



Volume 14

Número 35

26 de agosto de 2020

Análise da formulação e da implementação da meta 4 do Plano Nacional de Educação: tensões entre a inclusão total e a inclusão preferencial

Analysis of the formulation and implementation of goal 4 of the NATIONAL EDUCATION PLAN: tensions between total inclusion and preferential inclusion

Análisis de la formulación y aplicación del objetivo 4 del Plan Nacional de Educación: tensiones entre la inclusión total y la inclusión preferencial

Roger Pena de Lima¹

Citação: LIMA, R. P. Análise da formulação e da implementação da meta 4 do Plano Nacional de Educação: tensões entre a inclusão total e a inclusão preferencial. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 14, n. 35. Agosto de 2020.



<http://10.5380/jpe.v14i0.72002>

Resumo

O presente artigo é fruto de dissertação defendida no Mestrado Acadêmico em Educação da Universidade de Brasília (UnB) e tem como objetivo analisar a formulação e a implementação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação de 2014. Orientado pela abordagem qualitativa e pelos princípios metodológicos do Estudo de Caso, recorreu à análise documental, às entrevistas semiestruturadas e à roda de conversa. Fundamentado nos conceitos teóricos sobre formulação e implementação de políticas públicas, o estudo focalizou em um primeiro momento os antagonismos e as coalizões de interesse que polarizaram a formulação da referida Meta. Posteriormente, discutiu o processo de implementação partindo da compreensão dos implementadores. Os resultados permitiram desvelar as tensões presentes no decorrer da formulação, em especial as discordâncias acerca da inclusão de todos os estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação em classes comuns e as disputas envolvendo o financiamento das Organizações da Sociedade Civil que atuam na área da educação especial. Também foi possível evidenciar a compreensão que os agentes de implementação têm em relação à política analisada.

Palavras-chave: Formulação. Implementação. Política de Educação Especial. PNE. Meta 4.

¹ Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Doutorando em Educação pela Universidade de Brasília na linha de Políticas Públicas e Gestão de Sistemas de Ensino. Analista de Políticas Educacionais da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília, DF. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3728-7274> E-mail: dfcamoes13@gmail.com

Abstract

This article is the result of a dissertation defended in the Academic Master's Degree in Education at the Universidade de Brasília (UnB) and aims to analyze the formulation and implementation of Goal 4 of the 2014 National Education Plan. Guided by the qualitative approach and the methodological principles of the Case Study, he resorted to documentary analysis, semi-structured interviews and the conversation circle. Based on theoretical concepts about the formulation and implementation of public policies, the study focused, at first, on the antagonisms and coalitions of interest that polarized the formulation of that Goal. Subsequently, he discussed the implementation process based on the understanding of the implementers. The results revealed the tensions present during the formulation, especially the disagreements about the inclusion of all students with disabilities, global developmental disorders and High Skills / Giftedness in common classes and disputes involving the financing of Civil Society Organizations that work in the area of special education. It was also possible to highlight the understanding that the implementation agents have in relation to the analyzed policy.

Keywords: Formulation. Implementation. Special Education Policy. PNE. Goal 4

Resumen

Este artículo es el resultado de una disertación defendida en el Máster Académico en Educación de la Universidad de Brasilia (UnB) y tiene como objetivo analizar la formulación e implementación del Objetivo 4 del Plan Nacional de Educación 2014. Guiado por el enfoque cualitativo y los principios metodológicos del Estudio de caso, recurrió al análisis documental, las entrevistas semiestructuradas y el círculo de conversación. Basado en conceptos teóricos sobre la formulación e implementación de políticas públicas, el estudio inicialmente se enfocó en los antagonismos que polarizaron la formulación de esa Meta. Posteriormente, discutió la implementación basada en la comprensión de los implementadores. Los resultados permitieron revelar las tensiones presentes durante la formulación, en particular los desacuerdos sobre la inclusión de todos los estudiantes con discapacidades, trastornos del desarrollo global y Habilidades altas en clases comunes y disputas que involucran el financiamiento de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área de educación especial. También fue posible resaltar la comprensión que tienen los agentes de implementación en relación con la política analizada.

Palabras clave: Formulación. Implementación Política de educación especial. PNE. Objetivo 4

Introdução

O Plano Nacional de Educação – PNE objetiva cumprir o artigo 214 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) que determinou a elaboração do “plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação”, formuladas e implementadas por meio de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (BRASIL, 2014).

Formulado a partir da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010), o PNE foi organizado em 20 metas que “revelam os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir” (DOURADO, 2016, p.7). Dentre as metas voltadas à redução das desigualdades e valorização da diversidade, destacamos a Meta 4:

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, 2014).

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de formulação e implementação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE). Abordaremos os antagonismos e coalizões de interesse (TEIXEIRA, 2002) presentes em sua tramitação na Câmara e no Senado Federal e debateremos o processo de implementação em curso.

Como percurso metodológico, optamos pela abordagem qualitativa e nos filiamos aos princípios do Estudo de Caso, técnica que tem por objetivo “a exploração e tentativa de descobrir problemáticas novas, de renovar perspectivas existentes e de sugerir hipóteses profundas” (AMADO, 2014, p. 121).

O grupo pesquisado foi composto por sujeitos que participaram do processo de formulação da Meta 4 do PNE na Câmara e no Senado Federal e por gestores públicos dos três níveis de governo envolvidos com o processo de implementação.

Com o intuito de facilitar a compreensão do leitor, identificamos os sujeitos que atuavam na Câmara Federal com as letras A e B; na Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação com as letras C, D e I; na Secretaria de Educação do DF (SEDF) com as letras E, F, G, H e J.

Considerações sobre a formulação e a implementação de políticas públicas

O presente estudo está situado no campo da implementação de políticas públicas, área que se origina no final dos anos 1980 e que tem buscado aprofundar a compreensão acerca dos fatores que influenciam o processo de implementação: a compreensão que os implementadores têm em relação à política, a discricionariedade que os burocratas têm para a tomada de decisões no transcurso do processo de implementação e os julgamentos identitários que a burocracia constrói a respeito do público atendido (HILL, 2006; LOTTA, 2010; FERREIRA E MEDEIROS, 2016; LIPSKY, 2019).

Para maior clareza quanto à abordagem de análise de políticas públicas adotada, é necessário apontar que nos propomos a analisar as políticas públicas a partir da perspectiva de que elas compõem um ciclo de deliberações formado por um processo dinâmico e de aprendizado contínuo (D’ASCENZI E LIMA, 2013), denominado *ciclo de políticas públicas*. A literatura aponta que esse ciclo é organizado em quatro estágios

distintos: agenda, formulação, implementação e avaliação, formando uma cadeia de “processos contínuos, e muitas vezes sobrepostos metodologicamente” (LOTTA, 2010, p. 24).

Nesse estudo, analisaremos as fases de formulação e de implementação da Meta 4 do PNE conjuntamente, tendo em vista que acabam por entrelaçar-se, fazendo com que a implementação seja percebida como um processo que não é independente da formulação (D’ASCENZI E LIMA, 2017).

Ao eleger esse formato analítico, é necessário esclarecer que a formulação tem sido conceituada como o momento em que uma política pública começa a ser formalmente planejada por meio da definição concreta por parte do Estado de seus propósitos. Essa fase é permeada por “pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses” (TEIXEIRA, 2002, p. 5), requerendo dos analistas de políticas públicas uma visão acurada acerca das disputas, dos polos antagônicos de poder e dos atores que influenciam a formulação, pois “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos formulados e implementados” (FREY, 2000, p. 213).

A implementação, por seu turno, é definida por Hill (2006) como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação e se constitui pelo planejamento concreto de ações e da mobilização do aparelho estatal para a efetivação da política.

Arretche (2002) aponta que a implementação costuma trazer mudanças substanciais na política, tendo em vista a possibilidade de sua ressignificação por parte da burocracia implementadora. Na visão de D’Ascenzi e Lima, esse processo ocorre “porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a política pública de fato” (D’ASCENZI E LIMA, 2013, p.104).

Ferreira e Medeiros (2016, p. 784), ao refletirem sobre a possibilidade de que a compreensão dos agentes de implementação em relação à política acabe por afetar sua implementação e conseqüentemente seus resultados, apontam que a ação primordial dos analistas de políticas públicas “tem sido compreender o porquê das diferenças entre a política formulada e a política realizada”.

Esclarecida a lente teórica adotada, a fase seguinte consistiu na análise de dados realizada por meio da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2010) e categorizada da seguinte

forma: 1) Processo de formulação da Meta 4 do PNE; 2) Processo de implementação da Meta 4 do PNE.

O processo de formulação da Meta 4 do PNE

O formato escolhido para analisar a formulação e a implementação da Meta 4 do PNE partiu do pressuposto de que é necessário compreender o ciclo de políticas públicas como “processos contínuos e muitas vezes sobrepostos metodologicamente” (LOTTA, 2010, p. 24), e que, embora possa ser dividido em estágios, suas fases acabam por entrelaçar-se (LIPSKY, 2019).

Considerando a extensa literatura que aponta que “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos formulados e implementados” (FREY, 2000, p. 213), iniciamos o estudo analisando as disputas, os polos antagônicos de poder e os atores que influenciaram a formulação da Meta 4.

Sendo a formulação um processo marcado por movimentos de barganha, negociação e coalização de interesses (FREY, 2000), é interessante apontar que a construção da Meta 4 do PNE foi marcada por duas coalizões antagônicas: os grupos que defendiam a inclusão total e os que advogavam pela coexistência entre as escolas comuns inclusivas e as escolas exclusivas ou especiais. As tensões se repetiam entre a defesa do financiamento estatal às Organizações da Sociedade Civil (OSC) conveniadas ao poder público e a defesa do atendimento exclusivamente em instituições públicas.

Partindo da proposta original aprovada na Conae (BRASIL, 2010), o Governo Federal enviou à Câmara o PL 8.035/2010 (BRASIL, 2010), que propunha a seguinte redação para a Meta 4: “Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação na rede regular de ensino” (BRASIL, 2010, n.p.).

Contudo, a proposta original enviada ao Congresso Nacional enfrentou forte resistência de uma parcela de instituições ligadas às pessoas com deficiência e de setores do Estado, principalmente nas esferas estadual e municipal, que defendiam que a inclusão não deveria ser imposta e que cada caso deveria ser analisado a fim de estabelecer a melhor opção de acordo com as potencialidades o estudante.

As divergências que marcaram todo o processo de formulação do texto da Meta 4 do PNE foram evidenciadas na fala do Sujeito A, que participou ativamente do processo na Câmara Federal:

Você tinha uma proposta de reproduzir um pouco a redação da LDB, que era prioritariamente na Rede Pública. E assim você atender essa clientela prioritariamente na Rede Pública, em classes comuns. Mas deixando uma brecha para que ela fosse atendida também pelas instituições com atuação exclusiva na Educação Especial, no caso as APAES². Naquele período houve negociação para você no caso, por exemplo, no FUNDEB³, você tinha contagem dupla. Então você tinha essa brecha para de alguma maneira criar uma coexistência entre a matrícula na Rede Pública e o contraturno na instituição privada. Era uma coisa, uma acomodação, que eu pessoalmente encarava positiva, já que embora tenha uma diretriz, um norte, que seria a inclusão, não fica assim tão engessado, com uma posição dogmática. E uma segunda proposta mais dogmática, daqueles que defendiam e marcavam posição em favor de uma política digamos inclusivista radical (Sujeito A).

Destarte, cabe lembrar que o texto da Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) determinou no inciso 2º do Artigo 58 que “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”.

Por seu turno, os grupos que defendiam a inclusão obrigatória de todos os estudantes se orientavam pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) e pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, documentos que garantem “um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006).

Outra questão controversa foi a previsão do fim dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público, como a APAE contida no texto original apresentado pelo Ministério da Educação (MEC).

De forma sintética, a oposição ao PL 8.035/2010 (BRASIL, 2010) pode ser creditada a duas variáveis-chave: a atuação das organizações não estatais na formulação de políticas públicas de educação especial e no atendimento aos estudantes com deficiência por meio de conveniamento com o Estado (RAFANTE, 2015; LARA, 2017;

² Associação de Pais e amigos dos Excepcionais.

³ Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

LIMA, 2017) e ao conjunto de reformas neoliberais empreendidas a partir dos anos 1990 que primaram pela otimização dos gastos públicos, pela redução do raio de atuação e das atribuições do Estado e pelo estabelecimento de sinergias entre o setor público estatal e o setor público não estatal (GRAEF, 2015; LIMA E CASTIONE, 2019).

A literatura aponta que a atuação de organizações sem fins lucrativos em caráter complementar, suplementar ou substitutivo tem sido uma constante na política de Educação Especial (LAPLANE et al, 2016) e pode ser creditada historicamente ao déficit de ações “concretas do Estado, que levou a sociedade civil a criar organizações voltadas para a assistência nas áreas de educação e saúde, como as Sociedades Pestalozzi (1932) e as APAE em 1954” (BRASIL, 2010, p. 22).

As parcerias entre o estado e o setor não estatal acabaram institucionalizadas e incentivadas pelas políticas de reforma do Estado materializadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995) que redefiniu o papel do Estado não como provedor, mas como garantidor de direitos (GRAEF, 2015), pela Emenda Constitucional 19/1998 (BRASIL, 1998) que inovou o ordenamento jurídico ao introduzir no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) o *princípio da eficiência* e pela aprovação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (BRASIL, 2014). Tais instrumentos, segundo a literatura, se “configuram como marcos significativos para a normalização de parcerias entre a administração pública e o setor privado” (ADRIÃO E BEZERRA, 2013, p. 259).

Na esteira desse processo, estudos analisaram as parcerias entre o Estado e o setor não estatal e debateram a sua influência na oferta de serviços não exclusivos do Estado (Educação, Saúde e Assistência Social). O trabalho de Graeff (2015), que analisou os objetivos e características do modelo legal-institucional das Organizações Sociais (OS) e os estudos conduzidos por Adrião (2019), por Lara (2017) e por Castioni e Lima (2019), que analisaram parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) em distintas etapas e modalidades da Educação Básica, evidenciaram um novo arranjo institucional entre os setores público e privado para a oferta de vagas em distintas modalidades da Educação Básica.

As tensões entre as coalizões de interesse que defendiam a inclusão de todos os estudantes da Educação Especial na rede pública e as que marcavam posição pela manutenção de escolas especiais e serviços especializados no setor privado podem ser

mais bem compreendidas analisando o estudo produzido por Laplane, Caiado e Kassar (2016) acerca das relações público-privadas na Educação Especial.

As pesquisadoras apontaram que mesmo diante da redução do quantitativo total de matrículas em escolas especiais observada no período subsequente à publicação da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da inclusão (BRASIL, 2008), o setor privado ampliou sua participação no total de matrículas nessa forma de atendimento: de responsável por 79,45% da oferta de vagas em escolas especiais em 2008 para 82,78% em 2014. Para as autoras, configura-se, desse modo, “um panorama em que o setor privado concentra as matrículas em escolas de educação especial, financiado pelo setor público, enquanto que a escola pública é responsável pela inclusão de alunos com deficiência nas escolas comuns” (LAPLANE et al, 2016, p. 48).

O choque entre coalizões de interesse fez com que emergissem polos antagônicos de poder que foram evidenciados na fala do Sujeito A:

E você teve essa polarização na Meta 4 nesse momento. E que era muito simplificadamente a posição das APAES versus a posição da Secretaria de Educação Especial do MEC. E penso que essa não era nem a posição de todo o MEC, mas sim de alguns atores do MEC na época, da Secretaria de Educação Especial, que se denominavam de inclusivistas radicais. Enfim, aquele pessoal lá que tinha seus adeptos, mas tinha seus detratores, seus opositores, que muitos denominavam de inclusivistas parciais. Então isso acabava criando um acirramento. (SUJEITO A).

Essa polarização entre distintas forças atuantes na sociedade e no aparato estatal acabou mobilizando setores do parlamento que reproduziram no processo legislativo as coalizões de interesse (TEIXEIRA, 2002) já apontadas: de um lado os que defendiam a coexistência das escolas comuns com as escolas especiais e do outro os defensores da inclusão total.

No primeiro grupo se destacaram o Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG⁴), presidente da Federação Nacional das APAES (FENAPAES), a Senadora Ana Amélia Lemos (PP-RS⁵), o Senador Sérgio Souza (MDB-PR⁶) e o deputado Romário (PSB-RJ⁷). Já entre os defensores do texto proposto pelo Ministério da Educação (MEC), se destacava o Senador José Pimentel (PT-CE⁸).

⁴ Partido da Social Democracia Brasileira – Minas Gerais.

⁵ Partido Progressista – Rio Grande do Sul.

⁶ Movimento Democrático Brasileiro - Paraná

⁷ Partido Socialista Brasileiro – Rio de Janeiro.

⁸ Partido dos Trabalhadores – Ceará.

Coube ao Relator do PNE, deputado Ângelo Vanhoni (PT-Paraná), apresentar proposta substitutiva para a redação original na tentativa de buscar uma composição entre as forças políticas e estabelecer consensos mínimos, já que o acirramento poderia levar à impossibilidade de aprovação do texto.

Em seu substitutivo, o relator propôs a seguinte redação para o texto da Meta 4:

Meta 4: Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente, na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível sua integração nas classes comuns (BRASIL, 2014, n.p).

Ao apresentar o substitutivo, o relator modificou o texto original do PNE e incluiu o termo “preferencialmente, na rede regular de ensino” (BRASIL, 2014), possibilitando ainda a existência de “serviços especializados, públicos ou comunitários, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível sua integração nas classes comuns” (BRASIL, 2001).

Sena (2014, p. 22) aponta que no embate entre as coalizões de interesse que reivindicavam a possibilidade de atendimento educacional especializado “foram bem sucedidas as APAES que, ao apoiarem o último grupo, conseguiram que fosse mantida a expressão preferencialmente” e retirada a restrição de financiamento às instituições de direito privado sem fins lucrativos.

A mesma compreensão teve o Sujeito A, ao declarar que as alterações introduzidas podem ser creditadas à força de mobilização e à capilaridade das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES) e foram uma tentativa de possibilitar a aprovação do texto:

A minha opinião é que deveria continuar mais ou menos nessa linha que estava na LDB. Por quê? Por um motivo meio pragmático que é o seguinte: Eu achava naquela época que não teria condição de sustentar, como não teve, uma posição mais radical digamos assim, que você batesse de frente com as APAES, porque elas têm sua base social de apoio. Elas tinham condições de mobilizar alguns parlamentares importantes.

A necessidade do relator se afastar de posições mais dogmáticas e buscar uma composição também foi defendida pelo Sujeito B como necessária para a aprovação do texto final:

E acabou que o relator, o deputado Ângelo Vanhoni, acabou voltando atrás para compor. Porque todo sonho do relator é você, embora tenha que sacrificar algumas questões pelo que é fundamental nesses assuntos, é chegar ao mínimo de composição possível para que a proposta seja aprovada. (SUJEITO B).

A busca de consensos para mitigar os conflitos e garantir a aprovação na Câmara nos faz refletir que “normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração” (FREY, 2000, p. 227).

Com a aprovação na Câmara em sua primeira tramitação, o projeto foi enviado ao Senado Federal, sendo novamente alvo de disputas entre forças antagônicas que reviveram as tensões já evidenciadas, ou seja, o embate entre os defensores da inclusão total liderados pela Campanha Nacional do Direito à Educação e os movimentos que defendiam a possibilidade de manutenção de classes ou escolas especiais, capitaneados pela FENAPAES.

Essa disputa ficou evidente no decorrer da tramitação do projeto de Lei do PNE na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

Em sua tramitação pela CAE, os defensores da proposta oriunda da CONAE (BRASIL, 2010) lograram retomar o texto original por meio da aprovação do substitutivo elaborado pelo relator do PNE na CAE, Senador José Pimentel (PT-CE) que propunha “universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino”.

Ao chegar à CCJ, o processo de formulação se mostrou acirrado, com forte pressão das APAES pela desconstrução do texto aprovado na CAE, fazendo com que a Meta 4 recebesse na CCJ um volume considerável de emendas, que em sua maioria versavam sobre a manutenção das escolas especiais e o financiamento a instituições não governamentais com recursos do FUNDEB. Nesse processo, se destacaram os senadores

Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), Sérgio Souza (MDB-PR), Wellington Dias (PT-PI), Paulo Paim (PT-RS), Paulo Bauer (PSDB-SC) e Álvaro Dias (PSDB-PR).

Coube ao Senador Vital do Rêgo (MDB-PB) costurar um texto que ao mesmo tempo em que apontasse para um sistema inclusivo em todos os níveis, reconhecesse a existência de instituições especializadas e garantisse a retirada da Estratégia 4.1 que versava sobre o fim de financiamento via FUNDEB.

Na CE, o relator, Senador Álvaro Dias (PSDB-PR), destacado defensor das instituições privadas com atuação na Educação Especial, apresentou substitutivo ao texto da CCJ prevendo a oferta de serviços especializados em casos específicos e a consulta às famílias quanto ao processo de definição do AEE.

Com o acirramento das disputas entre setores do governo e da oposição na CE, o relatório de Álvaro Dias recebeu voto em separado de Vital do Rêgo (MDB-PB). Em seu voto, aprovado graças à base governista, o senador paraibano apontou que seria observado o artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência que garante “um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006).

Após a aprovação do voto em separado, o relator do PNE no Plenário, Senador Eduardo Braga (MDB-AM), acolheu em seu relatório o texto proposto pelo Senador Vital do Rêgo (MDB-PB), que foi aprovado e enviado à Câmara.

Em seu retorno à Câmara, foi aprovado o texto final do PNE, convertido na Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014) e sancionado pela então presidente Dilma Vana Rousseff e entrou em fase de implementação pelas instâncias responsáveis.

A implementação da Meta 4 do PNE

A literatura aponta que a análise de implementação requer um olhar acurado acerca das visões identitárias que os agentes de implementação têm em relação ao público-alvo da política e da compreensão que têm sobre os objetivos e metas expressos na política. Essa preocupação deriva do fato de que esse é o momento de tradução das políticas que emergiram do intrincado processo de formulação (HILL, 2006), havendo a possibilidade de ressignificação da política por parte dos agentes de implementação.

Diante dessa questão, o estudo analisou a compreensão que os agentes de implementação têm em relação aos propósitos da Meta 4 do PNE. A partir dos dados

coletados, foram criadas três categorias segundo os princípios da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2010): *Compreensão das questões conceituais; Compreensão das questões operacionais e metodológicas; Compreensão dos desafios e fragilidades para a implementação.*

No decorrer das entrevistas, uma questão recorrente foi a preocupação com a influência que o termo “*preferencialmente*” traria para a Educação Especial. Para parte significativa dos sujeitos, a inclusão da expressão “preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 2014, p.5) se constitui como um reconhecimento da realidade e também resultado da pressão de grupos atuantes no Estado e na sociedade. Tal percepção pode ser ilustrada pela fala do Sujeito C:

Eu acredito que a palavra, quando você diz preferencialmente, você avista um lugar. Esse lugar avistado não é criado por esse preferencialmente que constituímos na Meta 4. Nós temos aqui no Censo Escolar mais de 3.000 Centros, escolas especializadas no Brasil. Então na realidade o texto do PNE é o resultado de lutas de grupos que manifestaram uma posição para um lado e de grupos que manifestaram uma posição para o outro. (SUJEITO C).

Algumas falas chamaram atenção para o fato de que, ao estabelecer a possibilidade de coexistência entre a inclusão e o atendimento em escolas ou classes especiais, o texto reconheceu a diversidade:

O que eu entendo é que essa outra opção que é avistada não foi criada pelo termo preferencialmente. Aliás, esse termo reconhece uma realidade que já existe no Brasil. Não é porque ele foi colocado em texto que ele enfraquece o movimento de inclusão, pelo contrário. Qualquer movimento de inclusão que não dialoga com essa realidade resistente no Brasil é um movimento que é fadado a esconder debaixo do tapete uma realidade. (SUJEITO C).

Houve aqueles que lembraram o pioneirismo de instituições como APAE e Pestalozzi na promoção da Educação Especial e creditaram a isso o respaldo social dessas instituições:

Eu não acredito que ele enfraquece. Eu acredito que ele reconhece uma realidade que já existia, embora muitas pessoas queiram esconder. Até porque historicamente a Educação Especial não acontece na rede oficial de ensino. Historicamente surge lá na data na década de 1940, quando é

criada a APAE em Minas Gerais, que foi criada a Pestalozzi⁹. A escola pública não atendia, a escola brasileira não fazia Educação Especial. Então a nossa tradição de Educação Especial vem da instituição especializada (SUJEITO D).

Os relatos apontaram como positiva a admissibilidade da existência de escolas especiais destinada a estudantes que necessitem de “recursos, ajudas e apoios intensos e contínuos, bem como adaptações curriculares tão significativas que a escola comum não consiga prover, podem ser atendidos, em caráter extraordinário, em escolas especiais” (BRASIL, 2001, p. 3):

Existe a necessidade porque nós temos alunos que por um momento ou para toda vida não terão essa condição de estar na inclusão. A gente tem muitas experiências, a gente defende como espaço necessário, mas com muita cautela sobre quem irá fazer parte dele, que é aquele aluno que naquele momento não tem condição mesmo de estar no espaço inclusivo por mais reduzido que a gente consiga manter. Mesmo em uma turma de integração com 15, com 18, ainda não é o espaço que aquele aluno precisa para ter um atendimento mais individualizado. Então a manutenção dos Centros é necessária para essa clientela que necessita de um trabalho mais específico (SUJEITO F).

Foi evidenciada também a concepção de que o atendimento em escolas ou nas classes especiais deve ser reservado a estudantes com elevado grau de dificuldade e forma transitória, com acompanhamento do desenvolvimento cognitivo e social a fim de que seja incluso:

Eu penso que os Centros e as Classes são um espaço transitório porque há crianças e crianças. Algumas precisam desse atendimento. O risco dos Centros é que essas crianças se transformem em objetos e os Centros em depósitos de crianças. O Ensino Especial nos Centros deve ser transitório, deve se avaliar bem quem deve ser atendido. Eu vejo que os Centros devem preparar os alunos para serem inseridos na sociedade, com cuidado e devem ser enviados apenas alunos muito comprometidos. Deve se verificar as possibilidades de aprendizagem (SUJEITO E).

Outra questão abordada está relacionada à possibilidade de se firmar convênios entre o Estado e as instituições não governamentais que atuam na Educação Especial, ressaltando que tal ação pode trazer ganhos aos estudantes, em especial para a

⁹ Cabe apontar que o entrevistado acabou se confundindo com as datas e locais de criação das APAES e das Sociedades Pestalozzi. Na realidade, as APAES surgiram no Rio de Janeiro em 1954. Já as Sociedades Pestalozzi, de acordo com o livro “Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil” surgiram em 1932 na cidade de Belo Horizonte (MG) por iniciativa da psicóloga Helena Antipoff.

profissionalização. A fim de ilustrar essa questão, tomamos o depoimento do Sujeito G, que refletiu detidamente sobre essa problemática:

Eu acho importante a questão da APAE, mas eu não acho que eles fazem um trabalho melhor que o nosso não. Mas eles, por serem conveniados e receberem recursos tanto do governo local quanto federal e também doações diversas, têm uma facilidade a mais que a gente. Eles também têm um foco mais específico que as escolas da Rede Pública, que acabam por ter uma preocupação mais de aprendizagem, do conhecimento. Eles têm se especializado em fazer um atendimento específico como a profissionalização, além da socialização. (SUJEITO G).

A visão externada pelos agentes de implementação acaba por legitimar a absorção de entidades de direito privado como parte integrante das políticas de educação especial, mantendo-as como destinatárias de recursos públicos e aponta para a tendência de “incremento da interdependência das esferas pública e privada, da complexidade crescente das relações e da presença marcante do setor privado-assistencial na Educação Especial, mesmo em tempos de política de educação inclusiva” (LAPLANE et al, 2016, p. 51).

Na segunda categoria, analisamos a compreensão sobre os aspectos operacionais e metodológicos a partir de duas questões básicas: a universalização de acesso à educação básica e o Atendimento Educacional Especializado.

Em relação à universalização de acesso, todos os entrevistados demonstraram compreender o texto proposto, tendo em vista que a universalização do acesso se baseia na Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009) e repete a estratégia de universalização do atendimento escolar constantes em outras Metas.

Contudo, quando partimos para a discussão sobre oferta de “*atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais*” (BRASIL, 2014, p.5), houve divergência: gestores da área federal afirmaram que não haveria a obrigatoriedade de oferta de Salas de Recursos Multifuncionais, mas apenas do AEE:

Quadro 1: Divergências na compreensão dos agentes de implementação

Sujeito C (MEC)	A meta é a inclusão dos alunos nas escolas e no Atendimento Educacional Especializado, que não é igual à Sala de Recursos. Então o que dever ser garantido é o AEE, não Sala de Recursos. Sala de Recurso é o espaço físico, Atendimento Educacional Especializado é o processo que contém o espaço, os recursos, o professor especializado e a escola como
-----------------	---

	um todo. Um planejamento para o aluno, um trabalho pedagógico desenvolvido na sala de aula. Então o chamado AEE é muito mais que o recurso e o próprio espaço físico.
Sujeito G SEDF	Eu acho inconcebível qualquer desvinculação entre a garantia de AEE e a garantia da Sala de Recursos, que é um espaço físico no qual acontece o trabalho com o aluno e a articulação entre o professor do AEE e o da Classe Comum. Na minha concepção, não existe a possibilidade de universalizar o AEE sem universalizar as Salas de Recurso.

Fonte: Entrevistas semiestruturadas e roda de conversa. Elaboração própria.

É possível perceber na fala de alguns sujeitos a sinonímia entre os termos Atendimento Educacional Especializado e Sala de Recursos Multifuncionais (SRM). Tal fenômeno pode ser compreendido a partir de estudo conduzido por Garcia (2013) que analisou a nova concepção AEE contida na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008). Nesse estudo a autora identificou significativa mudança na forma de se conceber e organizar o Atendimento Educacional Especializado que “no início da década se desenvolvia mediante uma série de modalidades de AEE e na perspectiva inclusiva passou a ter uma modalidade de atendimento privilegiada, qual seja, aquela referenciada no AEE na SRM” (GARCIA, 2013, p. 108), fenômeno que pode ter contribuído para que muitos atribuam o mesmo sentido aos dois termos.

Por fim, a análise focou as fragilidades e desafios para a implementação, considerando os contextos político, econômico e social. A opção por esses elementos se justifica pela importância de se levar em conta a influência que os contextos têm sobre a política e seus resultados, pois, de acordo com D’Ascenzi e Lima (2013, p. 105), a implementação deve ser compreendida como “consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos de ação”.

Em relação ao contexto político, conceituado por D’Ascenzi e Lima (2013, p. 103) como o que “diz respeito, fundamentalmente às mudanças de governo e ao apoio das elites”, foi evidenciada a percepção de mudanças políticas no período após a aprovação do PNE:

O governo Dilma, sob qual foi tramitado parte significativa do PNE, tinha um viés social né? Vinha fazendo maiores investimentos em educação. Tinha a questão da lei do pré-sal que buscava destinar recursos do pré-sal para financiar o PNE. Você tinha um governo que de certa forma foi partícipe na formulação desse texto. Agora com o governo Temer tem toda uma restrição ao gasto público. (Sujeito H)

Em relação ao contexto econômico, que “influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação” (D’ASCENZI E LIMA, 2013, p.103), vários sujeitos apontaram que a EC 95/2016 ameaça a implementação das Metas do PNE. Ilustrativa dessa visão é a fala do sujeito A:

O governo aprovou um congelamento nos investimentos sociais por 20 anos. Grande parte das metas está comprometida com esta legislação restritiva. O pré-sal, grande possibilidade de recursos para a educação, corre risco eminente de ser transferido para a iniciativa privada, alijando a Petrobras de participação nos leilões. Isto com certeza vai impactar no PNE. (SUJEITO A).

Embora a situação financeira seja uma preocupação, houve demonstração de otimismo por parte de alguns sujeitos que percebem essas dificuldades como uma oportunidade para melhorar a gestão. Essa visão foi evidenciada na fala do Sujeito I, atuante na área de financiamento da Educação no Governo Federal:

A situação financeira existe, é um problema real. Contudo, tendo um lado otimista, acho que é um momento de você fazer melhor, pensar mais, raciocinar mais, procurar ideias criativas para isso. Eu vejo que é preciso nesse momento de crise, embora o problema educacional não seja necessariamente o recurso, buscar melhor qualificar o gasto e melhorar nossa governança. (SUJEITO I).

Em relação ao contexto social, que está diretamente ligado ao apoio da sociedade à política (D’ASCENZI E LIMA, 2013), por se tratar de um tema sensível à população, somado à força de mobilização de entidades como as APAES, os entrevistados não percebem mudanças em relação ao contexto social.

Considerações Finais

O estudo analisou o processo de formulação e implementação da Meta 4 do PNE, desvelando antagonismos presentes no processo de formulação que têm influenciado a implementação: as disputas entre a inclusão total e a coexistência entre escolas inclusivas e especiais, bem como a defesa de um sistema exclusivamente público versus a manutenção de convênios com Organizações da Sociedade Civil.

Também chamou a atenção para a existência de pontos de discordância na compreensão dos agentes de implementação que podem criar descompasso entre a política formulada e a implementada.

Por fim, apontamos a necessidade de reflexões acerca da absorção de instituições não estatais como parte integrante do sistema de Educação Especial por meio de fomento estatal, e da compreensão que os agentes de implementação têm em relação aos serviços ofertados nessas instituições.

Referências

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, Campinas, jan./abr. 2018.

_____; BEZERRA, E. P. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013.

AMADO, J. **Manual de investigação qualitativa em Educação**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014.

ARRETCHE, M. T. S. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**: a reforma de programas sociais. *Dados*, 45(3): 431-458, 2002.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil.(1988)**. Diário Oficial da União: Brasília, 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

_____. **Lei n. 9.394/96**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil: Brasília, 1996.

_____. Emenda Constitucional n.19/98. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil: Brasília, 1998.

_____. **Resolução nº 02** de 11 de setembro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília: CNE/CEB, 2001.

_____. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva inclusiva**. Brasília: 2008.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 nov. 2009.

_____. **Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020)**: PL n.8.035/2010. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2010.

_____. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

_____. **Lei n. 13.019/2014**, de 01 de agosto de 2014. Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 95**, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento final**. Brasília: Conae, 2010.

D'ASCENZI, L; LIMA, L. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

_____. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re) formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**, v. 51, n.1, p. 46-63, jan./fev. 2017.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016.

FERREIRA, V. R. S; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, nº 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCIA, R. M. C. Política de educação especial na perspectiva inclusiva e a formação docente no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 52, p. 101-239, jan./mar. 2013.

GRAEF, A. Objetivos e características fundamentais do modelo das organizações sociais. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – **Parcerias Estratégicas**. Volume 20. Número 41. Dezembro de 2015.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: **Políticas Públicas – Coletânea** – Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

LAPLANE, A. L. F DE; CAIADO, K. R. M; KASSAR, M. de C. M. As relações público-privado na Educação Especial: Tendências atuais no Brasil. **Revista Teias**, [S.l.], v. 17, n. 46, p. 40-55, set. 2016. ISSN 1982-0305.

LARA, P. T. Política de inclusão escolar no município de São Paulo: a formação de professores como base para a inclusão. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 11, n. 6. Setembro de 2017.

LIMA, R. P. Análise da formulação e da implementação da meta 4 do Plano Nacional de Educação: tensões entre a inclusão total e a inclusão preferencial

LIMA, R. P. **A Educação Especial no PNE e no PDE-DF**: Análise de implementação da Meta 4 no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília, 2017.

_____; CASTIONE, R. **As organizações sociais na educação**: o caso da educação infantil no Distrito Federal. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 13, n. 3. Janeiro de 2019.

LIPSKY, M. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família. Universidade de São Paulo, São Paulo. Tese de Doutorado, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Doc. A/61/611, Nova Iorque, 2006.

SENA, P. M. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

RAFANTE, H. C. Política de educação especial no Brasil: a relação entre o estado, a sociedade civil e as agências internacionais na criação do CENESP. In: **Anais da 37ª Reunião - ANPED**. Florianópolis, SC, 2015.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

*Recebido em Março de 2020
Aprovado em Maio de 2020
Publicado em Agosto de 2020*



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/INEP)
Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)
Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (IBICT)
Google Scholar
Index Copernicus
Portal de Periódicos (CAPES)
SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)
Sumários de Revistas Brasileiras (FUNPEC-RP)
DRJI - Directory of Research Journals Indexing

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 14, número 35 – Agosto de 2020

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gustavo Enrique Fischman, (Arizona State University - USA), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luiz Souza Júnior (UFPB - Brasil), Ney

LIMA, R. P. Análise da formulação e da implementação da meta 4 do Plano Nacional de Educação:
tensões entre a inclusão total e a inclusão preferencial

Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay),
Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil),
Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), TheresaAdrião (UNICAMP - Brasil), Vera Peroni
(UFRGS - Brasil).

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS
PERIÓDICAS DA UFPR

Arte e diagramação: TIAGO TAVARES (tiagotav@gmail.com)

Jornal de Políticas Educacionais
Universidade Federal do Paraná
Setor de Educação
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR
Avenida Sete de Setembro, 2645
2º andar, Sala 213
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil
Tel.: 41-3535-6264
jpe@ufpr.br
<http://revistas.ufpr.br/jpe>