MEC: Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=23801-rg-seesp-2007-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23801-rg-seesp-2007-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 5 mar. 2020.

O Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, iniciado em 2005, foi instituído formalmente em 2007 por meio da Portaria Normativa do MEC Nº 13/2007, passando a integrar o Plano de Desenvolvimento da Educação. Entre 2005 e 2007 haviam sido entregues 5.500 salas de recursos multifuncionais no país, conforme Relatório de Gestão SEESP/MEC de 2007, citado anteriormente.

Além deste programa, o PROESP/ CAPES (Programa de apoio à Educação Especial) apoiou projetos de pesquisas no âmbito das universidades brasileiras com programas voltados à área da Educação Especial, favorecendo a produção de conhecimento e a formação de professores. O programa foi utilizado como critério para o convite a professores de universidades brasileiras que viriam a compor o grupo de trabalho que elaboraria a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

O Grupo de Trabalho, nomeado pela Portaria nº 555/2007, posteriormente prorrogado pela Portaria nº 948/2007, foi constituído por pesquisadores de programas de pós-graduação com projetos no âmbito do PROESP/CAPES (9 integrantes) e por técnicos e gestores da SEESP (4 integrantes).

O texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva elaborado por este grupo de trabalho apresentou um conjunto de diretrizes visando à garantia do acesso, à participação e à aprendizagem dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas comuns, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais desses estudantes (BRASIL, 2008a).

O presente estudo procurou aprofundar os conhecimentos sobre o processo de formulação desta Política, desde os processos pré-decisórios, a dinâmica do grupo de trabalho, o processo de definição das alternativas, as fundamentações teóricas, as ideias, atores e instituições envolvidas. Procurou ainda compreender os efeitos destas diretrizes, as tensões, influências e resistências, assim como refletir sobre o impacto deste processo de formulação e interpretação na implementação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no Brasil.

A elaboração e implementação dessas diretrizes, no período analisado neste estudo (2007 a 2018), foi acompanhada de programas específicos, decretos, resoluções, leis, notas técnicas e materiais informativos que foram sendo elaborados, interpretados e ressignificados pelos diversos atores implicados na Educação Especial.

A análise de documentos e dados realizados nesta pesquisa possibilitou o reconhecimento de que ocorreram avanços significativos quanto ao acesso à escola comum para os alunos contemplados na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação inclusiva. Conforme dados do Censo/INPEP, no ano de 2008 ocorreu uma inversão histórica no Brasil, quando o número de matrículas de alunos nas classes comuns superou as matrículas no ensino exclusivo (classes e escolas especiais). Após uma década desde a publicação da Política, em 2018 o percentual de matrículas de alunos público-alvo da educação especial no ensino comum passou de 54% em 2008 para 92,1 % em 2018, conforme dados do CENSO/INEP (INEP, 2008; 2018). Apesar do aumento expressivo, desafios e resistências ainda implicam na continuidade da escolarização em espaços segregados (escolas e classes especiais) para um contingente expressivo de matrículas.

Nesse percurso investigativo alguns questionamentos foram fundamentais para a reflexão proposta no problema de pesquisa anunciado. As questões sinalizadas abaixo contribuíram no caminho investigativo e para a reflexão da questão central da pesquisa:

- Considerando o texto da PNEEPEI (2008), quais as evidências de rupturas e continuidades com perspectivas e modelos de escolarização e de deficiência presentes em documentos anteriores?
- Qual a participação, ação e interesses dos atores envolvidos na formulação da política de educação especial no Brasil no período analisado?
- Quais os principais elementos constitutivos da implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) (programas, ações, diretrizes normativas, leis e decretos) e como o Governo Federal, por meio do MEC/SEESP, atuou para orientar e subsidiar os sistemas de ensino na busca de sua transformação em sistemas educacionais inclusivos?

A pesquisa de natureza qualitativa buscou evidências das singularidades, rupturas e continuidades, pontos de tensão, interpretações, traduções e os indícios de potencial criativo, assim como os sinais de resistência e de tendência à repetição histórica nas diretrizes da política de educação especial no Brasil de 2007 a 2018.

A pesquisa utilizou como instrumento de produção de dados a análise documental, análise de indicadores educacionais e entrevistas. Entre os documentos analisados constam:

teses, dissertações, documentos normativos e orientadores de programas, políticas e ações do governo federal, indicadores educacionais, leis, decretos, resoluções, entre outros atos legais e normativos. Além disso, foram analisados relatórios de gestão da SEESP/MEC do período analisado e entrevistas semiestruturadas com interlocutores que compuseram o Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do documento base do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

A importância deste estudo é justificada pela relevância da Política em tela no conjunto das políticas desenvolvidas no Brasil com foco na redução das desigualdades sociais e educacionais no período investigado. Busca-se com este estudo contribuir para o avanço das políticas educacionais de fortalecimento dos processos de inclusão e escolarização das pessoas com deficiência no Brasil.

Para compreender este processo de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, desde a formação da agenda, a dinâmica da produção do texto, o texto final e suas implicações, a pesquisa utilizou referenciais para análise de políticas que estivessem em sintonia com os objetivos elencados nesta tese.

O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon apresentou grandes contribuições para a compreensão dos elementos que propiciaram a formação da agenda da Política em estudo, assim como a dinâmica das ideias e suas implicações para a formação do texto político. Este referencial contribuiu também para a reflexão sobre a atuação dos atores visíveis e invisíveis<sup>81</sup> que contribuíram para a sua formulação, assim como os fatores (indicadores, eventos) que tornaram a questão da “escolarização das pessoas com deficiência” em um problema priorizado na agenda do governo e os indícios das tensões que resultaram em uma proposta de “revisão” da Política anunciada em 2018<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Os Atores Visíveis: são aqueles que recebem mais atenção da imprensa e do público. Inclui o presidente, assessores do alto escalão, membros do Congresso, a mídia, atores relacionados no processo eleitoral (partidos políticos). Os atores Invisíveis: são os especialistas, acadêmicos, consultores, pesquisadores, funcionários públicos de carreira e do Congresso Nacional. Esse grupo é chamado a opinar em comissões especiais no Congresso ou em grupos de trabalho do poder executivo.

<sup>82</sup> Em 2018 inicia no Brasil um processo, sem a transparência necessária para a instituição de políticas públicas, anunciado como uma “atualização” das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. Conforme arco temporal anunciado nesta Tese (2007-2018), os elementos deste processo de “atualização ou reforma” da Política de 2008, no ano de 2020, não constituem objeto de investigação desta pesquisa, embora se considere que este fato evidencia que a agenda da política de educação especial voltou para a agenda governamental.

O Ciclo de Políticas de Stephen Ball ampliou a compreensão sobre a trajetória da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, compreendendo-a a partir das relações e interconexões dos contextos de influência, da produção do texto e da prática, considerando ainda os efeitos e estratégias presentes nos contextos.

O Pensamento Sistêmico, base epistemológica que orienta este estudo, possibilitou a compreensão das relações entre os atores, ideias e instituições envolvidas, os contextos e suas influências na trajetória complexa de uma política pública, considerando as premissas da intersubjetividade, da complexidade e da instabilidade como base para a ciência.

Nesse sentido, a implicação do pesquisador, dos entrevistados e das interpretações sobre os documentos e demais instrumentos utilizados nesta pesquisa remetem à impossibilidade de um conhecimento neutro. Diante das múltiplas relações entre atores, mentes e contextos, e da complexidade desta rede que compõe uma política pública, buscou-se aproximações, mapeamentos, conflitos, com ênfase na dinâmica das relações, ideias divergentes e estratégias para buscas de consensos.

O caminho investigativo partiu da reflexão sobre o objetivo anunciado no texto da Política em estudo “o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares” (BRASIL, 2008a), com atenção às estratégias adotadas visando à orientação aos sistemas de ensino para promover a perspectiva educacional inclusiva.

Para compreender as diretrizes da Política de 2008 foi necessário buscar referências na história da educação especial brasileira sobre as concepções, influências, conflitos e disputas que compuseram o cenário complexo sobre a escolarização das pessoas com deficiência no Brasil. Assim, a busca por singularidades só foi possível pelo confronto com as perspectivas presentes em documentos anteriores. A distinção de ideias, pontos de tensão, evidências de conflitos foi observada em todo o processo de elaboração e implementação das diretrizes da Política.

Por meio da análise de documentos e entrevistas, evidenciou-se que o processo de elaboração do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva foi permeado por embates e conflitos, resistências de instituições e atores que resultaram em alterações textuais, supressão de conteúdo e fragilidades em algumas temáticas mais polêmicas.

Nesse sentido, Lopes e Macedo (2011) destacam: “as políticas são textos complexos codificados e decodificados de forma complexa em meio a lutas, negociações, acordos e alianças, espelhando a sua historicidade” (LOPES; MACEDO, 2011, p. 258).

Um dos objetivos específicos da tese visava à investigação da participação e influência dos atores sociais implicados no processo de formulação das diretrizes educacionais relativas à educação especial, pontos de tensão, concepções e interesses envolvidos, assim como os efeitos destas disputas nas definições da agenda e na implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no período analisado (2007 a 2018).

O grupo de trabalho, constituído para a elaboração do texto referência para a Política, foi composto por integrantes da SEESP/MEC e pesquisadores de universidades brasileiras vinculados a grupos de pesquisas que apresentavam projetos aprovados no âmbito do Programa PROESP com financiamento da CAPES e articulado pela SEESP. Assim, conforme entrevistas e documentos analisados, os pesquisadores foram convidados por representar temáticas específicas em seus estudos, como autismo, tecnologias assistivas, surdez, deficiência mental, entre outros.

A perspectiva inclusiva, como orientação aos sistemas de ensino, foi o princípio orientador das definições das alternativas que eram propostas no âmbito do grupo e das contribuições de outros atores sociais participantes nas audiências públicas, seminários, ou que fizeram contribuições por escrito encaminhadas à SEESP. Este princípio esteve presente na mediação de conflitos e busca por consensos nos debates de certos temas mais polêmicos, tais como a formação inicial para atuar na educação especial, a inclusão da categoria de altas habilidades no público-alvo, entre outros destacados nas entrevistas por interlocutores do grupo de trabalho, ou ainda nas alternativas apresentadas por instituições especializadas, pesquisadores envolvidos com a educação de surdos, defensores da inclusão da categoria dificuldades de aprendizagem. O estudo do processo de formulação das diretrizes evidenciou que o texto foi amplamente discutido com a sociedade, tendo ocorrido diversos espaços de participação, tais como: seminários do Programa Educação – Inclusiva Direito à diversidade; audiências públicas; disponibilização de espaços para contribuições por e-mail; reuniões com integrantes do Legislativo e representantes de conselhos, associações e federações envolvidos com a educação especial e direitos das pessoas com deficiência, sendo que muitos destes atores podem ser reconhecidos como historicamente defensores da manutenção dos espaços segregados de escolarização.

A dinâmica de trabalho do grupo, relatada nas entrevistas, destaca a construção de um texto coletivo com fundamentos científicos resultantes de estudos e pesquisas desenvolvidas no país. A construção de consensos, durante os debates de temas polêmicos, quando não foi possível, utilizou-se do voto para as definições e escolhas, embora tenha ficado evidente que a configuração definitiva do texto era uma prerrogativa da SEESP no processo de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.

A investigação sobre o processo de formulação da Política em estudo registrou que o Grupo de Trabalho produziu um texto preliminar da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva que foi compartilhado com instituições formadoras, pesquisadores, redes de ensino, conselhos, entidades, ficando disponível para consultas no site do MEC para contribuições da sociedade por meio de um e-mail institucional disponibilizado para este fim. O texto preliminar continha eixos e conteúdo que foram modificados ou suprimidos na versão final sistematizada pela SEESP e apresentada ao grupo de trabalho antes da publicação oficial da Política.

Para refletir sobre a dinâmica do processo de elaboração da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva busco a compreensão de política como texto e como discurso, com base em Stephen Ball (1994). Essa perspectiva permite a compreensão de que todos os contextos de produção de uma política são atravessados por discursos que constroem (e permitem a construção) de certos textos. Por isso a necessidade de buscar o conhecimento amplo sobre processo de produção do texto, conhecendo o jogo político em que esse texto foi construído.

Conforme apresentado nesta tese, as diretrizes anunciadas em 2008 apresentaram algumas singularidades quando confrontadas com documentos anteriores que foram orientados pela Política Nacional de Educação Especial de 1994.

Um dos principais elementos singulares da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva é a própria concepção de pessoa com deficiência que passa a orientar as diretrizes dessa Política, compreendendo-a no âmbito do Modelo Social, no qual não é o limite da pessoa que determina a sua deficiência, mas a sua interação com as barreiras existentes nos espaços, no meio físico, no transporte, na informação, na comunicação, nas atitudes das pessoas que limitam a sua plena participação na sociedade.

Nessa perspectiva, a educação especial atua como apoio para possibilitar às pessoas com deficiência os direitos sociais em igualdade de condições de acesso e participação. A

perspectiva da educação inclusiva que passa a orientar os sistemas de ensino não concebe a escolarização em espaços segregados e substitutivos ao ensino comum.

O texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva não faz referência a classes e escolas especiais, ou instituições filantrópicas que ofertam serviços de educação especial. A ênfase na escola comum como lugar de direito de todos é a referência da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. A Educação Especial, nessa perspectiva, é compreendida como uma modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, não sendo substitutiva ao ensino comum. Ao prever o acesso aos níveis mais elevados, a Política apresenta como singularidade a referência ao Ensino Superior.

A definição do público-alvo da política, um dos temas mais debatidos durante o processo de formulação do texto, utilizou-se de critérios científicos, relacionando-os ao conceito de pessoa com deficiência, definido na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com deficiência (ONU, 2006), articulando ainda quais apoios, recursos e serviços seriam necessários para a garantia do acesso, permanência e participação na escola comum destes alunos atendidos pela educação especial.

A tríade de alunos atendidos pela educação especial na política de educação especial de 2008, alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, apresentou maior delimitação conceitual, quanto ao público a ser atendido, se comparada à Política de 1994<sup>83</sup>, quando a categoria Condutas Típicas deixava margem para a inclusão no público-alvo da educação especial alunos classificados, pelos critérios excludentes da escola tradicional, com problemas comportamentais, transtornos ou dificuldades de aprendizagem.

Quanto ao atendimento educacional especializado, as diretrizes da Política de 2008 priorizam a caracterização, a função e a operacionalização deste atendimento. Quanto à caracterização, o atendimento educacional especializado se diferencia das atividades desenvolvidas na sala comum, sendo complementar ou suplementar à escolarização. Quanto à função, o atendimento educacional especializado identifica, elabora e organiza recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos

---

<sup>83</sup> A Política Nacional de Educação de Especial de 1994 contemplava em seu público-alvo a tríade considerada como “portadores de necessidades educativas especiais” classificadas em: portadores de deficiência (mental, visual, auditiva, física, múltipla), portadores de condutas típicas (problemas de conduta) e portadores de altas habilidades (superdotados).

estudantes de acordo com suas necessidades. “Dentre as atividades de atendimento educacional especializado são disponibilizados programas de enriquecimento curricular, o ensino de linguagens e códigos específicos de comunicação e sinalização e tecnologia assistiva” (BRASIL, 2008a).

Outro trecho das diretrizes orienta que o atendimento educacional especializado é organizado para apoiar o desenvolvimento dos estudantes, constituindo oferta obrigatória dos sistemas de ensino. As diretrizes relacionadas ao atendimento educacional especializado, na Política analisada, apresentam ainda especificidades de acordo com o nível, etapa e modalidade de ensino, tais como os serviços de estimulação precoce na educação infantil; na modalidade de educação de jovens e adultos e educação profissional, a ênfase em ações que contribuam na ampliação de oportunidades de escolarização, formação para ingresso no mundo do trabalho e efetiva participação social e a interface da educação especial na educação indígena, do campo e quilombola, assegurando que os recursos, serviços e atendimento educacional especializado respeitem as diferenças socioculturais desses grupos.

A caracterização do atendimento educacional especializado como um serviço educacional é referida no trecho que segue – “Deve ser realizado no turno inverso ao da classe comum, na própria escola ou centro especializado que realize esse serviço educacional” (BRASIL, 2008a).

A caracterização do atendimento educacional especializado como um serviço educacional e o caráter técnico associado ao conjunto de atividades, destacadas nas diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, dão margem para uma interpretação tecnicista. Esta afirmação encontra respaldo na lista de conhecimentos necessários para o profissional que irá atuar no atendimento educacional especializado apresentadas no texto da Política, tais como: Língua Brasileira de Sinais, Soroban, orientação e mobilidade, atividades de vida autônoma, comunicação alternativa, utilização de recursos ópticos e não ópticos, da tecnologia assistiva, dentre outros.

Por outro lado, é destacado nas diretrizes da Política que o atendimento educacional especializado deve estar previsto no projeto político pedagógico da escola e articulado ao ensino comum. Este foi um ponto sensível nas análises das teses e dissertações que investigaram essa temática e que foram objeto de análise neste estudo. Este aspecto será discutido posteriormente.

A única referência à possibilidade de convênios ou parcerias nas diretrizes anunciadas em 2008 foi evidenciada no trecho em que é destacado o local para o atendimento educacional especializado, enfatizando que este pode ser realizado em escolas da rede pública ou em centros de atendimento educacional especializado público ou conveniado.

Quando refletimos sob o ponto de vista da formação do professor para atuar na educação especial, percebe-se a fragilidade do texto da Política de 2008, ao deixar à deriva um tema de suma importância. A única diretriz proposta para a formação do professor é genérica e não avança no sentido de propor às entidades formadoras diretrizes mais claras para subsidiar a organização de seus cursos. Para atuar na educação especial e atuar no atendimento educacional especializado, “o professor deve ter como base da sua formação, inicial e continuada, conhecimentos gerais para o exercício da docência e conhecimentos específicos da área” (BRASIL, 2008a).

A análise dos documentos e as entrevistas evidenciaram que alguns trechos suprimidos ou modificados entre a versão preliminar da Política e o texto final divulgado em 2008, representavam temas polêmicos, sobre os quais não houve consenso entre os atores implicados, tanto no grupo de trabalho, quanto de outros atores sociais que participaram com contribuições ao texto ou que manifestaram divergências e resistência durante o processo. Neste aspecto, percebe-se que a SEESP teve a palavra final e, em alguns casos, justificou que já havia previsão legal, referindo-se à formação de professores e à terminalidade específica, ambos previstos na LDB (Lei nº 9.394/96).

Um dos eixos suprimidos na versão final da Política de 2008 apresentava orientações mais pragmáticas aos sistemas de ensino, com definições sobre a necessária transformação do papel das instituições e escolas especiais diante da configuração de um sistema educacional inclusivo. A indicação para o fechamento de classes especiais, para a não abertura de novas escolas especiais e a transformação das existentes em centros de atendimento educacional especializado, entre outras orientações diretas e propositivas, foram excluídas no texto final.

Conforme relatos dos entrevistados, a decisão sobre a versão final ficou a cargo da SEESP, embora o texto final tenha sido apresentado ao Grupo de Trabalho antes da publicação. O resultado foi a publicação de um texto de diretrizes, com definições e conceitos afinados com o propósito anunciado desde a formação da agenda: a promoção de sistemas educacionais inclusivos.

A forma como a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva foi divulgada, como um texto orientador, publicado no site do MEC e em uma revista de circulação nas Instituições de ensino públicas (Inclusão: Revista da Educação Especial do MEC, nº 5, 2008), também foi uma decisão da SEESP, embora tenha sido pauta de discussões. Nesse sentido, a política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva é compreendida como um conjunto de diretrizes com objetivos e público-alvo definidos para orientar os sistemas de ensino com base na perspectiva educacional inclusiva.

Conforme Cláudia Dutra, secretária da SEESP à época, a Política de 2008 não necessitava de um novo marco legal, pois estes já estavam postos nas leis brasileiras, tendo como referência maior a Constituição Federal. No entanto, essa gestora reconhecia que a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva necessitaria de outras políticas de financiamento e formação de professores, principalmente, para a sua consolidação.

A Política foi posteriormente acompanhada de marcos normativos e programas visando à sua operacionalização. De acordo com os documentos analisados, após 2008, houve movimentos que instigaram a produção de dispositivos legais, como resoluções, decretos e pareceres destacados nesta tese e que contribuíram para a consolidação da perspectiva inclusiva como referência aos sistemas de ensino. Nesse sentido, a incorporação da Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) na Constituição Federal brasileira, por meio do decreto nº 6.949/2009<sup>84</sup> foi um marco significativo para a garantia do direito à educação de todos em um sistema inclusivo.

Contudo, outros marcos legais foram objeto de disputas e demonstram o prosseguimento dos embates e interesses na continuidade do funcionamento dos espaços segregados e no fundo público destinado à educação especial, não apenas complementar ou suplementar para a oferta do atendimento educacional especializado, mas para a escolarização em espaços substitutivos.

As evidências dos interesses e das disputas pelas garantias do financiamento de matrículas em espaços substitutivos foram observadas na revogação do decreto 6.571/2008, relativo ao financiamento destinado ao atendimento educacional especializado, pelo Decreto

---

<sup>84</sup> Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

nº 7.611/2011, o qual reforça a participação do setor privado na oferta de educação especial. Em virtude dos questionamentos sobre os possíveis retrocessos com o decreto de 2011, o MEC se pronunciou por meio de Nota técnica<sup>85</sup>, esclarecendo que o apoio financeiro às instituições especializadas mencionadas no Decreto nº 7.611/2011 refere-se ao atendimento de pessoas que não estão matriculadas no ensino regular, destina-se, especialmente, àquelas que se encontram fora da faixa etária de escolarização obrigatória, em razão de um processo histórico de exclusão escolar.

Na Nota Técnica nº 65/2011 o MEC reitera que a garantia do financiamento público às instituições privadas filantrópicas que atuam na educação especial está respaldada no o art. 60 da Lei nº 9.394/1996 e o art. 14 do Decreto nº 6.253/2007, que regulamenta a Lei nº 11.494/2007, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Essa Nota Técnica enfatiza, ainda, que essas instituições continuam tendo o financiamento público por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

As disputas no âmbito do Legislativo também foram evidentes durante as discussões da Meta 4 e a modificação no texto final do PNE (2014-2024), indicando, conforme o MEC considerou em nota técnica (N.T. nº 108/2013/MEC/SECADI/DPEE), um “equivoco conceitual” ao empregar o termo preferencialmente para referir-se ao acesso à educação regular. O documento considera ainda que o apoio às organizações filantrópicas não pode suplantam o princípio fundamental da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, sendo dever das autoridades assegurar que as instituições atuem em conformidade com seus princípios.

Um destaque para a conjuntura do ano de 2011, primeiro ano da Gestão Dilma Rousseff (2011-2014), foi a reestruturação no MEC com a transformação da SEESP em uma diretoria da SECADI. Embora a Secretária da SEESP, Cláudia Dutra tenha assumido como Secretária da SECADI e nas entrevistas tenha relatado que não houve desprestígio para a educação especial com a redução à uma diretoria. Contudo, observa-se a gradativa redução de programas importantes, como o Programa educação inclusiva: direito à diversidade, com o último registro de seminário realizado em 2013. Para Claudia Griboski, a dissolução da

---

<sup>85</sup> NOTA TÉCNICA nº 62/2011/MEC/SECADI/DPEE de 8 de dezembro de 2011. Assunto: Orientações aos Sistemas de Ensino sobre o Decreto nº 7.611/2011. Disponível em: NOTA TÉCNICA nº 62/2011/MEC/SECADI/DPEE de 8 de dezembro de 2011. Assunto: Orientações aos Sistemas de Ensino sobre o Decreto nº 7.611/2011. Acesso em: 5 dez. 2020.

SEESP resultou na diluição de recursos para os programas da área da Educação Especial. Em sua entrevista, essa ex-diretora da SEESP opinou que a Educação Especial deveria compor uma Secretaria da Educação Básica e suas modalidades. De qualquer forma, compreende-se que essa opção poderia implicar prejuízos para o nível do ensino superior.

A trajetória da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, investigada nesta pesquisa, evidenciou que as influências, a produção de novos textos de subsídio, novos programas e fortalecimento de outros já existentes foram intensificados após 2008. Embora alguns programas já estivessem sido implementados anteriormente, eles foram alvo de investimentos financeiros e ampliados, com destaque ao Programa de Implantação de Salas de Recursos multifuncionais, ao Programa BPC na Escola, Programa Escola Acessível, Programa de Formação Continuada de Professores e o Programa Educação Inclusiva Direito à Diversidade. Além destes, outros programas disponibilizaram materiais e recursos específicos para as redes de ensino.

Os efeitos da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no período analisado nesta tese, 2007 a 2018, são evidenciados quanto à ampliação de matrículas no ensino comum de alunos público-alvo da educação especial no período analisado. O percentual de matrículas da educação especial em classes comuns que era de 47,6% em 2007 chegou a 92,1%, considerando alunos na faixa de 4 a 17 anos. Destaque para as matrículas de alunos da educação especial no Ensino Médio que dobrou entre 2014 e 2018, passando de 57.754 matrículas em 2014 para 116.287 em 2018 (INEP, 2019), indicando também a evolução nas etapas de ensino. Contudo, ainda se registra número expressivo de matrículas no ensino substitutivo, com indicativos que 166.615 alunos estavam matriculados em classes exclusivas em 2018.

Conforme dados do Programa de Implantação de Salas de Recursos do MEC e dados informados no Relatório de Gestão da SEESP (2005) e SECADI (2014), houve ampliação de salas de recursos multifuncionais, no período de 2005 a 2014, sendo que o Programa disponibilizou salas de recursos multifuncionais para 42 mil escolas públicas de ensino regular com registro de matrículas de estudantes público-alvo da educação especial em classes comuns, alcançando 93% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2016).

Destaca-se ainda a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 foi alvo de inúmeras pesquisas acadêmicas desde a sua publicação até 2018, com investigações sobre atendimento educacional especializado,

programas e ações do governo no âmbito da educação especial, sujeitos da educação especial, processos de implementação nas redes de ensino, dentre outros. Tais temas foram intensamente investigados por pesquisas desenvolvidas em programas de pós-graduação do país, provocando o contínuo debate sobre a escolarização das pessoas com deficiência no arco temporal definido neste estudo.

No elenco de teses e dissertações apresentadas nesta investigação evidencia-se que a produção de pesquisas fortaleceu a educação especial como uma área de conhecimento, indicando também os pontos que merecem atenção para o fortalecimento e consolidação da perspectiva da educação inclusiva como referência para a organização dos sistemas de ensino.

As teses e dissertações analisadas por região geográfica brasileira contribuíram para a compreensão das singularidades locais no processo de implementação das diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e dos programas de assistência técnica e financeira de apoio aos sistemas de ensino. Nas diferentes localidades, foi possível identificar aproximações e distanciamentos com a política nacional, avanços e entraves em suas diferentes configurações. Conforme Stephen Ball, no processo de interpretação de uma política, os atores interpretam o texto de acordo com suas histórias, ideias, experiências, contextos, limitadas pelas relações de poder que tornam certas leituras possíveis.

Os dados apontam que as redes municipais concentram a maior contingente de matrículas, exceto na Região Centro-Oeste, onde a Rede Estadual atende em maior número, conforme Castro (2015). Apesar das redes públicas atenderem ao maior contingente de matrículas, a relação público-privada ainda é muito presente em diversas regiões do país, sendo mais significativo nos estados da Região Sul, com destaque ao Paraná, mas esse tipo de relação se configurou, também, no cenário catarinense, principalmente como fator de influência na gestão estadual, na Fundação Catarinense de Educação Especial e nas parcerias com as APAEs (PEREIRA, 2010). Em municípios do estado do Rio Grande do Sul, além da presença das instituições privadas, dos convênios e parcerias, a continuidade do funcionamento na esfera pública de escolas e classes especiais são aspectos que indicam um distanciamento maior com as diretrizes nacionais, se considerarmos outros estados e regiões do país.

A Região Norte do país foi caracterizada por apresentar maior percentual de matrículas em áreas não-urbanas e pelas dificuldades de acesso indicadas pelas equipes

gestoras estaduais e, em algumas localidades, como no município do Estado do Acre investigado por Nascimento (2014), que apresenta ainda, como grande desafio, a rotatividade dos profissionais. Além disso, a precarização do trabalho dos profissionais da educação especial, contratados por meio de contratos temporários, amplia as dificuldades para a estruturação dos serviços.

A Região Nordeste, conforme pesquisas analisadas, apresenta indicadores sociais mais críticos, com o maior número de crianças fora da escola. Por outro lado, apresenta o maior percentual de alunos incluídos nas classes comuns do ensino regular do Brasil, chegando a 96,2% em 2018, conforme dados do INEP (2019).

A Região Sudeste apresenta o maior contingente populacional e de matrículas do Brasil. Contudo, apenas em 2013 a dependência municipal passou a responder pela maior parte das matrículas, seguindo uma tendência nacional. Observou-se também a redução de matrículas nos sistemas segregados de ensino, classes e escolas especiais, entre 2008 e 2015 (CASTRO, 2015, p. 164).

As teses e dissertações analisadas apontam, em todas as regiões brasileiras a falta de profissionais de apoio, a contratação de temporários, de estagiários e a terceirização, evidenciando a existência de um processo de precarização do trabalho e a carência de investimentos públicos na educação pública. Trata-se de fenômenos que não são exclusivos da educação especial, porém produzem impactos na organização de sistemas de apoios necessários diante da escolarização de alunos com deficiência.

A terceirização é um risco para a instituição de políticas públicas, tendo em vista que o direcionamento dos fundos públicos para a iniciativa privada precarizam ainda mais o ensino público. Merece destaque, além de maiores investimentos em termos de pesquisa, a estratégia utilizada por muitas redes para compor seus quadros de “profissionais” de apoio aos processos de inclusão escolar. Neste aspecto, entende-se que seja necessária a ampliação do debate, tanto sobre a atuação pública na estruturação dos serviços de educação especial nas redes de ensino, como na reflexão sobre o papel dos profissionais que atuam como apoio à inclusão, formação e a forma como são contratados.

O atendimento educacional especializado, sendo o tema mais investigado nas pesquisas elencadas, apresentou diferentes formas e concepções, incluindo o debate sobre o público-alvo deste atendimento, no que se refere a categorias não previstas nas diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, em certas

localidades do Brasil. Embora reconhecido pela sua importância como apoio à inclusão na escola comum, os estudos apontam dificuldades para a operacionalização desse atendimento conforme as diretrizes da Política de 2008. Entre as fragilidades destacam-se: a falta de articulação com o ensino comum; falta de investimentos para a garantia da frequência do aluno ao atendimento, tais como transporte e alimentação para a realização do atendimento no contraturno escolar.

Foram evidenciados, ainda, outros aspectos que se distanciam das diretrizes operacionais do atendimento educacional especializado evocados pela Resolução nº 04/2009 nas pesquisas de todas as Regiões do país. São referidas dificuldades quanto à forma substitutiva observada em várias escolas; a dificuldade do acesso em turno inverso ao da escolarização, principalmente em áreas não-urbanas; a ausência da institucionalização do AEE nos projetos políticos das escolas; a falta de articulação do AEE com o ensino comum, principalmente quando este ocorre em outras escolas, centros ou instituições conveniadas; a ampliação do público-alvo nos atendimentos em relação às diretrizes nacionais. Este último aspecto foi evidenciado em localidades onde os dispositivos legais orientam para um público-alvo diferenciado da Política nacional, como no caso do estado do Paraná<sup>86</sup>.

A formação continuada, um dos aspectos mais relevantes para o fortalecimento da perspectiva inclusiva nas redes de ensino, mostrou-se como o mais frágil em todas as regiões brasileiras nos estudos considerados para a análise. Entre os achados de pesquisa destacam-se: a ausência de propostas de formação continuada; a superficialidade das abordagens; pouca participação dos professores do ensino comum, sendo que na maioria dos casos as formações são ofertadas somente para professores do AEE; ausência de planejamento na gestão pública de uma política de formação continuada a todos os profissionais da educação. Tais dificuldades são agravadas pela falta de formação de gestores públicos, rotatividade de

---

<sup>86</sup> No estado do Paraná, o serviço de apoio complementar à escolarização, no contexto da escola regular, é ofertado também para alunos com Transtornos Funcionais Específicos (TFE). A Instrução nº 016/2011 – SEED/SUED – estabelece critérios de atendimento educacional especializado em Sala de Recursos Multifuncional – Tipo I: alunos com Deficiência Intelectual (DI), Deficiência Física Neuromotora (DFN), Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD), Transtornos Funcionais Específicos (TFE). A Instrução nº 07/2016 – SEED/SUED- estabelece critérios para o Atendimento Educacional Especializado em Sala de Recursos Multifuncionais – SRM deficiência intelectual, deficiência física neuromotora, transtornos globais do desenvolvimento e transtornos funcionais específicos nas instituições que ofertam Educação Básica na rede pública estadual de ensino. Fonte: PARANÁ, SECRETÁRIA DO ESTADO DA EDUCAÇÃO. Instruções 2016 – 2010. Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br>. Acesso em: 23 jun.2020.

gestores, mudanças de governo e pelo término do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade.

Em linhas gerais, considerando as experiências locais, conclui-se por meio da análise das pesquisas desenvolvidas nas cinco regiões do país que, apesar dos avanços e das modificações significativas na organização dos sistemas de ensino e no interior das escolas, permanecem grandes desafios e resistências para a inclusão de todos no ensino comum. Novamente destaca-se que grande parte desses desafios tem se mostrado estruturais na análise da educação brasileira, porém seus efeitos, nesta investigação, são destacados no campo da educação especial. Nesse sentido, a evidência de processos diferenciados de implementação, de novas diretrizes locais e resistências sinalizam diferentes interpretações da Política e condições locais para sua implementação.

Ainda como parte desses desafios, a pesquisa mostrou que as políticas de parcerias com as instituições filantrópicas permanecem sendo concebidas como “necessárias” dentro dos sistemas de ensino, mesmo nas localidades em que não há matrículas no ensino substitutivo, como ocorre no Espírito Santo. Neste Estado, conforme investigação de Oliveira (2016), os convênios com instituições filantrópicas para a oferta do atendimento educacional especializado foram fortalecidos e não houve a ampliação de investimentos nas escolas regulares.

Os movimentos provocados pela instituição das diretrizes da Política Nacional de Educação na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, com a presença de alunos do público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular, intensificada na última década, tem provocado também ações locais envolvendo famílias, Ministério Público, associações de pais em defesa da escolarização e dos apoios necessários à garantia do acesso, permanência e participação destes alunos no ensino comum.

A presente tese buscou refletir sobre um período de intensas produções de políticas e programas de governo, pesquisas, normas e histórias que resultaram em transformações contextuais com a inclusão na escola comum de um contingente expressivo de alunos que antes eram excluídos sob a alegação de deficiência. A presença deste alunado, que requer atenção e apoios específicos em um contexto marcado pela homogeneidade, trouxe avanços para a transformação da escola no sentido de acolher e valorizar a diversidade que nos constituiu. Portanto, a inclusão de alunos com deficiência no ensino comum, para além da

questão do direito à educação, contribui para a formação de uma sociedade mais justa e humana.

Apesar disso, este novo cenário das escolas brasileiras seguiu convivendo com as contínuas disputas e resistências históricas, encontrando uma conjuntura propícia para o fortalecimento de ideias conservadoras após o processo de ruptura democrática iniciado em 2016. Com a mudança de governo, reestruturação dos ministérios e novas agendas políticas, observa-se o fortalecimento de ideias, atores e instituições defensoras dos espaços segregados que ao longo do processo histórico da educação especial brasileira elaboraram e geriram as políticas do setor e que continuavam presentes no legislativo, no executivo e nas representações dos conselhos nacionais.

Estas disputas já eram evidentes durante a elaboração do PNE (2010-2014), principalmente no âmbito do legislativo, quando por força política as instituições especializadas articularam a modificação do texto da Meta 4, considerando que classes e escolas especiais públicas ou conveniadas poderiam ser consideradas como espaços de escolarização para os alunos público-alvo da educação especial.

Nesse sentido, observa-se que as margens entre as esferas pública e privada ficaram ainda mais “borradas” com a ampliação das configurações que essa relação assume nas parcerias, convênios, cedência de servidores públicos, terceirização, gestão privada de instituições públicas, entre outras formas evidenciadas nas pesquisas elencadas neste estudo.

Temos, ainda, como um dos grandes desafios para a articulação dos sistemas de ensino no Brasil, a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), conforme definido no Art. 13º da Lei 13.005/2014 que instituiu o PNE 2014-2024<sup>87</sup>. A ausência de um SNE não contribui para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país, implicando graves fragilidades para a educação no que tange à falta de referenciais nacionais para orientar a ação do Estado na busca da equidade de suas políticas. A descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo resultam em processos diferenciados em uma país marcado pelas desigualdades. As dificuldades para a implementação de programas e políticas são, muitas vezes, usadas por oportunistas para justificar as reformas.

---

<sup>87</sup> Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a).

O conjunto de reflexões possibilitadas nesta investigação devem contribuir para compreensão dos desafios existentes para a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos no Brasil, sendo este o eixo organizador do problema de pesquisa. A complexidade do tema, a organização política brasileira, os elementos históricos e contextuais elencados, a dinâmica das relações dos diversos atores implicados na formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 representaram os múltiplos desafios implicados na busca dos consensos possíveis à época. As mudanças sucessivas no cenário político colocam em contínua tensão as diretrizes elaboradas naquele contexto de 2007-2008. Contudo, essas diretrizes encontram-se respaldadas no atual quadro normativo da educação brasileira e nas mudanças contextuais que a Política de 2008 provocou nas escolas integrantes dos diferentes sistemas de ensino.

Embora tenha ocorrido um retrocesso nas políticas sociais nos últimos anos, a consolidação do direito à educação evocado no âmbito maior do ordenamento jurídico brasileiro, a nossa Constituição Federal, permite que possamos continuar a luta pela manutenção dos pilares da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, sem desconsiderar os pontos em que é preciso avançar. Tais dimensões foram apontadas neste estudo, principalmente quanto ao direcionamento dos investimentos na educação pública.

Uma sociedade mais humana e inclusiva é possível. É preciso “esperançar”, no sentido expresso por Paulo Freire, da esperança como verbo, como ação de quem contesta, de quem reage às injustiças sociais, de quem defende a escola pública, laica, de todos, sem exceção.

*Movo-me na esperança enquanto luto e se luto com esperança, espero.*

(FREIRE, 2004, p. 47)

## POSFÁCIO

Ano de 2020, finalizo esta tese enquanto o mundo enfrenta uma catástrofe: a pandemia de Covid-19 afeta e ameaça a saúde das populações. O Brasil soma milhares de mortos e milhões de infectados. Vivemos um ano em que as relações sociais foram afetadas pelo distanciamento social produzindo novos modos de trabalho, de educação, de consumo e alterando as relações humanas.

Se não bastassem a crise na saúde e a crise econômica, o Brasil ainda passa por uma crise política. Desde o processo de ruptura democrática que resultou na deposição de uma presidenta eleita democraticamente, em 2016, o país vive uma crise de confiança nas instituições que compõem os poderes da República, por uma parte da sociedade, fragilizando ainda mais o Estado Democrático de Direitos.

Esse processo foi ampliado em 2019, com a posse de um novo governo pautado em políticas fundamentadas ideologicamente na extrema direita, com apoio de grupos conservadores da sociedade brasileira, incluindo as forças armadas, os ruralistas e políticos que integram igrejas vinculadas aos movimentos neopentecostais, principalmente.

Diante deste contexto, a agenda política ganha novos rumos e contornos, se afastando da trajetória destacada nesta tese quanto a um período histórico no qual políticas afirmativas foram implementadas visando à inclusão social de grupos historicamente excluídos da sociedade brasileira.

O momento atual acena para o desmonte das políticas sociais de valorização e respeito às diversidades, desvelando o racismo estrutural, a visão capacitista, elitista e colonizada de nossa sociedade. Diante do predominante obscurantismo, em que a ciência é questionada e pensamentos conservadores ultrapassados circulam na sociedade, o compromisso ético da pesquisa científica assume papel fundamental no enfrentamento da barbárie. Nesse sentido, a educação pode ser considerada com o caminho: uma educação transformadora, humana, laica, socialmente referenciada e pública.

## 11. REFERÊNCIAS

ACOSTA, Neiva Marta Bartzen. **Políticas Públicas De Inclusão De Alunos Com Necessidades Educacionais Especiais No Ensino Regular**: O caso da Rede Municipal de Canoas-RS. 2011. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Universitário La Salle. Canoas, 2011.

ALVES, M. M. O Beabá dos MEC-USAID; CUNHA, L. A. **A universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

ANDRADA, Bárbara F. Costa Caldeira de. Construções Narrativas da Deficiência no Discurso Acadêmico Brasileiro: Modelos Teóricos de Deficiência e as Especificidades do Contexto Nacional. In: I Simpósio Internacional de Estudos sobre a Deficiência – SEDPcD/Diversitas/USP Legal – São Paulo, 2013. **Anais...** São Paulo: USP, 2013. p. 1-17.

ANDRADE, Patrícia Ferreira de. **Políticas Públicas de Educação Inclusiva**: organização político-pedagógica na (re)orientação da modalidade educação especial no município de Itaguaí/RJ. 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro. Seropédica, 2016.

AZEVEDO, Fernando de; et al. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959**– Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 122 p. (Coleção Educadores)

BALL, Stephen John. **Education Reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen; BOWE, Richard; GOLD, Anne. **Reforming Education and Changing Schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BALL, Stephen; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BALL, Stephen; BOWE, Richard. **Ciclo de Políticas / Análise Política**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); 2009 (Palestra). Disponível em: <http://www.ustream.tv/recorded/2522493>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BALL, Stephen; BOWE, Richard. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson. (Org.). São Paulo: Cortez, 2011b, p. 78-99.

BALL, Stephen; BOWE, Richard. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson. (Org.). São Paulo: Cortez, 2011, p. 21-53.

BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson. **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BANKS-LEITE, Luci; GALVÃO, Izabel (orgs). **A Educação de um Selvagem**: as experiências pedagógicas de Jean Itard. São Paulo: Cortez, 2000.

BAPTISTA, C. R. Política pública, Educação Especial e escolarização no Brasil. **Educação E Pesquisa**, 45, 2019. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945217423>.

BARRETTA, Emanuele Moura. **Políticas públicas de educação especial na perspectiva inclusiva**: avanços e impasses na implementação em escolas públicas do município de Frederico Westphalen/RS. 120f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Câmpus de Frederico Westphalen, 2013.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação especial: política de fundos e inclusão em Santa Catarina. **Poiesis – Revista do Programa de Pós-Graduação e Educação**, Universidade do Sul de Santa Catarina, Unisul, Tubarão, v. 6, n. 10, p. 377-394, 2012.

BATESON, Gregory. **Pasos hacia una ecología de la mente**. Argentina: Lohlé-Lumen, 1985.

BATESON, Gregory. **Mente e Natureza**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

BATESON, G.; BATESON, M. C. **El temor de los Angeles**. 2.ed. Barcelona: Gedisa, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, LDB 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Oficial, 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm). Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei Nº 5.692. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus**, e dá outras providências, de 11 de agosto de 1971.

BRASIL. **Decreto nº 48.961**, de 22 de setembro de 1960. Institui a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais. 1960.

BRASIL. **Decreto nº 72.425**, de 3 de julho de 1973. Cria o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP) e dá outras providências. 1973a.

BRASIL. **A Política e o Plano Setorial de Educação e Cultura**, 1973b. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001755.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020. 1973b.

BRASIL. **II Plano Setorial de Educação e Cultura**. Brasil, 1976. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002052.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 93.613**, de 21 de novembro de 1986. Altera o Centro Nacional de Educação Especial – CENESP em Secretaria de Educação Especial – SESPE. 1986

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.853, de 24 de novembro 1989: Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – **CORDE**, 1989.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Seção 1 – 16/7/1990, p. 13563, 1990a

BRASIL. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. UNESCO, Jomtien/Tailândia, 1990b.

BRASIL. **Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais**. Brasília: UNESCO, 1994a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial**. Brasília: MEC/SEESP, 1994b.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996. Seção 1 – 23/12/1996, p. 27833, 1996a

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial** da República Federativa do Brasil, Brasília, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011). Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2001. Seção 1 – 10/1/2001, p. 1, 2001a.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n. 02, de 2 de setembro de 2001, que Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. **Conselho Nacional de Educação**. Câmara de Educação. Brasília, DF, 2 set. 2001b.

BRASIL. Decreto Nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. Promulga a **Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência**. Guatemala: 2001c.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Especial. **Política e resultados educação especial (1995 – 2002)**. Brasília, DF: MEC, 2002a

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Lei Nº. 10.436, de 24 de abril de 2002. **Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS** e dá outras providências. 2002b.

BRASIL. **Educação inclusiva: a fundamentação filosófica** / coordenação geral SEESP/MEC; organização Maria Salete Fábio Aranha. – Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2004. v. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Decreto Nº 5.626**, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, 2005a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Decreto Nº 5.374**, de 17 de fevereiro de 2005. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências, 2005b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade**. Documento Orientador. Ministério da Educação. Brasília, DF 2004a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Decreto Nº 5.296** de 02 de dezembro de 2004b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Direito à educação: subsídios para a gestão dos sistemas educacionais** – orientações gerais e marcos legais. Brasília: MEC/SEESP, 2006a.

BRASIL. MEC. Portaria Normativa nº 13, de 24 de abril de 2007. **Dispõe sobre a criação do “Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais”**. Brasília, 2007a.

BRASIL. Decreto n 6.094/2007. Dispõe sobre a Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007b. Seção 1 – 25/4/2007, p. 5.

BRASIL. Portaria n. 555/2007, de 5 de junho de 2007. **Institui Grupo de Trabalho da Política Nacional de Educação Especial**, Brasília, DF, Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação Especial (SEESP), 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007d.

BRASIL. **Ensaios pedagógicos**. IV Seminário Nacional de Formação de Gestores e Educadores. Educação Inclusiva: direito à diversidade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 194 p. 2007e.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. **Cadernos de instruções para o preenchimento do censo escolar**. Brasília: MEC, 2007f.

BRASIL. Ministério da Educação. **Versão Preliminar: Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, DF: MEC, 2007g.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, DF: MEC, 2008a.

BRASIL. Decreto nº 6.571 de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre o atendimento educacional especializado. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008b. Seção 1 – 18/9/2008, p. 26.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. **Cadernos de instruções para o preenchimento do censo escolar**. Brasília: MEC, 2008c.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 04, de 2 de outubro de 2009, que institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. **Conselho Nacional de Educação**. Câmara de Educação. Brasília, DF, 2 out. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. **Cadernos de instruções para o preenchimento do censo escolar**. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 04/2010. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica. **Conselho Nacional de Educação**. Câmara de Educação. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Marcos Político-Legais da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Secretaria de Educação Especial. Brasília: Secretaria de Educação Especial, 2010. 73 p.

BRASIL. Decreto nº 7.611/2011, institui a política pública de financiamento no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial da União**, de 18/11/2011, p. 12, col. 1, 2011a.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira. **Cadernos de instruções para o preenchimento do censo escolar**. Brasília: MEC, 2011b.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. **CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE)**. O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação popular,

cooperação federativa e regime de colaboração; Documento Referência. Brasília, DF: FNE, 2012. Disponível em: Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Assunto: **Redação Meta 4 do PNE**. Nota Técnica de nº 108/2013, em 21 de agosto de 2013.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que dispõe sobre as diretrizes de aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2014a. Seção 1 – Edição Extra – 26/6/2014, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Nota Técnica nº 04. Brasília: MEC, 2014b.

BRASIL. **Orientações para Implementação da Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Ministério da Educação – DPEE/SECADI/MEC. Ministério da Educação. Brasília, DF, 2015a.

BRASIL. Lei nº 13.146. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência). 2015b.

BRASIL. **A Consolidação da Inclusão Escolar no Brasil: 2003 a 2016**. Ministério da Educação – DPEE/SECADI/MEC. Ministério da Educação. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política nacional de educação especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida**. Brasília, DF: MEC, 2018.

BRASIL. Ministério Da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão – 2003**. Documento impresso.

BRASIL. Ministério Da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão – 2004**. Documento impresso.

BRASIL. Ministério Da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão – 2005**. Documento impresso.

BRASIL. Ministério Da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão – 2006**. Documento impresso.

BRASIL. Ministério Da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão – 2007**. Documento impresso.

BRASIL. Ministério Da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão – 2008**. Documento impresso.

BRASIL. Ministério Da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Inclusão**: revista da educação especial: Secretaria de Educação especial. Brasília (volumes 01, 02, 03, 04, 05 e 06).

BARRETTA, Emanuele Moura. **Políticas Públicas de Educação Especial na perspectiva inclusiva: avanços e impasses na implementação em escolas públicas do município de Frederico Westphalen/RS**. 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Frederico Westphalen, 2013.

BOROWSKY, Fabiola. **Contradições das Políticas de Educação Especial no Brasil (2003-2014) na Perspectiva da Inclusão**. 2016. 189 f. Tese (Doutorado Em EDUCAÇÃO) – Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul. Porto Alegre, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 663-686, dez. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572010000400007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000400007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 jun. 2020.

CAIADO, Katia Regina Moreno; GONÇALVES, Taísa Grasiela Gomes Liduenha; TELLES, Rute T. Gaido; MACALLI, Ana Carolina. Deficiência e desigualdade social: o recente caminho para a escola. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 34, n. 93, p. 241-260, maio-ago. 2014. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 20 maio 2020.

CAMPOS, Regina Helena de Freitas. **Helena Antipoff**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB. Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 1º semestre 2006.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo: CULTRIX, 1996.

CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. A visão sistêmica da vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sócias e econômicas. São Paulo: Cultrix, 2014.

CARDOSO, Fernanda Luísa de Miranda; MARTINEZ, Silvia Alicia. A Campanha Nacional de Educação dos Cegos: uma leitura a partir da imprensa jornalística dos anos 1960 e 1970. **Rev. Bras. Hist. Educ.**, Maringá, v. 9, e051, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2238-00942019000100202&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-00942019000100202&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 fev. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.4025/rbhe.v19.2019.e051>.

CARVALHO, Ana Lucia Oliveira Freitas de. **Educação Inclusiva e Seus Impactos nas Práticas Pedagógicas na Rede Municipal de Jacobina/BA: estudo colaborativo na Escola Professor Carlos Gomes da Silva**. 2016. 241 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação e Diversidade) – Universidade do Estado da Bahia. Jacobina, 2016.

CASALINHO, Julia Victoria. **Políticas para a Educação Inclusiva: uma análise junto a escolas públicas no município de Pelotas – RS**. 2015. 177 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal De Pelotas. Pelotas, 2015.

CASTRO, Vanessa Dias Bueno de. **Inclusão Escolar no Período de 2009 a 2013 sob a Perspectiva das Matrículas no Censo Escolar no Brasil**. 2015.184 f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP. Araraquara, 2015.

CASTRO, Vanessa Dias Bueno de. **Financiamento da educação especial no município de Campinas-SP no período entre 2012 e 2017**. 2020. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi: 10.11606/T.48.2020.tde-30092020-175419. Acesso em: nov/2020.

CEREZUELA, Cristina. **Política nacional de educação inclusiva: um estudo sobre sua efetivação nas cinco regiões brasileiras**. 2016. 245 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2016.

CONFORTO, Edivandro Carlos; AMARAL, Daniel Capaldo; da SILVA, Sergio Luis. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: **VIII Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto**. Porto Alegre. 2011. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cbgdp2011/downloads/9149.pdf>. Acesso em 15 maio 2020.

CORREIA, Gilvane Belém; BAPTISTA, Claudio Roberto. Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva de 2008: quais origens e quais trajetórias?. **Revista on Line De Política E Gestão Educacional**, v. 22, n. 2, p. 716-731, 2018. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11905>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional De Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessos em: mar/2020.

DAMBROS, Aline Roberta Tacon. **Educação especial e inclusão em escolas públicas da região norte do Brasil**. 2013. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

DELEVATI, Aline de Castro. **AEE: Que “atendimento” é este? As configurações do atendimento educacional especializado na perspectiva da Rede Municipal de Ensino de Gravataí/RS**. 2012, 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

DELEVATI, Aline de Castro. **Planos Municipais de Educação: reconfigurações da Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. 2016. Disponível em: <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads>. Acesso em: 15 abr. 2020.

DINIZ, Débora. **O modelo social da deficiência: a crítica feminista**. Série Anis, Brasília, v. 28, p. 1-10, 2003. Disponível em: [http://www.anis.org.br/serie/artigos/sa28\(diniz\)deficienciafeminismo.pdf](http://www.anis.org.br/serie/artigos/sa28(diniz)deficienciafeminismo.pdf). Acesso em: 15 dez. 2019.

DINIZ, Débora. **O que deficiência**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 677-705, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 mai. 2020.

DUTRA, Cláudia Pereira; GRIBOSKI, Cláudia Maffini. **Ensaio pedagógicos**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2006.

FAGLIARI, Solange Santana dos Santos. **A educação especial na perspectiva da educação inclusiva: ajustes e tensões entre a política federal e a municipal**. 2012. 266 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

FARENZENA, Nalú (Org.). Ação redistributiva da União em políticas públicas de educação básica. In: GOUVEIA, Andréa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (org.) **Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, p. 95-110, 2011.

FARENZENA, Nalú (Org.). **Implementação de Planos de Ações Articuladas Municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros**. Pelotas: Ed. Gráf. Universitária/UFPel, 2012.

FELLINI, D. G. N. **A política de educação inclusiva e o atendimento educacional especializado na rede regular de ensino: um olhar sobre a região nordeste**. 2013. 173 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2013.

FENAPAES. **APAE Educadora – a escola que buscamos: proposta orientadora das ações educacionais**. Brasília, FENAPAES, 2001. 60p. (Coleção Educação e Ação, vol. 1). 2001.

FENAPAES. **Planejamento Estratégico 2009-2011**. 2009. Disponível em: <http://200.134.28.17/arquivo/archives/page:390>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FERREIRA, Simone de Mamann. **Análise da Política do Estado de Santa Catarina para a Educação Especial por Intermédio dos Serviços: o velho travestido de novo?** 2011. 193 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2011.

FONTANA, Evelline Cristhine. **Tradução das Políticas de Inclusão Escolar em Dois Municípios Catarinenses** (Camboriú e Florianópolis). 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2013.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. O financiamento da educação especial no âmbito dos fundos da educação básica: Fundef e Fundeb. **Educ. rev.**, Curitiba, n. 58, p. 271-286, dez. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602015000400271&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602015000400271&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 abr. 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 38. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

GARCIA, Dorcely Isabel Bellanda. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva na Região Sul do Brasil**. 2015. 275 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2015.

GOBETE, Girlene. **Educação Especial no Município de Vitória/ES no Período de 1989 A 2012**: políticas e direito à educação. 2014. 170 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2016.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Custo aluno qualidade**. Câmara dos Deputados. Brasília, 2009.

HESSMANN, Dayane Buzzelli Sierra H586p **Política nacional de educação inclusiva: um estudo sobre a sua efetivação na região centro-oeste do Brasil**. / 161F. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação, Maringá, 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Rev. Em Aberto** INEP/MEC, nº 60, 1993.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas** / Fernando Haddad. – Brasília, 2008.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2004**. 2005. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Notas Estatísticas do Censo Escolar da Educação Básica de 2018**. 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018b.

JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI** (Livro Eletrônico). Campinas: Autores Associados, 2017.

JANNUZZI, Gilberta de Martino; CAIADO, Kátia Regina Moreno. **APAE: 1954 a. 2011 – algumas reflexões**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil. Repensando práticas e metodologias avaliativas. **Planejamento e Políticas públicas**, n. 36, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/228/212>. Acesso em: 15 mar. 2020.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. **Educar em Revista**, Curitiba, Editora UFPR, n. 41, p. 61-79, jul./set. 2011.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e217170, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022019000100405&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022019000100405&lng=en&nrm=iso). Acesso em 29 mar. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945217170>.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, p. 219-224, 2006a.

KINGDON, John. Juntado as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, p. 225-245, 2006b.

KUHNEN, Roseli Terezinha. A Concepção de Deficiência na Política de Educação Especial Brasileira (1973-2016). **Rev. bras. educ. espec.**, Marília, v. 23, n. 3, p. 329-334, set. 2017.

LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de Políticas de Currículo. In: **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson. (Org.). São Paulo: Cortez, 2011. p. 249-281.

MAFASSIOLI, Andréia da Silva. **Programa Dinheiro Direto na Escola (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. Porto Alegre, 2017. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas Educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **Contrapontos**, Itajaí, v. 9, n. 1, p. 4-16, jan.-abr. 2009.

MAINARDES, Jefferson. A produção do Conhecimento em Políticas Educacionais: análise de perspectivas teórico-metodológicas e o lugar do pluralismo. Anais: **V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração**. Goiânia, setembro de 2016.

MAINARDES, Jefferson. FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de Políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson. (Org.). São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, v. 106, 2009.

MAINARDES, Jefferson; TELLO, César. Revisitando o enfoque das epistemologias da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 1, p. 153-178, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 2 jun. 2018.

MAINARDES, Jefferson; TELLO, César. A pesquisa no campo da política educacional: explorando diferentes níveis de abordagem e abstração. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [S. l.]: Arizona State University, v. 24, n. 75, p. 1-16, 2016.

MANZINI, Eduardo José. Política de educação especial: considerações sobre público-alvo, formação de professores e financiamento. **Revista on Line De Política E Gestão Educacional**, v. 22, n. 2, p. 810-824, 2018. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11914>.

MANZINI, Eduardo José; GLAT, R. Tecnologia assistiva para o público-alvo da educação especial. In: VICTOR, S. L.; JESUS, D. M. de. **Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: concepções e práticas educativas**. Marília: ABPEE, 2016. p.153-165.

MARTIN, Mariana. **Programa Educação Inclusiva: O Direito à Diversidade – uma análise no município polo de Maringá/PR**. 2012. 87 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2012.

MATURANA, Humberto. **Emoções e Linguagem na Educação e na Política**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **A Árvore do Conhecimento: as bases biológicas da compreensão humana**. São Paulo: Palas Athena, 2007.

MAZZOTTA, M. J. S. **Educação Especial no Brasil – História e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Cortez, 1999.

MELETTI, S. M. F.; BUENO, J. G. S. A escola de alunos com deficiência intelectual: análise dos indicadores educacionais brasileiros. In: MELETTI, S. M. F.; BUENO, J. G. S. (Org.). **Políticas públicas, escolarização de alunos com deficiência e a pesquisa educacional**. Araraquara: Junqueira&Marin, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **O Acesso de Alunos com Deficiência às Escolas e Classes Comuns da Rede Regular** / Ministério Público Federal: Fundação Procurador Pedro Jorge de Melo e Silva (organizadores) / 2ª ed. rev. e atualiz. Brasília: Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2004.

MINTO, L. V. MEC-USAID. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; NASCIMENTO, N. I. M. (Org.). **Navegando na história da educação brasileira**. Campinas: Graf.FE: HISTEDBR, 2006.

MOEHLECKE, Sabrina. As políticas de diversidade na educação no governo Lula. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 137, p. 461-487, 2019.

MONTEBLANCO, Valquieira Martins. **A Escola Comum/Educação Especial: a relação da gestão com as práticas inclusivas**. 2015. 95 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2015.

MORAIS, L.; SAAD-Filho, A. Da Economia Política a Política Econômica: o Novo Desenvolvimentismo e o Governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, out./dez. 2011.

MOREIRA, Carlos José de Melo. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: uma análise de três programas federais para a educação especial, desenvolvidos pela Secretaria Municipal de Educação do município de São Luís/MA, no período de 2009 a 2012**. 2016. 404f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. 2ª. ed. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

MORIN, Edgar. **Meus Demônios**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

MORIN, Edgar. **Os Sete Saberes Necessários à Educação do Futuro**. Brasília: Cortez, 2002.

MORIN, Edgar; CIURANA, Emilio-Roger; MOTTA, Raúl Domingo. **Educar na Era Planetária: o pensamento complexo como Método de aprendizagem no erro e na incerteza humana**. São Paulo: Cortez, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NASCIMENTO, Maria Janaina de Oliveira Gordiano. **Avaliação da Implementação e Resultados da Política Nacional de Educação Especial nas Escolas Estaduais de Cruzeiro do Sul – Acre**. 2014. 104 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Convention on the Rights of Persons with Disabilities**. Nova York: ONU, 2006. Disponível em: <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>. Acesso em: 27 ago. 2019.

OLIVEIRA, Gildasio Macedo de. **Financiamento Das Instituições Especializadas na Política de Educação Especial no Estado do Espírito Santo (2012-2015)**. 2016. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2016.

PACCINI, Jassonia Lima Vasconcelos. **O Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade no contexto das políticas educacionais: implementação nos municípios-polo de Campo Grande e Paranaíba/MS – 2003 a 2010**. 2014. 286 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande. 2014.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Departamento de Educação Especial e Inclusão Educacional. **Política Estadual de Educação Especial na Perspectiva da Inclusão**. Curitiba, 2009. Disponível em: <http://www.nre.seed.pr.gov.br/londrina/arquivos/File/1politicaseமானapedfev2010.pdf>. Acessos em jan/2018.

PEREIRA, Cléia Demétrio. **A Oferta de Serviços de Educação Especial no Município de Braço do Norte – SC**. 2010. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010.

PEREIRA, Maria Da Gloria Lima. **A Política De Educação Especial do Município de Pinhais/PR (2008-2011) e o Direito à Educação Inclusiva**. 2013. 187 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

PICCOLO, Gustavo Martins. **Contribuições a um pensar sociológico sobre a deficiência**, 2012. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PISTÓIA, Lenise Henz Caçula. **Gregory Bateson e a Educação: possíveis entrelaçamentos**. 2009. 191 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

PRIETO, Rosângela Gavioli. **Inclusão Escolar: pontos e contrapontos**. São Paulo: Sammus, 2006.

PRIETO, Rosângela Gavioli; GIL, Juca; SOTO, Ana Paula de Oliveira Moraes; FREITAS, Ana Paula Ribeiro; GRINKRAUT. Ananda; ZICHIA, Andrea de Carvalho; BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro; CURSINO, Paula Regina; GONZALEZ Roseli Kubo. Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios

paulistas. CNPq (Relatório de pesquisa). São Paulo, 2011. **Jornal de políticas educacionais**, n. 7, p. 15-24, jan.-jun. 2010.

RAFANTE, Heulália Charalo; SILVA, João Henrique; CAIADO, Kátia. R. M. A Federação Nacional das APAES no contexto da ditadura civil-militar no Brasil: Construção da hegemonia no campo da educação especial. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 27, n. 64. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.4474>. 2019.

ROCHA, Louize Mari da. **A Gestão da Educação Especial nos Municípios da Área Metropolitana Norte de Curitiba**: uma análise decorrente da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. 2016. 184 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

ROCHA, Roselene Nunes. **Política de Inclusão Escolar na Ótica de Professores de Sala de Recursos Multifuncionais da Rede Municipal de Florianópolis-SC**. 2014 114 f. Dissertação (Mestrado Em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí, 2014.

RODRIGUERO, Celma Regina Borghi. **A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**: retratos da Região Sudeste do Brasil. 2013. 263 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2013.

SACHINSKI, Ivanildo. **A Política de Educação Especial nos Estados do Paraná e de Santa Catarina**: diferentes, mas não divergentes. 2013. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

SANTANA, Elida Soares de. **Políticas Públicas de Educação Inclusiva**: a experiência de inclusão de estudantes público-alvo da educação especial no município de Paracambi/RJ. 2016. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro. Seropédica, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Daniel Marcelino dos. **Gestão Escolar e a Política Nacional de Educação Inclusiva**: o diretor frente à política pública. 2016. 110 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade de Mogi das Cruzes. Mogi das Cruzes, 2016.

SANTOS, Kátia Silva. **A política de educação especial, a perspectiva inclusiva e a centralidade das salas de recursos multifuncionais**: a tessitura na Rede Municipal de Educação de Vitória da Conquista. 2012. 203f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

SANTOS, Maria Conceição Pimentel dos. **A Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**: trajetórias de uma política em ação no município de Tucano – Bahia. 2015. 186 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Feira de Santana. Feira de Santana, 2015.

SANTOS, Shirley Aparecida dos. **Política de Educação Especial e o Atendimento Educacional Especializado**: uma análise no município de Araucária. 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

SANTOS, Wederson Rufino dos. Assistência Social e Deficiência no Brasil: o reflexo do debate internacional dos direitos das pessoas com deficiência. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 80-101, jul./dez. 2010.

SAVIANI, Demerval. **O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em mar/2019.

SOUZA, Laura de Melo. **O Senado e a Câmara e as crianças expostas**. In: PRIORE, Mary del (org). História das crianças no Brasil. São Paulo, Contexto, p. 28-48, 1991.

SOUZA, Vanilda Aparecida de. **O Plano de Ações Articuladas (PAR)**: da autonomia ao controle no âmbito das políticas de educação especial. 2014. 171 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

SIERRA, Dayane Buzzelli. **Política Nacional de Educação Inclusiva**: um estudo sobre a sua efetivação na região centro-oeste do Brasil. 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2013.

SILVA, Wanda Lucia Borsato da. **Políticas Públicas de Educação, Formação de Professores e Inclusão de Alunos com Necessidades Educacionais Especiais**: as experiências da Rede Pública Municipal de Ensino de Petrópolis/RJ. 2013. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2013.

SILVA, Carla Maciel. **Deficiência Intelectual no Brasil**: uma análise relativa a um conceito e aos processos de escolarização. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2016.

SILVEIRA, Bruna Nathaly. **A Política de Educação Inclusiva nas Escolas Municipais de Toledo – Paraná no Período de 2008 a 2012**: um estudo da implementação das salas de recursos multifuncionais. 2015. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Cascavel, 2015.

SOARES, C. H. **Educação, surdez e identidades**: uma análise sobre perspectivas teóricas e processos de invenção. 138 f. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. UFRGS, 2017.

STAINBACK, Susan; STAINBACK, William. **Inclusão**: Um guia para educadores. Porto Alegre: Artmed, 1999.

TEIXEIRA, Agda Lovato. **O Financiamento Público da Educação Especial em Goiás – 2010 a 2013**. 2015. 104 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás. Catalão, 2015.

TEZZARI, Mauren Lúcia. **Educação Especial e Ação Docente**: da medicina à educação-Porto Alegre, 2009, 243 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, 2009.

VALENTE, Ivan. ROMANO, Roberto. PNE: **Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?** Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VASCONCELLOS, M. J. **Pensamento Sistêmico**. O novo paradigma da ciência. 4. ed. Belo Horizonte: Papyrus, 2005.

VELHO, Otávio. De Bateson a Ingold: passos na constituição de um paradigma ecológico. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 133-140, out. 2001.

VERNICK, Maria da Glória Lima Pereira **A Política de Educação Especial do Município de Pinhais** – PR (2008 – 2011) e o Direito à Educação Inclusiva. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

VIEGAS, Luciane Torezan. **A Reconfiguração da Educação Especial e os Espaços de Atendimento Educacional Especializado**: análise da constituição de um centro de atendimento em Cachoeirinha/RS. 2014. 335 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul. Porto Alegre, 2014.

VIEGAS, Luciane Torezan; BASSI, Marcos Edgar. A educação especial no âmbito da política de fundos no financiamento da educação. **Reflexão e ação**, v. 17, p. 54-87, 2009.

ZWETSCH, Pamalomid. **Políticas De Educação Inclusiva**: cenas da implementação a partir da voz de gestores municipais de Pelotas/RS. 2011. 133 f. Dissertação (Mestrado em EDUCAÇÃO) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

ANEXOS  
**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

*Aline de Castro Delevati*, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFRGS, da linha de Pesquisa de Educação Especial e Processos Inclusivos, sob a orientação do professor *Claudio Roberto Baptista*, apresenta a pesquisa que está sendo realizada aos interlocutores que participarão como entrevistados e, ao final, expõe os termos para a autorização da entrevista e divulgação dos dados.

**1. Informações Gerais sobre a pesquisa:**

A pesquisa discute o processo de formulação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) e suas implicações para a promoção de sistemas educacionais inclusivos no Brasil no período de 2007 a 2018.

Apresenta como objetivo: Discutir as diretrizes anunciadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) em termos de eixos predominantes e de singularidades na instituição de novas perspectivas, considerando a história da educação especial brasileira.

Para discutir o processo de formulação do texto utilizando será utilizado como referencial teórico o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon. Este modelo contribui para a compreensão da formulação de políticas públicas, estabelecimento de agenda, identificação de problemas, processos de escolhas de alternativas, dinâmicas e estratégias que antecedem a produção do texto de uma política pública. Busco, ainda, refletir sobre os efeitos do processo de implementação, as fragilidades, potências e conflitos que emergem nos contextos de influência, da produção do texto e da prática, embasadas na abordagem do Ciclo de Políticas. O Pensamento Sistêmico configura-se como a base epistemológica deste estudo.

Serão entrevistados nesta pesquisa pesquisadores e gestores que integraram o Grupo de Trabalho que elaborou o texto da Política Nacional de Educação Especial da Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008.

**2. Roteiro de Entrevista:**

O roteiro de entrevista que será utilizado destacará temas para o diálogo, com questões disparadoras para cada tópico.

### Tema/Questão

- **Estabelecimento da agenda.** / Em sua opinião, quais foram os principais elementos que influenciaram a necessidade da elaboração da PNEEPEI?
- **Mudanças de governo/pasta da educação/ governo Lula.** Em 2005, Haddad assumiu a pasta da educação, ficando no cargo até 2012. /A mudança na pasta da educação influenciou o estabelecimento da política de educação especial na agenda governamental?
- **SEESP / SECAD/ SECADI:** No segundo mandato do governo Lula **as políticas de diversidade e ações afirmativas** ganham relevância na agenda governamental. A educação especial pertencia à SEESP, secretaria responsável pelas políticas de educação especial até 2011. Após, houve a inserção da secretaria de educação especial na SECAD que passou a ser intitulada SECADI. O fato de a educação especial ter pertencido a uma pasta exclusiva sinalizava maior importância (lugar de destaque) para a área no conjunto das políticas de diversidade nesse período?
- Em relação ao **contexto político que antecedeu o processo de elaboração da política.** / Qual era o “humor nacional” (expectativas em relação ao governo)? Qual a principal estratégia para a implementação das ideias e diretrizes da educação especial na perspectiva da educação inclusiva no país?
- **Grupo de trabalho que formulou o texto.** / Como ocorreu o processo de formação do grupo de trabalho que elaborou o texto da política (convite)? Quais critérios foram utilizados? Quem fez parte deste grupo? Que entidades e áreas de pesquisa representavam?
- **Dinâmica: Sintetize a dinâmica do grupo.** Quem coordenava, onde e quando ocorreram os encontros? Como as temáticas específicas eram debatidas? Ocorreram audiências públicas e espaços de participação de entidades e outros pesquisadores? Existem registros desta dinâmica e do processo de construção do texto?
- **Marcos políticos e legais:** Quais os marcos políticos e legais que orientaram a elaboração do texto da política?
- **Processo de escolha de alternativas.** / Como este grupo filtrou as suas escolhas a partir de um amplo repertório de alternativas? Quais os temas mais polêmicos? O que justificou a exclusão do eixo “orientações aos sistemas de ensino”, constante no documento preliminar, no texto final da Política?
- **Estratégias para defesa de questões/alternativas.** /Que estratégias o grupo de trabalho que elaborou a política utilizou para conquistar o apoio ou enfrentar as resistências dos grupos de oposição em relação a uma questão ou alternativa? Houve a participação/influência de federações, associações de pessoas com deficiência e instituições privadas de atendimento exclusivo de educação especial na elaboração do texto da PNEEPEI?
- **Elaboração do texto.** A forma do texto, o meio de divulgação e o fato de não ter sido sancionado na forma de lei, decreto, portaria ou outro meio oficial, foi decisão

coletiva?

- **Reforma da Política de 2008.** / Atualmente a política passa por um processo de “reformulação”, em sua opinião, quais os elementos principais que favoreceram o “reagendamento” da política?

A partir das informações expostas, por meio deste termo de consentimento, declaro que estou ciente sobre a temática que envolve a pesquisa e o roteiro que será utilizado e concordo em ser entrevistado (a).

Fui informado (a), ainda, que poderei contatar a qualquer momento que julgar necessário através do telefone nº51985988969 ou e-mail alinedelevati@hotmail.com. Afirmando que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado (a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e esclarecido (a) de que os usos das informações por mim oferecidas em entrevistas realizadas por meio virtual serão gravadas, transcritas e utilizadas para complementar o estudo. Autorizo a divulgação de meu nome e cargo ocupado no período indicado no estudo.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2020.

Pesquisadora: **Aline de Castro Delevati (RG 8048427069)**

Orientador: **Claudio Roberto Baptista**

Participantes: (Nome/Instituição)

- **Claudia Pereira Dutra** – MEC/SEESP Secretária de Educação Especial (Entre 2003 a 2011) e Secretária SECADI/MEC (2011 – 2013).
- **Cláudia Maffini Griboski** – MEC/SEESP Diretora de Políticas de Educação Especial (2004 – 2009).
- **Claudio Roberto Baptista** – Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.
- **Soraia Napoleão Freitas** – Professora da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM.
- **Rita Vieira de Figueiredo** – Professora da Universidade Federal do Ceará – UFC.



Datas e horários baseados no fuso horário (GMT -3:00) em Brasília, Brasil  
**Sincronizado com o NTP.br e Observatório Nacional (ON)**  
Certificado de assinatura gerado em 15/12/2020 às 22:06:24 (GMT -3:00)

termo\_consentimento Claudia Dutra-compactado.pdf

🔒 ID única do documento: #db92ed4d-652b-41f5-a123-ee2c258738f9

Hash do documento original (SHA256): 515144ddfec6034faa90cb7b0866122f0521606d75bfeade286cf6064e543776

Este Log é exclusivo ao documento número #db92ed4d-652b-41f5-a123-ee2c258738f9 e deve ser considerado parte do mesmo, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso.

---

## Assinaturas (2)

- ✓ Aline de Castro Delevati (Participante)  
Assinou em 20/12/2020 às 09:09:49 (GMT -3:00)
- ✓ Claudia Pereira Dutra (Participante)  
Assinou em 18/12/2020 às 15:18:50 (GMT -3:00)

---

## Histórico completo

Data e hora	Evento
15/12/2020 às 22:06:25 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati solicitou as assinaturas.
18/12/2020 às 15:18:50 (GMT -3:00)	Claudia Pereira Dutra (Autenticação: e-mail claudiapereiradutra@gmail.com; IP: 189.61.66.212) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="#">[[LINK]]</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10o, §2.
20/12/2020 às 09:09:49 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati (Autenticação: e-mail alinedelevati@hotmail.com; IP: 170.0.166.189) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="#">[[LINK]]</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10o, §2.



Datas e horários baseados no fuso horário (GMT -3:00) em Brasília, Brasil  
Sincronizado com o NTP.br e Observatório Nacional (ON)

Certificado de assinatura gerado em 20/12/2020 às 09:33:48 (GMT -3:00)

termo\_consentimento Soraia Freitas-compactado.pdf

 ID única do documento: #d0b96d87-0715-4c08-8c62-3a2027a550cc

Hash do documento original (SHA256): b2f8d155c2285cfe21decf5aa74733978aa2cedb060244c7a92db088b8

Este Log é exclusivo ao documento número #d0b96d87-0715-4c08-8c62-3a2027a550cc e deve ser considerado parte do mesmo, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso.

## Assinaturas (2)

- ✓ **Aline de Castro Delevati (Participante)**  
Assinou em 20/12/2020 às 09:43:48 (GMT -3:00)
- ✓ **Soraia Napoleão Freitas (Participante)**  
Assinou em 20/12/2020 às 16:14:13 (GMT -3:00)

## Histórico completo

Data e hora	Evento
20/12/2020 às 16:14:13 (GMT -3:00)	Soraia Napoleão Freitas (Autenticação: e-mail soraianfreitas@yahoo.com.br; IP: 179.217.241.133) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="#">[[LINK]]</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.
20/12/2020 às 09:43:48 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati (Autenticação: e-mail alinedelevati@hotmail.com; IP: 170.0.166.189) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="#">[[LINK]]</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.
20/12/2020 às 09:33:49 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati solicitou as assinaturas.



Datas e horários baseados no fuso horário (GMT -3:00) em Brasília, Brasil  
**Sincronizado com o NTP.br e Observatório Nacional (ON)**  
Certificado de assinatura gerado em 20/12/2020 às 09:34:40 (GMT -3:00)

**termo\_consentimento Rita Vieira-compactado.pdf**

 ID única do documento: #bea8ff7-0086-4548-9a2c-7a6114aac07f

Hash do documento original (SHA256): 2f9e23ee227da4ec23edac325a642a026373ba75c65c823d248fec11c54c34

Este Log é exclusivo ao documento número #bea8ff7-0086-4548-9a2c-7a6114aac07f e deve ser considerado parte do mesmo, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso.

## Assinaturas (2)

- ✓ **Rita Vieira de Figueiredo (Participante)**  
Assinou em 25/12/2020 às 20:44:47 (GMT -3:00)
- ✓ **Aline de Castro Delevati (Participante)**  
Assinou em 20/12/2020 às 09:43:29 (GMT -3:00)

## Histórico completo

Data e hora	Evento
20/12/2020 às 09:34:41 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati solicitou as assinaturas.
20/12/2020 às 09:43:29 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati (Autenticação: e-mail alinedelevati@hotmail.com; IP: 170.0.166.189) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="https://verificador.contraktor.com.br">https://verificador.contraktor.com.br</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.
25/12/2020 às 20:44:47 (GMT -3:00)	Rita Vieira de Figueiredo (Autenticação: e-mail aee.rita@gmail.com; IP: 67.185.68.197) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="https://verificador.contraktor.com.br">https://verificador.contraktor.com.br</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.



Datas e horários baseados no fuso horário (GMT -3:00) em Brasília, Brasil  
**Sincronizado com o NTP.br e Observatório Nacional (ON)**  
Certificado de assinatura gerado em 15/12/2020 às 22:08:08 (GMT -3:00)

termo\_consentimento Claudia Griboski.doc-compactado.pdf

ID única do documento: #a97055be-71ba-478d-ade2-1e7a690aa63e

Hash do documento original (SHA256): 4f0871526e4d7d1d90cfcf203ea47575cd56efeccd5e01703ce2bec386dab2df

Este Log é exclusivo ao documento número #a97055be-71ba-478d-ade2-1e7a690aa63e e deve ser considerado parte do mesmo, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso.

---

## Assinaturas (2)

- ✓ Aline de Castro Delevati (Participante)  
Assinou em 15/12/2020 às 22:19:11 (GMT -3:00)
- ✓ Cláudia Maffini Griboski (Participante)  
Assinou em 15/12/2020 às 22:24:58 (GMT -3:00)

---

## Histórico completo

Data e hora	Evento
15/12/2020 às 22:19:11 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati (Autenticação: e-mail alinedelevati@hotmail.com; IP: 189.6.236.88) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="#">[[LINK]]</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10o, §2.
15/12/2020 às 22:08:09 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati solicitou as assinaturas.
15/12/2020 às 22:24:58 (GMT -3:00)	Cláudia Maffini Griboski (Autenticação: e-mail cgriboski4@gmail.com; IP: 189.6.31.4) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="#">[[LINK]]</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10o, §2.



Datas e horários baseados no fuso horário (GMT -3:00) em Brasília, Brasil  
Sincronizado com o NTP.br e Observatório Nacional (ON)  
Certificado de assinatura gerado em 20/12/2020 às 09:42:36 (GMT -3:00)

**termo\_consentimento Claudio Baptista-compactado.pdf**

🔒 ID única do documento: #4235042c-d0ac-43d4-8cc2-4327fc0770e1

Hash do documento original (SHA256): e08bfbec88978718e1657bec2aed4f71ba025a8afbb847caa163b126d23fc0e1

Este Log é exclusivo ao documento número #4235042c-d0ac-43d4-8cc2-4327fc0770e1 e deve ser considerado parte do mesmo, com os efeitos prescritos nos Termos de Uso.

## Assinaturas (2)

- ✓ **Claudio Roberto Baptista (Participante)**  
Assinou em 30/12/2020 às 20:56:28 (GMT -3:00)
- ✓ **Aline de Castro Delevati (Participante)**  
Assinou em 20/12/2020 às 09:43:14 (GMT -3:00)

## Histórico completo

Data e hora	Evento
20/12/2020 às 09:43:14 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati (Autenticação: e-mail alinedelevati@hotmail.com; IP: 170.0.166.189) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="https://verificador.contraktor.com.br">https://verificador.contraktor.com.br</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.
20/12/2020 às 09:42:36 (GMT -3:00)	Aline de Castro Delevati solicitou as assinaturas.
30/12/2020 às 20:56:28 (GMT -3:00)	Claudio Roberto Baptista (Autenticação: e-mail baptistacaronti@yahoo.com.br; IP: 187.36.58.222) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em <a href="https://verificador.contraktor.com.br">https://verificador.contraktor.com.br</a> . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.