

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

JULIANA DOS ANJOS DE SOUZA

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL ENTRE OS ANOS 1994 E
2016:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Porto Alegre

2021

JULIANA DOS ANJOS DE SOUZA

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL ENTRE OS ANOS 1994 E
2016:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Trabalho de Dissertação submetido ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Profa. Dr. Claudio Roberto Baptista

Linha de Pesquisa: Educação Especial, Saúde e Processos Inclusivos

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Souza, Juliana dos Anjos de
A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL ENTRE OS
ANOS 1994 E 2016: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE GARANTIA
DO DIREITO À EDUCAÇÃO / Juliana dos Anjos de Souza. --
2021.

187 f.

Orientador: Claudio Roberto Baptista.

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

1. Educação Especial. 2. Política Nacional de
Educação Especial de 1994. 3. Política de Educação
Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008.
4. Inclusão Escolar. I. Baptista, Claudio Roberto,
orient. II. Título.

JULIANA DOS ANJOS DE SOUZA

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL ENTRE OS ANOS 1994 E
2016:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

Trabalho de Dissertação submetido ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Profa. Dr. Claudio Roberto Baptista.

Linha de Pesquisa: Educação Especial, Saúde e Processos Inclusivos

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Claudio Roberto Baptista – Orientador
FACED – UFRGS

Profa. Dra. Claudia Rodrigues de Freitas
PPGEdu – UFRGS

Profa. Dra. Clarissa Haas
IFRS

Profa. Dra. Alexsandro Braga Vieira
UFES

Pelos ensinamentos sobre coragem, sobre força, sobre amor à vida, sobre se refazer e se reencontrar, dedico essa pesquisa à Giovana (maninhaaa), que, com sua luta pela vida, marcou o período de construção desse trabalho me proporcionando aprendizados fundamentais que, jamais, livro algum poderia me ensinar.

“nós estamos sendo roubados, estuprados e assassinados lentamente, todos os dias. Eu ando cheio de raiva. Acho que todo mundo. E de impotência. E de vontade de agir de uma maneira mais eficiente, mais real, mais imediata. Porque NINGUÉM a não ser pessoas como nós vai fazer porra nenhuma para modificar essa merda toda. A gente não pode, não deve, não tem o direito de se omitir. Apesar das limitações pessoais, das dores individuais ou da própria pele a defender. Que talvez valha muito pouco neste momento.”(ABREU, 1977, online).

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a política de educação especial no Brasil de 1994 a 2016, assim como os movimentos que constituem essa trajetória, tendo em vista compreender de que forma esses movimentos apontam para a atualidade da defesa do direito à educação às pessoas com deficiência no Brasil. Busca-se, para isso, identificar pontos de aproximação e de distanciamento entre os documentos da Política Nacional de Educação Especial (1994) e da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008). A escolha desses documentos como centro da análise se fundamenta no fato de ambos se anunciarem como um conjunto de diretrizes para política nacional relativa à educação especial. O referencial teórico-metodológico da pesquisa é definido como uma rede constituída pelo entrelaçamento das epistemologias do sul, do pensamento decolonial e do pensamento sistêmico, articulado a instrumentos de análise do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e Richard Bowe. Os caminhos metodológicos se dão partir de uma abordagem qualitativa, utilizando como estratégias a revisão bibliográfica e os procedimentos associados ao campo teórico-metodológico da Análise de Discurso. As questões mobilizadoras que orientaram a análise das diretrizes das Políticas foram: quais as premissas definidoras do conceito de deficiência e como são identificados os sujeitos alvo da ação da educação especial? Qual a concepção de ação pedagógica e como ela se aproxima e define o atendimento educacional especializado? Qual o papel do Estado na oferta de ações no âmbito da educação especial? Quais fronteiras nas relações entre o setor público e o setor privado? Observou-se que as relações entre cada uma dessas questões e de todas entre si anunciam as propriedades essenciais que podem ser compreendidos para definição do princípio organizador da concepção da Política anunciada por cada documento (de 1994 e de 2008), designados pela literatura especializada da área como princípio da integração e princípio da inclusão, respectivamente. Percebeu-se a presença permanente de debates sobre o “espaço da educação especial” e o lugar de escolarização das pessoas com deficiência, assim como sobre quais deveriam ser as fronteiras das relações público-privadas na oferta do atendimento educacional desses sujeitos. Evidenciou-se que, apesar dos avanços acerca da defesa da escolarização nos espaços da escola regular, há ainda tendências de compreensão da deficiência como um fenômeno intrínseco aos sujeitos, com efeitos nas tipologias de serviços e nas incertezas associadas à formação de professores. Merece ainda destaque a grande

capacidade de incidência de instituições privadas nas decisões referentes ao financiamento público da educação especial brasileira.

Palavras-chave: Educação Especial; Política Nacional de Educação Especial de 1994; Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008; Inclusão Escolar.

ABSTRACT

This thesis analyzes the policy of special education in Brazil from 1994 to 2016, as well as the movements that constitute this trajectory. It focuses on understanding how these movements point to the current defense of the right to education for people with disabilities in Brazil. For this, we seek to identify points of convergences and differences between the documents of the National Policy for Special Education (1994) and the National Policy for Special Education in the Perspective of Inclusive Education (2008). The choice of these documents as the center of the analysis is based on the fact that both are announced as a set of guidelines for national policy related to special education. The theoretical-methodological framework of the research is defined as a network constituted by the intertwining of Southern epistemologies, decolonial thinking, and systemic thinking, articulated with tools for analyzing the Policy Cycle presented by Stephen Ball and Richard Bowe. The methodological paths are based on a qualitative approach, using the literature review and the procedures associated with the theoretical-methodological field of Discourse Analysis as strategies. The mobilizing questions that guided the analysis of the Policy guidelines were: what are the defining premises of the concept of disability and how are the subjects of special education policy identified? What is the concept of pedagogical action and how does it approach and define specialized educational assistance? What is the role of the State in offering policies in the context of special education? Which are the frontiers in the relationship between the public sector and the private sector? It was observed that the relationships between each of these issues and all of them announce the essential properties that can be understood to define the organizing principle of the conception of the Policy announced by each document (both of 1994 and 2008), designated by the specialized literature of the area as the integration principle and the inclusion principle, respectively. The presence of the debates about the “space of special education” and the place of schooling of people with disabilities, as well as about what the boundaries of public-private relations should be in the provision of educational services for these subjects were permanently through history. It was evident that, despite the advances in the defense of schooling in regular school spaces, there are still trends in understanding disability as a phenomenon intrinsic to the subjects, with effects on the typologies of services and the uncertainties associated with teacher education. It is also worth mentioning the great capacity of private institutions to influence decisions regarding public financing of Brazilian special education.

Key-Words: Special education; National Special Education Policy of 1994; Special Education Policy from the Perspective of Inclusive Education of 2008; Scholar inclusion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC - Benefício De Prestação Continuada

CADEME – Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficientes Mentais

CAPES - Coordenação De Aperfeiçoamento De Pessoal De Nível Superior

CBE – Conferências Brasileiras de Educação

CDPD – Convenção Internacional Dos Direitos Das Pessoas Com Deficiência (2006)

CENESP - Centro Nacional de Educação Especial

CERI – Centro Estudantil De Relações Internacionais

CESB – Campanha da Educação do Surdo Brasileiro

CNERDV – Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficitários Visuais

CORDE – Coordenadoria para Integração da Pessoa com Deficiência

DIT – Divisão Internacional Do Trabalho

DPEDHUC– Diretoria De Políticas De Educação Em Direitos Humanos E Cidadania

EC - Emenda Constitucional

EDH – Educação Em Direitos Humanos

FENEIS – Federação Nacional De Educação E Integração Dos Surdos

Fundeb – Fundo De Manutenção E Desenvolvimento Da Educação Básica E De Valorização Dos Profissionais Da Educação

Fundef – Fundo De Manutenção E Desenvolvimento Da Educação Básica E De Valorização Dos Profissionais Da Educação

GT – Grupo De Trabalho

IBC – Instituto Benjamin Constant

IDEB – Índice Para O Desenvolvimento Da Educação

INES – Instituto Nacional de Educação de Surdos

LEPED – Laboratório De Estudos E Pesquisas Em Ensino E Diversidade

LIBRAS – Língua Brasileira De Sinais

MEC– Ministério Da Educação

MERCOSUL – Mercado Comum Do Sul

NEPIE – Núcleo De Estudos em Políticas De Inclusão Escolar

ONU – Organização Das Nações Unidas

PAR – Plano De Ações Articuladas

PDE – Plano De Desenvolvimento Da Educação

PNE – Plano Nacional De Educação

PNEEPEI – Política Nacional De Educação Especial Na Perspectiva Da Educação Inclusiva

PNPE – Programa Nacional De Estímulo Ao Primeiro Emprego Para Os Joven

PPGEDU – Programa De Pós-graduação Em Educação Ufrgs

PROESP – Programa De Apoio À Educação Especial

Prouni – Programa Universidade Para Todos

PT – Partido Dos Trabalhadores

REUNI – Programa De Reestruturação E Expansão Das Universidades Federais

SECADI – Secretaria De Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade E Inclusão

UFC – Universidade Federal Do Ceará

UFRGS – Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul

UFSC – Universidade Federal De Santa Catarina

UFSCAR – Universidade Federal De São Carlos

UFSM – Universidade Federal De Santa Maria

UNB – Universidade De Brasília

UNE – União Nacional Dos Estudantes

UNESCO – Organização Das Nações Unidas Para A Educação, A Ciência E A Cultura

UNICAMP – Universidade De Campinas

UPIAS – Liga Dos Lesados Físicos Contra A Segregação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	15
1.1. De onde venho e a pesquisadora em mim	15
1.2. Apresentando e justificando a pesquisa	20
2. DESDE ONDE VEJO: O REFERÊNCIAL TEÓRICO- EPISTEMOLÓGICO QUE ORIENTA A PESQUISA	26
2.1. Entrelaçando fios: a rede epistemológica e teórica que conforma a pesquisa	27
2.2. As Epistemologias do Sul e o Pensamento Sistêmico	28
2.3. O Pensamento Sistêmico.....	32
2.4. A Teoria de Análise de Políticas Públicas do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e Richard Bowe.....	33
3. CAMINHOS E DESCAMINHOS: ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA O DESENHO DA PESQUISA.....	36
3.1. O quadro teórico da Análise de Discurso: apresentando conceitos.....	39
3.2. Como trilhei esse caminho: os passos dados e as decisões escolhidas	41
4. EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL, BREVE HISTÓRICO A PARTIR DOS FIOS QUE CONDUZEM A ANÁLISE DA PESQUISA.....	44
5. POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL DE 1994: CONTEXTOS, DISCURSOS QUE SUSTENTAM A POLÍTICA, EMERGÊNCIAS E LACUNAS.....	52
5.1. Uma história que a história não conta, mas que tem muito a nos dizer	53
5.2. Apresentando o documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994	64
5.3. Análise do documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994..	67
6. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA DE 2008, CONTEXTOS, CONCEPÇÕES E CONCEITOS.....	83
6.1. Um cenário de sementeira: o contexto de influência da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.....	85
6.1.1. <i>Onda Rosa: uma virada na América Latina, nova agenda política e social na região e efeitos nas dinâmicas nacionais</i>	86

<i>6.1.2. O novo Projeto Nacional de Desenvolvimento: Educação como condição, meio e objetivo do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades</i>	91
6.2. Contexto de formulação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: tecitura de um processo	97
6.3. Apresentação e Análise do Documento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI)	108
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	141

1. INTRODUÇÃO

Ao leitor e à leitora que se encontra com esta dissertação, quero fazer um pedido: percorra comigo a trilha que conta como me aproximo da educação na condição de área de conhecimento e do tema a ser desenvolvido neste trabalho. Aprendi que tão importante quanto o que escrevemos ou falamos, é dizer desde onde o fazemos. Situar de onde partimos e de onde partem as ideias que constituem nosso olhar sobre as coisas. Desde já, anuncio que sou cheia de emoções¹. Sou feita de amor² – pelo mundo e por todas as pessoas – e de poesia. Assim também são minhas palavras, assim também são meus passos na academia.

Neste capítulo, pretendo apresentar um pouco da trajetória que me constitui, do surgimento da pesquisadora em mim, de como chego no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS, na Linha Educação Especial e Processos Inclusivos, da minha aproximação com o tema desta dissertação, dos contornos e da justificativa social desta pesquisa. Com essa contextualização as (inter)relações escolhidas na pesquisa também adquirem maior significado para mim e para a/o leito/a.

1.1. De onde venho e a pesquisadora em mim

“Eu não tenho terra

Nem tempo

Nem lugar

Venho de tudo

Onde fui parar”

(Atextamento - Jaiçom Luiz de Souza)

Permita-me começar apresentando de onde parto, pois minha trajetória de vida me constitui e é integrante da minha trajetória acadêmica e orientadora das escolhas que faço em meus movimentos de pesquisa. Meu caminho nunca foi unidirecional, minhas escolhas nunca foram unívocas. Sempre gostei da provisoriedade, da transitoriedade, da atemporalidade da arte de conhecer e de descobrir, a cada passo, que muito se desconhece. Venho de muitos lugares por onde transitei na vida, na academia, na pesquisa e no trabalho, mas sempre tive como referência de onde parti.

¹ Compreendendo emoções como domínio de ações possíveis nas pessoas e animais. Ver “Emoções e linguagens na educação e na política”, de Humberto Maturana (1998).

² Aqui, referencio-me mais uma vez em Humberto Maturana, segundo o qual “o amor é a emoção que constitui o domínio de ações em que nossas interações recorrentes com o outro fazem do outro um legítimo na convivência. As interações recorrentes no amor ampliam e estabilizam a convivência; as interações recorrentes na agressão interferem e rompem a convivência. [...] O amor é a emoção que funda o social. Sem a aceitação do outro na convivência, não há fenômeno social. [...] Relações humanas que não estão fundadas no amor são relações sociais.”. (MATURANA, 1998)

Sou a primeira filha de Jairo, um poeta, contador de histórias que já fez de tudo na vida e hoje é motorista de aplicativo de ofício, e de Rosangela, mulher resiliente e persistente na busca de seus sonhos e que hoje é estudante de Pedagogia pelo Programa Universidade Para Todos (PROUNI). Sou irmã de Giovana, uma jovem feminista que ocupou sua escola no ensino médio, defendendo a educação pública e uma escola inclusiva e que, hoje, é estudante cotista de ciências sociais na UFRGS; e de Rafael, um menino incrivelmente esperto, estudante do nono ano e que há seis anos e meio fora diagnosticado como integrante de uma categoria relativa ao “espectro do autismo”. Sou originária de ameríndios expulsos de suas terras pelo processo de colonização e faço parte de uma família de trabalhadoras e trabalhadores.

É deste lugar que parto na condição de sujeito histórico-social e a partir dessas referências que aprendi, na e com a vida (a se confirmar depois com os livros), que o modo de produção capitalista e as relações sociais engendradas por ele fazem com que vivamos em um mundo ao avesso, conforme Galeano,

o mundo ao avesso gratifica o avesso: despreza a honestidade, castiga o trabalho, recompensa a falta de escrúpulos e alimenta o canibalismo. **Seus mestres caluniam a natureza: a injustiça, dizem, é lei natural.** [...] O mundo ao avesso nos adentra para ver o próximo como uma ameaça e não como uma promessa, nos reduz à solidão e nos consola com drogas químicas e amigos cibernéticos. **Estamos condenados a morrer de fome, a morrer de medo ou a morrer de tédio, isso se uma bala perdida não vier abreviar nossa existência** (grifos meus) (GALEANO, 1999, p. 5-8).

No mundo ao avesso, países, regiões e pessoas são hierarquizadas em graus de importância, de reconhecimento, de valorização e de poder, constituindo sistemas de desigualdade e de exclusão³. A desigualdade é um fenômeno sócio-econômico e a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social (SANTOS, 1999). Nesse mundo, as diferenças são vistas como ameaças e a homogeneidade é o horizonte aspirado. As desigualdades estruturais são ditas naturais, sejam as fundadas em questões étnico-raciais, regionais, de gênero e identidade de gênero, de classe social, de orientação sexual ou por ser pessoa com deficiência. Há quem viva da sua força de trabalho e há quem viva de explorar a força de

³ Refiro-me aqui a sistemas de desigualdade e de exclusão como dois sistemas de pertença hierarquizada. Conforme Boaventura de Souza Santos (1999, p. 2), “no sistema de desigualdade, a pertença dá-se pela integração subordinada enquanto que no sistema de exclusão a pertença dá-se pela exclusão. A desigualdade implica um sistema hierárquico de integração social. [...] A exclusão assenta num sistema igualmente hierárquico mas dominado pelo princípio da exclusão: pertence-se pela forma como se é excluído.”. Registra-se que esses dois sistemas de hierarquização social são tipos ideais, tendo em vista que os grupos sociais se inserem nos dois sistemas simultaneamente, em combinações complexas.

trabalho de outras e outros⁴.

Quanto à hierarquização dos países e regiões, a divisão internacional do trabalho (DIT) define o papel de cada um na produção capitalista mundial e, a partir disso, determina sua forma de inserção internacional e sua posição no sistema interestatal capitalista. Os países do norte do mundo são a voz que manda e que diz aos países do sul do mundo que acreditem na liberdade de comércio (embora não exista), em atrair investimentos (embora sejam indignos) e em entrar no mundo (embora pela porta de serviços). Segundo essa voz e as regras do mundo ao avesso, a América Latina nasceu para ser explorada, para obedecer, para se submeter e para seguir dependente e colonizada (GALEANO, 1977).

Quanto à hierarquização de pessoas, os sistemas de desigualdade e de exclusão operam a partir de seus princípios de integração subordinada e de exclusão. Justifica-se a desigualdade social a partir da relação desigual entre capital e trabalho, necessária à manutenção e reprodução do sistema capitalista. As desigualdades fundadas em questões sócio-culturais também se relacionam a uma integração subordinada pelo trabalho. A exclusão tem como base um processo histórico por meio do qual uma cultura, utilizando-se de um discurso de verdade, cria o interdito e o rejeita⁵. Os interditos sociais são diversos, abrangem tudo que se diz fugir da “normalidade”, desde a “loucura”, a deficiência, até a orientação sexual. Desqualifica-se o que é “anormal” para consolidar e justificar a exclusão (SANTOS, 1999). A partir dos processos de desigualdade e de exclusão, constituem-se as relações de dominação.

A partir dessa compreensão do mundo organizo minhas ideias e meu pensamento. Faz-se importante, então, dizer que falo e escrevo desde a América Latina, do Brasil, da classe trabalhadora, da condição de mulher e de primeira pessoa da minha família a se formar no ensino superior. Falo a partir do lugar de quem ingressou na universidade pública por meio da Política de Cotas e do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)⁶. A contextualização de onde parto como sujeito social, da minha visão de mundo e desde qual lugar falo contribui para compreender o caminho que escolhi percorrer acadêmica e profissionalmente e as (inter)relações que fiz entre diferentes áreas de

⁴ O fundamento teórico relacionado a essa compreensão de desigualdade se encontra em Marx. Segundo esse pensador, a relação capital/trabalho é o princípio basilar da integração social na sociedade capitalista. Trata-se de uma integração que se fundamenta na desigualdade entre o capital e o trabalho.

⁵ O fundamento teórico relacionado a essa compreensão de exclusão, como um fenômeno de civilização de base cultural e social, encontra-se em Foucault.

⁶ Políticas Públicas que são fruto de uma luta histórica dos movimentos sociais e educacionais pela democratização do acesso ao ensino superior e do compromisso do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, com a inclusão educacional e o desenvolvimento nacional fundado no investimento em ciência e tecnologia e no fortalecimento da pesquisa nacional, bem como com a qualificação de mão de obra.

conhecimento para chegar ao meu interesse de pesquisa.

Desde criança, faço do estudar a aventura do descobrir. Minha consciência de classe, constituída pela experiência da vida e as histórias contadas pelo meu pai sobre os processos políticos e sociais vividos pelo Brasil, despertou em mim o interesse pelo estudo teórico dos pilares de como se organiza a sociedade. Ademais, o interesse em compreender a organização do sistema interestatal capitalista e o papel da América do Sul nessa dinâmica, bem como na Divisão Internacional do Trabalho, influenciou a escolha por iniciar minha trajetória acadêmica no curso de Relações Internacionais da UFRGS, onde ingressei em 2010. Encontrei nesse curso a possibilidade de transitar por diversas áreas de conhecimento, construindo uma (inter)relação entre tais domínios.

Assim, desde o início da graduação, orientei minhas pesquisas para estudos de economia política internacional, com ênfase na integração regional sul-americana. Também pesquisei sobre políticas sociais nos países da região e sobre os desafios para a construção de outro modelo de integração sul-americana. Em meu trabalho de conclusão de curso, “Obstáculos para a Integração Autônoma e Antissistêmica da América do Sul” (SOUZA, 2014), confirmei a assertiva de que não existe uma identidade sul-americana formada no imaginário dos povos da região e que a cultura e a educação são fundamentais para avançarmos nesse sentido, visando construir uma integração sócio-cultural sul-americana.

Participei e ajudei a construir dois projetos de extensão na área de educação popular, realizados por estudantes do meu curso. Em um dos projetos, o Back In School (BIS), levávamos os temas de Relações Internacionais aos e às estudantes de escolas públicas do Rio Grande do Sul, em formato de aulas e oficinas, contextualizando-os socialmente tendo como base a realidade em que se encontravam. Essa foi a primeira experiência que me despertou o interesse em pesquisar e atuar profissionalmente na área de educação. Ver, a partir de outra perspectiva, as relações no ambiente escolar, o impacto do projeto político-pedagógico de uma escola nos processos de inclusão e exclusão que ocorrem nela, impulsionou em mim um anseio em me aproximar desse campo de estudo.

Outra experiência importante no processo da minha aproximação com a educação como área de conhecimento, obtida durante a graduação, foi a vivência no movimento estudantil. Além de ter participado do meu Centro Acadêmico⁷, tive a oportunidade de compor a gestão executiva da União Nacional dos Estudantes (UNE), no biênio 2013-2015, como Diretora de Políticas Educacionais. Nesse período, acompanhei as discussões sobre as

⁷ Centro Estudantil de Relações Internacionais – CERl.

políticas educacionais de inclusão nas instituições de ensino superior, bem como as demandas de novas políticas de permanência qualificada. Por meio da relação com o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assistência Estudantil e com o Ministério da Educação, também pude visualizar alguns dos desafios à implementação das políticas de inclusão educacional e de educação inclusiva em todas as etapas e modalidades de ensino.

No mesmo período, representei a UNE no acompanhamento da tramitação final do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014-2024, após sua aprovação no Senado Federal e retorno à Câmara dos Deputados. Ao cumprir esta tarefa, aproximei-me do movimento pela inclusão escolar, de suas discussões, e vi despertar em mim uma atenção especial aos desafios à implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008), diante das disputas ocorridas em torno da redação final do texto do PNE 2014-2024.

Contudo, a experiência mais marcante do meu processo de aproximação da educação como área de conhecimento e como espaço de atuação profissional, relacionada à minha trajetória anterior no âmbito das Relações Internacionais como campo de pesquisa, foi a minha atuação como consultora da UNESCO para o Ministério da Educação, na Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e Cidadania (DPEDHUC) da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), de março de 2016 a fevereiro de 2017. Minha pesquisa para o MEC foi sobre Políticas de Educação em Direitos Humanos nos países do MERCOSUL. A atuação nessa consultoria me proporcionou um grande aprendizado sobre políticas de inclusão no âmbito da educação, especialmente na área de educação em direitos humanos (EDH) e, em menor proporção, na área da educação especial, bem como despertou a certeza de que há muito a aprender.

Constituí, a partir de então, o interesse em realizar o mestrado em Educação. Minha aproximação da educação inclusiva também foi influenciada por minha atuação política, pelas conversas com minha irmã a respeito dos desafios e possibilidade de construir uma escola inclusiva com respeito e valorização das diferenças e promoção das condições para enfrentar as desigualdades estruturais, além do anseio de compreender o que dispõe a política de educação especial sobre os processos de aprendizagem e participação em igualdade de condições para sujeitos como meu irmão. Assim chego no Programa de Pós Graduação em Educação da UFRGS (PPGEdu UFRGS), na linha de Educação Especial e processos inclusivos, tendo em vista seu reconhecido trabalho em estudos sobre inclusão escolar. Esses mesmos pilares orientam minha aproximação com o tema do direito à educação destinada às pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas

habilidades/superdotação no Brasil.

Finalizo essa contextualização registrando que, em um modelo de universidade como o nosso, fundamentado em um ensino eurocentrado e de pensamento hegemonicamente colonizado, compreendo a academia como um espaço de disputa de conceitos, de construção e reconstrução de discursos, de estabelecimento de hegemonia cultural. Portanto, é preciso ocupá-la com reflexão crítica que supere as dinâmicas de reprodução de conhecimentos e se oriente à produção de conhecimento referenciado socialmente desde onde escrevemos. É esse exercício que busco na minha constituição como pesquisadora. As (inter)relações que escolho estabelecer e os contornos dessa pesquisa se orientam dessa forma. Entendo ser importante fazer da pesquisa acadêmica a possibilidade do confronto com a ideia de padronização, torná-la ferramenta da busca da contraescola⁸ à escola do mundo ao avesso.

1.2. Apresentando e justificando a pesquisa

O direito à educação se constitui como um dos direitos fundamentais da pessoa humana. No Brasil, a Constituição de 1988 representa uma conquista histórica ao assegurar a educação como um direito de todas e todos, determinando que a efetivação desse direito deve ser garantida por meio de uma política estratégica do Estado, sendo parte do processo de construção democrática do país. Além do texto constitucional em si, que tem um capítulo especial sobre a estruturação do sistema educacional (art. 205 a 214), o movimento que compõe o processo de consolidação da Carta Magna de 1988, marcado por tensões e oscilações, apresenta alguns passos importantes no sentido de garantia do direito à educação (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, vale destacar três emendas constitucionais que versam sobre questões e mecanismos que se referem ao desafio de assegurar a efetivação do direito à educação no Brasil. São elas a Emenda Constitucional nº 14/1996, a Emenda Constitucional nº 53/2006 e a Emenda Constitucional nº 59/2009, cujas disposições abarcam a dimensão de financiamento da educação; a dimensão da distribuição das responsabilidades federativas, bem como do sistema de colaboração entre união, estados, distrito federal e municípios; e a dimensão de ampliação da garantia de acesso à educação por meio da obrigatoriedade do ensino.

⁸ O mundo como ele é, mundo ao avesso, ensina-nos a naturalizar a realidade ou invés de transformá-la. Faz de sua escola o espaço de reprodução de sua dinâmica. Conforme Galeano, em *De Pernas para o Ar: a escola do mundo ao avesso* (1999, p. 8), “**Em sua escola, são obrigatórias as aulas de impotência, amnésia e resignação.** Mas está visto que não há desgraça sem graça, nem cara que não tenha sua coroa, nem desalento que não busque seu alento. Nem **tampouco há escola que não encontre sua contraescola.**” (grifos meus).

A Emenda Constitucional nº 14/1996, quanto ao financiamento, dispõe sobre a aplicação mínima de receita oriunda de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino; sobre o exercício de função redistributiva e supletiva por parte da união, visando garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, por meio de assistência técnica e financeira aos estados, distrito federal e municípios; e sobre a criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Ademais, a referida emenda dispõe sobre a ampliação da garantia de acesso à educação, estabelecendo a obrigatoriedade da oferta do ensino fundamental gratuito, além da progressiva universalização do ensino médio gratuito.

No que se refere à garantia do direito à educação, a Emenda Constitucional nº 53/2005 se destaca, sobretudo, pelas suas disposições referentes ao financiamento, tendo em vista que define a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Essa emenda, além disso, dispõe sobre a ampliação do acesso à educação, definindo a garantia da educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade. A Emenda Constitucional nº 59/2009 assegura a consolidação do direito público subjetivo para todas as etapas da educação básica e estabelece a matrícula compulsória na educação básica para o corte etário de 4 a 17 anos.

Apesar desses movimentos de consolidação da Constituição Federal de 1988 e de outros documentos da legislação educacional que se constituem sob a diretriz de garantir o direito à educação para todas as pessoas, é substantiva a distância entre o discurso legal e a vida cotidiana. Isto porque a normatização dos direitos sociais cumpre um papel de criar canais de luta para a maioria da população em defesa de uma vida digna e o discurso legal, portanto, é importante para que práticas sociais e institucionais de exclusão sejam denunciadas e, talvez, alteradas (CAIADO, 2009). Porém, a legislação educacional não assegura por si a efetivação da garantia do direito. Por isso, nosso modelo educacional, nossos sistemas de ensino e os ambientes escolares ainda são marcados por estruturas e mecanismos de gestão, bem como por projetos político-pedagógicos, que não garantem a todos e todas igualdade de condições para o pleno acesso à educação, reproduzindo espaços de segregação e exclusão, bem como mecanismos de desigualdades.

Em um país como o Brasil, que sofrera com o processo de colonização e se inseriu de forma subordinada no sistema interestatal capitalista, bem como na condição de exportador de matérias primas e dependente de um centro de decisão econômica na divisão internacional do trabalho, as desigualdades sociais e as exclusões sócio-culturais se constituem como

marcas estruturais da sociedade. Nesse contexto, há um processo que transpõe as desigualdades sociais e exclusões sócio-culturais para a esfera educacional. Constitui-se, a partir disso, as desigualdades de condições de acesso e permanência nos espaços educacionais, além de engendrar as/os excluídas/os da educação, ou seja, sujeitos que não têm seu direito assegurado em uma sociedade historicamente concentradora de privilégios.

No contexto brasileiro, portanto, pensar a garantia do direito à educação para todas as pessoas se relaciona diretamente com pensar políticas de acesso e permanência, em igualdade de condições de aprendizagem e participação, para todos os sujeitos em situação de vulnerabilidade ou excluídos do processo educacional. Ademais, trata-se de desenvolver ação do Estado nesse sentido. No Brasil, portanto, inclusão e permanência são temas que já se encontram enraizados na pauta de urgência da educação brasileira, especialmente no âmbito das lutas pela consolidação da escola pública (FREITAS, 2013).

No entanto, a partir da década de 1990, emerge com maior força uma agenda global pró-inclusão. No que se refere à educação, essa agenda propõe a universalização da educação básica nos países em desenvolvimento, ideia que ganhou força após a realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990, em Jomtiem. A agenda política brasileira é influenciada por esse contexto, orientando a política educacional a se apoiar em discursos inclusivos. Conforme Garcia (2008, p. 12) destaca,

Em síntese, a década de 1990 foi marcada por uma reforma educacional nos países em desenvolvimento, orientada, entre outros elementos, pelo consenso em torno da universalização como política que organiza a educação básica e que passou a ser difundida como estratégia de inclusão social na virada do século. A educação de sujeitos com deficiência vem sendo focada no conjunto desses debates.

Dessa forma, inclusão e permanência também estão na origem da definição de vários marcos legais relacionados às pessoas com deficiência voltados à garantia de direitos civis fundamentais (FREITAS, 2013). Faz-se necessário registrar que esse trabalho se insere no debate acerca da inclusão educacional e da educação inclusiva de forma ampla como contexto, porém, tem como foco de estudo aquelas/es estudantes identificados como estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superlotação. Destaca-se que, a partir da perspectiva dessa pesquisa, compreende-se a inclusão como movimento permanente sem linearidade.

Dessa forma, essa dissertação tem como tema a atualidade da defesa do direito à

educação das pessoas com deficiência⁹ diante dos contornos assumidos pela política de educação especial no Brasil desde 1994 até 2016. Pensar a política educacional implica pensar práticas sociais vividas por sujeitos concretos que representam forças sociais diferentes e em luta constante (GARCIA, 2008). Essa dimensão apreende a política como “ação permanente” que supõe movimento, dinamismo, contradição e antagonismo, conforme reflexões de Garcia (2008) a partir do pensamento de Gramsci. Assim, pensar uma política educacional que assegure o direito à educação para todas as pessoas exige a compreensão das forças sociais que disputam a política em todo seu ciclo, que a “movimentam” e contribuem para delinear seus contornos.

Esse tema da dissertação se expressa em um problema particular, qual seja, o de compreender como se desenvolve a política de educação especial no Brasil, desde 1994, e de que forma seus movimentos constitutivos apontam para a atualidade da defesa do direito à educação das pessoas com deficiência no Brasil.

O objeto desta pesquisa, portanto, é a Política de Educação Especial brasileira na condição de processo, considerando o período de 1994 a 2016. Para tanto, tem-se como referencial de análise os documentos da Política Nacional de Educação Especial (1994) e da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008). Compreende-se que esses documentos são constituídos por discursos políticos que conferem sentido às políticas, as sustentam e, de alguma forma, marcam os sujeitos da educação envolvidos em todo o ciclo da política. Nessa análise, atribui-se, também, importância aos conceitos e aos princípios que fundamentam tais documentos.

O objetivo geral da pesquisa é compreender os contornos assumidos pela política de educação especial no Brasil de 1994 a 2016, assim como os movimentos que constituem essa trajetória. Busca-se, para isso, identificar pontos de aproximação e de distanciamento entre os dois documentos da política de educação especial analisados. A escolha desses documentos como centro da análise se fundamenta no fato de ambos se anunciarem como política nacional, como um conjunto de diretrizes que definem os eixos prioritários para essa área em nosso país. Entende-se que ambos os documentos partem de princípios e concepções diferentes, diretamente relacionados aos seus contextos socio-histórico-políticos. Sabe-se que há um conjunto de elementos em disputa por atores sociais, ideias e instituições, na política de educação especial ao longo de sua trajetória e que, apontam para oscilações em seus contornos, o que será discutido nesse trabalho.

⁹ Registra-se que, ao longo do trabalho, usarei o termo “pessoa com deficiência” para fazer referência à tríade de sujeitos alvo da política de educação especial.

Nesse sentido, para identificar as propriedades essenciais das diretrizes nacionais anunciadas nos documentos, tem-se como questões disparadoras da pesquisa:

- a) Como são identificados os sujeitos alvo da ação da educação especial e quais são as premissas definidoras do conceito “deficiência”;
- b) Qual a concepção de ação pedagógica da educação especial e em qual medida essa ação se aproxima e define o atendimento educacional especializado;
- c) Qual o lugar das instituições não governamentais, das escolas e classes especiais e da escola regular na estrutura da educação especial;
- d) Como pode ser compreendido o papel do Estado na oferta de ações e de propostas vinculadas à educação especial;
- e) Quais as fronteiras e relações entre o público e o privado.

Entende-se que esses elementos fundamentam as diretrizes da política e expressam sua concepção, incluindo seus elementos contraditórios, incoerentes e ambíguos. As relações entre cada uma dessas questões e de todas entre si, assim, anunciam as propriedades essenciais que podem ser compreendidas como definidoras do princípio organizador da concepção da Política anunciada por cada um dos documentos.

Para a consecução desses objetivos, temos como base epistemológica da pesquisa, o Pensamento Sistêmico, as epistemologias do sul e o pensamento decolonial e de descolonialidade do poder, referências mobilizadas de modo articulado aos referenciais de análise de políticas públicas de Stephan Ball e Richard Bowe com o Ciclo de Políticas. A escolha desses referenciais se dá por suas características de valorização da contextualização sócio-histórica-política do objeto analisado. Em consonância com isso, justifica-se a escolha do caminho a ser percorrido para construção do trabalho. Nesse sentido, o desenvolvimento da pesquisa se dá partir de uma abordagem metodológica qualitativa, utilizando como estratégias a revisão bibliográfica e os procedimentos associados ao campo teórico-metodológico da Análise de Discurso. É importante registrar que a análise de discurso também parte da contextualização do texto em seus processos históricos e contextos sociais, econômicos e políticos, assim como compreende que um discurso tem efeitos públicos sobre o contexto em que se insere.

Com os movimentos de pesquisa e procedimentos de análise, percebeu-se a presença permanente de debates sobre o “espaço da educação especial” e o lugar de escolarização das pessoas com deficiência, assim como sobre quais deveriam ser as fronteiras das relações público-privadas na oferta do atendimento educacional desses sujeitos. Evidenciou-se que, apesar dos avanços acerca da defesa da escolarização nos espaços da escola regular, há ainda

tendências de compreensão da deficiência como um fenômeno intrínseco aos sujeitos, com efeitos nas tipologias de serviços e nas incertezas associadas à formação de professores. Merece ainda destaque a grande capacidade de incidência de instituições privadas nas decisões referentes ao financiamento público da educação especial brasileira.

A relevância do assunto dessa pesquisa se justifica, primeiramente, pela necessidade de o Estado brasileiro assegurar a efetivação do direito à educação para todos e todas, conforme disposto na Constituição de 1988, com igualdade de condições de acesso e permanência para todas as pessoas. Essa garantia pressupõe ações voltadas à inclusão, ao direito à igualdade e à diferença, além da valorização das diferenças como elemento constitutivo e enriquecedor da diversidade humana. Ademais, as escolhas feitas para delinear os fundamentos dessa pesquisa se justificam pela compreensão de que as tensões e disputas constituídas no contexto de influência e no contexto da produção de texto de uma política se manifestam de forma nítida nos discursos políticos que sustentam os documentos.

Por fim, e de fundamental importância, essa pesquisa também é justificada pela crescente reação às políticas educacionais baseadas em pressupostos inclusivos, especialmente no contexto político e social que vivemos no Brasil de ruptura democrática pós-golpe de 2016¹⁰ e ascensão conservadora com o resultado eleitoral de 2018. Diante disso, faz-se necessário fortalecer os debates acadêmicos que possam contribuir na defesa da perspectiva inclusiva para a educação especial no Brasil.

¹⁰ Afirma-se que o processo de impeachment da ex-presidenta Dilma se constituiu como um golpe porque a lei que regula o processo de impeachment requer crime de responsabilidade. As chamadas pedaladas fiscais, procedimentos contábeis usuais na administração pública, não teriam o condão de caracterizar o referido crime.

2. DESDE ONDE VEJO: O REFERENCIAL TEÓRICO-EPISTEMOLÓGICO QUE ORIENTA A PESQUISA

“Uma epistemologia do sul assenta em três orientações:

aprender que existe o Sul;
 aprender a ir para o Sul;
 aprender a partir do Sul e com o Sul”

(Boaventura de Souza Santos)

Observar, investigar, abrir-se a descobertas, questionar, construir e reconstruir conhecimentos, sair de lugares comuns. Apresentaria assim o ato de pesquisar. Para se aventurar nesse ato é preciso referências desde onde se olha o que se observa e o que se reconhece como válido sobre o observado, definir caminhos a serem percorridos e escolher ferramentas para auxiliar na investigação e apresentação do objeto pesquisado. Na pesquisa científica, chamamos de epistemologia o ramo da filosofia que se ocupa do estudo do conhecimento; a ideia, refletida ou não, do que conta como conhecimento válido (SANTOS; MENESES, 2010). Os caminhos a serem percorridos no ato de pesquisar chamamos de metodologia. E as pistas que auxiliam na investigação, na definição da linguagem escolhida para apresentar o que se pesquisa, chamamos de teoria. Esse arcabouço instrumental constitui a base epistemológica, metodológica e teórica de uma pesquisa acadêmica.

Esta dissertação tem como base epistemológica o pensamento sistêmico, as epistemologias do sul, o pensamento decolonial e a teoria de descolonialidade do poder, articulado aos referenciais teóricos de análise de políticas do ciclo de políticas. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se uma abordagem qualitativa, tendo como instrumental metodológico a revisão bibliográfica e a análise de discurso. As escolhas realizadas para a construção do trabalho se fundamentam na compreensão da necessidade de situar sua dimensão sócio-histórica-política e de definir a partir de qual lugar no mundo pesquisamos. Isto porque acredito que conhecimento é poder, que, a depender das escolhas que fazemos no seu processo de construção, legitimação e reconhecimento, este pode estar a serviço da dominação ou da emancipação sociocultural e política.

Nesse sentido, o presente capítulo apresentará os elementos e conceitos centrais que utilizamos nesse trabalho, buscando, também, fornecer pistas de como são entrelaçados os fios que conformam a rede que sustenta e dá forma à pesquisa. Do pensamento sistêmico, utilizamos, principalmente, as obras de Gregory Bateson, Fritjof Capra e Humberto Maturana; das epistemologias do sul, as obras de Boaventura de Souza Santos; da teoria da descolonialidade do poder, apoiamo-nos nas obras de Aníbal Quijano, José Solano Alpizar e

María Luisa Eschenbagen; e da teoria de análise de políticas públicas do ciclo de políticas, fazemos uso das obras de Stephen J. Ball e Jefferson Mainardes. Buscamos fazer do diálogo entre diferentes campos de conhecimento um eixo organizador deste trabalho. Com isso, temos em vista colocar na prática o exercício da “tradução”¹¹, proposto por Santos (2007), entre diferentes vertentes de pensamento e de teorias, que podem ser aproximadas e se complementarem, permitindo uma visão mais ampla do objeto de estudo.

2.1. Entrelaçando fios: a rede epistemológica e teórica que conforma a pesquisa

Para iniciarmos, faz-se necessário contextualizar de onde partem as aproximações entre os referenciais que compõem a base epistemológica dessa pesquisa. Durante o século XX, especialmente em sua segunda metade, emergem diferentes vertentes de pensamento críticos à concepção hegemônica na ciência e na sociedade, por esta ser centrada em perspectivas lineares, fragmentadas e numa razão eurocêntrica e indolente¹². Diante de uma nova fase do capitalismo, a partir da financeirização e da globalização, bem como da emergência do neoliberalismo como ideologia hegemônica, torna-se cada vez mais evidente que os principais problemas desse tempo (crise energética, crise do meio ambiente, mudanças climáticas, etc.) não podem ser compreendidos, tampouco superados, de forma isolada, pois são problemas sistêmicos, que estão interconectados e são interdependentes.

O pensamento sistêmico, o pensamento decolonial e as epistemologias do sul se aproximam, primeiramente, pela identificação dessa crise da ciência moderna frente ao conjunto de problemas globais, bem como suas críticas à mesma. Santos (2007), Quijano (1993) e Alpízar (2015) centram suas críticas à concepção hegemônica de ciência em sua racionalidade subjacente, constituída pela modernidade ocidental e uma perspectiva colonial que desperdiçam experiências sociais de sociedades coloniais, da periferia ou semiperiferia do sistema capitalista ou de países considerados “não-ocidentais”. O paradigma mecanicista, que sustenta essa racionalidade da concepção hegemônica de ciência, tendo sua ênfase nas partes e não no todo, pode ser reconhecido como a base sobre a qual incide a crítica central

¹¹ Procedimento proposto por Santos (2007), em “*Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*”, para criar inteligibilidade recíproca no interior da pluralidade e heterogeneidade do mundo produzindo sentidos diante das diferenças. Trata-se de um processo intercultural e intersocial que busca “traduzir saberes em outros saberes, traduzir práticas e sujeitos de uns aos outros, é buscar inteligibilidade sem “canibalização”, sem homogeneização” (SANTOS, 2007, p. 39).

¹² Santos (2007), em “*Renovar a Teoria Crítica e Reinventar a Emancipação Social*”, define o tipo de racionalidade subjacente às ciências sociais como racionalidade indolente. O autor caracteriza essa racionalidade como preguiçosa, que se considera única e não se exercita para ver e abarcar a riqueza do mundo, a diversidade de experiências sociais e as possibilidades de alternativas que já acontecem localmente, mas que permanecem invisíveis, “desacreditadas” e deslegitimadas pelas ciências sociais hegemônicas.

do pensamento sistêmico, mas também é abordado pelos teóricos descoloniais e por Boaventura nas epistemologias do sul.

Um segundo ponto importante de aproximação dessas vertentes de pensamento é a ideia de que não existe ciência pura, ou sem relação com a cultura, pois há um contato cultural de produção de ciência. Dessa forma, os referenciais utilizados nessa pesquisa compartilham a compreensão de que um paradigma científico inclui conceitos, técnicas, mas também valores. Ademais, são pensamentos que rechaçam o conceito de progresso como tempo linear, como ideia de que há um sentido único na história (BATESON, 1986; CAPRA, 1996; SANTOS; MENESES, 2010; CAPRA; LUISI, 2014; SOLANO-ALPÍZAR, 2015).

Nesse sentido, as referências epistemológicas e teóricas que constituem a rede que conforma essa pesquisa apontam que, tendo em vista que os problemas do nosso tempo estão inter-relacionados, é preciso uma mudança radical em nossa percepção, em nosso pensamento e em nossos valores. Uma mudança de visão de mundo na ciência e na sociedade. Propõem uma nova maneira de refletir, produzir e relacionar conhecimentos a partir da diversidade de experiências sociais e de dimensões da vida. Sugerem uma mudança de paradigmas radical, que engendre um novo paradigma social¹³, capaz de compreender e, sobretudo, transformar a realidade (BATESON, 1986; CAPRA, 1996; SANTOS; MENESES, 2010; CAPRA; LUISI, 2014; SOLANO-ALPÍZAR, 2015).

Sendo assim, entendendo que as soluções viáveis aos problemas de hoje devem ser soluções sustentáveis – ou seja, não interferir na capacidade inerente da natureza para sustentar a vida – o pensamento sistêmico, as epistemologias do sul e a teoria da descolonialidade do poder propõem uma concepção nova da vida e da ciência, que envolve um pensamento que se processa por meio de relações, padrões e contextos. Além disso, sugerem uma nova existência social possível, que parte da descolonialidade do saber/ser/poder e orienta suas práticas sociais a partir da ideia de autoprodução e reprodução democrática da existência social, reconhecendo e respeitando as diferentes condições de vida existentes no mundo (BATESON, 1986; CAPRA, 1996; SANTOS; MENESES, 2010; CAPRA; LUISI, 2014; SOLANO-ALPÍZAR, 2015).

2.2. As Epistemologias do Sul e o Pensamento Sistêmico

¹³ Conforme Fritjof Capra e Pier Luigi Luisi (2014), em *A Visão Sistêmica da Vida: Uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas*, um paradigma social abarca a dimensão cultural e social, para além dos conceitos, técnicas e valores. Assumem uma dimensão mais global do conhecimento e da vida.

Conforme foi apresentado na seção anterior, as epistemologias do sul emergem como parte da busca de alternativas à crise do pensamento hegemônico das ciências sociais e se inserem em um projeto de Santos e Meneses (2010), que buscam encontrar as bases e as possibilidades de reinvenção da emancipação social nas realidades dos países periféricos. Dessa forma, elas constituem os fundamentos epistemológicos do pensamento sociológico proposto por esse autor, qual seja: “A Sociologia das Ausências e a Sociologia das Emergências: para uma ecologia de saberes”. Pode-se dizer que ela busca responder e se contrapor às duas formas principais de manifestação da razão indolente subjacente às ciências sociais.

Para Santos (2007), há uma crise global nas ciências sociais que se caracteriza pelo que o autor chama de razão metonímica, que toma a parte pelo todo, tendo um conceito reduzido de totalidade, feito de partes homogêneas; e de razão proléptica, que delinea um pensamento linear no qual o futuro já está determinado nas ideias de progresso e produtividade nos parâmetros capitalistas. Esse conceito de razão metonímica contrai e diminui o presente porque exclui diversas realidades e experiências e, assim, as torna invisíveis, as desperdiçando. A razão proléptica, por sua vez, expande infinitamente o futuro e o pré-determina. Diante disso, a Sociologia das Ausências surge como proposta de uma estratégia oposta à razão metonímica, visando expandir o presente incluindo nele mais experiências; e a Sociologia das Emergências insurge como enfrentamento à razão proléptica, buscando contrair o futuro, substituindo um infinito que é homogêneo e vazio, por um futuro concreto, de utopias realistas (SANTOS, 2007).

A Sociologia das Ausências objetiva superar as monoculturas do saber científico propondo, em contraposição, cinco ecologias que se situam, em espaço e tempos, nas sociedades marginalizadas pelos centros hegemônicos colonizadores, buscando possibilitar que as experiências ausentes se tornem presentes. As ecologias propostas são e postulam o seguinte:

- a) a ecologia dos saberes – onde o saber científico dialogue com o saber popular e laico;
- b) a ecologia das temporalidades – considera diferentes e contraditórios tempos históricos;
- c) a ecologia do reconhecimento – superar as hierarquias;
- d) a ecologia da “transescala” - articular projetos locais, nacionais e globais;

e) a ecologia das produtividades – recuperar e valorizar os sistemas alternativos de produção que o produtivismo capitalista ocultou ou desacreditou (SANTOS, 2007);

A Sociologia das Emergências se propõe a tratar das pistas, dos sinais, das possibilidades que já existem no presente como embriões ou de forma não muito visíveis, mas que são sinais do futuro. Se organiza a partir de uma forma de pensar baseada no “ainda não”: o que não existe, mas está emergindo, um sinal de futuro. Para isso, deve-se fazer uma ampliação simbólica das pistas que emergem dos movimentos, das lutas das classes populares e dos povos historicamente marginalizados (SANTOS, 2007).

Para dar conta dessa nova teoria sociológica, Santos (2007) propõe uma reflexão epistemológica a partir da ideia de que a compreensão do mundo é muito mais ampla do que a compreensão ocidental do mundo, em busca de um conhecimento global. É preciso uma nova forma de refletir, reconhecer e produzir conhecimentos por meio do enfrentamento ao desperdício das experiências e da afirmação e aproximação com um futuro concreto. Nas palavras do autor:

Não é simplesmente de um conhecimento novo que necessitamos; o que necessitamos é de um novo modo de produção de conhecimento. Não necessitamos de alternativas, necessitamos é de um pensamento alternativo às alternativas (SANTOS, 2007, p. 20).

Nesse sentido, as epistemologias do sul apresentam a busca de novas referências epistêmicas, compreendendo que não existem epistemologias neutras e que a reflexão epistemológica deve incidir nas práticas de conhecimento e nos seus impactos em outras práticas (SANTOS; MENESES, 2010). A partir dessas ideias basilares, questiona-se o impacto do colonialismo¹⁴ e do capitalismo modernos na construção das epistemologias dominantes que engendram uma submissão etnocêntrica¹⁵ do conhecimento, do sentido da vida e das práticas sociais.

Por que razão, nos dois últimos séculos, dominou uma epistemologia que eliminou da reflexão epistemológica o contexto cultural e político da produção e reprodução do conhecimento? Quais foram as consequências de uma tal descontextualização? São hoje possíveis outras epistemologias? (SANTOS, 2010, p.7).

¹⁴ Conforme Santos e Meneses (2010), no prefácio de *Epistemologias do Sul*, “o colonialismo, para além de todas as dominações por que é conhecido, foi também uma dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual de saber-poder que conduziu à supressão de muitas formas de saber próprias dos povos e nações colonizadas, relegando muitos outros saberes para um campo de subalternidade”.

¹⁵ Coloca-se todos os éthos sob um mesmo éthos. Aniquila-se a diversidade sociocultural do saber, do ser e do pensar.

Essas são questões disparadoras que fundamentam a busca da alternativa genericamente designada por Epistemologias do Sul¹⁶. Trata-se, em síntese, de intervenções epistemológicas que valorizam os saberes que resistiram com êxito ao processo de supressão conduzida pela norma epistemológica dominante, bem como valorizam as reflexões que tais saberes têm produzido, além de investigar as condições de um diálogo horizontal entre conhecimentos (SANTOS; MENESES, 2010). O fim do colonialismo político na condição de dominação não significou o fim das relações sociais extremamente desiguais que ele tinha gerado, tanto em relações entre Estados quanto entre grupos sociais no interior do mesmo Estado (SANTOS; MENESES, 2010). Entende-se, a partir da teoria da descolonialidade do poder e do pensamento decolonial, que o colonialismo se mantém sobre a forma de colonialidade do poder e do saber (QUIJANO, 1993b).

Dessa forma, a teoria da descolonialidade do poder reitera o sentido imperativo de se realizar um esforço sistemático para questionar os pressupostos epistemológicos, filosóficos, sociais e culturais que estruturam a educação, tendo em vista que esta se assenta em um padrão de dominação neocolonial que invisibiliza as construções socioculturais dos países colonizados e ignora os saberes populares no processo de ensino dos espaços educativos. Entende-se, assim, que, para descolonizar a educação, é preciso abarcar diferentes dimensões, buscando descolonizar a pedagogia, o currículo, a escola, a cultura e a mente. Do ponto de vista dos processos de aprendizagem, essa teoria propõe um rompimento epistemológico com a ideia de linearidade, de que todos e todas aprendem de maneira igual, no mesmo ritmo e com as mesmas condições (SOLANO-ALPÍZAR, 2015).

Nesse trabalho, portanto, articulam-se as epistemologias do sul e o pensamento decolonial em torno da premissa de que todo conhecimento é sempre contextual, tanto em termos de diferença cultural como em termos de diferença política, e da compreensão da diversidade epistêmica como basilar da descolonização da educação. Nesse sentido, a pesquisa sobre a atualidade da defesa do direito à educação às pessoas com deficiência no Brasil se refere a um contexto sócio-político-cultural marcado por desigualdades e processos de exclusão estruturais que se originam na colonização vivida pela América Latina e perduram até os dias atuais. Entende-se que essas marcas constituem os processos políticos que levam à afirmação da educação como direito de todas as pessoas no país e como papel

¹⁶Faz-se necessário registrar que o Sul é aqui uma metáfora que faz referência a um campo de desafios epistêmicos, tendo em vista reparar os danos causados pelo capitalismo colonial com o mundo ao longo da história. Assim, essa concepção do Sul se sobrepõe em parte com o sul geográfico, mas vai além dele, compreendendo também outras regiões, países ou territórios de grupos sociais do norte global que também foram submetidos aos impactos do capitalismo colonial (SANTOS; MENESES, 2010).

do Estado assegurá-la; constituem os processos político-culturais que levam ao reconhecimento das pessoas com deficiência como sujeitos de direitos; e, assim, constituem a história da política de educação especial no Brasil.

2.3. O Pensamento Sistêmico

A dimensão contextual é, também, fundamento do pensamento sistêmico, outro aporte teórico a partir do qual se constrói essa pesquisa e que se constitui em um modo de pensar em termos de conexidade, de relações e de contexto (CAPRA, 1996). Conforme apresentado anteriormente nesse capítulo, a emergência desse pensamento ocorre em um contexto de eclosão de novas perspectivas teóricas e da ascensão de um novo paradigma, fundamentado na visão sistêmica da vida e do mundo. O pensamento sistêmico propõe, assim, uma nova percepção da humanidade sobre o mundo, a vida e sua relação com ambos (BATESON, 1986; CAPRA, 1996; CAPRA; LUISI, 2014).

Um primeiro pressuposto do pensamento sistêmico que destacamos é a compreensão de que sistema é um todo integrado, onde o todo é maior do que a soma de suas partes.

De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo, ou sistema vivo, são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem das interações e das relações entre as partes. [...] Embora possamos discernir partes individuais em qualquer sistema, essas partes não são isoladas, e **a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes** (CAPRA, 1996, p. 40-41, grifos meus).

No mesmo sentido, um dos princípios do pensamento sistêmico é que os fenômenos que envolvem os seres vivos não podem ser vistos como resultado de uma única causa. Ao tomarmos como objeto as relações entre os elementos ou as coisas, e não os elementos e ou as coisas em si, é possível perceber de forma mais nítida a ideia de multicausalidade dos fenômenos, bem como sua complexidade (BAPTISTA, 2008). Assim, o pensamento sistêmico se fundamenta no contexto, na integração, em redes de relações e inter-relações, na interdependência entre fenômenos (CAPRA, 1982).

A partir dessa perspectiva, o contexto tem relevância estratégica para significar as palavras, as ações e as coisas, compreendendo que o mundo é feito de relações onde uma coisa é em sua relação com outras coisas (BATESON; 1986; CAPRA, 1996). Bateson (1986) destaca que, sem contexto, as palavras e as ações se esvaziam de qualquer significado não apenas para a comunicação humana, mas para todo o tipo de comunicação. A partir das contribuições de Bateson (1986), somos provocados a estabelecer relações entre as partes, entre as coisas, a estabelecer conexões, em busca do “padrão que liga”. Este conceito é

fundamental na organização do pensamento sistêmico e é apresentado por esse pensador da seguinte forma:

O padrão que liga é um metapadrão. Ele é um padrão de padrões. Ele é aquele metapadrão que define a vasta generalização que, aliás, são padrões que ligam (BATESON, 1986, p. 19).

A compreensão desse conceito, também, fornece-nos subsídios para a melhor apropriação acerca do papel do contexto. Podemos, assim, entender que “toda comunicação necessita de um contexto, que sem contexto não há significado, e que contextos fornecem significados porque existe classificação de contextos” (BATESON, 1986, p. 25).

Para essa pesquisa, a formulação de Maturana (2002) sobre o fundamento emocional do social fornece pistas potentes para a reflexão sobre o reconhecimento da pessoa com deficiência como um ser social, um sujeito de direitos que deve ser compreendido como parte da convivência social. De acordo com Maturana (2002, p. 23), o amor é a emoção que funda o social, tendo em vista que

constitui o domínio de condutas em que se dá a operacionalidade da aceitação do outro como legítimo outro na convivência, e é esse modo de convivência que conotamos quando falamos do social.

A partir disso, este autor destaca que a aceitação do outro na convivência é premissa da existência de fenômeno social. Portanto, só são sociais as relações que se fundam no amor, emoção na qual se efetiva a aceitação do outro como legítimo outro na convivência. Essa aceitação, por sua vez, é o que constitui uma conduta de respeito (MATURANA, 2002).

Outra contribuição do pensamento sistêmico para as lentes que essa pesquisa se desenvolve é da compreensão de que não há pensamento absoluto, mas sim pensamento aproximado. Que o conhecimento é algo processual, inacabado e em permanente construção e reconstrução (CAPRA, 1996). Dessa forma, nos provoca a pensar que a pesquisa engendra indícios e não evidências (BATESON, 1986). No processo de construção da pesquisa, portanto, busca-se colocar o objeto em análise no contexto de um todo mais amplo. Nesse sentido, conforme Maturana (2001), a reflexão sobre a educação se relaciona à reflexão sobre projeto de país.

2.4. A Teoria de Análise de Políticas Públicas do Ciclo de Políticas de Stephen Ball e Richard Bowe

A escolha do ciclo de políticas de Stephen Ball e Richard Bowe como referencial de análise de políticas públicas a orientar a construção desse trabalho também se relaciona com sua compreensão da relevância dos contextos e dos processos de movimento dialético

permanente das políticas, num sentido não linear. Trata-se de uma abordagem teórica dinâmica e flexível. Entende-se que esse referencial, portanto, articula-se com a base epistemológica da pesquisa. Ademais, a abordagem do ciclo de políticas se constitui num referencial analítico útil para o estudo da trajetória de programas e políticas educacionais, permitindo uma análise crítica e contextualizada desde sua formulação, produção de texto, implementação no contexto da prática, bem como seus resultados/efeitos (BALL, 2011).

A abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe (1992) identifica que há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político, sendo esse entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro. A partir dessa compreensão, os autores negam a separação das fases de formulação e implementação da política pública, pois tal separação ignora os embates e disputas sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão (MAINARDES, 2006).

Nesse sentido, destaca-se a natureza complexa e controversa da política educacional, a relevância da ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, bem como o papel das relações de poder, tanto no contexto macro quanto no micro, para se entender a política ou programa. Ball e Bowe indicam que o foco da análise de políticas deveria ser a formação do discurso da política e a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática (MAINARDES, 2006).

Inicialmente, Ball e Bowe (1992) propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais. Quais sejam: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática. Mais tarde, Ball (1994) acrescentou outros dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política. Ao refletir sobre as ideias e proposições de Ball e Bowe, Mainardes (2006), destaca que esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Ademais, cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse, e envolve disputas e embates.

O contexto de influência é onde, geralmente, as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política (LOPES; MACEDO, 2011). O contexto da produção de texto é onde se articula o texto político com a linguagem do interesse público mais geral, engendrando a representação da política. Ou seja, as políticas são intervenções textuais que carregam limitações e possibilidades materiais. Nesse sentido, destaca-se que os textos políticos são o resultado de disputas e acordos entre os diferentes grupos de interesse

que atuam nos diferentes lugares da produção de texto competindo para controlar as representações da política (MAINARDES, 2006).

O contexto da prática é onde ocorre o espaço para a interpretação e recriação da política, bem como onde essa produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações na política original. As políticas não são simplesmente implementadas a partir de seus textos originais, pois professores e demais profissionais, nesse contexto, exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, assim, geram implicações para o processo de implementação das políticas (LOPES; MACEDO, 2011).

A abordagem do ciclo de políticas compreende que as políticas têm efeitos e não simplesmente resultados. Nesse sentido, o contexto dos resultados/efeitos se ocupa da análise das políticas em termos de seu impacto e das interações com as desigualdades existentes (MAINARDES, 2006). Por sua vez, o contexto da estratégia política envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada (MAINARDES, 2006).

Por fim, faz-se necessário registrar que a apresentação dos referenciais teóricos a serem utilizados na pesquisa, realizada neste capítulo, não esgotou os elementos que constituem cada uma das teorias. Trata-se de uma síntese em que se buscou destacar os principais elementos que fundamentam cada uma delas, suas principais relações com a forma com que a pesquisa foi pensada e desenvolvida, bem como os principais conceitos que foram utilizados no trabalho.

3. CAMINHOS E DESCAMINHOS: ESTRATÉGIAS METODOLÓGICAS PARA O DESENHO DA PESQUISA

Esta pesquisa tem como intenção de análise a apreensão e compreensão dos efeitos de sentido das formações discursivas de dois documentos que apresentam uma política nacional de educação especial no Brasil, quais sejam: a Política Nacional de Educação Especial de 1994 e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. A intenção de pesquisa deste trabalho foi delineada tendo em vista investigar a política de educação especial brasileira na condição de processo, entre 1994 e 2016, a partir dos seguintes pressupostos:

a) a consideração de que os documentos que apresentam cada uma das políticas nacionais resultam de uma luta entre diferentes forças políticas, da capacidade de grupos de interesse se organizarem e se imporem ao Estado e da capacidade da sociedade civil reivindicar direitos;

b) os textos das políticas são constituídos por discursos políticos que ao mesmo tempo representam a política e a sustentam;

c) os discursos enunciados nas políticas educacionais produzem sentidos entre os sujeitos envolvidos no ciclo da política, ao mesmo tempo em que produzem os próprios sujeitos, em especial, os sujeitos público alvo da ação da educação especial.

Assim, busca-se os conceitos e princípios que orientam as movimentações da política e que desenham sua trajetória nesse período, apontando os desafios e as perspectivas da efetivação do direito à educação das pessoas com deficiência.

Compreendendo a importância dos contextos, das relações e mais interessada no processo do que nos resultados, escolho uma abordagem qualitativa para trilhar o caminho de construção da pesquisa. Nas ciências humanas e sociais, a pesquisa qualitativa se atém a um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalhando aspirações, motivações, valores, imergindo mais a fundo nas relações, nos processos e nos fenômenos que transpõem a operacionalização de variáveis (MINAYO, 2001). O estudo qualitativo pode ser conduzido por meio de diferentes estratégias, ou seja, diferentes caminhos; porém, todas têm como característica a ideia de que um fenômeno é melhor compreendido no contexto em que ocorre e que é parte, devendo ser analisado de forma integrada (GODOY, 1995).

Nesse sentido, as estratégias metodológicas escolhidas para o desenvolvimento dessa dissertação se associam à revisão bibliográfica e aos procedimentos analíticos vinculados ao campo teórico-metodológico da análise de discurso. Esse entrelaçamento metodológico tem potência por sua capacidade de abranger diferentes dimensões contextuais quanto a

condições históricas, sociais e políticas que produzem discursos, significam palavras, delineiam conceitos e constituem sujeitos; também trazendo para o debate as pistas que pulsam das produções acadêmicas sobre as principais questões abordadas na análise da política de educação especial brasileira realizada nessa pesquisa, recuperando sua historicidade inclusive. Dessa forma, acredita-se que essa perspectiva fornece subsídios para a constituição de uma complementaridade entre os processos de construção desse trabalho.

Nessa dissertação, a pesquisa bibliográfica assume importância para além da elaboração de um construto inicial, atravessando todo o trabalho. Isto porque permite explorar as produções que vêm sendo realizadas sobre a temática da pesquisa, colocando em cena os principais debates que têm sido feitos, suas tendências, suas orientações e suas lacunas. Ademais, permite uma análise teórica e conceitual das produções e uma abordagem complexa a respeito dos elementos-chave das questões disparadoras da pesquisa. Dessa forma, buscar-se-á apresentar como tem se constituído o debate acadêmico, especialmente, em torno de elementos como o direito à educação, as concepções de deficiência, as fronteiras nas relações público-privado na educação especial, as ações pedagógicas da educação especial e suas relações com o ensino comum, bem como do conceito de atendimento educacional especializado.

Considerando o objetivo com a mesma, a pesquisa bibliográfica utilizada nesse trabalho foi assistemática, ou seja, realizada de forma livre e sem um planejamento prévio. É importante ressaltar que não ter um planejamento prévio não significa que a busca não tenha contado com uma organização (CORREIA, 2016). Assim, foram utilizadas como fontes de pesquisa diferentes portais como scielo, redalyc, o banco de trabalhos dos Grupos de Trabalho 5 e 15 da Associação Nacional de Pós-Graduandos em Educação (ANPED), o banco de teses e dissertações da CAPES, revistas acadêmicas da área de educação e do campo da educação especial, bem como livros relacionados à temática do trabalho. Para fins de organização, a partir da leitura dos referidos materiais, foram organizados quadros registrando as informações gerais sobre os textos, destacando as principais questões e conceitos apresentados que se relacionavam com o tema da minha pesquisa e as principais impressões provocadas pelas leituras.

A análise de discurso (AD) não é uma metodologia em si, mas uma disciplina de interpretação que se fundou e se estruturou a partir da intersecção de quatro campos epistemológicos e teóricos diferentes, quais sejam: a linguística, o materialismo histórico, a teoria do discurso e a psicanálise. Dessa maneira, a AD se constitui como uma disciplina transversal que é capaz de trabalhar a opacidade do texto, visando dar luz à presença do

político, do simbólico e do ideológico (MARQUEZAN, 2009). Para isso, a AD tem a interpretação como instrumento que possibilita e tem como pretensão interrogar os sentidos estabilizados e fazer emergir os sentidos de discurso do objeto em análise (CAREGNATO; MUTTI, 2006). Faz-se importante registrar que o conceito de discurso não se restringe ao texto formal, podendo assumir formas verbais e não verbais. Ainda que grande parte dos discursos se expressem na escrita, há importantes discursos materializados de forma oral, visual (de imagens) ou pela linguagem corporal como a dança (PINTO, 2005).

As contribuições dos campos epistemológicos e teóricos em que a AD se apoia se deu da seguinte forma: da linguística se utiliza do deslocamento da noção de fala para discurso; do materialismo histórico adveio a teoria da ideologia desenvolvida por Althusser; da psicanálise veio a noção de inconsciente e de descentramento do sujeito; e a teoria do discurso é utilizada como teoria da determinação histórica dos processos semânticos (MARQUEZAN, 2009). Nesse sentido, pode-se dizer que o corpus da Análise de Discurso é constituído por ideologia, história e linguagem. Sendo a ideologia entendida como o posicionamento do sujeito quando se associa a um discurso; a história representando o contexto histórico; e a linguagem se constituindo como a materialidade do texto gerando “pistas” do sentido que o sujeito visa dar (SANTOS, 2016).

Um dos idealizadores da Análise de Discurso, Michel Pêcheux (1997) afirma que o fundamental da linguística é a forma como a “língua” é praticada produzindo o discurso; porém, ressalta que é a ideologia que produz no sujeito o seu discurso. Dessa forma, ainda segundo Pêcheux (1997), são as condições históricas, sociais e políticas, ou seja, o contexto de um sujeito que constitui o dizer, a linguagem e o discurso do mesmo. Sendo assim, Pêcheux (1997) afirma que quando o sujeito produz o discurso, seu discurso já é constituído por suas condições históricas e sociais. Ademais, para o referido autor, tornar-se sujeito ocorre quando o indivíduo é interpelado pelas condições históricas e sociais.

A análise de discurso fornece subsídios para a compreensão de como a política educacional é apresentada como um fenômeno que ganha materialidade discursiva, valorizando o processo e detalhamento de suas formulações. Assim, pode-se perguntar sobre quais discursos dão sustentação a determinadas diretrizes, e como estes se mostram por meio daquilo que é dito e de seus silêncios. Nesse sentido, considera-se que os documentos político-legais são constituídos por discursos políticos que chegam até as escolas, onde são interpretados e reinterpretados, mas também imprimem marcas nas consciências dos sujeitos da educação (GARCIA, 2008). Compreende-se que os textos políticos são uma representação

da política e, dessa forma, têm relevância para a análise dos movimentos constitutivos de uma política.

Dessa forma, entende-se que a relação do objeto de pesquisa dessa dissertação com o campo teórico-metodológico da análise de discurso se constitui na busca pelas significações que estabelecem os vínculos entre os textos das políticas, as narrativas possíveis, as práticas educativas, e os sujeitos envolvidos no ciclo da política educacional em investigação. Conforme ressaltado por Garcia (2008, p. 12), “por diferentes formas, o discurso atualmente predominante no campo educacional, nas suas variadas faces, chega aos professores, conduzindo valores, princípios, diretrizes e ações que devem ser divulgadas e adotadas.”. A relevância dos contextos também é destacada por Garcia (2008, p. 12) em suas reflexões apoiadas no pensamento de Ozga, pois, segundo a autora, “em diferentes contextos educacionais tais discursos interpelam e são apreendidos conforme os “filtros” disponibilizados pelos sujeitos sociais”.

3.1. O quadro teórico da Análise de Discurso: apresentando conceitos

Nesta seção, busco apresentar os principais conceitos da Análise de Discurso que constituirão a base de análise para a investigação desenvolvida nessa pesquisa. Os referenciais utilizados para elaboração desse quadro teórico se relacionam à linha francesa e brasileira da Análise de Discurso, bem como interpretações de pesquisadores e pesquisadoras brasileiros/as sobre os conceitos principais deste campo teórico-metodológico. Faz-se necessário registrar que a construção teórica da Análise de Discurso se dá num processo permanente de revisões, reelaborações e mudanças dos seus conceitos principais.

De início, é importante que se compreenda o que é “discurso” para a AD. De acordo com Pêcheux (1997), o discurso é a instância de articulação da língua-sujeito-história, a partir da relação do linguístico com o ideológico. Portanto, o discurso não é a língua, nem a fala, nem o texto, porém, necessita da linguagem para adquirir materialização. O discurso não é fechado, é um processo, uma prática social (ORLANDI, 2002). Dessa forma, assume-se que o discurso produzido pela fala é sempre pronunciado a partir de condições de produção dadas, relacionando-se com o contexto sócio histórico em que se insere (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

A formação discursiva, por sua vez, é a expressão de uma formação ideológica, tendo esta como sua base. Assim, ela é a matriz dos sentidos, pois estes são constituídos ideologicamente. Deve-se registrar que a formação discursiva não é um espaço fechado e nela se encontram elementos que já existiram em outros lugares sociais e momentos

históricos, trazendo sentidos pré-construídos (PÊCHEUX, 1997). Dessa forma, a formação discursiva se constitui na relação com o interdiscurso e o intradiscurso, sendo que

o interdiscurso significa os saberes constituídos na memória do dizer; sentidos do que é dizível e circula na sociedade; saberes que existem antes do sujeito; saberes pré-construídos constituídos pela construção coletiva. O intradiscurso é a materialidade (fala), ou seja, a formulação do texto; o fio do discurso; a linearização do discurso (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 681).

Sendo assim, as formações discursivas podem ter diferentes discursos em seu interior, que são o interdiscurso, e o entrelaçamento dos diferentes discursos caracteriza uma interdiscursividade (MARQUEZAN, 2009). Os interdiscursos que compõem uma formação discursiva, sob novas condições de produção, reconstroem-se e possibilitam novos efeitos de sentidos que irão se expressar no intradiscurso.

Na Análise de Discurso, o sentido não é fechado em si, não é exato, tão pouco é estático. Ele é um elemento simbólico e sempre incompleto. O sentido é constituído pelo contexto histórico-social. Por essa dimensão contextual, a noção de sentido na AD compreende que o sentido não está posto ou fixado na palavra. Ademais,

os sentidos são produzidos de acordo com os lugares ocupados pelos sujeitos do discurso. Dessa maneira, uma mesma palavra pode variar seus sentidos dependendo do lugar socioideológico dos sujeitos interlocutores. Assim, de acordo com as posições discursivas dos sujeitos, Assim, de acordo com as posições discursivas dos sujeitos, a enunciação tem um sentido e não outro/outros (MARQUEZAN, 2009, p. 31-32).

Dessa maneira, o enunciado não diz tudo. O efeito de sentidos entre interlocutores é que constitui o sentido de um discurso. Portanto, o sentido e o sujeito não podem ser pensados fora de uma relação e não podem ser qualquer um, pois há uma determinação histórica para sua constituição (ORLANDI, 2002). Para apreender o sentido, a/o analista deve buscar os efeitos dos sentidos, indo além do enunciado para compreender o enunciável por meio da interpretação (CAREGNATO; MUTTI, 2006).

A partir do pensamento de Pêcheux (1997), o sujeito não é individual, referindo-se a uma pessoa de existência particular no mundo, mas sim é assujeitado ao coletivo. Esse assujeitamento se dá no nível inconsciente por meio do movimento de interpelação dos indivíduos por uma ideologia. Dessa forma, o sujeito discursivo assume uma posição-sujeito a partir da sua existência em um espaço social e ideológico em dado momento da história. Nesse sentido, Marquezan (2009, p. 32) ressalta que a voz do sujeito “revela o lugar social de onde ele significa e expressa um conjunto de outras vozes componentes da mesma realidade social”.

A interpretação do discurso é um gesto que se dá no nível simbólico, buscando o sentido fazendo a significação, atuando sobre as lacunas deixadas pela cobertura linguística e a opacidade dos enunciados. Ela é, assim, o vestígio do possível que atua sobre a incompletude. A interpretação é o lugar da ideologia e é materializada pela história, ação fundamental para dar visibilidade ao sentido que o sujeito pretendeu transmitir no seu discurso. Essa ação deve ser feita sempre entre o interdiscurso e o intradiscurso, chegando às posições representadas pelos sujeitos por meio das marcas linguísticas, buscando os efeitos de sentido (CAREGNATO; MUTTI, 2006). Contudo, deve-se considerar que quem faz a interpretação é uma/um intérprete que também é influenciada/o pela sua posição e visão de mundo. Portanto, a interpretação nunca é única ou absoluta.

3.2. Como trilhei esse caminho: os passos dados e as decisões escolhidas

A construção desta dissertação trilhou um caminho “em espiral”, com movimentos de pesquisa e procedimentos de análise que se deram em contornos sinuosos e multidimensionais. Como partida, tomou-se a revisão bibliográfica assistemática como movimento de desestabilização de certezas, de visões pré-concebidas e de construção de reflexões sobre o que se tinha refletido. Para isso, foi realizada uma primeira busca em produções do NEPIE-UFRGS, do GT-5 (Estado e Política Educacional) e do GT-15 (Educação Especial) da ANPED que dialogassem com temas aproximados ao tema da pesquisa. A partir da leitura de resumos, foram selecionados 38 artigos, dissertações e teses para se proceder com a leitura da introdução e das considerações finais. Desse segundo movimento de leituras, foram selecionados 22 trabalhos que foram lidos na sua íntegra, organizando-se em um “quadro de articulação de ideias” os elementos discutidos nos textos que se aproximavam do tema dessa pesquisa. Também compuseram esse movimento inicial as leituras de estudos e obras referentes a referenciais teórico-metodológicos que estavam sendo considerados como possíveis fios para a rede epistêmico-teórico-metodológica da pesquisa.

A partir disso, foram delimitadas as lentes a partir das quais o objeto de pesquisa seria observado, definindo a construção de um entrelaçamento entre o pensamento decolonial, as epistemologias do sul, o pensamento sistêmico, a teoria de análise de políticas do ciclo de políticas de Stephen Ball e Richard Bowe e a Análise de Discurso. Com a escolha desses referenciais, houve o início do movimento de interpretação dos documentos da Política Nacional de Educação Especial de 1994 e da Política Nacional de Educação Inclusiva de 2008, que constituem os referenciais da análise desse trabalho de investigação da política de educação especial entre 1994 e 2016.

O primeiro movimento de interpretação dos documentos foi conduzido pela busca da identificação dos conceitos, princípios e concepções que orientavam as diretrizes anunciadas. Contudo, a revisão bibliográfica seguiu como parte desse movimento, integrando-se como parte do próprio processo de análise dos contextos sócio-político-econômicos em que os documentos e as Políticas se inseriam, bem como de quais debates estavam sendo destacados a respeito das diretrizes anunciadas pelos documentos. Nesse movimento, buscou-se, também, o estudo dos documentos de balanço de cada uma das Políticas Nacionais estudadas, visando compreender mais sobre seus processos (BRASIL, 1994; BRASIL, 2008).

Nesse percurso, foi realizado um processo assistemático de leitura e releitura dos documentos de diretrizes nacionais, de interpretação e reinterpretação. Assim, após a primeira incursão nos documentos citada acima, foi feita a análise de seus textos a partir das seguintes indagações: como são identificados os sujeitos alvo da ação da educação especial e quais premissas definidoras do conceito de deficiência? Qual a concepção de educação pedagógica e como ela se aproxima e define o atendimento educacional especializado? Qual o papel do Estado na garantia do direito à educação das pessoas com deficiência? Quais as fronteiras e natureza das relações entre os setores público e privado? Aqui, vale registrar que a interpretação dos enunciados, dos silêncios e das emergências que os contextos anunciavam dos documentos foram colocados em diálogo com as produções e debates da área.

Os movimentos de interpretação dos documentos se deram a partir do posicionamento destes nos contextos em que se inseriam e a partir das suas relações com a trajetória assumida pela política de educação especial como política pública no Brasil. Nesse sentido, assumiram relevância as questões mobilizadoras referidas a partir de suas inter-relações, em busca da identificação das propriedades essenciais das diretrizes, que poderíamos considerar como definidores do padrão de organização que a Política assumiria a partir dos documentos. Com os resultados desses movimentos de interpretação e análise, procedi com uma sistematização das respostas possíveis às questões mobilizadoras da análise em um “quadro de articulação de ideias” para a discussão referente a cada um dos documentos e um “quadro de articulação de ideias” dos dois documentos um em relação ao outro e dos contornos da política nesse processo.

Nessa dimensão da pesquisa, a revisão bibliográfica foi contínua e aberta, no sentido da espiral já evocada como metáfora. A partir de uma exploração inicial, buscou-se a sua ampliação, tendo como base produções acadêmicas, como teses e dissertações, e artigos publicados em periódicos da área. Esses procedimentos contribuíram com a identificação do que poderíamos chamar de debates permanentes e debates emergentes sobre a política de

educação especial brasileira, para os colocarmos em diálogo com as interpretações dos documentos e as discussões de suas diretrizes. Por fim, foi realizado esse procedimento colocando em diálogo com as produções da área os movimentos que a política assumiu nesse período, ou seja, no seu processo, engendrados pelas diretrizes anunciadas nos textos orientadores, assim como pelas disputas que se mantinham sobre seus rumos.

4. EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL, BREVE HISTÓRICO A PARTIR DOS FIOS QUE CONDUZEM A ANÁLISE DA PESQUISA

Este capítulo tem a intenção de trazer uma breve síntese do movimento histórico da educação especial brasileira, na sua constituição como uma política pública. Com isso, tem-se como objetivo contextualizar a/o leitor/a sobre como aparecem e se organizam elementos que consideramos chave de análise nessa pesquisa, por auxiliarem na compreensão do padrão de organização da educação especial brasileira. Para tanto, nosso enfoque será a identificação de qual papel que o Estado assume na garantia de atendimento educacional para os sujeitos alvo da ação da educação especial, como esses sujeitos são identificados e quais as premissas definidoras do conceito de deficiência se manifestam, qual a concepção de ação pedagógica orienta e define o atendimento educacional voltado a esses sujeitos e, por fim, qual a natureza e como se configuram as relações entre o setor público e o setor privado nesse movimento histórico.

Mundialmente, no percurso histórico da educação especial, tem-se como ponto de partida a eliminação das pessoas com deficiência, consideradas sub-humanas; passando pela autoridade religiosa, onde coexistiam relações paradoxais de caridade e eliminação desses sujeitos; pela autoridade médica, que identifica o “problema” no sujeito; chegando-se à compreensão da educabilidade das pessoas com deficiência e, atualmente, destas como sujeitos de direitos (TEZZARI, 2009). Nesse movimento, há um deslocamento do modelo de intervenção clínica para a priorização da abordagem pedagógica.

O movimento percorrido pela educação especial mundialmente se reflete no desenvolvimento do seu percurso no Brasil. Pode-se dizer que o deslocamento do modelo de intervenção clínica para a abordagem pedagógica também se apresenta na política de educação especial brasileira (JANNUZZI, 1985; KASSAR, 2011; MAZZOTTA, 2011; KASSAR; REBELO, 2018). Contudo, esse não é um movimento linear e nem mesmo estabilizado, ou seja, constitui-se como um elemento de tensão, de disputa e, também, propulsor de contradições na e da política (MAZZOTTA, 2011). Associado à questão referente à concepção e premissas definidoras desse atendimento educacional, sempre esteve o debate sobre a forma de organização da educação especial e sua relação com o sistema geral de ensino. Sobre isso, Kassar (2011, p. 62) destaca que, em nosso país,

o atendimento educacional direcionado às pessoas com deficiências foi construído separadamente da educação oferecida à população que não apresentava diferenças ou características explícitas que a caracterizasse como “anormal”. Dessa forma, a educação especial constituiu-se como um campo de atuação específico, muitas vezes sem interlocução com a educação comum. Esta separação materializou-se na

existência de um sistema paralelo de ensino, de modo que o atendimento de alunos com deficiência ocorreu de modo incisivo em locais separados dos outros alunos.

No Brasil, inicialmente, o atendimento às pessoas com deficiência se deu por meio de um movimento de institucionalização sem a presença do Estado ainda no período do Império. Nesse contexto, foram criados o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, em 1854 (atual Instituto Benjamin Constant - IBC) e o Instituto dos Surdos Mudos, em 1857 (hoje Instituto Nacional de Educação de Surdos - INES) (BUENO, 1993; MAZZOTTA, 2011), sob uma política nacional de pouca atenção em relação à educação e baixíssimo acesso da população à educação, mesmo em níveis mais básicos como o de alfabetização (KASSAR, 2011). No início do século XX, esse movimento de institucionalização segue com a fundação do Instituto Pestalozzi em 1926, voltado ao atendimento às pessoas com deficiência mental; em 1945, com a criação de atendimento educacional especializado às pessoas com superdotação na Sociedade Pestalozzi; e, em 1954, com a fundação da primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE (BUENO, 1993; MAZZOTTA, 2011).

Nesse período, pesquisas europeias foram difundidas em diversos países, entre eles o Brasil, apontando para uma preocupação de que alguns estudantes que frequentavam a escola pública não se beneficiavam totalmente dela (KASSAR, 2011; RAFANTE, 2016). Emerge, então, a discussão sobre os benefícios da separação entre os sujeitos ditos “normais” e os sujeitos ditos “anormais”¹⁷ nos espaços educacionais (KASSAR, 2011; RAFANTE, 2016; BAPTISTA, 2019), passando a se identificar os sujeitos ditos “anormais” “a partir de sua aparente incapacidade para o aprendizado escolar, com iniciativas de uma pedagogia clínica e altamente seletiva” (BAPTISTA, 2019, p. 5). Sobre esse movimento, Kassar (2011) afirma que a análise de documentos da época elucida que a separação foi se constituindo como uma preferência, e não uma exceção. Assim, configurava-se como uma prática pedagógica proposta para a educação em geral, num sentido de organizar classes homogêneas nas escolas públicas e para a formação de classes especiais, onde eram colocados todos aqueles que fugiam do padrão de normalidade.

Sob um pano de fundo de escassa oferta de escolas públicas no país, ainda que se registrasse a existência de matrículas de estudantes com deficiência em escolas privadas e estaduais naquele período, as instituições especializadas foram se constituindo como referência para o atendimento desses sujeitos (BUENO, 1993; KASSAR, 2011;

¹⁷ Vale registrar que esse movimento se insere no contexto de surgimento da preocupação com a deficiência mental por parte da rede pública escolar, o que Bueno (1993) e Jannuzzi (1985) vão apontar que refletia também a preocupação com a higiene da população, e que é identificada por Bueno (1993) como início do processo de legitimação da segregação do aluno diferente.

MAZZOTTA, 2011). Dessa forma, as primeiras décadas do século XX, especialmente entre os anos de 1930 e 1950, foram marcadas por uma significativa estruturação de instituições especializadas privado-assistenciais que, apesar de terem ênfase em iniciativas assistenciais e ligadas à saúde, incluíram a educação no seu bojo de ação (RAFANTE, 2015; RAFANTE, 2016; BAPTISTA, 2019). Sendo aquele um momento anterior à atuação do Estado na garantia da educação das pessoas com deficiência, essas instituições passaram a se ocupar do atendimento educacional desses sujeitos, impondo-se como uma espécie de aparato substitutivo da ação estatal (BAPTISTA, 2019), contando com a subvenção do Estado para isso (RAFANTE, 2015). Com isso, essas instituições especializadas privadas se destacavam na educação especial brasileira, confundindo-se com o próprio atendimento público na percepção da população, muitas vezes, em virtude da gratuidade de alguns serviços (KASSAR, 2011).

Com esses processos e movimentos iniciais da institucionalização da educação especial no Brasil, podemos considerar que já se desenhavam as bases para três questões que se relacionam entre si e, nessa trama, marcam o percurso histórico da política de educação especial brasileira, sobretudo, no que se refere ao seu padrão de organização. A primeira é a identificação dos sujeitos alvo da ação da educação especial como “sujeitos não aprendentes”, aos quais o processo de educabilidade é desacreditado, e a deficiência definida a partir de pressupostos que associavam à lesão, ao corpo e ao sujeito a ideia de “problema”. Essa identificação se relaciona e, de certa forma, produz os pilares da segunda questão, qual seja, da criação de instituições especializadas constituídas para atender esses sujeitos, a partir de uma abordagem predominantemente assistencial e de intervenção clínica voltada à “reabilitação”. Essas instituições passam a se legitimar como espaços adequados para o atendimento educacional das pessoas com deficiência balizando a transferência para si do papel do Estado nesse quesito. E, a partir dessa inter-relação, constitui-se a terceira questão, que é a ideia de organização da educação especial de forma segregada, como um sistema praticamente paralelo à educação comum (KASSAR, 2011; MAZZOTTA, 2011).

Os primeiros ensaios de iniciativas do Estado brasileiro com vistas à educação das pessoas com deficiência surgiram no final da década de 1950, na forma de Campanhas para a educação de surdos, de deficientes visuais e de deficientes mentais, que estavam circunscritas em um movimento mais amplo de Campanhas nacionais que pretendia tratar de grandes questões sociais (RAFANTE, 2015; RAFANTE, 2016). As instituições especializadas mencionadas acima tiveram influência direta na proposição das três campanhas: Campanha da Educação do Surdo Brasileiro (CESB), de 1957; Campanha

Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficitários Visuais (CNERDV), de 1958; Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficientes Mentais (CADEME), de 1960 (RAFANTE, 2015).

Nos decretos que as instituíram, estabelecia-se que as Campanhas poderiam firmar contratos ou convênios com instituições públicas ou privadas em busca de seus objetivos, evidenciando que a influência referida acima se materializava em parceria que beneficiava as instituições privadas junto às Campanhas (BUENO, 2014). Além disso, a relação de conveniência para o Estado é destacada por Rafante (2015, p. 3), em diálogo com estudos de Jannuzzi (2004), em que afirma que

as referidas campanhas constituíam-se num caminho conveniente para o governo minimizar os custos de sua atuação, pois, ao instituí-las “aceitava voluntariado, verba vinda de donativos nacionais e estrangeiros ou de serviços prestados pela própria campanha” (JANNUZZI, 2004, p. 90).

Observa-se, assim, que as fronteiras estreitas nas relações público-privadas se anunciavam nessas primeiras iniciativas do Estado no que se refere à educação das pessoas com deficiência. Ainda sobre as campanhas, Rafante (2015) ressalta que em termos de ação, elas não representaram mudança expressiva em relação ao que já vinha sendo feito em termos de atendimento educacional às pessoas com deficiência, entretanto, foram instrumentos importantes para colocar esse debate em cena para as autoridades municipais, estaduais e federais.

O reconhecimento do papel do Estado na oferta do atendimento educacional às pessoas com deficiência foi oficializado na legislação educacional por meio da LDB de 1961, Lei nº 4.024/61, que dispõe, em dois artigos, sobre o direito das pessoas com deficiência à educação, preferencialmente dentro do sistema geral de ensino. Ademais, dispõe-se sobre o apoio do Estado à iniciativa privada para prestação do atendimento educacional desse alunado. Aqui, a generalidade da letra da lei abre espaço para duas questões fundamentais sobre os contornos que a política de educação especial vai assumindo. A primeira, refere-se aos efeitos que a presença do termo “preferencialmente” provoca no contexto da prática¹⁸,

¹⁸ Viegas (2014) ao retomar a ideia de Ball (2009) de que o processo de materialização de uma política envolve o movimento de interpretação das políticas pelos atores locais, tendo em vista que os efeitos de suas interpretações são incorporados à forma como esses atores consideram os textos legais, ressalta que, mesmo que a LDB de 1961 indicasse para o atendimento do alunado da educação especial na rede regular de forma integrada ao sistema de ensino, o texto da lei abria espaço para interpretações relacionadas à ideia de que tanto os estudantes com deficiência deveriam se adequar para se integrar, como os sistemas deveriam ter condições para atendê-los e, em caso de um dos dois não apresentarem essas condições, o movimento de integração dos estudantes com deficiência ao sistema de ensino poderia não avançar ou não se efetivar (o que ocorreria na prática). Viegas (2014) ressalta, também, que outro fator que corrobora para isso é o fato das instituições

em termos da baixa efetivação da integração dos estudantes com deficiência ao sistema geral de educação, abrindo espaço para interpretações de que os serviços educacionais especiais direcionados a esses sujeitos pudessem estar à margem do sistema regular (MAZZOTA, 2011; VIEGAS, 2014).

A segunda, relaciona-se ao comprometimento do Estado com o financiamento de instituições privadas para prestação de um atendimento educacional que, por não haver qualquer explicitação de como deveria ocorrer, poderia assumir qualquer natureza, inclusive de serviço não escolar (MAZZOTA, 2011). Ademais, sobre esse compromisso do Estado com o setor privado, manifestado no art. 89 da referida lei, Viegas (2014, p. 55) destaca que

transfere a responsabilidade de forma explícita à sociedade civil para dar conta deste alunado, deixando claro o compromisso do Poder Público governamental com as organizações não-governamentais, desde que consideradas eficientes pelos Conselhos Estaduais de Educação.

Portanto, desde o primeiro dispositivo legal que versa sobre a garantia da educação para as pessoas com deficiência no Brasil, pode-se identificar a pavimentação para a constituição do que Januzzi (1996) e Kassar (1998) chamam de “simbiose parcial” nas relações público-privadas no que se refere à oferta de atendimento educacional para esses sujeitos. Dessa forma, vai se constituindo o que essas pesquisadoras afirmam ser uma convivência ambígua entre o setor privado e o setor público na prestação desses serviços.

Sob um cenário de aceleração da demanda social por educação, motivada pela introdução da teoria do capital humano no país, a década de 1970 foi marcada no campo educacional pela predominância da orientação pedagógica tecnicista, constituída a partir dos princípios da racionalidade, da eficiência e da produtividade (RAFANTE, 2015; KASSAR, 1998). Nesse contexto, houve a revisão das diretrizes da educação, ampliando a obrigatoriedade de escolarização para oito anos, por meio da Lei nº 5.692/71, marcando também a expansão dos serviços da educação especial, tendo em vista a ampliação do seu alunado, conforme o art. 9º dessa lei, em que se definiu como estudantes de educação especial aqueles “que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados”. Com esse movimento, registrou-se um aumento significativo do número de classes especiais, associadas à crescente

especializadas, que se ocupavam do atendimento educacional desses sujeitos, também terem sido contempladas pelo texto da Lei em relação ao financiamento.

designação de estudantes para esses espaços via imprecisão diagnóstica ou encaminhamentos arbitrários¹⁹ (KASSAR, 2011; RAFANTE, 2015; BAPTISTA, 2019).

No que se refere à educação especial, a vinculação com a pedagogia tecnicista é exposta, principalmente, no Parecer do CFE nº 848/72, o qual enfatiza a importância da implementação de técnicas e de serviços especializados para o atendimento adequado aos sujeitos alvo da ação da educação especial (KASSAR, 1998). Nesse mesmo ano, a educação especial foi considerada área de atuação prioritária, com a elaboração do Projeto Prioritário nº35 incorporado ao I Plano Setorial de Educação e Cultura de 1972-1974 (KASSAR, 1998; RAFANTE, 2015). Para a educação especial, a década de 1970 também foi marcada pela criação do primeiro espaço institucional da educação especial no âmbito do MEC, o Centro Nacional de Educação Especial - CENESP, que insere a educação especial na gestão brasileira (KASSAR 2011; MAZZOTA, 2011; BUENO, 1993; BAPTISTA, 2019). Conforme Rafante (2015, p. 15),

A criação do CENESP foi resultado da influência das Sociedades Pestalozzi, das agências internacionais (USAID e ONU) e do contexto mais amplo da reforma educacional em curso no país, que indicava a necessidade de formação de mão-de-obra (teoria do capital humano) e organização racional do sistema de ensino (pedagogia tecnicista). Estas premissas estão presentes na proposta de política para a educação especial: educação aos “excepcionais” para sua integração no mercado de trabalho e organização racional do atendimento educacional, sintetizados nos termos “integração” e “racionalização”.

Sobre esse período, ainda, Kassar (1998) e Bueno (1993) ressaltam que, mesmo que se visualizasse a ampliação dos serviços públicos voltados ao atendimento dos sujeitos alvo da ação da educação especial, mantinha-se uma tendência, em termos gerais, de baixa presença do Estado na oferta do atendimento educacional às pessoas com deficiência. Mantinha-se, portanto, a transferência de responsabilidade para as instituições privado-assistenciais, que seguiam se beneficiando do repasse de recursos públicos para sustentar suas atividades.

Observa-se que a hegemonia das instituições especializadas sobre as definições da educação especial, contando com presença e influência de seus representantes no próprio CENESP, também continuava. Sobre os efeitos desses movimentos da política na organização dos serviços e atendimento educacional às pessoas com eficiência, Baptista (2019, p. 6) registra que “havia o predomínio de uma concepção relativa à escolarização condicionada, pois, a depender das limitações do aluno, o encaminhamento deveria indicar o

¹⁹ Para aprofundamento do tema da complexidade que envolve as avaliações diagnósticas e encaminhamentos de estudantes para os serviços de educação especial, recomenda-se os trabalhos de Ferreira e Nunes (1993), de Schneider (1977) e de Jannuzzi (1985).

serviço – classe especial ou escola especial –, em geral de caráter substitutivo ao ensino comum”.

A década de 1980, no que se refere às relações público-privadas no âmbito da educação especial, é marcada pela ampliação das possibilidades de financiamento público a instituições especializadas de caráter privado-filantrópico, por meio da Portaria CENESP/MEC nº 68/86, que estabeleceu normas para a prestação de apoio técnico e financeiro a instituições públicas e privadas (KASSAR, 1998). Sobre esse dispositivo normativo, Bueno (1993), Kassar (1998) e Mazzotta (2011) ressaltam que se tratava de instrumento que atribuía maior possibilidade de utilização de recursos públicos pelas instituições e entidades privadas. Do ponto de vista da organização da educação especial, essa Portaria reafirma a educação especial como integrante do sistema geral de educação. No que se refere à afirmação da educação especial na gestão brasileira, podem ser considerados marcos desse período a criação da Coordenadoria para Integração da Pessoa com Deficiência - CORDE, em 1986, e a transformação do CENESP em Secretaria de Educação Especial – SEESP/MEC.

O grande marco da década, no entanto, para o país e, por conseguinte, para a educação e a educação especial foi a discussão e publicação da Constituição Federal de 1988, onde a tensão e disputa sobre o direcionamento dos recursos públicos esteve presente em todo debate educacional e, pode-se dizer que, sobre a educação especial, afirmou-se a priorização do atendimento das pessoas com deficiência no ensino regular. Contudo, manteve-se uma dimensão de flexibilidade à garantia desse atendimento, tendo em vista a permanência do termo “preferencialmente” no seu texto, assim como se manteve a afirmação de “parcerias” com instituições privadas (KASSAR, 1998; MAZZOTTA, 2011).

Por fim, sobre os percursos assumidos pela política de educação especial brasileira nesse período, Kassar (2011, p. 46) afirma que

até finais da década de 1980, o setor público atendeu, em sua maioria, alunos com deficiências leves e muitos repetentes, oriundos da ineficaz escola brasileira descrita no relatório acima, em classes especiais. Os alunos que demandavam atendimento mais especializado continuaram sendo assumidos pelo setor privado, nas instituições especiais assistenciais.

Observa-se, com essa breve recuperação histórica, que alguns temas constituem uma relação intrínseca com o próprio desenvolvimento da educação especial em si, como a questão da natureza das relações público-privadas na oferta do atendimento educacional às pessoas com deficiência e, de alguma forma, o debate sobre a organização dos serviços da educação especial no que se refere ao espaço e modelo de atendimento educacional. Ademais,

podemos perceber, ao considerarmos os contornos que a política vai assumindo, a relação entre as lutas históricas pela afirmação das pessoas com deficiência como sujeitos de direitos e os avanços na garantia do acesso à educação. Isso porque essas lutas também movimentam os pressupostos definidores do conceito de deficiência que, por sua vez, delineiam as concepções de ação pedagógica da educação especial, ainda que esses sejam temas de permanentes disputas.

5. POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL DE 1994: CONTEXTOS, DISCURSOS QUE SUSTENTAM A POLÍTICA, EMERGÊNCIAS E LACUNAS

Neste capítulo, será apresentada a análise do texto da Política Nacional de Educação Especial de 1994, buscando identificar quais grupos de interesse atuam no contexto de influência e no contexto de produção de texto da Política, bem como quais disputas e embates ocorrem nesse processo. Ademais, será apresentada uma análise de discurso do documento da política, visando identificar os discursos políticos que conferem sentido e sustentam esse conjunto de diretrizes, assim como quais são os conceitos e os princípios que engendram as diretrizes nacionais para a educação especial brasileira a partir desse documento, suas emergências e suas lacunas. Por fim, serão apresentadas reflexões que emergem da análise do documento.

Para tanto, iniciamos o capítulo com a contextualização política, econômica e social na qual se insere o processo político de elaboração do documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994, pois os referenciais que orientam esta pesquisa tomam o contexto como elemento estratégico na construção de significados, no processo de assujeitamento e na produção de sentidos. Sobre isso, reitera-se a consideração de Marquezan (2009, p. 26), que afirma que

Para o processo de análise, é necessário ter presentes as condições sócio ideológicas de produção do discurso, isto é, o texto precisa ser tomado como discurso, como estado determinado de um processo discursivo. O efeito ideológico discursivo presente na construção do texto é que permite ao analista de discurso identificar as vinculações, os interesses, os conhecimentos do sujeito autor, ou conjecturar acerca deles.

Dessa forma, na primeira seção, faremos uma contextualização em que se busca responder quais são as condições históricas em que essa política surge, qual é o arranjo institucional do Estado brasileiro naquele momento, qual a capacidade da sociedade civil no sentido de reivindicar direitos e qual a condição de organização dos grupos de interesse naquele momento, além de como a luta entre forças políticas influencia a construção da referida política. Na segunda seção do capítulo, apresentamos o documento da política, como ele está organizado e quais questões que o constituem.

Por fim, na terceira seção apresentamos a análise de discurso do documento da política buscando responder quais são suas aspirações, motivações e valores e, centralmente, quais conceitos e princípios fundamentam o documento, bem como quais discursos políticos

expressos no texto que sustentam e representam a política, e como os discursos enunciados produzem sentidos entre os sujeitos envolvidos no ciclo da política.

5.1. Uma história que a história não conta, mas que tem muito a nos dizer

*“Nos subúrbios do mundo, chefes de estado vendem
saldos e retalhos de seus países, a preço de
liquidação de fim de temporada”*

(Eduardo Galeano)

As décadas finais do século XX foram marcadas por profundas transformações nos cenários econômico, sociocultural, ideológico e político mundial, que redefiniram as formas e as relações de produção, as relações sociais e as relações das pessoas com os produtos que produziam. O fim da Segunda Guerra Mundial foi um primeiro marco importante dessas transformações, tendo em vista que se configurava uma nova geografia no capitalismo colonial-moderno global. Um segundo marco definidor das transformações do fim do século XX foi a crise da colonialidade global de poder que eclodiu na segunda metade dos anos 1970 e engendrou um novo período histórico, caracterizado pelo neoliberalismo e a globalização. O Brasil também se inseriu nesse processo e foi influenciado pelas novas tendências políticas, econômicas e ideológicas do período que se abriu, bem como sua agenda política para a educação.

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, diante da nova configuração no capitalismo, constituiu-se um projeto de desconcentração e redistribuição relativa do controle do capital industrial que se propagou por meio da ideia de “desenvolvimento”²⁰. Ao mesmo tempo, o padrão de colonialidade global de poder se expandiu a uma escala mundial. Esses dois adventos associados geraram mudanças decisivas. Segundo Quijano (2011), as principais delas foram:

a) a constituição de um processo de desemprego estrutural a partir das tendências de mudanças das relações capital-trabalho;

²⁰ Segundo Aníbal Quijano (2011), em *“Bien Vivir: Entre el “desarrollo” y la des/decolonialidade del poder”*, “desenvolvimento” é um termo central de um discurso político associado a um projeto de redistribuição relativa do controle do capital, pós Segunda Guerra Mundial, que se inseriu na América Latina propagando a hegemonia do eurocentrismo em relação ao Estado Nação. O autor destaca que esse debate, em nossa região, resultou na remoção do “Estado Oligárquico” e de algumas de suas instâncias na existência social das populações; entretanto, não levou ao desenvolvimento. O autor registra ainda que, diferente de suas promessas, o debate acerca do desenvolvimento, na América Latina, não alterou a posição da região no sistema interestatal capitalista, nem na economia mundial, tampouco na Divisão Internacional do Trabalho. Assim, não erradicou a dependência histórico/estrutural na colonialidade global de poder e os modos de exploração inerentes a esse padrão.

b) essas tendências também se relacionaram com a dominação progressiva da financeirização estrutural, que configurou um novo capital industrial/financeiro que teve uma rápida expansão mundial;

c) a desintegração do colonialismo europeu em África e Ásia, facilitada pelo desenvolvimento e expansão do capital industrial/financeiro e pela derrota dos grupos nazi-fascistas da burguesia mundial;

d) a emergência das lutas contra os sistemas de dominação fundados sobre raça, gênero e etnicidade;

e) a eclosão de movimentos anti-autoritários e anti-burocráticos.

O desenvolvimento dessas novas tendências históricas levou a um prolongado período de auge e de novas mudanças que, porém, culminaram e se confrontaram com a eclosão de uma crise da colonialidade global do poder após 1973. Com isso, inaugurou-se um novo período histórico, marcado pelo neoliberalismo e pela globalização, que introduziu um processo completo de reconfiguração da colonialidade global do poder, acelerando e aprofundando a tendência de reconcentração do controle do poder. Deve-se considerar que essa crise se expressou assumindo tendências predatórias por meio do novo capitalismo industrial-financeiro e que as tensões entre a resistência a esse padrão de poder e os dominadores desenvolveu uma tendência à recolonização global. Com isso, essa crise engendrou a exacerbação da conflitividade e da violência como tendência estrutural globalizada (QUIJANO, 2011).

A partir da década de 1980, em resposta ao seu processo de crise econômica e política, os Estados Unidos assumiram a liderança desse movimento de recolonização global, de conflitividade e violência no plano político, bem como de ofensiva liberal no plano econômico. No mesmo período, a Inglaterra também adotou uma política ultraconservadora e ultraliberal, de modo que esses dois países juntos potencializaram as novas condições de hegemonia do capital financeiro internacional (DASSO, 2006). O neoliberalismo e a globalização, assim, além de caracterizarem esse novo período histórico, são os principais pilares de sustentação da fase do capitalismo financeirizado que se consolida a partir de então. Além disso, a década de 1980 e o início dos anos 1990, também marcaram o período de

transição de uma ordem mundial bipolar²¹ para uma ordem mundial unipolar²², reconfigurando a economia política internacional.

Nesse sentido, os conceitos de globalização e de neoliberalismo assumem relevância nesta contextualização, pois produzem impactos e efeitos no conjunto dos países do sistema interestatal capitalista, incluindo o Brasil. Há diversas possibilidades de definição do fenômeno da globalização; porém, associamo-nos à compreensão de que se trata de um fenômeno multifacetado, complexo, contraditório, que inclui um programa político, que não é natural e que objetiva assegurar a sobrevivência do capitalismo contribuindo na sua reorganização a partir das movimentações da economia global após a década de 1970 (DASSO, 2006).

No mesmo sentido, o neoliberalismo se constituiu como uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar social, propondo a desregulamentação e liberalização financeira, o corte nos investimentos públicos em áreas sociais, um programa de privatizações, o ataque aos sindicatos, entre outras medidas. A reprodução de capital passa a se dar a partir de um novo modelo social de acumulação que tem como consequências transformações estruturais como o desemprego, a informalidade no trabalho, o aumento vertiginoso da desigualdade e uma nova pobreza (ANDERSON, 1995).

É importante destacar que o neoliberalismo se consolidou como um movimento ideológico de escala mundial, com uma doutrina coerente e que influenciou países do mundo inteiro a se transformarem a partir do seu receituário, por meio da sua capacidade de construção de hegemonia. Perry Anderson (1995, p. 23), sintetiza um balanço possível dos efeitos do neoliberalismo até a metade da década de 1990:

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas.

No mesmo sentido, Gentili (1995) ressalta que o neoliberalismo é um projeto hegemônico, de classe, por meio do qual se pretende engendrar um processo de

²¹ Definição da configuração da polaridade no sistema interestatal capitalista a partir de dois pólos de poder. Nesse período, as duas potências hegemônicas que representavam cada um dos pólos eram os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

²² Definição da configuração da polaridade no sistema interestatal capitalista a partir de um único pólo de poder que, no período a que se refere, foi representado pelos Estados Unidos, após a queda do muro de Berlim e a desintegração da (URSS). Vale registrar que essa caracterização da polaridade para o período em questão não é um consenso entre as e os cientistas políticas/os e analistas de relações internacionais.

reestruturação material e simbólica das nossas sociedades e que orienta um conjunto de reformas radicais no plano político, econômico, jurídico e cultural. Nesse sentido, constitui-se como uma alternativa dominante à crise do capitalismo que combina continuidade e ruptura no processo de reprodução do sistema de dominação a partir da reorganização, em novas condições, de algumas características pré-existentes em outras formas de poder e a criação de novas formas de dominação. Assim, no campo educacional, o projeto neoliberal assume essa mesma dinâmica de articulação entre mudança e conservação.

Faz-se necessário ressaltar que, no plano interno, o período de germinação do neoliberalismo e da globalização a nível mundial, no início dos anos 1970, era marcado politicamente por uma ditadura civil-militar, cujas orientações de política econômica de cunho liberal e cujas concepções políticas aceleraram profundamente os processos de proletarianização das condições de trabalho e de vida do magistério, com objetiva redução da remuneração, e a deterioração do ensino público. Esse processo ocorreu em todas as etapas de ensino, ainda que de formas diferentes (CUNHA, 1988).

No que se refere à esfera educacional, ainda, a década de 1970 marcou a emergência da visão tecnicista na Educação²³, o fortalecimento das estratégias de repasses de recursos públicos para o custeio da rede privada de ensino e a influência do pensamento liberal. No campo da educação especial, a visão tecnicista se expressou na Lei 5.692/71 e ficou evidenciada no Parecer do CFE 848/72, em que se enfatiza a importância da implementação de técnicas e serviços especializados para o atendimento dos (então denominados) excepcionais (KASSAR, 1998). Essa década também marca, nesse campo, o fortalecimento das organizações não-governamentais, que influenciaram a criação, em 1973, do Centro Nacional de Educação Especial (CENESP)²⁴, instituído como órgão responsável pela política de educação especial no país (BRASIL, 2002).

Faz-se necessário destacar que a pavimentação para a regulamentação do estreitamento das fronteiras nas relações entre setor público e setor privado na educação

²³ De acordo com Barbosa e Moll (1995), em “Escola de Qualidade Total: a consolidação do projeto neoliberal na educação”, o tecnicismo em educação procura utilizar o modelo fordista de produção na educação, caracterizando-se pelo trabalho individual, pela hierarquia, pela necessidade de especialização, pelo controle direto, inspeção e supervisão.

²⁴ O CENESP foi criado pelo Decreto n. 72.425, do presidente ditador-militar Emílio Garrastazu Médici, em 3 de julho de 1973, como órgão central de direção superior, tendo suas atividades sob a supervisão da Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura, bem como gozando de autonomia administrativa e financeira. Ver mais em “*Educação Especial no Brasil. História e políticas públicas*”, de Marcos J. S. Mazzotta (2001, p. 59).

especial se anuncia nas próprias diretrizes estabelecidas para a ação do CENESP em sua fundação, conforme Bueno destaca (1993, p. 103)

O fato de constar nos fundamentos para a ação do CENESP a “cooperação financeira às iniciativas particulares” deixa clara a posição de repasse de verbas públicas no custeio da rede privada de educação especial, fenômeno semelhante ao ocorrido na rede regular de ensino.

No mesmo sentido, Jannuzzi (1996) afirma que a forma em que ocorre a criação do CENESP é um exemplo nítido da capacidade do setor privado influenciar as políticas públicas.

O contexto internacional de ascensão de um movimento mundial de consolidação de um novo ciclo histórico que se configurava a partir dos ditames da globalização e do neoliberalismo, no plano político interno, foi marcado pelo movimento de declínio e queda da ditadura civil-militar e pela democratização do país. Esse período foi constituído pela intensificação das lutas de resistência democrática e pela emergência das lutas pelos direitos humanos que se articulavam entre si e, junto das lutas por direitos econômicos e sociais, deram forma aos movimentos dessa transição política e social nacional.

A efervescência provocada por esses movimentos de redemocratização associado às lutas pelos direitos humanos, desencadeou um processo de debate nacional sobre os direitos das pessoas com deficiência, especialmente no sentido de sua inserção e participação na sociedade. Desse modo, a década de 1980 foi marcada por mudanças importantes na política de atendimento a essa população, as quais podem ser interpretadas como um primeiro passo na construção da compreensão das pessoas com deficiência como sujeitos de direitos.

Dentre essas mudanças, vale destacar que, em 1986, o governo brasileiro reconheceu oficialmente a existência desse segmento populacional, bem como seu direito à atenção governamental específica. Desse reconhecimento advieram, no mesmo ano, mudanças importantes na dimensão e na organização institucional das políticas para o atendimento das pessoas com deficiência, tendo sido criada a Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência (CORDE), vinculada à Presidência da República, e tendo sido transformado o CENESP em Secretaria de Educação Especial (SESPE), no âmbito do Ministério da Educação (BRASIL, 2002).

Nesse período da segunda metade da década de 1970 e, sobretudo, na primeira metade da década de 1980, portanto, emerge uma tensão em torno da questão democrática que influencia, também, o debate e a elaboração de políticas educacionais. Inter-relaciona-se a essa questão a tensão entre forças políticas oposicionistas, que ascendem à frente de governos estaduais em 1982, e as forças governistas, impulsionando a institucionalização de conflitos

entre a esfera federal e estadual, no que se refere à área educacional, por meio da criação do Fórum de Secretários Estaduais de Educação, onde se reuniam titulares da pasta de todas as unidades da federação para trocar experiências e articular propostas (CUNHA, 1988).

Cunha (1988) ressalta que, nesse período, no campo educacional, a natureza das relações entre o setor público e o setor privado e o aumento da destinação de recursos públicos para instituições privadas de ensino por meio do salário-educação foram fatores determinantes do acirramento dos conflitos entre o Ministério da Educação (MEC) e o Fórum de Secretários Estaduais de Educação. Nesse contexto, as pressões se davam, por um lado, pelas escolas privadas, que estavam em situação de crise, e, por outro, pelos setores sociais organizados em torno da expansão da rede pública de ensino.

Tendo essas tensões como elementos centrais do contexto social e político, quatro estados em que foram eleitos governadores oposicionistas ao regime civil-militar implementaram políticas educacionais que representaram uma efetiva ruptura com as políticas nacionais para a educação, tendo em comum, todas elas, a ênfase no ensino público e a democratização da educação, em busca de torna-la acessível e de qualidade para as classes populares. Nesse sentido, as iniciativas de mudanças políticas na esfera educacional no sentido de perspectivas democráticas se desenvolveram em alguns municípios, entre 1977 e 1983, e em alguns estados entre 1983 e 1987 (CUNHA, 1988).

Durante esses anos, no âmbito da educação especial, as relações entre setor público e setor privado se delineavam num sentido de aproximação substantiva, conforme mencionado acima. A normatização das transferências de recursos públicos para as instituições privadas, além de constar nas diretrizes estabelecidas para a ação do CENESP no ato de sua criação, também esteve presente no Plano de Ação do CENESP, para o período de 1975/1979, e no Plano Nacional de Educação Especial, para o período de 1977/1979, como área prioritária de ação, chamada de assistência técnica e financeira às instituições privadas de educação especial.

Conforme destaca Bueno (1993), sob o título de “assistência técnica”, essa área de ação não só objetivava efetivar repasse de verbas públicas a entidades privadas. A partir da análise da previsão de repasses para o setor público e para o setor privado, no período de vigência desses Planos, evidencia-se que as entidades privadas eram priorizadas em detrimento do ensino público. Segundo o autor,

a priorização das entidades privadas em detrimento do ensino público fica ainda mais evidente ao se verificar que enquanto a previsão de repasse de verbas para os sistemas estaduais de ensino, para o período de 77/79, foi da ordem de 21 milhões de cruzeiros, para as instituições privadas atingiu montante de 87 milhões, ou seja,

mais de quatro vezes a da prevista para as redes públicas estaduais de educação especial (BUENO, 1993, p. 113).

Em um movimento de continuidade dessas ações políticas, em 1986, o Ministério da Educação instituiu normas ampliando as possibilidades das instituições privadas utilizarem verbas públicas. Destaca-se a Portaria CENESP/MEC nº 69, em que foram estabelecidas normas para a prestação de apoio técnico e financeiro a instituições públicas e privadas, atribuindo maior possibilidade de utilização de recursos públicos pelas instituições e entidades privadas, dando seguimento à tendência da década anterior (KASSAR, 1998). Como efeito, com essas escolhas e ações políticas, contribuía-se para a privatização da educação especial e se contrariava a garantia de escolaridade fundamental para as pessoas com deficiência, bem como se caminhava na contramão da garantia do princípio da “educação como direito de todos”.

O processo de discussão da Constituição Federal de 1988 é um marco político fundamental para as políticas sociais que irão se instituir após esse período. No que se refere à educação, durante a década de 1980, ocorreram uma série de Conferências Brasileiras de Educação (CBE) com participação de diversos segmentos sociais, culminando na Carta de Goiânia - aprovada na IV CBE, em 1986 - em que foram apresentados um conjunto de dispositivos que se reivindicava que integrassem a nova Constituição. Destacam-se dois desses dispositivos propostos que explicitam conflitos essenciais no campo educacional: a defesa da educação laica em todos estabelecimentos públicos de todos os níveis de ensino, e a defesa de que os recursos públicos fossem destinados exclusivamente aos estabelecimentos públicos de ensino (CUNHA, 1988).

Entretanto, a Constituição marcou a consolidação de interesses privatistas no campo educacional. Isso ocorreu apesar do substantivo processo de organização e mobilização das forças sociais que defendiam a educação pública, gratuita, democrática e laica. Processo esse evidenciado pelas Conferências Brasileiras de Educação e pelo movimento mudancista nas políticas municipais e estaduais de educação que se concretizavam em alguns governos oposicionistas ao regime civil-militar. Assim como ocorrera com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, a educação se constituiu como elemento de negociação entre as correntes político-partidárias e as forças progressistas trocaram a ênfase na destinação exclusiva de recursos públicos para o ensino público e na defesa da educação laica por apoio de forças conservadoras em outros temas (CUNHA, 1988).

Pode-se observar que o movimento de conciliação, que marca a transição democrática no país, imprime suas marcas na Carta Magna de 1988, que apresenta avanços e contradições

na garantia de direitos sociais. Nesse cenário, a Constituição de 1988 consagrou juridicamente o fim do período autoritário no país, que vigorava desde 1964, e lançou as bases institucionais para a democracia moderna no Brasil. Com a abertura democrática, abre-se uma janela de oportunidades para o avanço na garantia e promoção dos direitos humanos no país. No início dos anos 1990, contexto de produção de texto da Política Nacional de Educação Especial de 1994, a sociedade brasileira estava em processo de mudanças e se intensificava a busca pela democracia no sentido da garantia de igualdade de direitos, oportunidades e participação para todas as pessoas.

Na Constituição de 1988, no que se refere à organização institucional da educação, fica definido que as esferas de governos devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração nos âmbitos da provisão de educação, financiamento, planejamento, normatização e avaliação de redes e sistemas de ensino. Os sistemas de ensino previstos são o federal, os estaduais, os municipais e o do Distrito Federal, tendo a União como instância articuladora e coordenadora, o Ministério da Educação como órgão executivo, o Conselho Nacional de Educação (CNE) como órgão normativo e o Congresso Nacional como órgão legislador da organização nacional da educação. Devem se ocupar, prioritariamente, da educação infantil e do ensino fundamental os municípios (FARENZENA, 2018)

A organização da estrutura institucional da educação especial, na virada da década de 1980/1990, é alterada mais uma vez. A partir da reestruturação do Ministério da Educação, em março de 1990, a SESPE é extinta e suas atribuições são incorporadas pela Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB). Em novembro de 1990, foi criado – como órgão da SENEB – o Departamento de Educação Supletiva e Especial (DESE), que assumiu as competências específicas relacionadas à educação especial por meio da Coordenação de Educação Especial que, porém, irá ser extinta no final de 1991 (MAZZOTTA, 2011).

O neoliberalismo chega ao Brasil no início dos anos 1990, a partir da adesão dos governos do período à sua agenda de ajustes no papel do Estado, que tornam os interesses do mercado centrais para a compreensão dessa esfera da gestão pública. Primeiro com Fernando Collor de Mello e Itamar Franco e depois com Fernando Henrique Cardoso, tivemos mudanças estruturais no Estado brasileiro no sentido de privatizações, liberalização econômica, redução dos investimentos em áreas sociais e realizando uma reforma gerencial²⁵

²⁵ Conforme Aragon Érico Dasso Júnior (2006), em sua tese de doutorado sob o título de “*Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit democrático das Agências Reguladoras Brasileiras*”, o termo “Reforma Gerencial” é cunhado por Luís Carlos Bresser-Pereira, quando ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). O termo original, traduzido para o português, é Nova Gestão Pública. Tal

na Administração Pública federal. É importante destacar que o modelo que se configura a partir de então é de um Estado “mínimo e máximo” ao mesmo tempo, sendo “máximo” na sua função de assegurar a reprodução do capital e “mínimo” no atendimento às políticas sociais (TUMULO, 2002).

Na esfera da educação, a década de 1990 foi marcada por reformas em todos os âmbitos do sistema de ensino. Tendo em vista que o projeto educacional não é dissociado do projeto de país e de sociedade em curso, é fundamental entender a relação entre educação, economia e democratização nesse período no Brasil. Assim, as reformas ocorridas traziam, em seus discursos, a preocupação com a equidade social e a educação para todos e se inseriram em um projeto que visava possibilitar a formação de força de trabalho apta às demandas do setor produtivo. Deve-se registrar que a ideia de equidade social, advinda de formulações produzidas por organismos internacionais, encaixava-se bem às perspectivas neoliberais, pois sugeria a possibilidade de estender a oferta da educação para toda população sem aumentar o investimento público para isso (OLIVEIRA, 2003).

Dessa forma, as reformas educacionais desse período substituem a igualdade de direitos pela equidade social; minimizam o conceito de Educação Básica, o concebendo como o mínimo de escolaridade oferecida pelo poder público; e transferem para os/as estudantes a responsabilidade pela sua própria aprendizagem, sem considerar as condições de desigualdades de oportunidades em que chegam à escola. Percebe-se, com isso, que a política educacional da década de 1990 se enquadra no contexto de redefinição do papel do Estado a partir dos pressupostos neoliberais que postulam para que as diretrizes para educação se organizem no sentido de ações do Estado descentralizadas, articuladas com a iniciativa privada, a fim de possibilitar aos sujeitos se colocarem, conforme seus “méritos” e possibilidades, na estrutura social.

Conforme destaca Gentili (1995), essas reformas nas políticas educacionais orientadas pelos pressupostos neoliberais engendram processos novos e não tão novos de exclusão no campo educacional, fundamentando-se num *ethos* economicista de educação para a competência em um mercado competitivo. Da mesma forma, Kassar (1998) apresenta pontos de continuidade entre a influência liberal e neoliberal na educação e na educação especial, como o tecnicismo e a predominância do papel do setor privado no atendimento especializado – inclusive com investimentos públicos. De acordo com Moll (1995), nesse período, filosofias educacionais referenciadas nos pressupostos ideológicos do

concepção tem como objetivo representar o ideário neoliberal na estrutura e nos valores institucionais do Estado.

neoliberalismo propõem um modelo de pedagogia que remonta o tecnicismo, os esquemas instrucionais de relação professor/a-aluna/o, com perspectiva de homogeneização, visando à adequação da instituição escolar às demandas do reordenamento do capitalismo mundial.

Entretanto, essa agenda para a política educacional influenciada pelos pressupostos neoliberais se confronta com as diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988, que se fundamenta em uma perspectiva de bem-estar social e aponta, no âmbito da educação, a responsabilidade do Estado de assegurar a efetivação do direito à educação para todas as pessoas. Em alguma medida, esse conflito se materializa nas políticas educacionais brasileiras do período e, especificamente, na Política Nacional de Educação Especial de 1994. Diante disso, emerge um conjunto de tensões a partir das disputas entre forças políticas que representam as demandas por uma efetiva democratização do acesso e permanência à educação em todos os níveis por um lado e os ajustes dos sistemas de ensino às novas exigências e dinâmicas sociais de reprodução e acumulação do capital por outro.

Nesse sentido, visando influenciar na conformação das políticas públicas educacionais, essas forças se organizam em torno de grupos de interesses. Nesse período, pode-se identificar ao menos cinco grupos que atuaram na disputa dessas políticas, quais sejam: educadores e educadoras; representantes do capital e/ou do setor privado; representações do governo, que, nesse cenário, atuaram em sintonia com os interesses do capital; organizações multilaterais; e a sociedade organizada em torno de movimentos educacionais. Especificamente ao que se refere à política de educação especial, os principais grupos de interesse que operaram na disputa da política no período em questão foram os movimentos por direitos das pessoas com deficiência; as instituições especializadas; os organismos multilaterais; os movimentos pró-inclusão; e o governo (MAZZOTTA, 2011).

É importante registrar que cada um desses grupos possuía condições diferentes de poder nessa disputa e que, para aumentar a sua capacidade de influência, articulavam-se entre si em torno de pautas comuns. Quanto à política de educação especial, os movimentos por direitos das pessoas com deficiência, os organismos multilaterais e os movimentos pró-inclusão se associavam em torno na defesa da garantia do direito ao acesso e permanência de todas as pessoas à educação, por meio da garantia da oferta de acesso pelo Estado. Em contraposição, as instituições especializadas atuavam no sentido de se manter como espaços para atendimento, inclusive educativo, das pessoas com deficiência, visando assegurar o financiamento público para seus serviços e funcionamento (MAZZOTA, 2011). O governo atuava como mediador dessa disputa, porém, sua tendência neoliberal o relacionava aos

interesses das instituições especializadas, sem, contudo, deixar de absorver parte da pauta pró-inclusão.

Ainda sobre a atuação dos grupos de interesse que disputavam os rumos das políticas de educação especial, é importante ressaltar que, desde o processo de discussão da Constituinte, até o contexto de produção do texto da Política Nacional de Educação Especial de 1994, as entidades filantrópicas e instituições especializadas e o grupo das pessoas com deficiência defendiam posições antagônicas (AMORIM, 2018). Nesse sentido, a defesa da educação no ensino regular foi pauta central dos movimentos e organizações das pessoas com deficiência em todo esse percurso do debate político e a defesa da destinação de recursos públicos às instituições sem fins lucrativos, bem como da isenção de impostos para as organizações que prestassem serviços de educação, reabilitação e preparação para o mercado de trabalho foram o foco das atenções das instituições especializadas e entidades filantrópicas nesse período (AMORIM; RAFANTE; CAIADO, 2019).

Outro elemento relevante do contexto político interno do país nesse período é o seu arranjo institucional, pois o processo de elaboração e implementação das políticas públicas se inserem no universo desse contexto. Sua relevância reside na sua capacidade de constranger os atores políticos e definir as tramitações exigidas para a conformação de uma política pública. O arranjo, em outras palavras, diz respeito às características institucionais do Estado e à arena em que os atores políticos interagem. No caso brasileiro, o arranjo em vigor em 1994, no contexto de elaboração de texto da Política Nacional de Educação Especial foi delimitado, ao menos em seus aspectos formais, pela Constituição de 1988.

A Constituição cidadã estabeleceu o sistema de governo presidencialista e o modelo Federativo, ou seja, a organização de unidades menores com poder político e relativa autonomia: os estados e municípios (COSTA, 2015). Essas unidades possuem representação executiva, os governadores e prefeitos; e legislativa, as assembleias estaduais e câmaras municipais. Diferem-se, portanto, da organização legislativa federal, em que vigora o bicameralismo – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Qualquer política pública, mesmo que de iniciativa do Executivo, deve ser aprovada pelo Legislativo. Não obstante, aquele poder é predominante no arranjo brasileiro – seja como Presidente, Governador ou Prefeito (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998) -, possuindo alto poder de agenda sobre o parlamento.

De todo modo, o Executivo precisa interagir com o Parlamento, o qual possui muitos atores com poder de veto, o que lhe garante alto poder de barganha e alta capacidade para alterar as proposições da política pública do Executivo. Ademais, a multiplicidade de atores

com poder de veto amplia o custo de gestão do governo e, segundo muitos trabalhos, representa um potencial conflitivo e um dilema de governabilidade (MAINWARING, 1993; LINZ, 1990). A ampliação dos atores com poder de veto é, em parte, consequência do sistema eleitoral e de representação combinado ao sistema partidário.

Os parlamentos, à exceção do Senado Federal, possuem representação proporcional, o que, combinado ao sistema multipartidário, provoca a representação de diversos partidos nas casas Legislativas, dificultando a formação de maiorias para a aprovação da agenda do governo. A combinação dessas características denomina-se “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado por Sérgio Abranches (1988), que se refere à necessidade do Executivo compor maiorias, cedendo cargos, distribuindo recursos e fazendo concessões programáticas.

A configuração do arranjo institucional, portanto, é um elemento preponderante a ser compreendido nas estratégias de disputa de uma política pública. Os grupos de interesse, devem, dessa forma, buscar influenciar nas diversas arenas que constituem o mesmo em defesa das suas pautas. Por fim, ressalta-se que as condições históricas do período em que foi construída a Política Nacional de Educação Especial de 1994, apresentadas nesta seção, constituem os contextos de influência e de produção de texto da mesma.

5.2. Apresentando o documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994

O contexto de produção de texto do documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994 se insere em meio a uma nova mudança na organização institucional da educação especial, ocorrida com a reforma administrativa do Ministério da Educação e do Desporto (MEC), que se efetivou em 1992, recolocando o órgão da educação especial na condição de Secretaria. Essa mudança teve efeitos políticos fundamentais, anunciando uma maior valorização do atendimento educacional do público-alvo da ação da educação especial por parte da direção do ministério, bem como engendrando uma estruturação organizacional com melhores condições de propor políticas para o atendimento educacional, de articulá-las com outras Secretarias do ministério, especialmente aquelas que desenvolvem atividades-fim, e de fomentar técnica e financeiramente as Universidades Federais em suas ações voltadas para a educação especial (CARVALHO, 1993).

Diante disso, abriu-se uma janela de oportunidade para que a política educacional para o alunado da educação especial assumisse uma dimensão mais transversal, visando ao desenvolvimento de ações nos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação escolar (BRASIL, 2002). Ademais, segundo Carvalho (1993), o processo inaugurado na

SEESP/MEC, após sua recriação, também foi constituído pelo compartilhamento das decisões referentes às questões técnicas com os demais órgãos que se ocupavam da educação especial²⁶. Pode-se dizer, ainda, que o reposicionamento da área da educação especial na estrutura institucional do MEC estava inserido e se relacionava com a ênfase de atuação do Ministério na política de universalização do acesso ao ensino fundamental durante aquele período (BRASIL, 2002).

O processo de elaboração do texto da Política Nacional de Educação Especial envolveu educadoras/es, técnicas/os, pais e pessoas com deficiência, em trabalho conjunto com servidoras/es e dirigentes/es da SEESP/MEC (CARVALHO, 1993), incluindo representações de organizações governamentais e de organizações não-governamentais (ONGs) (BRASIL, 1994). O texto final foi publicado em dezembro de 1993 (MAZZOTTA, 2011), porém, o documento foi entregue oficialmente ao ministro somente em maio de 1994, durante o I Encontro Nacional de Dirigentes da Educação Especial (CARVALHO, 1993). O documento da Política é constituído centralmente por objetivos e diretrizes que se pretendia que fossem transformados em planos operacionais nos estados, municípios e instituições educacionais (CARVALHO, 1993).

No que se refere a sua organização, o documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994 é constituído por um sumário, uma seção de apresentação, uma seção de introdução, seis capítulos e um eixo de bibliografias. Na apresentação, o documento elucida quem participou do processo de discussão da Política, quem coordenou os trabalhos da sua elaboração, durante 1993, e quem é o público-alvo da Política. Ademais, na apresentação do documento também é anunciado que se entende por Política Nacional de Educação Especial

a ciência e a arte de estabelecer objetivos gerais e específicos, decorrentes da interpretação dos interesses, necessidades e aspirações de pessoas portadoras de deficiências, condutas típicas (problemas de conduta) e de altas habilidades (superdotadas), assim como de bem orientar todas as atividades que garantam a conquista e a manutenção de tais objetivos (BRASIL, 1994, p. 7).

e que se tem a expectativa de, com a referida Política, elevar-se o número de matrículas em pelo menos 25% do total da população que compõe o público-alvo da ação da educação especial²⁷.

²⁶ Os órgãos a que se refere Carvalho (1993) são Organizações Governamentais (a rede escolar governamental e a Coordenadoria para Integração da Pessoa com Deficiência) e Organizações Não-Governamentais (incluídas as APAES aqui), conforme exposição em seu artigo “*A Política de Educação Especial no Brasil*”, publicado na Revista Em Aberto, n. 60, de 1993, e a exposição apresentada por Marcos J. S. Mazzotta (2011).

²⁷ No documento da Política Nacional de Educação Especial, faz-se referência a uma demanda estimada de 10% da população como aquela que deveria constituir o alunado da educação especial, sendo que destes, naquele momento de publicação da Política, apenas 1% recebia atendimento educacional (BRASIL, 1994). No ano de publicação da Política Nacional de Educação Especial (1994) não houve divulgação de Censo

Na introdução do documento, aparece a relação entre o processo de democratização e a área da educação especial naquele contexto, anunciando-se algumas motivações e aspirações que emergem dessa relação e que serão analisadas a seguir. Além disso, é na introdução que é apresentada a fundamentação política e legal da Política Nacional de Educação Especial – Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Plano Decenal de Educação Para Todos (MEC) e Estatuto da Criança e do Adolescente - e que é anunciado como está organizado o documento.

O capítulo I aborda a revisão conceitual das principais terminologias da área da educação especial e que constituem e definem a Política. Aparecem conceitos como “alunado da educação especial”, “crianças de alto risco”, “educação especial”, “estimulação essencial”, “incapacidade”, “integração”, “integração escolar”, “normalização”, “pessoa portadora de deficiência”, “pessoa portadora de necessidades educacionais especiais”, “potencialidade”, “reabilitação”, e das modalidades de atendimento educacional, porém, não é apresentado como item integrante dessa revisão conceitual o conceito de deficiência. Esse silêncio será discutido na análise da próxima sessão.

O capítulo II se ocupa de uma exposição analítica da situação da educação especial no Brasil nas duas décadas que antecedem o documento, bem como da identificação das dificuldades a serem enfrentadas naquele momento. Entre os vários elementos que são apresentados, destaca-se a referência à relação histórica entre a trajetória da educação especial e a evolução nas conquistas dos direitos humanos no Brasil. Vale registrar que a sistematização das principais dificuldades no âmbito estrutural da sociedade e no âmbito específico da educação especial, exposta no fechamento desse capítulo, é feita sem uma organização sistemática e de forma repetitiva, prejudicando a identificação de como são compreendidas as relações entre elas.

No capítulo III são apresentados os fundamentos axiológicos da Política. Ou seja, os valores e princípios que alicerçam a Política e que orientam o trabalho educacional com o público-alvo da ação da educação especial. Destarte, são apresentados o princípio da normalização, o princípio da integração, o princípio da individualização, o princípio sociológico da interdependência, o princípio epistemológico da construção do real, o

da Educação Básica, tampouco foram encontrados os dados de matrícula da educação especial e de estudantes com deficiência referentes àquele ano. Contudo, pode-se ter como referência os dados de 1996, em que haviam 291.521 alunos matriculados, sendo 52,83% dessas em espaços públicos e 47,17% em espaços privados; do total de matrículas nos atendimentos especializados, 106.420 estavam em classes especiais, 73.716 em outros, 43.556 em salas de recursos, 38.730 em oficinas pedagógicas, 15.623 em educação precoce e 13.476 em classes comuns com apoio especializado; em termos de níveis de ensino, do total de matrículas, 78.948 eram na pré-escola, 118.575 eram no fundamental e 3.619 no médio (REBELO, 2016).

princípio da efetividade dos modelos de atendimento educacional, o princípio do ajuste econômico com a dimensão humana e o princípio da legitimidade como constitutivos dessa fundamentação axiológica.

O capítulo IV é bem conciso, ocupando-se apenas da apresentação do objetivo geral da Política Nacional de Educação Especial como:

fundamentação e orientação do processo global da educação de pessoas portadoras de deficiências, de condutas típicas e de altas habilidades, criando condições adequadas para o desenvolvimento pleno de suas potencialidades, com vistas ao exercício consciente da cidadania (BRASIL, 1994, p. 45).

No capítulo V, são apresentados os objetivos específicos da Política, sendo eles organizados em 45 itens que incluem procedimentos, condições, recomendações e objetivos. Deve-se registrar que são identificadas várias repetições de conteúdo escritas de formas distintas, especialmente no que se refere à garantia de ambiente, materiais e recursos que possibilitem a participação do público-alvo da política nas atividades escolares, bem como que diversos itens que constam como objetivos específicos se anunciam como questões bastante amplas, como o que se refere à “integração dos portadores de necessidades especiais à sociedade” (BRASIL, 1994, p. 49-50).

O capítulo VI se ocupa das Diretrizes Gerais. Essas são apresentadas em 36 itens que detalham as orientações que visam configurar a educação especial. As temáticas que se destacam entre os elementos que compõe as diretrizes gerais da Política Nacional de Educação Especial de 1994, anunciadas nesse capítulo, são o foco nos recursos e serviços a serem oferecidos para o atendimento educacional dos sujeitos público-alvo da política e as relações entre o setor público e o setor privado na garantia da oferta desse atendimento educacional. Por fim, o documento é fechado com a exposição das bibliografias tomadas como referências para a elaboração do texto da Política.

5.3. Análise do documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994

Para iniciar a discussão sobre a Política Nacional de Educação Especial de 1994, identificamos quais são os valores, as motivações e as aspirações que são expressas pelos enunciados e pelos silêncios do documento. Em seguida, trazemos para o diálogo os conceitos, os princípios e as concepções que orientam a política. Depois, indicamos as formações discursivas do documento, seus interdiscursos e para quais intradiscursos elas apontam. Na sequência, discutimos qual discurso político representa e sustenta a política de 1994. Por fim, exploramos como os discursos enunciados e enunciáveis no documento produzem sentidos entre os sujeitos envolvidos no ciclo da política, em especial, no seu público alvo.

Faz-se necessário registrar que não há uma exposição explícita sobre esses elementos no texto da política, portanto, o que apresentamos é resultado do movimento de interpretação realizado a partir da consideração do contexto de influência e de produção de texto e das pistas que são apresentadas ao longo do documento. Conforme o referencial teórico-metodológico que orienta a pesquisa, trata-se de um movimento que se dá no nível simbólico, atuando na investigação do vestígio do possível apreendido entre o enunciado, o enunciável e a incompletude.

Tendo sido elaborado em um contexto de recente democratização política no país, o documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994 se fundamenta em valores democráticos, no sentido de inclusão social, política e econômica, e em valores de direitos humanos²⁸. Pode-se identificar o anúncio desses valores em diferentes passagens do texto da Política, mas destaco a referência aos valores de direitos humanos presente no Capítulo II, da Análise da Situação, em que é apresentado que a “história da educação especial no Brasil evidencia que sua trajetória acompanha a evolução da conquista dos direitos humanos” (BRASIL, 1994, p. 27), e o anúncio dos valores democráticos presente na introdução do documento na seguinte assertiva:

o papel da educação especial assume, a cada ano, importância maior, dentro da perspectiva de atender às crescentes exigências de uma sociedade em processo de renovação e de busca incessante da democracia, que só será alcançada quando todas as pessoas, indiscriminadamente, tiverem acesso à informação, ao conhecimento e aos meios necessários para a formação de sua plena cidadania (BRASIL, 1994, p. 9).

Destarte, na perspectiva democrática no sentido de inclusão social, a Política tem como valor a igualdade, a participação ativa de todos e todas e o respeito a direitos e deveres, conforme o enunciado:

Princípio da integração

A integração justifica-se como princípio na medida em que se refere aos seguintes valores democráticos:

- Igualdade: viver em sociedade tendo iguais direitos, privilégios e deveres, como todos os indivíduos.
- Participação ativa: requisito indispensável à verdadeira interação social.
- Respeito a direitos e deveres socialmente estabelecidos (BRASIL, 1994, p. 38).

O princípio busca expressar um sentido de reciprocidade que, porém, no encontro com a ideia de que “a integração envolve a **aceitação** daquele que se insere” (BRASIL, 1994, p. 38, grifo meu) e diante do silêncio sobre a dimensão da valorização da diferença “daquele

²⁸ Deve-se registrar que o entendimento acerca dos Direitos Humanos não é algo estático, mas algo que se constrói e se modifica com o tempo e com os contextos. Ademais, registra-se que há contradições internas das teorias dos direitos humanos. Além disso, é sabido que, a partir da descontextualização, a linguagem dos direitos humanos historicamente legitima práticas opressivas (CHAUI; SANTOS, 2013).

que se insere” como elemento enriquecedor, não se efetiva; entretanto, mantém um sentido de alargamento do espaço de vivência democrática.

A partir da referência dos direitos humanos de forma articulada à questão democrática, é possível identificar a não discriminação como um valor dessa Política que é enunciado em diferentes partes do texto. Faz-se necessário registrar, entretanto, que fazemos essa identificação interpretando o documento à luz do seu tempo, pensando no acúmulo do debate sobre os direitos humanos naquele momento histórico, diante daquela realidade social. Isso porque, para aquele contexto, o reconhecimento do direito à igualdade de direitos, deveres e participação social sem discriminações para pessoas com deficiência significava um avanço na garantia dos direitos humanos desses sujeitos. Porém, o texto apresenta, em seus enunciados, uma contradição com a perspectiva dos direitos humanos tal qual a compreendo, tendo em vista que restringe o direito ao acesso à sala de aula comum a alguns “tipos” de pessoas com deficiência.

Ademais, de forma contraditória à perspectiva dos direitos humanos tal qual a compreendemos nos dias atuais, a referida Política também expressa um valor normatizador sobre as diferenças individuais, identificável a partir dos silêncios que emergem entre o que é dito e o que não é. Esse valor atravessa diversos eixos do documento, mas se destaca na identificação dos sujeitos público-alvo da política, em alguns princípios que compõem os seus fundamentos axiológicos e em algumas de suas diretrizes gerais. No movimento de interpretação do documento, identificamos, nesse sentido, que fica enunciável um padrão de normalidade que orienta a política.

As motivações que orientam a Política Nacional de Educação Especial de 1994 dialogam com a questão democrática pujante no contexto em que se inseria. Nesse sentido, seus enunciados expressam como motivações a necessidade de atender aos interesses das pessoas que constituem o público alvo da política, assim como atender às exigências de uma sociedade em busca de democracia. Naquele contexto, a educação especial se inseria como um dos caminhos para assegurar o acesso à informação, ao conhecimento e aos recursos necessários para efetivação da plena cidadania das pessoas com deficiência (BRASIL, 1994).

Nos seus silêncios, porém, também emerge como motivação da referida política a necessidade de responder a demandas relacionadas ao papel da educação no novo modelo social de acumulação capitalista daquele momento histórico, o neoliberalismo. Com sua ênfase neo-economicista, a perspectiva neoliberal coloca a educação a serviço do desempenho do mercado e, assim, sua expansão potencializa o crescimento econômico. A educação, a partir dessa ótica, define-se como atividades de transmissão de conhecimentos

que qualificam para a ação individual competitiva na esfera econômica, especificamente, no mercado de trabalho (GENTILI, 1995). No contexto de produção de texto da Política, vivia-se uma busca pela inclusão de novos atores na dinâmica do mercado, tanto na condição de mão de obra qualificada como na condição de consumidores, e a inclusão no processo educativo era compreendida como essencial para isso.

Isso se mostra no texto a partir da interpretação dos sentidos de conceitos como “potencialidade”, apresentado no texto da Política como “predisposição latente no indivíduo que, a partir de estimulação interna e/ou externa, desenvolve-se ou aperfeiçoa-se, transformando-se em capacidade de produzir” (BRASIL, 1994, p. 23) – que assume uma mudança de visão sobre o valor e a possibilidade da produtividade da pessoa com deficiência (JANUZZI, 2012) e, no contexto socioeconômico em que se insere, constitui-se como um interdiscurso que remonta à teoria do capital humano²⁹, buscando possibilitar a formação de força de trabalho apta às demandas do setor produtivo.

Além disso, essa motivação também se expressa na interpretação do sentido de objetivos específicos como o “desenvolvimento de programas voltados à preparação para o trabalho” (BRASIL, 1994, p. 52), de diretrizes gerais como as de “desenvolver programas voltados para o preparo profissional de pessoas portadoras de necessidades especiais e sua integração na força de trabalho” e de “apoiar programas voltados para o preparo profissional das pessoas portadoras de deficiências, de condutas típicas e de altas habilidades, com vistas à sua integração na força de trabalho” (BRASIL, 1994, p. 57-58). Identifica-se em todas essas passagens do texto da Política uma associação à adequação da educação ao atendimento das novas características do processo produtivo e suas demandas, sobretudo, no que se refere às necessidades de mão-de-obra.

No que se refere à aspiração da política, também é possível identificar uma relação com o discurso democrático que se encontrava em efervescência naquele contexto, referindo-se à necessidade de auxiliar na garantia do exercício dos direitos e deveres de segmentos sociais que se encontravam à margem, discriminados, e que precisavam de ordenamento social específico para assegurar as condições desse exercício (BRASIL, 1994). As pessoas com deficiência, com condutas típicas³⁰ e com altas habilidades se encaixavam nessa

²⁹ Em sua reconstrução histórica, sob a perspectiva neoliberal, a teoria do capital humano tem como uma de suas premissas a definição da educação como um aparelho econômico, a partir de uma concepção de indivíduo como capital humano – que remonta sua construção na perspectiva liberal clássica. Essa teoria anuncia uma relação que tende a valorizar os efeitos da escolaridade e, portanto, da expansão do acesso à escolarização, diante das chances de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho (GENTILI, 1995).

³⁰ De acordo com a conceituação proposta no documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994, entende-se por “Condutas Típicas” as “manifestações de comportamento típicas de portadores de

condição de marginalização e discriminação na prática das interações humanas, conforme é enunciado na introdução do documento.

Pode-se inferir, também, que a própria orientação sobre as melhores formas de operacionalização da integração escolar por meio de um conjunto de diretrizes nacionais é uma das aspirações principais da política. Ademais, o documento da política de 1994 expressa a intenção de fomentar ações organizadas, articuladas e coordenadas entre os três níveis de governo e a esfera particular, bem como entre as áreas de ação social, saúde, educação, previdência, trabalho e justiça no que se refere ao atendimento do público alvo da educação especial. No mesmo sentido, insere-se a busca da continuidade de planejamento de ações, independente dos fatores internos de governo e de mudanças administrativas (BRASIL, 1994).

Pode-se identificar essas aspirações em passagens do documento como:

a) na introdução, no enunciado em que diz que “A Política Nacional de Educação Especial deverá inspirar a elaboração de planos de ação que definam responsabilidades dos órgãos públicos e das entidades não-governamentais, cujo êxito dependerá da soma de esforços e recursos das três esferas de Governo e da sociedade civil (BRASIL, 1994, p. 8);

b) nos objetivos específicos de “desenvolvimento de ações integradas nas áreas de ação social, educação, saúde e trabalho” e de “cooperação técnico-financeira racional e agilizada entre os sistemas estaduais e municipais de ensino, governamentais ou não” (BRASIL, 1994, p. 53);

c) nas diretrizes gerais de “assegurar, dentro dos diferentes órgãos governamentais e não-governamentais, a execução de mecanismos legais e funcionais que garantam, continuamente, articulações entre os diferentes níveis de planejamento educacional nas esferas federal, estadual e municipal, entre OGs e ONGs”, de “desenvolver ações articuladas e integradas, entre as áreas de educação, ação social, saúde e trabalho, para os processos de avaliação/acompanhamento, diagnóstico diferencial, atendimento educacional e preparação para o trabalho”, e de “integrar as ações dos vários níveis de planejamento educacional e administrativo nas esferas federal, estadual e municipal, sob a coordenação do MEC” (BRASIL, 1994, p. 57-58);

d) na análise da situação, na identificação das principais dificuldades da educação especial naquele momento, com o destaque da “insuficiência de ações organizadas,

síndromes e quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos que ocasionam atrasos no desenvolvimento e prejuízos no relacionamento social, em grau que requeira atendimento educacional especializado.” (BRASIL, 1994, p. 13-14).

articuladas e coordenadas entre os diversos níveis de planejamento nas esferas federal, estadual, municipal e particular, e entre as áreas de ação social, saúde, educação, previdência, trabalho e justiça” e da “descontinuidade dos planejamentos e ações, decorrentes de mudanças administrativas” (BRASIL, 1994, p. 30), a serem superadas por meio do estabelecimento de objetivos e diretrizes gerais da Política Nacional de Educação Especial de 1994, que deverá orientar a formulação de planos de ação.

O documento expressa como aspiração, ainda, a contribuição para a eliminação de desigualdades nas oportunidades educacionais decorrentes de “desequilíbrio” geográfico, social e econômico. Isso é enunciável a partir da compreensão de que “desigualdades nas oportunidades educacionais oferecidas em regiões, estados, zonas urbanas e rurais, decorrentes do desequilíbrio geográfico, social e econômico” (BRASIL, 1994, p. 31) se constituem como uma das principais dificuldades da educação especial que deve ser enfrentada e superada a partir de diretrizes nacionais, anunciadas pela Política Nacional de Educação Especial.

A contribuição na formação de professores e técnicos para atender estudantes público alvo da educação especial, a busca de adequação da rede física e de materiais escolares acessíveis, de estimular a criação de propostas educativas inovadoras e de auxiliar na informação da sociedade e da comunidade escolar sobre as necessidades especiais desses sujeitos também são aspirações expressas pelo texto da política, com perspectivas de qualificar o acesso, a permanência e as condições de trajetória das e dos estudantes (BRASIL, 1994). Além disso, aspira-se desfazer a resistência das escolas da rede regular de ensino para aceitar o alunado público alvo da educação especial, aumentando a oferta de acesso e possibilitando maiores condições de permanência a esses sujeitos (BRASIL, 1994).

Essas aspirações se mostram no texto no eixo de identificação das principais dificuldades que a educação especial tinha no contexto em que a Política foi elaborada, bem como nos capítulos do documento que versam sobre os objetivos específicos e sobre as diretrizes gerais. Na análise da situação, aparecem como dificuldades:

a) a “falta de divulgação das informações e esclarecimentos relativos às necessidades educacionais de portadores de deficiência, condutas típicas e altas habilidades, gerando desinteresse e resistência da maioria das escolas da rede regular de ensino para aceitar esse alunado” (BRASIL, 1994, p. 31);

b) o “despreparo dos docentes e técnicos das escolas regulares para atender o alunado da educação especial, provocado pela inadequação curricular dos cursos de formação de magistério, a níveis de 2º e 3º Graus” (BRASIL, 1994, p. 32);

- c) a “carência de técnicos para orientação, acompanhamento e avaliação da programação pedagógica a ser desenvolvida com o aluno” (BRASIL, 1994, p. 32);
- d) a “insuficiência de propostas inovadoras como alternativas educacionais e de divulgação das já existentes” (BRASIL, 1994, p. 32);
- e) a “inadequação da rede física e carência de material e de equipamentos para atendimento especializado, dificultando o acesso, a permanência e a trajetória do portador de deficiência na escola regular” (BRASIL, 1994, p. 32);
- f) a “desinformação da sociedade e da comunidade escolar sobre as necessidades especiais do alunado da educação especial, gerando atitudes inadequadas, que prejudicam a sua integração” (BRASIL, 1994, p. 32-33).

A partir dessa identificação, esses temas se movimentam no texto no sentido de integrarem 12 dos 45 itens anunciados como objetivos específicos da Política. São eles:

- a) o “apoio ao sistema de ensino regular para criar as condições de integração dos portadores de necessidades educativas especiais” (BRASIL, 1994, p. 50);
- b) a “organização de ambiente educacional o menos restritivo possível” (BRASIL, 1994, p. 50);
- c) o “provimento do sistema escolar com aparelhos específicos e recursos instrucionais e tecnológicos de apoio educativo” (BRASIL, 1994, p. 50);
- d) a “aquisição de material didático pedagógico moderno e suficiente” (BRASIL, 1994, p. 50);
- e) a “adequação da rede física quanto a espaços, mobiliário e equipamentos” (BRASIL, 1994, p. 50);
- f) a “eliminação de barreiras físicas, ambientais e culturais” (BRASIL, 1994, p. 50);
- g) a “oferta de condições pedagógicas aos portadores de deficiências sensoriais, para que tenham educação integral e se tornem mais independentes” (BRASIL, 1994, p. 50);
- h) a “oferta, aos portadores de deficiência física, de condições pedagógicas para vivenciarem situações que lhes permitam desenvolver níveis cada vez mais complexos de independência” (BRASIL, 1994, p. 50);
- i) a “oferta de livros falados e de livros didáticos em Braille para cegos, de material de leitura e escrita ampliados para portadores de visão reduzida e de aparelhos coletivos de amplificação sonora para surdos” (BRASIL, 1994, p. 50);

j) o “provimento do sistema escolar de mobiliário e de recursos tecnológicos para o processo ensino-aprendizagem do portador de deficiência física” (BRASIL, 1994, p. 50-51);

k) a “oferta de recursos pedagógicos adequados às necessidades dos portadores de deficiência múltipla” (BRASIL, 1994, p. 51);

l) a “conscientização da comunidade escolar para a importância da presença do alunado de educação especial em escolas da rede regular de ensino” (BRASIL, 1994, p. 51).

Aparecem também em 11 das 36 diretrizes gerais, quais sejam:

a) “produzir, em parceria com órgãos de ensino superior, amplo programa de formação e ou especialização de recursos humanos na área de educação especial” (BRASIL, 1994, p. 57);

b) “promover articulações com os conselhos estaduais de educação, para inclusão de disciplinas ou de itens em disciplinas do currículo, além de estágios em educação especial, na grade curricular dos cursos de formação de magistério a níveis de 2º e 3º Graus, bem como em todos os cursos superiores (3º e 4º Graus)” (BRASIL, 1994, p. 57);

c) “capacitar e apoiar recursos humanos do ensino regular para o atendimento educacional aos portadores de deficiências, de condutas típicas e de altas habilidades” (BRASIL, 1994, p. 58);

d) “apoiar o sistema regular de ensino para a integração dos educandos com necessidades especiais” (BRASIL, 1994, p. 58);

e) “melhorar a capacidade da rede física instalada, eliminando as barreiras arquitetônicas já existentes” (BRASIL, 1994, p. 59);

f) “assegurar aos profissionais e ou acadêmicos, estágio com atuação prática na área de educação especial, nas instituições educacionais” (BRASIL, 1994, p. 59);

g) “criar e ou fortalecer mecanismos alternativos de ensino à distância na formação e capacitação de recursos humanos para a área de educação especial” (BRASIL, 1994, p. 60);

h) “divulgar a educação especial, visando à conscientização da sociedade sobre as questões referentes às pessoas portadoras de deficiências, de condutas típicas e de altas habilidades” (BRASIL, 1994, p. 60);

i) “conscientizar e comprometer os seguimentos sociais, a comunidades escolar, a família e o próprio portador de necessidades especiais, na defesa de seus direitos e deveres (BRASIL, 1994, p. 60);

j) “garantir a produção de livros em Braille e falados, para pessoas portadores de deficiência da visão” (BRASIL, 1994, p. 60-61);

k) “estimular a implantação de propostas inovadoras” (BRASIL, 1994, p. 61).

Portanto, percebe-se, na interpretação do documento, que há uma coerência e linearidade na discussão acerca desses temas da formação de recursos humanos para atuação com o alunado da educação especial, da adequação física e de materiais didáticos e recursos pedagógicos, da necessidade de propostas educativas inovadoras, da importância de conscientizar e informar a sociedade sobre as necessidades especiais dos sujeitos que constituem o público-alvo da Política, e da imperiosidade da desconstrução das resistências das escolas regulares à aceitação do alunado da educação especial nesses três eixos que compõem o documento. Ou seja, a identificação deles como lacunas na educação especial naquele contexto produz efeitos na elaboração dos objetivos e das diretrizes da Política e, a partir disso, entende-se que se constituem como parte de suas aspirações.

Para identificar as concepções que fundamentam a Política Nacional de Educação Especial de 1994, temos como estratégia investigativa trazer ao debate os conceitos e princípios que são apresentados no documento como basilares da Política. Nesse sentido, buscamos, nos enunciados e no que é enunciável no texto a partir da análise do documento, discutir as inter relações entre conceitos e princípios, entendendo que esse movimento fornece pistas mais concretas sobre quais concepções se expressam e orientam as diretrizes engendradas pela Política.

Para além do que essas interrelações anunciam, é importante registrar que o compartilhamento de responsabilidade entre órgãos públicos e entidades não governamentais, bem como entre esforços e recursos das três esferas de governo e da sociedade civil, no que se refere à educação especial (BRASIL, 1994), é uma concepção presente no texto que atravessa o documento na sua íntegra. Esse é um marco importante de ser destacado, tendo em vista que essa concepção ao mesmo tempo aponta o papel do Estado como responsável pela educação especial e como ente garantidor do direito à educação das pessoas com deficiência, e mantém o protagonismo das instituições privadas filantrópicas na área educacional e em outros serviços (SILVA, 2017). Ademais, essa concepção delinea diretrizes que movimentam a Política num sentido de consolidação de parcerias público-privadas, representando um ponto de continuidade com a trajetória da educação especial brasileira até então, tomando como referência a literatura sobre história da educação especial no Brasil, destacando-se as produções de Mazzotta (2011), Bueno (1993) e Jannuzzi (2012).

O primeiro conceito que merece destaque é o de “educação especial”. Conforme o enunciado no texto, a educação especial deve ser entendida como um processo que objetiva o desenvolvimento das potencialidades das pessoas com deficiência, abrangendo todos os níveis e graus do sistema de ensino, devendo se integrar ao sistema educacional vigente (BRASIL, 1994, p. 17). Assim, pode-se dizer que esse conceito tal como é apresentado se aproxima de uma concepção de processo integral e permanente orientado ao desenvolvimento das pessoas com deficiência para sua formação cidadã.

Entretanto, deve-se destacar o silêncio nessa definição conceitual sobre a dimensão de mudança a ser provocada na escola por meio da educação especial, bem como o silêncio sobre a dimensão de responsabilidade conjunta de toda a escola sobre o alunado da educação especial. Esses silêncios somados à interpretação das diretrizes gerais em seu conjunto, apontam para uma concepção de educação especial como modalidade de educação escolar segmentada, não transversal e complementar, dos níveis e demais modalidades de ensino. Não se visualiza, portanto, uma concepção de educação especial como integrante e constitutiva de um projeto educativo de forma ampla, mas sim, como uma modalidade apartada da construção do projeto pedagógico para o todo.

Os conceitos de “pessoa portadora de deficiência” (BRASIL, 1994, p. 22), de “pessoa portadora de necessidades educacionais especiais” (BRASIL, 1994, p. 22), de “incapacidade” (BRASIL, 1994, p. 18) e de “reabilitação” (BRASIL, 1994, p. 23) apresentados no texto da Política se associam ao modelo médico de compreensão da deficiência, reconhecendo na lesão, na doença ou na limitação física ou sensorial a causa central das desvantagens vivenciadas pelos sujeitos público alvo da política. Dessa forma, anunciam uma concepção que responsabiliza os indivíduos marcados por estas diferenças pelas desigualdades sociais e educacionais a que estão submetidos, bem como pela superação de suas dificuldades. O “problema” e a “deficiência”, de acordo com essa concepção, estão nos sujeitos e não no contexto em que se inserem as suas interações, entrepostas por barreiras sociais, atitudinais e ambientais.

Essa concepção, anunciada pelos conceitos acima citados, dialoga com a ideia da existência de um padrão de “normalidade” que atravessa o texto da política e se manifesta de forma mais explícita nas definições dos conceitos de “estimulação essencial” e das modalidades de atendimento educacional (BRASIL, 1994, p. 17-21). A presença desse padrão de normalidade é apresentada, sobretudo, por meio de termos como “treinamento” e “evolução normal” que apontam para dinâmicas normatizadoras dos corpos, das formas e dos tempos de aprendizagem e desenvolvimento dos sujeitos público-alvo da política. Ademais,

a definição conceitual das modalidades de atendimento educacional expressa uma categorização dos sujeitos a partir desse padrão de normalidade, definindo a modalidade de atendimento educacional e o espaço adequado para o ensino/aprendizagem para os indivíduos de acordo com sua aproximação ou distanciamento desse padrão, tendo em vista seu “grau” de deficiência.

Nesse sentido, destaco a definição do conceito de “classe comum”, apresentado como

Ambiente dito regular de ensino/aprendizagem, no qual também estão matriculados, em processo de integração instrucional, os portadores de necessidades especiais que **possuem condições de acompanhar e desenvolver as atividades curriculares programadas do ensino comum, no mesmo ritmo que os alunos ditos normais.** (BRASIL, 1994, p. 19, grifos meus)

Isso manifesta o caráter restritivo do acesso ao direito à escolarização na classe comum e ao currículo padrão, bem como anuncia uma concepção de que os sujeitos público-alvo da educação especial são “não normais”. Outro destaque deve ser feito sobre a apresentação do conceito de “classe especial”:

Sala de aula em escolas de ensino regular, organizada de forma a se constituir em **ambiente próprio e adequado ao processo ensino/aprendizagem do alunado da educação especial** (BRASIL, 1994, p. 19, grifos meus).

Nela se expressa a ideia de que existe um lugar específico e diferenciado para o ensino/aprendizagem de estudantes da educação especial.

Merece atenção especial a discussão acerca do conceito de integração, que também se constitui como um princípio da Política. Em sua definição, destaca-se sua dimensão relacional, de processo e de reciprocidade (BRASIL, 1994, p. 18), que pode ser associada a uma concepção integracionista. Essa associação é reforçada pela definição do princípio que embasa filosófica e ideologicamente a integração, qual seja: a normalização, que se refere à normalização dos contextos em que as pessoas com deficiência se desenvolvem, oferecendo a essas pessoas modos e condições de vida o mais semelhantes possíveis às demais pessoas (BRASIL, 1994, p. 22).

Nesse sentido, o conceito e princípio de integração, assim como o conceito de integração escolar, apresentam uma visão em que se mantêm dinâmicas restritivas sobre a participação de sujeitos ditos sem condições de acompanhar as atividades curriculares do ensino comum, balizando-se por um padrão de normalidade acima referido. Isso posto, identificamos a integração e a integração escolar como conceitos e princípios que expressam uma concepção restritiva de garantia do acesso à escolarização e à aprendizagem das pessoas com deficiência. Essa afirmativa se fundamenta no entendimento de que esses princípios e

conceitos provocam a reafirmação da diferenciação de percursos e a manutenção de espaços substitutivos ao ensino comum (BAPTISTA, 2019).

Faz-se necessário registrar que, nesse sentido, esses conceitos engendram diretrizes que apontam para a não obrigatoriedade de matrícula, na rede regular de ensino em sala comum, de todas as pessoas que constituem o público-alvo da ação da educação especial. Dessa forma, movimenta-se a política num sentido de continuidade de uma trajetória em que a segregação das pessoas com deficiência do processo de escolarização se manifesta com predominância. Bueno (2011) aborda essa restrição como uma possível visão não linear da relação entre a pessoa com deficiência e a educação escolar. Essa questão merece destaque, ainda que, diante dos marcos políticos anteriores e para o contexto de elaboração da Política, a ideia de processo gradual de integração dos sujeitos público-alvo da educação especial no ensino regular tenha representado um avanço.

Entretanto, o documento da Política traz em seus enunciados outros elementos que são favorecedores do reconhecimento e de respeito aos diferentes tempos e modos de aprendizagem dos sujeitos na elaboração do atendimento educacional por meio do princípio da individualização (BRASIL, 1994, p. 39), que, articulado com o conceito de potencialidade (BRASIL, 1994, p. 23), evoca a ideia fundante da educação especial de que todas as pessoas podem aprender e se desenvolver. Essa concepção já vinha sendo anunciada por marcos normativos que precederam a Política Nacional de Educação Especial de 1994, sobretudo aqueles elaborados a partir de meados da década de 1980³¹, porém, assume maior força quando apresentada na Política que organiza as diretrizes nacionais para a educação especial.

Contudo, é importante registrar que, se por um lado o princípio da individualização é potente ao possibilitar um repensar para o planejamento de estratégias de ensino/aprendizagem, considerando as diferenças e especificidades dos sujeitos, seu encontro com o silêncio do texto sobre a relação entre as estratégias para o atendimento educacional das pessoas com deficiência e as estratégias de ensino-aprendizagem a serem desenvolvidas na sala de ensino comum pode alertar sobre uma lacuna que tem impactos significativos para o processo educativos dos sujeitos público-alvo da política. Essa lacuna pode se expressar mais no contexto da prática, no qual a ausência de uma definição nítida que oriente uma ação articulada e complementar entre o conjunto da escola, a sala comum e o atendimento

³¹ Alguns exemplos são o Plano Nacional de Ação Conjunta para Integração da Pessoa Deficiente, de 1986, e a Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, de 1992, conforme apresenta Marcos J. S. Mazzotta no livro “Educação Especial no Brasil – História e Políticas Públicas” (2011).

educacional especializado provoque dinâmicas de segmentação do processo educativo das pessoas com deficiência.

Outro princípio a ser destacado pelo que provoca e a tendência que anuncia é o princípio sociológico da interdependência, que se fundamenta na ideia de que os sujeitos alvo da ação da educação especial, por suas características, “exigem, além do atendimento educacional, outras práticas nas áreas sócio-médico-psicológicas” e que “deve-se valorizar parcerias envolvendo educação, saúde, ação social e trabalho” (BRASIL, 1994, p. 39). Isso porque seu enunciado marca a presença de uma aproximação com a tendência de configuração da educação especial no campo terapêutico, o que representa um ponto de continuidade, em certa medida, com os marcos legais e normativos anteriores à Política, e não centrada no campo pedagógico³².

É possível identificar uma concepção democrática e de reconhecimento por meio dos princípios de legitimidade e do ajuste econômico com a dimensão humana. O primeiro, refere-se à busca da participação dos sujeitos que são público-alvo da política, ou de seus representantes legais, no processo de formulação das políticas públicas, programas e planos voltados aos mesmos (BRASIL, 1994, p. 41). O segundo, refere-se ao reconhecimento do valor da dignidade das pessoas com deficiência, orientando que as relações custo-benefício na educação especial não prevaleçam sobre a dimensão de cidadania dos sujeitos público-alvo da política (BRASIL, 1994, p. 40).

O princípio epistemológico da construção do real, entretanto, anuncia, de certa forma, uma contradição com o princípio acima citado, ao dispor sobre a necessidade de conciliação entre o que é necessário fazer para atender às aspirações e interesses das pessoas com deficiência e a aplicação dos meios disponíveis (BRASIL, 1994, p. 40). Seu enunciado, por um lado, abre espaço para justificar o não atendimento das demandas necessárias à efetivação da escolarização dos sujeito alvo da ação da educação especial; por outro lado, anuncia o espaço para as opções políticas orientarem a dimensão da integração, pré-definindo que nem todos os sujeitos estarão incluídos neste processo e, mais uma vez, reiterando uma concepção restritiva na Política, conforme depreende-se da passagem

Nem sempre as condições conjunturais permitem desenvolver ações que atendam a todas as necessidades do alunado. Portanto, em respeito às diferenças individuais e às circunstâncias sócio-políticas e econômicas, é preciso “construir o real”, sempre visando a médio e longo prazos o atendimento a todas as necessidades do alunado da educação especial (BRASIL, 1994, p. 40).

³² Aqui, tomo como referência de análise os estudos de Marcos J. S. Mazzotta em “Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas” (MAZZOTTA, 2011), em que aborda a predominância da dimensão diagnóstica que caracteriza a abordagem terapêutica da educação especial em marcos legais e normativos anteriores à Política Nacional de Educação Especial de 1994.

O destaque dos princípios, conceitos, concepções é importante para identificarmos as tendências que, em função de aspectos presentes, marcam o texto e fundamentam a política, bem como as ausências e silêncios que também anunciam lacunas, contradições ou intenções não ditas. Esse movimento é relevante porque princípios, conceitos e concepções são pilares estruturantes que orientam as diretrizes gerais da política e fornecem pistas sobre possíveis movimentos a delinear sua trajetória. Além disso, a partir desses elementos, podemos observar quais formações discursivas se anunciam no texto do documento, produzindo sentidos e constituindo os discursos políticos que dão sustentação e representam a Política Nacional de Educação Especial de 1994.

Nesse sentido, percebe-se que o texto da Política traz como seus interdiscursos³³ a ideia de democratização da sociedade e de igualdade de oportunidades, de direitos e de deveres; um ideário neoeconomicista na educação, bem como a ideia de necessidade de uma “cooperação” entre organizações governamentais e não governamentais para garantia da oferta do atendimento educacional ao alunado da educação especial; e a ideia de que há um padrão de normalidade em que se referenciam um conjunto de definições, assim como que a deficiência imputa aos sujeitos limitações, capacidades limitadas ou incapacidades para suas atividades e interações sociais e educacionais. A partir disso, engendra-se uma interdiscursividade que delinea a formação discursiva da Política expressando cinco eixos de discurso como estruturantes da sua matriz de sentidos:

a) o discurso democrático, que anuncia a ideia de participação ativa do público-alvo da educação especial na sociedade e nos processos de discussão das políticas que lhes dizem respeito;

b) o discurso da cidadania, que apregoa a igualdade de oportunidades, de direitos e de deveres;

c) o discurso da valorização das diferenças, que manifesta a necessidade de individualização do atendimento do alunado da educação especial;

d) o discurso capacitista, que organiza e estrutura a visão de limitação, capacidade limitada e/ou incapacidade tomando por base um padrão de normalidade e de homogeneidade dos sujeitos;

e) e o discurso neoliberal que indica a relação entre a educação e a preparação para o mercado de trabalho, visando aumentar a competência e produtividade em um mercado

³³ São os discursos que constituem as formações discursivas. São baseados em saberes e ideias que existem antes do sujeito e se reconstróem sob novas condições de produção.

competitivo, assim como aponta para a descentralização da responsabilidade pelas políticas e ações vinculadas à educação especial e para a privatização do investimento público a subsidiá-las.

Essa é a matriz a partir da qual são produzidos efeitos de sentido diversos, assim como os sentidos entre os sujeitos envolvidos no ciclo da Política. Destaco os que identifico como principais por terem possíveis efeitos de maior relevância para a implementação da Política e para o contexto da prática. O primeiro efeito de sentido a ser destacado é de que a deficiência representa uma dimensão de “problema” que está nos sujeitos e não nos contextos que os circundam. O segundo é de que a condição de deficiência, assim como a ênfase na lesão e a centralidade da base diagnóstica determinam “limitações” e/ou “incapacidades” de alguns sujeitos a se desenvolverem plenamente, condicionando seus percursos e confirmando a tese de fracassos escolares. Em consonância com esses, o terceiro efeito de sentido a ser destacado é ideia de que é preciso propor estratégias e ações que possibilitem o “treinamento” desse alunado buscando sua “evolução” para uma condição de vivência e participação na sociedade o mais próximo do normal possível, tomando-se como referência um padrão ideal de normalidade.

Ademais, destaca-se o efeito de sentido de que a escolarização das pessoas com deficiência depende de espaços, de métodos, de técnicas e de profissionais específicos que são determinados a partir do “grau” e da “categoria” de deficiência dos sujeitos. O último efeito de sentido destacado se refere à dimensão da formação de professores, de que há um tipo específico de formação técnica para se estar preparada/o para trabalhar com o alunado da educação especial, engendrando um sentido nas/os profissionais da educação de que não estão preparadas/os e/ou não são capazes de serem parte do atendimento educacional desses sujeitos.

Por fim, a análise do documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994, constituída por meio de um movimento de interpretação dos seus enunciados, dos seus silêncios e do que é enunciável, permitiu identificar uma tríade que conforma a base estruturante política e filosófica da Política, qual seja: a normalização, a integração e a individualização. Retomando os discursos que compõem a formação discursiva do documento, podemos associar o primeiro pilar dessa tríade ao discurso da cidadania, o segundo ao discurso democrático e o terceiro pilar ao discurso de valorização das diferenças. Os três pilares, por sua vez, associam-se ao discurso capacitista e são definidos, também, pelo discurso neoliberal.

Algumas questões emergem ao observar as proposições anunciadas por essa tríade: qual é o tipo de igualdade que se pretende assegurar para esses sujeitos? Como garantir a condição cidadã promovendo uma cidadania limitada? Qual tipo de participação ativa é essa que se propõe? Para quem? Em quais espaços e em quais processos? Em quais condições?

6. A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA DE 2008, CONTEXTOS, CONCEPÇÕES E CONCEITOS

“Verdades absolutas sobre o aprender e o ensinar precisam ser desaprendidas para que sejam encontrados caminhos que deem conta da diferença de todos nós.” (Maria Teresa Eglér Mantoan).

Embalados pelas pistas que se anunciam nos movimentos da política de educação especial no início do século XXI, um tempo de mudanças no Brasil e seu entorno, investigamos o novo, continuidades e rupturas. Dessa forma, neste capítulo será apresentada e discutida a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), que foi publicada em 2008, durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Visando compreender o processo em que essa política se insere de forma mais ampla, partimos do contexto de influência e abordamos o contexto de produção de texto e seu processo, especialmente no sentido de identificar quais são as mudanças e os movimentos políticos que constituem o pano de fundo da elaboração dessa política pública, quais grupos de interesse atuam nesses contextos e, assim, movimentam, disputam e dão forma à Política, bem como quais são os principais embates e disputas que configuram o processo de formulação da PNEEPEI.

Nesse sentido, busca-se, também, trazer à tona os marcos políticos e normativos que influenciaram a Política e que produziram efeitos no processo da sua formulação. Ademais, será apresentado como está organizado e quais são os elementos que constituem o documento da PNEEPEI e se analisará o seu texto, com o objetivo de identificar os discursos políticos que dão significado ao documento e que sustentam politicamente o conjunto de diretrizes nacionais que essa Política anuncia, destacando a concepção, os conceitos e os princípios que a fundamentam. Buscar-se-á, ainda, identificar como os discursos enunciados no texto produzem sentido entre os sujeitos envolvidos no ciclo da Política. Por fim, analisaremos os pressupostos definidores da Política, anunciado por suas diretrizes, tendo em vista identificar pontos de ruptura, de inovação e de continuidade em suas orientações.

O capítulo está organizado em três seções que buscam uma abordagem holística da discussão sobre a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, entendendo que o todo que a constitui é essencial para compreensão dos elementos que a fundamentam e para a análise da orientação de suas diretrizes. A primeira seção traz uma síntese do cenário político, econômico e social que marca o contexto de influência da Política, iniciado com uma breve recuperação do processo da chamada Onda Rosa, período

de ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina impulsionados pela mobilização popular nas lutas antineoliberais, que aponta para a ascensão regional de uma agenda política e social pautada no fortalecimento do papel do Estado, na garantia de direitos sociais e de serviços públicos, entre eles o direito à educação, bem como na consolidação da democracia e de uma cultura de direitos humanos. Ademais, são recuperados os efeitos dessas mudanças das dinâmicas nacionais dos países e em sua agenda para as políticas sociais.

Essa contextualização tem continuidade com a recuperação da ascensão do paradigma antineoliberal no âmbito nacional em suas dimensões econômica, política e social. Na sequência é apresentado o Projeto Nacional de Desenvolvimento³⁴ que se propõe a partir de então, com ênfase na redução de desigualdades e na inclusão social, destacando seus efeitos na agenda social e na agenda para a educação brasileira. Em seguida, busca-se uma apresentação da configuração da gestão do MEC entre 2003-2006, com ênfase na orientação geral da política educacional, na constituição da perspectivada educação inclusiva e na educação especial nesse contexto.

Na segunda seção, abordaremos o contexto de produção de texto e como se desenvolveu o processo de formulação da nova política de educação especial brasileira. Para isso, trazemos para o diálogo três políticas que compõem a agenda educacional daquele período e que consideramos que têm relações essenciais com o processo de formulação do texto PNEEPEI, são elas o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade.

Ademais, abordamos o papel que a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) teve no sentido de anunciar, mundialmente, um movimento de mudanças conceituais, paradigmáticas e atinentes ao plano dos princípios nos debates a respeito da deficiência e como essas mudanças influenciam as concepções de educação e de políticas públicas para as pessoas com deficiência a partir de então. Também discutiremos o processo de formulação da política de forma ampla, envolvendo o movimento de promoção do debate nacional sobre inclusão e educação inclusiva até a organização e papel do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 555/2007 do MEC para elaborar o texto da nova política.

³⁴ Ressalvamos que o termo Projeto Nacional de Desenvolvimento não deve ser confundido com os PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento) da ditadura civil-militar.

Por fim, na terceira seção, primeiramente, apresenta-se o documento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, destacando como está organizado, quais são os elementos e os debates que o constituem; em seguida, iremos discutir a análise da PNEEPEI, visando a apresentar os fundamentos sobre os quais ela se constitui, bem como destacando os conceitos, valores, princípios e concepção que podem ser identificados em suas diretrizes. Na análise, são considerados os discursos que sustentam a Política e que produzem sentidos entre os sujeitos envolvidos no ciclo da política, tendo em perspectiva identificar como estes seriam indícios de possíveis alterações ou continuidades na trajetória da escolarização das pessoas com deficiência no país.

6.1. Um cenário de sementeira: o contexto de influência da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva

“as próprias mudanças e revoluções sociais, ao se realizarem, modificam as pessoas e os povos que as realizam, assim como as circunstâncias nacionais e as condições exteriores em que os acontecimentos ocorrem.” (Nils Castro)

Para delinear o cenário em que se constitui o contexto de influência da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva é importante considerarmos brevemente uma dimensão da economia política internacional, vinculada ao debate regional da virada do século, que produziu efeitos importantes sobre o contexto político brasileiro. Diversos estudos apontam para as relações de influências globais e internacionais nos processos nacionais de formulação de políticas públicas, especialmente no âmbito da educação, por meio do fluxo de ideias ou por meio da imposição ou recomendação de políticas por agências multilaterais (BALL, 1998; BALL, 2001). Nesse sentido, compreendemos que os processos políticos internos estão inseridos em dinâmicas e processos políticos mais amplos, seja como parte de um mesmo fluxo ou como ambiente de resistência.

É no contexto de influência que os conceitos vão adquirindo legitimidade e vão delineando os discursos políticos que sustentarão as políticas, assim como, é nesse contexto que os “grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (MAINARDES, 2006, p. 51). Dessa forma, vale iniciarmos este capítulo resgatando os movimentos que emergiram no fim dos anos 1990 na América Latina e, especialmente, na América do Sul, no sentido de contestação à prescrição neoliberal e que foram sementes de um novo ciclo na agenda política e social de diversos países, entre eles, do Brasil; assim como, engendraram novos conceitos e concepções nas políticas sociais e nas políticas educacionais.

6.1.1. Onda Rosa: uma virada na América Latina, nova agenda política e social na região e efeitos nas dinâmicas nacionais

"lutar por outra forma de dominar esses fenômenos (globalização e crise), para com isso globalizar a equidade entre as pessoas, a justiça, a cooperação e a solidariedade. E assim lutar contra a apropriação das riquezas e dos progressos mundiais por uma pequena minoria e contra a consequente marginalização e empobrecimento da imensa maioria das nações e povos."(Nils Castro)

Referenciando-nos na noção Batesoniana de “contexto”, podemos dizer que a emergência de lutas populares antineoliberais constituíram o padrão através do tempo do fim da década de 1990 e início dos anos 2000 na América Latina, produzindo significados políticos no imaginário social que promoveram a ascensão de governos de esquerda e centro esquerda na região, a chamada “Onda Rosa”. Nesse período, os países latinoamericanos foram sendo acometidos por desestabilizações e crises políticas, de governabilidade, econômicas e sociais que foram produto, sobretudo, da adoção do receituário neoliberal como projeto político pelos seus governos.

Sob o pano de fundo de democracias de baixa intensidade³⁵, elitistas e procedimentalistas, com Estados que haviam sido retirados da regulação da economia e da redistribuição de riquezas e de renda, os países latinoamericanos foram palco da emergência de lutas anticapitalistas e anticoloniais que colocavam na agenda política a questão da justiça social e a insatisfação com a democracia neoliberal (SANTOS, 2010). Essas mobilizações sociais, em meio às crises múltiplas que assolavam os países, foram propulsoras de uma insatisfação social com as políticas neoliberais impulsionando plataformas eleitorais centradas na redistribuição de renda e de riquezas, conduzindo, assim, partidos e líderes de esquerda e centro-esquerda ao poder por via democrática³⁶.

³⁵ Em sua gramática da democracia, Boaventura de Sousa Santos chama de democracia de baixa intensidade aquela que se vincula à concepção hegemônica de democracia, a democracia liberal, com reduzidos espaços de participação social. Ver mais em “A gramática do tempo: para uma nova cultura política”, (SANTOS, 2006).

³⁶ A Venezuela abriu esse ciclo com a vitória de Hugo Chávez em 1998. Em seguida, em 2000, o candidato Ricardo Lagos, da coalizão de centro-esquerda, Concertação Democrática, ganhou as eleições no Chile. O Brasil entrou nesse processo em 2002, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), apoiado pelo conjunto dos partidos e forças de esquerda. Em 2003, na Argentina, elegeu-se Néstor Kirchner, da ala mais progressista do peronismo. No Uruguai, a Onda Rosa chegou, em 2004, com a eleição de Tabaré Vasquez, candidato do conjunto das esquerdas do país, a Frente Ampla. No ano seguinte, é a vez da Bolívia, onde foi eleito Evo Morales representando um movimento indigenista e popular, organizado no Movimento ao Socialismo (MAS). Em 2006, partidos de esquerda e centro-esquerda ganharam as eleições na Nicarágua, com Daniel Ortega, no Chile, com Michelle Bachelet mantendo a Concertação Democrática no poder, e, no Equador, Rafael Correa foi eleito impulsionado pela liderança de um amplo movimento popular.

Foi a partir da designada Onda Rosa que surgiu e se estabeleceu uma nova agenda política e social na América Latina, especialmente na América do Sul, priorizando compatibilizar crescimento econômico com inclusão social em modelos baseados em investimentos públicos para o combate à pobreza, às desigualdades e para a indução do desenvolvimento. Os novos governos eleitos nesse movimento e o clima que se propagou na região abriram espaço para a afirmação de agendas internas de desenvolvimento econômico e social pautadas no fortalecimento do papel do Estado na garantia de direitos sociais e de serviços públicos, entre eles, o direito à educação.

Nesse sentido, os governos populares e progressistas que ascenderam, com destaque para o Brasil, substituíram um discurso de adesão submissa à globalização neoliberal pela crítica à globalização assimétrica (VIZENTINI, 2008). Com isso instituíram um movimento regional de contenção da tríade estruturante do neoliberalismo - financeirização, ampliação da desigualdade e corrosão da democracia - por meio da construção de projetos populares e de estado de bem estar-social, bem como pela alteração da natureza da relação entre os países da região e da região com o centro do sistema interestatal capitalista, além da adoção de programas de integração voltados à soberania e a um modelo de desenvolvimento regional antissistêmico (SOUZA, 2014).

Produzem-se, assim, efeitos nas dinâmicas nacionais desses países que definem as condições de avanços no sentido do cumprimento do papel do Estado na garantia de direitos sociais, por meio de novas coalizões de classe no processo dirigente da política nacional e de novos pactos sociais. No Brasil, em 2003, iniciava-se um governo de centro-esquerda com Luiz Inácio Lula da Silva, primeiro presidente oriundo das classes populares. Representando, também, esse movimento de enfrentamento à agenda neoliberal na região e na política nacional, o novo governo anunciou seus fundamentos a partir de um paradigma antineoliberal que provocou contornos de mudança nas dimensões econômica, social e política do país.

Do ponto de vista econômico, adotava-se uma perspectiva distintiva em relação ao governo antecessor, buscando-se sintonizar objetivos econômicos e sociais, associando crescimento econômico à busca de maior justiça social. Nesse sentido, foi adotada uma agenda econômica comprometida com políticas de retomada do papel do Estado em funções de indutor de desenvolvimento e crescimento econômico, políticas de distribuição de renda e, com isso, políticas de fortalecimento do mercado interno (BIANCARELLI, 2014). É importante registrar, contudo, a manutenção do compromisso com a sustentação do tripé

macroeconômico³⁷ que havia marcado a política econômica do governo antecessor (POCHMANN, 2011).

Na perspectiva social, instaurou-se uma nova relação com os movimentos sociais, com maior abertura ao diálogo com suas lideranças e pautas de reivindicações no processo de construção de agenda e de formulação de políticas públicas; desenvolveram-se novas dinâmicas de interação Estado-sociedade; foram reinterpretadas rotinas de comunicação; e buscou-se inovar as formas de negociações entre atores estatais e movimentos sociais. É importante registrar que essas mudanças na relação e nas dinâmicas de interação do Estado com os movimentos sociais variou em diferentes setores de políticas públicas, dependendo tanto do padrão histórico de relações Estado/movimento em cada setor como da natureza e perfil da presença de participantes e aliados dos movimentos sociais nos postos-chave de condução de cada setor (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

Com um perfil social e político dos quadros do alto escalão do governo em que cerca de 45% de ministros eram participantes de movimentos sociais e sindicais, pode-se inferir que o governo Lula representou uma gama de interesses mais diversos (D'ARAÚJO, 2009, *apud* ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), além de ter, como efeito disso, possibilitado uma permeabilidade maior do Estado à influência de determinados grupos de interesse que, em momentos anteriores, estavam em condições de desvantagem na correlação de forças na disputa da agenda política. A educação é um setor em que esses efeitos se materializaram substantivamente como veremos adiante.

Sobre como esse processo de inovação nas dinâmicas de interação Estado-sociedade se desenvolveu, tomamos por referência a seguinte análise:

Ativistas que assumiram cargos na burocracia federal frequentemente transformaram agências governamentais em espaços de militância nos quais continuaram a defender bandeiras desenvolvidas previamente no âmbito da sociedade civil. No governo, tais ativistas buscaram construir e fortalecer espaços participativos formalizados, que até então se restringiam a âmbitos municipais. Mas eles também experimentaram outros canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil, tais como novas formas de negociação baseadas em protestos e outros encontros, menos públicos e mais personalizados, entre Estado e representantes de movimentos sociais. Em algumas áreas de políticas públicas, espaços participativos formalizados como conselhos e conferências tiveram papel central, enquanto em outros setores predominaram formas de interação menos formais (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326).

Sendo assim, instituiu-se um processo de participação da sociedade que combinou diferentes práticas, rotinas e formas. De modo geral, as possibilidades de acesso e influência

³⁷ Base de sustentação de uma política econômica fundamentada em: sistemas de metas de inflação, regime de câmbio flutuante e manutenção de superávits primários nas contas públicas.

dos movimentos sobre o Estado se alargaram, tendo variações de dimensão e intensidade de acordo com cada setor³⁸. Em termos de espaços participativos formalizados, foram criados conselhos nacionais de políticas públicas, fortalecidos aqueles pré-existentes, e foi estimulada a realização de conferências nacionais³⁹.

No que se refere à educação, no governo Lula, os espaços formalizados de participação foram ampliados e, inclusive, inaugurados, como as conferências setoriais e a Conferência Nacional de Educação, sendo elas mesmas resultado do atendimento à reivindicação histórica dos movimentos de que o Estado estivesse presente na discussão da educação junto dos movimentos sociais (DUARTE; SANTOS, 2014). Nesse sentido, pode-se dizer que, no âmbito da educação, buscava-se constituir espaços sociais democráticos de interlocução e diferentes instrumentos de planejamento da agenda e política educacional (LAGARES; ALMEIDA; SANTOS, 2018).

Ademais, é possível observar que a educação - e a educação especial especificamente - constituiu-se como um setor em que a presença de participantes ou aliados de movimentos sociais em órgãos centrais da gestão e espaços de condução nacional da política para a área⁴⁰ produziu efeitos de amplificação da incidência de pautas históricas dos movimentos na nova agenda política para a educação e nas políticas educacionais elaboradas a partir de então. Entende-se que, nesse processo, houve uma maior aproximação dos atores estatais a grupos de interesse de defesa da educação pública e da perspectiva da educação inclusiva.

Na dimensão política, os contornos de mudanças provocados pela perspectiva que se opunha àquela neoliberal e que fundamentava o novo governo brasileiro favoreciam compromissos com a busca da consolidação da democracia, ainda jovem, por meio de sua ampliação no sentido de participação social, como referido acima; assim como era anunciado um novo projeto nacional de desenvolvimento. Como parte desse movimento, o início do governo Lula foi marcado por uma forte campanha e política de combate à fome, representando o elemento simbólico que sinalizava a construção de um modelo

³⁸ É necessário registrar que as novas dinâmicas de interação Estado-sociedade e essa ampliação da permeabilidade do Estado aos movimentos sociais não significou, necessariamente, uma ampliação de acesso a direitos de cidadania em todas as áreas, tampouco representou o atendimento das agendas dos movimentos no curto prazo (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

³⁹ A contar os dois governos Lula, foram realizadas mais de 70 conferências de direitos e políticas públicas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014).

⁴⁰ Aqui, referimo-nos aos ex-ministros da educação, Tarso Genro e Fernando Haddad, o primeiro oriundo dos movimentos estudantil e social e o segundo vinculado ao movimento educacional, assim como à ex-secretária de educação especial, Cláudia Pereira Dutra, oriunda do movimento estudantil, educacional e vinculada ao movimento internacional de defesa da educação inclusiva.

socioeconômico alternativo e de resposta à crise da globalização neoliberal (VIZENTINI, 2008).

As condições para a implementação do novo projeto nacional de desenvolvimento estavam balizadas por uma estratégia de conciliação de classes firmada por meio de um pacto social que procurava deslocar parcela da burguesia nacional para a sustentação da retomada do papel do Estado na garantia de direitos sociais e na indução do desenvolvimento. Assim, conforme ressalta Paulo Fagundes Vizentini (2008, p. 104), o governo Lula

estava apoiado em um amplo leque de sustentação, do qual faziam parte as bases sindicais do PT, segmentos da classe média castigados pelo modelo econômico, setores das Forças Armadas, do Estado e políticos nacionalistas, além de empresários interessados em um mercado interno forte. Essa base incentivava a adoção de medidas capazes de reduzir o imenso déficit social legado pela era neoliberal, possibilitando a geração de empregos, a redução da criminalidade e da violência e o reforço de uma economia de produção.

Entretanto, é importante registrar que o novo governo não tinha maioria no Congresso Nacional, obrigando a conformação de alianças partidárias conservadoras em diversos aspectos, comprometendo algumas dimensões do projeto. Além disso, a correlação de forças no plano interno ainda era desfavorável, pois parcela da classe média e as elites, apoiadas pela mídia e por partidos conservadores, buscavam derrotar o governo e seu projeto para o país (VIZENTINI, 2008). Dessa forma, tinha-se uma frente política de sustentação do novo projeto nacional de desenvolvimento frágil e que impunha limites a avanços mais substantivos sobre as estruturas do Estado e sobre algumas esferas das políticas sociais. Inclusive em dimensões da política educacional isso pode ser observado, não tendo havido a interrupção da destinação de recursos públicos para o setor privado, e também o não avanço na adoção de perspectivas curriculares emancipadoras.

Em síntese, constitui-se um governo de coalizão em que os diferentes grupos de interesse se organizam para disputar sua agenda decisória, ainda que existisse uma orientação geral pautada no princípio do fortalecimento do Estado na garantia de direitos sociais. Esse cenário, para a educação, representa um terreno em que seguem ocorrendo disputas entre setores privatistas e setores estadistas nas arenas da formação da agenda, assim como para a educação especial. Contudo, a novidade, no que se refere à educação especial, é que grupos de interesse vinculados ao movimento político e debate filosófico da educação inclusiva assumem condições mais favoráveis nas relações com a institucionalidade e com atores

estatais do que as instituições especializadas⁴¹, em virtude das novas dinâmicas de interação Estado-sociedade mencionadas acima.

6.1.2. O novo Projeto Nacional de Desenvolvimento: Educação como condição, meio e objetivo do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades

O Projeto Nacional de Desenvolvimento que é anunciado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva e que se constitui, ao mesmo tempo, como cenário e como enredo da nova agenda política para a educação brasileira no início do século XXI é caracterizado como um projeto de desenvolvimento centrado na inclusão social, na democratização do Estado e das relações sociais, na diminuição da dependência externa e no fortalecimento da soberania nacional, orientado para a redução das desigualdades. Dois dos pressupostos sob os quais se constitui esse projeto evocam a prioridade da agenda social no movimento de reorganização econômica desse período e a posicionam numa dimensão de, ao mesmo tempo, reparação e afirmação de direitos sociais e de pilar do modelo de desenvolvimento a ser adotado.

O primeiro pressuposto é o de recuperação do papel do Estado⁴², tendo o alargamento da educação como parte desse processo, e o segundo é a opção pela ênfase nas políticas sociais, tendo o aumento das oportunidades educacionais por meio de uma nova agenda educacional como integrante desse movimento (POCHMANN, 2011). Assim, observa-se que o papel e o posicionamento da agenda social no novo projeto de desenvolvimento produziu efeitos sobre a agenda para a educação tanto na dimensão de conteúdo político, de diretrizes organizadoras, como de papel assumido no projeto nacional de desenvolvimento que se instaurou no país.

Esse projeto é concebido, no âmbito do partido dirigente da nova coalizão de governo - o Partido dos Trabalhadores (PT), tendo a educação como uma das condições fundamentais “para o desenvolvimento sustentável, a distribuição de riquezas e a soberania da nação, além de se constituir, a um só tempo, em meio e objetivo do desenvolvimento global e da diminuição das desigualdades” (BALDIJÃO, 2011, p. 8). A dimensão de constituição da educação como meio e objetivo da redução das desigualdades sociais pode ser observada na

⁴¹ É importante registrar que, ao longo da história da política de educação especial brasileira até então, as instituições especializadas estiveram diretamente vinculadas e com suas elaborações dirigindo as políticas dos órgãos gestores nacionais da educação especial (JANNUZZI, 2012).

⁴² Essa retomada do papel do Estado se deu por meio da recomposição das empresas e bancos estatais; da ampliação de funcionários públicos substituindo os terceirizados na execução das políticas de Estado; de ações públicas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Nacional de Habitação Popular “Minha Casa, Minha Vida”; da exploração de petróleo no Pré-Sal e do alargamento de serviços e políticas de saúde, educação, eletrificação, entre outros, conforme destacado por Márcio Pochmann (2011) em “Políticas Sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula”.

visão desse projeto de desenvolvimento nacional segundo a qual “o acesso às condições de produção do conhecimento, em todos os campos, é um direito sem o qual não poderá haver diminuição das desigualdades, superação da exclusão e produção de conhecimento” (BALDIJÃO, 2011, p. 12).

Ainda sobre a educação como meio de redução das desigualdades sociais, Oliveira (2009) ressalta seu papel como setor articulador na implementação de programas sociais dirigidos à população mais pobre e em situação de vulnerabilidade como o Bolsa-Família⁴³, o ProJovem⁴⁴ e o Primeiro Emprego⁴⁵. Assim, como política social, a educação também assumia tarefa na distribuição de renda e, muitas vezes, tinha papel relevante na seleção do público-alvo de programas sociais.

No que se refere à agenda para a educação, o projeto nacional de desenvolvimento que se estabeleceu nesse período anunciou a ênfase em políticas e programas voltados à democratização do acesso, à permanência e ao sucesso na educação básica e na educação superior, somado à melhoria da qualidade. Foram anunciadas, também, a ampliação progressiva de investimentos, a reformulação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental)⁴⁶ no sentido da sua expansão para toda a educação básica e a construção de um sistema nacional articulado e integrado, com gestão democrática (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002; BALDIJÃO, 2011).

Pode-se dizer que, nesse contexto, começaram a ser construídas políticas educacionais concebidas a partir dos pressupostos de um projeto político de não adesão subordinada às exigências capitalistas e da necessidade de avançar na concretização de novas práticas educativas situadas dentro de um campo mais amplo de lutas por transformação social (DUTRA, 2016). Nesse sentido, Oliveira (2009, p. 207) destaca a adoção de políticas orientadas a “recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as

⁴³ Programa (Lei 10.836/2004) de Redistribuição de Renda de maneira direta, implementado como primeira etapa do projeto de implementação da Renda Básica Universal (Lei 10.835/2004). Unificou uma série de benefícios sociais, expandindo a cobertura e os valores, e modificou a metodologia de concessão para facilitar o acesso.

⁴⁴ Programa (Lei 11.129/2005) Nacional de Inclusões de Jovens – ProJovem, instituído como Programa emergencial e experimental destinado a executar ações integradas para propiciar às/aos jovens brasileiras/os a elevação do grau de escolaridade visando à conclusão do ensino fundamental.

⁴⁵ O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens – PNPE visava estimular a contratação ou formação profissional de jovens entre 16 e 24 anos, cujas famílias ganhavam até meio salário-mínimo per capita e que não haviam tido experiência de trabalho formal previamente. O projeto contava com recursos federais para as empresas como contrapartida da contratação.

⁴⁶ Instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996 (EC/96); regulamentado pela Lei 9.424/96.

dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais”. Em consonância com isso, Delevati (2021, p. 79) ressalta que

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.

Em face desses movimentos, a organização das estruturas de gestão do Ministério da Educação (MEC) também experimenta algumas mudanças. Em sintonia com a entrada das políticas para promoção da diversidade e da inclusão na agenda governamental e com a preocupação em direcionar esforços políticos para assegurar o acesso à educação a populações historicamente excluídas dos espaços e processos educacionais, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). A educação especial, nesse contexto, mantém-se como Secretaria (SEESP) e, além de se ocupar da elaboração e condução das políticas para a área, tem a atribuição de promover a articulação, inter secretarias no âmbito do ministério e intersetorial com outros setores do governo, necessária para a execução da política de educação especial.

É possível observar que, nesse período, engendraram-se orientações gerais para as políticas educacionais do MEC a partir de uma visão integral e inclusiva da educação, que se afirmaram por meio de uma reinterpretação dos dispositivos constitucionais dando centralidade para a dimensão da educação para a cidadania como direito de todas as pessoas e devendo preceder à dimensão da educação para inserção no mercado de trabalho (BALDIJÃO, 2011; OLIVEIRA, 2009). Sendo assim, pode-se dizer que a educação inclusiva se inseriu de forma mais ampla na agenda educacional do governo e a nova perspectiva que se delineou na educação especial foi parte desse contexto, ainda que essa área possa ter assumido considerável destaque no que se refere ao debate e à promoção de uma política de educação inclusiva (PLETSCH, 2011).

Nesse sentido, passam a ser objeto de investimento político e financeiro do MEC, por meio da SEESP, a constituição de um conjunto de ações direcionadas às condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem de todas as e os estudantes na escola regular, engendrando um processo de reorganização da educação especial a partir do princípio constitucional do direito de todos à educação (BRASIL, 2016; DELEVATI, 2021; KASSAR; REBELO, 2018; KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019). É nesse contexto que são criados programas e políticas que precedem a PNEEPEI, porém, fazem parte do mesmo processo de

posicionar a educação especial no contexto de adoção da educação inclusiva como um dos pilares das diretrizes organizadoras da política educacional brasileira daquele período.

Dessa forma, Kassar (2011) destaca que, desde 2003, o governo Lula da Silva publicou documentos que anunciavam a construção de sistemas educacionais inclusivos como meta da política educacional nacional. A partir dessa meta, “o lugar da educação escolar de todas as crianças passa a ser a escola comum/regular e a educação especial passa a ser apresentada como complemento ou suplemento à escolaridade obrigatória” (KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019, p. 7). Sinalizava-se, assim, um movimento no sentido da perspectiva inclusiva e da adoção da visão dos direitos humanos para as políticas vinculadas à educação especial (CAIADO; LAPLANE, 2009; DELEVATI, 2021).

O programa que é definido por pesquisadoras/es da área como o “guarda-chuva” ou o condutor de outras ações e políticas orientadas à construção de sistemas de ensino inclusivos foi lançado em dezembro de 2003, denominado “Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade” (CAIADO; LAPLANE, 2009; LEODORO, 2008). Anunciado pelo MEC como um marco político na educação especial, a partir da promoção de escolas inclusivas (BRASIL, 2006), o Programa foi lançado no I Seminário Nacional de Formação de Gestores e Educadores da Educação Especial, cujo objetivo era disseminar as políticas públicas da Educação Inclusiva e apoiar o processo de implementação de sistemas educacionais inclusivos nos municípios brasileiros (DELEVATI, 2021), por meio da “formação e acompanhamento de docentes de municípios-polo para o desenvolvimento de práticas educacionais inclusivas nas salas de aula” (BRASIL, 2006, p. 3).

O Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade tinha em seu bojo de ações previstas a implementação de salas de recursos multifuncionais, em municípios-polo em escolas da rede estadual e o desenvolvimento do Projeto Educar na Diversidade (CAIADO; LAPLANE, 2009). Sua dimensão de formação envolvia dirigentes estaduais e municipais da educação⁴⁷ e era realizada em

seminários nacionais com a participação de representantes dos municípios-polo. Com os mesmos objetivos, numa ação multiplicadora, cada município-polo deve organizar cursos regionais com os representantes dos municípios de sua área de abrangência (CAIADO; LAPLANE, 2009, p. 305).

É importante registrar que o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade teve papel preponderante no processo de delineamento dos contornos que a política de educação

⁴⁷ Em 2006, o Programa contava com a participação de 144 municípios-polo que atuavam como multiplicadores para 4.646 municípios da área de abrangência, (CAIADO, LAPLANE, 2009).

especial foi assumindo no sentido da perspectiva inclusiva, tanto pela sua dimensão de formação e apoio aos sistemas de ensino no contexto de influência da PNEEPEI, como por ser parte da estratégia de enraizamento, junto às redes e sistemas de ensino, do debate sobre a política de educação inclusiva no processo de formulação do texto dessa nova Política, como será discutido adiante.

Entretanto, faz-se necessário registrar também que a implementação desse Programa contou com diversos limites como as formações rápidas e pontuais, a descontinuidade de equipes de diversos municípios, a redução dos espaços de troca de experiências e a inviabilidade de um acompanhamento efetivo dos municípios-polo sobre os municípios de sua abrangência, a restrição dos recursos financeiros, humanos e materiais (LEODORO, 2008; PLETSCHE, 2011). Além disso, podem ser destacadas contradições e tensões referentes à própria discussão conceitual sobre a inclusão, ao locus de atendimento ao aluno com deficiência, ao financiamento e às relações entre o público e privado; assim como, quanto às responsabilidades dos diferentes atores envolvidos no processo do programa (CAIADO; LAPLANE, 2009).

É interessante observar que a identificação da insuficiência de recursos financeiros para efetivação de algumas dimensões do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade dialoga com o registro feito por Delevati (2021) sobre a dimensão orçamentária da educação especial no MEC nesse período, em que, segundo a autora

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 (DELEVATI, 2021, p. 82).

Pode-se dizer que, em certa medida, essa dimensão orçamentária da disponibilização de recursos para a gestão das políticas vinculadas à educação especial, nesse contexto, colocava-se em contradição com o discurso e a elaboração de dispositivos políticos que orientavam para a construção de sistemas inclusivos. Isso porque a efetivação de uma política inclusiva exige o aumento do investimento público nas redes públicas de ensino.

Outro movimento importante de ser destacado no contexto de influência da publicação da PNEEPEI foi iniciado ainda em 2003, com o fomento à pesquisa sobre educação especial. Por meio da reformulação do PROESP/CAPES (Programa de Apoio à Educação Especial), numa parceria entre a SEESP e a CAPES, buscava-se incentivar e financiar o trabalho acadêmico na área da educação especial, contribuindo na produção de conhecimento e, também, na formação de professoras/es. Esse movimento de envolvimento

de pesquisadoras/es teria importante papel na atualização de conceitos, concepções e no apontamento de novas tendências de políticas públicas na área (DELEVATI, 2021).

No que se refere a outras políticas e programas de reorganização da educação especial no sentido de assumir contornos de uma modalidade transversal e da perspectiva inclusiva, é importante registrar, ainda, a regulamentação da Lei nº 10.436/2002, que dispunha sobre a Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), por meio do Decreto de nº 5.626/2005⁴⁸, e o Programa Incluir – acessibilidade na educação superior, também criado em 2005 (DELEVATI, 2021). Sobre a adoção dessas ações e dos direcionamentos assumidos pela gestão da SEESP na política de educação especial e no seu sentido de promoção e apoio da escolarização das pessoas com deficiência em salas comuns do ensino regular, Kassar (2011) ressalta as diferentes reações causadas na sociedade civil que apontam tensões e embates entre os diferentes grupos de interesse que buscam disputar os rumos da política na área.

Nesse contexto, diferentes atores sociais atuaram na proposição e na implementação da política de educação especial, constituindo grupos de interesse que polarizam o debate evidenciando disputas, sobretudo, a respeito de qual deve ser o espaço de atendimento educacional dos sujeitos alvo da ação da educação especial. No entanto, esse processo, muitas vezes, não favorecia o devido destaque à disputa sobre para onde devem ser direcionados os recursos públicos para garantia desse atendimento (KASSAR, 2011; KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019). Por um lado, alguns matizes de grupos de pessoas com deficiência (movimento da cultura surda) e instituições especializadas⁴⁹ privadas de caráter assistencial apontavam a precariedade da implantação do sistema inclusivo nesses termos; por outro lado, um grupo de interesse composto por movimentos de pessoas com deficiência e familiares, pesquisadoras/es do campo da educação especial, técnicos e assessores políticos do MEC, Ministério Público, o Movimento Inclusão Já e a Rede Inclusiva – Direitos Humanos no Brasil combatia a histórica atuação das instituições especializadas e defendia a perspectiva inclusiva, grupo esse que se fortaleceu naquele contexto sociopolítico (KASSAR, 2011; KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019).

Os movimentos de redirecionamento da educação especial a partir da perspectiva inclusiva anunciado pela SEESP e o MEC se expressa em indicadores de matrículas que demonstram um incremento de matrículas da educação especial num sentido mais geral nos

⁴⁸ O referido Decreto dispunha sobre a inclusão da disciplina de Libras nos currículos de formação de professores de nível médio e superior e regulamentava o processo de escolarização de estudantes surdos nas instituições federais de educação básica e superior.

⁴⁹ Destaca-se aqui o papel da Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos – FENEIS e da Federação Nacional das APAES – FENAPAES.

primeiros anos do governo Lula da Silva, passando de 448.601, em 2002, para 700.624 alunos em 2006; quanto à distribuição nas esferas pública e privada, nesse mesmo período, verificase um crescimento de 10% das matrículas nas escolas públicas e uma redução de 9,7% das matrículas nas escolas privadas, principalmente em instituições especializadas filantrópicas (BRASIL, 2008; KASSAR; REBELO, 2018).

Entretanto, as disputas e embates anunciados acima também se expressavam nos indicadores de matrículas e, mesmo com a mudança de tendência num sentido orientado às classes comuns do ensino regular, mantinham-se desafios grandes para a transformação dos sistemas de ensino. Em 2006, ainda se mantinha um maior número de estudantes alvo da ação da educação especial matriculados em classes e escolas especiais, cenário que só vai se modificar em 2008, quando, pela primeira vez, o número de matrículas em classes comuns superou aquele de matrículas em espaços de escolarização exclusiva como classes e escolas especiais (DELEVATI, 2021; KASSAR; REBELO, 2018).

É possível observar que o contexto de influência da PNEEPEI é marcado por movimentos de mudança em diversas dimensões, da economia política internacional da região a uma nova agenda governamental no país e no MEC, fatores que produzem efeitos indiretos e diretos na política de educação especial do período, entre 2003 e 2006 especialmente. Os contornos que essa política assumiu nesse contexto, com a afirmação da orientação da construção de sistemas educacionais inclusivos e os apoios às redes de ensino com essa finalidade, anunciaram uma tendência de mudança nos processos de escolarização das pessoas com deficiência no Brasil, mas mantiveram latentes tensões históricas da área, como o direcionamento dos recursos públicos. Todos esses movimentos compõem o cenário e ajudam a dar forma ao enredo da trama da constituição de um novo texto orientador de diretrizes nacionais para a educação especial brasileira que se efetivará com a formulação e publicação da PNEEPEI, processo discutido na seção subsequente.

6.2. Contexto de formulação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: tecitura de um processo

Nesta seção, traremos para o diálogo ações e decisões políticas, atores e atrizes sociais, dinâmicas, políticas e movimentos que consideramos serem fios relevantes na tecitura do processo de formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, observando como se configura o contexto de formulação do texto da Política, quais embates ou disputas ocorrem nesse contexto, e quais articulações são feitas para gerar o que veio a ser o texto da PNEEPEI e sua representação política. Registra-se que orientamos nossa análise compreendendo que os contextos e processos se constituem em um

movimento dialético permanente das políticas, não linear, sendo sempre multifacetados (BALL, 2011). Nesse sentido, também é importante registrar que o contexto de influência, discutido na seção anterior, e o contexto de formulação do texto se inter-relacionam, bem como se inter-relacionam com o contexto da prática (MAINARDES, 2006).

Do ponto de vista da dinâmica política governamental nacional, a efetivação da elaboração de um novo texto orientador de diretrizes nacionais para a política de educação especial brasileira foi inserida na agenda decisória no início do segundo governo Lula, reeleito em 2006. Vale registrar que, tendo em vista que na transição de projetos políticos do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Lula da Silva houve a formação de uma agenda de governo ampla, nem todo o seu conteúdo compôs a agenda decisória no primeiro mandato de Lula, o que Capella (2005) afirma ser natural no processo de formulação política, que encontra limitações temporais, materiais e políticas. Sendo assim, um conjunto de temas presentes na agenda de governo do primeiro mandato de Lula da Silva apenas foram incorporados efetivamente na agenda decisória durante o seu segundo governo.

Nesse sentido, embora já se constituíssem movimentos em direção a uma mudança nos processos de escolarização das pessoas com deficiência desde 2003, conforme discutido na seção anterior sobre a configuração do contexto de influência da PNEEPEI, foi em 2007 que se formalizou o trabalho de elaboração de uma nova Política, designando-se um Grupo de Trabalho com essa finalidade por meio da Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho 2007, prorrogada pela Portaria nº 948, de 9 de outubro de 2007. A composição e o processo de trabalho desse GT é um dos fios elementares da tecitura do processo de formulação da Política, constituindo-se, portanto, como um dos objetos de discussão dessa seção.

No que se refere à agenda da política educacional, consideramos que três políticas marcam de forma significativa o contexto de formulação do texto da nova Política, são elas: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em sua articulação com o Plano de Metas Todos Pela Educação, o Índice para o Desenvolvimento da Educação (IDEB) e o Plano de Ações Articuladas (PAR); o novo Fundeb; além do incremento do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade. Cada uma dessas políticas também pode ser compreendida como uma arena de atuação de grupos de interesses, onde ocorreram disputas e se constituíram dinâmicas que também compuseram a trama da formulação do texto da PNEEPEI e que, por isso, constituíram-se como fios relevantes na tecitura desse processo.

Ademais, o fortalecimento dos programas vinculados à educação especial também contribuiu para a elaboração e implementação da PNEEPEI (DELEVATI, 2021). Em 2007, o Programa de Implementação de Salas de Recursos Multifuncionais foi criado, voltado a

apoiar a organização do atendimento educacional especializado em escolas regulares das redes estaduais e municipais que tivessem matrículas da educação especial (BRASIL, 2016). Foi criado, também em 2007, o Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial, com formação para atuação no atendimento educacional especializado (BRASIL, 2016).

Outro fator que se constituiu como elemento que auxiliou a colocar a formulação de uma nova política nacional para a educação especial brasileira na agenda decisória do segundo mandato de Lula da Silva, tendo sido também um importante referencial para a PNEEPEI, foi a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006). Tendo promovido mudanças conceituais, paradigmáticas e de princípios no debate internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência, a CDPD (ONU, 2006) passou a influenciar as concepções de educação e de políticas públicas para pessoas com deficiência a partir, sobretudo, da atualização do conceito de deficiência, do conceito de direito à educação inclusiva e da ideia de apoios à inclusão plena, ainda que seu texto tenha sido ratificado no Brasil mais tarde, por meio do Decreto 6.949/2009.

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado em abril de 2007, anunciando o objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira, propondo-se a superar a dinâmica da fragmentação da educação, tendo sido constituído pela reunião de programas novos e em andamento que abarcavam todas as etapas e as modalidades da educação básica à educação superior (BRASIL, 2007; OLIVEIRA, 2009; CAMINI, 2010). No curso de sua implementação, novos programas e ações foram sendo inseridas no seu escopo, especialmente referentes à educação básica (CAMINI, 2010).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi instituído pelo Decreto nº 6094/2007, contendo vinte e oito diretrizes para a educação brasileira, tendo se constituído como uma estratégia para regulamentar a descentralização do PDE pelo regime de colaboração com estados, municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 2007; OLIVEIRA, 2009; CAMINI, 2010). O Índice para o Desenvolvimento da Educação (IDEB), por sua vez, foi instituído pelo MEC, em 2007, como indicador de medida da qualidade da educação. O IDEB foi elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para medir o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala de zero a dez. A análise dos indicadores do IDEB passou a balizar a oferta de apoios técnicos e financeiros do MEC aos municípios com índices de baixo desempenho (OLIVEIRA, 2009). A assistência técnica e o apoio do MEC aos municípios se davam por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), que se constituía como um instrumento de planejamento e

monitoramento da execução de programas e ações abarcados pelo PDE (OLIVEIRA, 2009; CAMINI, 2010).

No que se refere à educação especial, o PDE definiu a inclusão educacional como uma de suas diretrizes, abarcando programas como a Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, O Programa Escola Acessível, o Programa BPC na Escola e a Formação Continuada de Professores na Educação Especial (BRASIL, 2007; INCLUSÃO, 2008). Nesse sentido, no que se refere ao fortalecimento da educação inclusiva, o PDE cumpriu um papel importante nesse contexto (INCLUSÃO, 2008; DELEVATI, 2021), tendo sido, também, uma estratégia de articulação e envolvimento das diferentes esferas de gestão sob a condução e protagonismo do MEC, orientando-se para a construção de consensos na política educacional brasileira (CAMINI, 2010). Além disso, é importante registrar que entre as diretrizes do Plano de Metas, uma versava especificamente sobre a educação especial, afirmando a sala comum do ensino regular como espaço dos estudantes com necessidades educacionais especiais e orientando para o fortalecimento da inclusão educacional nas escolas públicas (BRASIL, 2007).

Entretanto, consideramos importante registrar que, ao observarmos o PDE em sua articulação com o Plano de Metas Todos pela Educação e o IDEB, podemos identificar a constituição de uma arena de disputa entre grupos de interesse que, de um lado, vinculam-se à afirmação da educação pública estatal e da gestão democrática e, do outro lado, vinculam-se a uma visão de convivência da ação pública estatal com a ação pública não estatal financiada com recursos públicos e a dinâmicas de medição de desempenho que se relacionam ao princípio de produtividade (OLIVEIRA, 2009; CAMINI, 2010). Como efeito dessa disputa, tinha-se uma política sustentada por um hibridismo de concepções, conforme destaca Camini (2010, p. 548):

Identificam-se assim, formas variáveis, entrelaçando-se concepções e práticas marcadamente democráticas e outras revelando transposição do gerencialismo empresarial para a esfera da gestão educacional, enfatizando os princípios de eficiência e produtividade, racionalização administrativa e avaliação estandardizada de desempenho, ocorrendo de forma variada, envolvendo múltiplos fatores conjugados.

No mesmo sentido, pode-se observar que esse hibridismo de concepções fez com que o PDE/Plano de Metas anunciasse um discurso político que evoca práticas de envolvimento e responsabilização social, convocando setores externos ao Estado, como organizações não-governamentais e empresas, para uma mobilização com vistas a melhorar a qualidade da educação (OLIVEIRA, 2009). Esse é um registro importante, pois o referido discurso político numa interface com a área da educação especial fortalece discursos que sustentaram, ao longo

da história da área no Brasil, a legitimidade de participação das instituições especializadas no atendimento educacional das pessoas com deficiência com financiamento público para sustentar suas atividades, bem como a transferência da responsabilidade do Estado pelo atendimento de uma parcela desse alunado, considerada mais “comprometida”.

Em consonância com isso, Oliveira (2009, p.208) destaca que há elementos dessas políticas que “estabelecem nexos entre a elevação dos padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional (a referência do IDEB justificada nos padrões do desempenho educacional dos países da OCDE é um exemplo)”, devendo ser observados com cautela e atenção. Ademais, sobre o discurso referido acima, essa pesquisadora aponta um risco que se incorre com o seu anúncio, segundo ela:

A naturalização de políticas que vinculam as capacidades de escolha e ação individual à transformação institucional, traduzida na idéia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação, como se os baixos níveis de desempenho fossem resultado da falta de compromisso e não de outras carências, atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

Outra política educacional fundamental para a compreensão e caracterização do contexto de formulação do texto da PNEEPEI é o novo Fundeb. Tendo sido criado em 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação⁵⁰ foi regulamentado efetivamente apenas no primeiro ano do segundo mandato de Lula da Silva, por meio da Lei n. 11.494, de 20/06/2007, ampliando o principal mecanismo de financiamento da educação básica, passando a compreender suas três etapas. O Fundeb se caracterizava como um fundo especial, de âmbito estadual e de natureza contábil, cuja formação se dá, quase totalmente, a partir da aplicação de percentuais vinculados à receita arrecadada por meio de impostos municipais, estaduais e do Distrito Federal, direcionados à educação por força do dispositivo constitucional presente no art. 212 da CF/1988. Além disso, uma parcela de recursos da União compõe o Fundeb a título de complementação aos estados cujo valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, de acordo com o inciso V, do art. 2º da Emenda Constitucional nº 53/06 (FRANÇA, 2015). Sobre a dimensão da distribuição dos recursos do Fundeb, tem-se que

A distribuição de recursos também considera os fatores de ponderação que são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no inc. I do art. 13 da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007a). As etapas e modalidades são consideradas com pesos diferenciados na distribuição de recursos, situados em uma escala entre 0,8 a 1,3 pontos¹², tendo como referência o fator de ponderação 1,0, definido para a

⁵⁰ O FUNDEB foi criado com a previsão de vigência de 14 anos, devendo vigorar até 2020. Ver mais sobre o financiamento da educação especial o âmbito do FUNDEB e sobre as interfaces do FUNDEB com a educação especial em FRANÇA (2015) e em SOUZA; FRANÇA; CASTRO; PRIETO (2020).

matrícula dos anos iniciais urbanos do ensino fundamental (BRASIL, 2018). O valor mínimo por aluno/ano da educação especial passa a receber um peso ponderado 20% superior ao valor/aluno ano de referência, não tendo sofrido alterações no período de 2007 a 2019 (SOUZA; FRANÇA; CASTRO; PRIETO, 2020, p. 6).

Dessa forma, o Fundeb significou a ampliação dos recursos destinados à educação, envolvendo todos os entes federados no aumento do investimento na educação básica visando a universalização do acesso de estudantes em todas as etapas e modalidades da educação básica (SOUZA; FRANÇA; CASTRO; PRIETO, 2020; DELEVATI, 2021). Assim, para a política educacional brasileira, esse novo fundo especial de financiamento da educação se constituiu como um importante avanço, em que, conforme ressalta Delevati (2021, p. 93) contribuiria “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”.

Nesse sentido, um aspecto interessante, conforme observado por Viegas e Bassi (2009), é que o formato de financiamento influencia o movimento de matrículas que, com o mecanismo anterior – o Fundef – impulsionava o crescimento das matrículas da educação especial no ensino regular no ensino fundamental, etapa que recebia maior parcela de receitas públicas. Assim, o Fundeb, ao abarcar todas as etapas e modalidades da educação básica, bem como com o peso das matrículas da educação especial propiciando um incremento de recursos financeiros, poderia ensejar uma expansão das matrículas da educação especial nas demais etapas e modalidades da educação básica, bem como um novo comportamento da esfera pública (VIEGAS; BASSI, 2009).

Ainda que o Fundeb tenha tido contribuições importantes em termos de expansão do financiamento da educação básica, conforme mencionado acima, diversas pesquisas que se ocupam da análise dos efeitos do Fundeb para a educação especial apontam como aspectos contraditórios e/ou negativos a manutenção de repasse de recursos públicos para instituições privadas, incluindo instituições de atendimento exclusivo da educação especial (SOUZA; FRANÇA; CASTRO; PRIETO, 2020). Residem nesse aspecto embates e disputas de extrema relevância para a configuração do contexto de produção do texto da PNEEPEI, tendo o Fundeb se constituído como uma arena de disputa de elementos constitutivos da política de educação especial como o direcionamento do financiamento, a natureza das relações público-privadas, e a afirmação do espaço do atendimento educacional ao alunado da educação especial.

Em consonância com isso, Pletsch (2011) destaca que mesmo que estivesse em curso, sob condução da SEESP, um movimento de afirmação da perspectiva inclusiva na educação especial e da escola pública como espaço de referência para o processo de inclusão escolar de estudantes com deficiência, “o art. 14 do Decreto Presidencial 6.253 (Fundeb), de 29 de novembro de 2007, continuou admitindo a distribuição de recursos do Fundeb para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas com atuação exclusiva na Educação Especial” (PLETSCH, 2011, p. 46).

No que se refere a como essa política de financiamento se insere na tecitura do processo da formulação da PNEEPEI, podemos dizer que essas contradições sejam um sinal de que, ainda que houvesse por parte da SEESP o anúncio de uma perspectiva no sentido da educação inclusiva, movimentos de disputa dos contornos que a política de educação especial brasileira deveria assumir seguiam ocorrendo, sobretudo, no que se refere ao direcionamento dos recursos públicos, ao debate sobre o “espaço” da educação especial e à forma de organização do atendimento às necessidades educacionais especiais. Tais embates e disputas se desenvolviam por meio da atuação de grupos de interesse que se vinculavam, por um lado, à afirmação da educação especial como modalidade transversal, do atendimento educacional especializado como complementar e não substitutivo e da esfera pública como única receptora dos recursos públicos; e, por outro lado, que se vinculavam à ideia de educação especial como modalidade de educação escolar, do atendimento educacional especializado como substitutivo à matrícula no ensino comum e à defesa do direcionamento de recursos públicos para instituições privadas.

Ou seja, podemos dizer que a disputa sobre como se delinear a política de educação especial se expressava, também, na formulação e efetivação dos textos de outras políticas educacionais e dispositivos normativos da educação brasileira, não se circunscrevendo somente aos debates específicos da educação especial. Ademais, de forma mais geral, podemos considerar que, mesmo havendo uma correlação de forças mais favorável aos grupos de interesse de defesa da educação inclusiva na gestão nacional da educação e da educação especial naquele contexto, os atores sociais – sobretudo organizações nacionais como FENAPAES, FENAPESTALOZZI e FENEIS - que constituíam o grupo de interesse vinculado à defesa da transferência de recursos públicos para as instituições especializadas de atendimento exclusivo da educação especial mantinham um nível de interlocução e grande capacidade de incidência nas decisões governamentais.

Compreendendo a dimensão atemporal e não linear, bem como a inter-relação entre os contextos no ciclo da política (MAINARDES, 2006; BALL, 2011), podemos destacar o

Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade como um programa que assumiu papel estratégico no processo de amplificação do debate sobre a educação inclusiva no país e que proporcionou, por meio de seus Seminários Nacionais de Formação, o espaço para o enraizamento da discussão e das trocas sobre elementos pedagógicos centrais que viriam a configurar as diretrizes nacionais do novo texto orientador para a educação especial com as redes de ensino de todas as regiões do território nacional. Nesse sentido, Delevati (2021, p. 101) define esse Programa como “a principal estratégia governamental na construção de consensos entre gestores, técnicos e pesquisadores envolvidos na elaboração das diretrizes da política”.

O papel que o Programa havia cumprido no contexto de influência na conformação das bases dos discursos políticos que viriam a sustentar a Política, bem como seu caráter de apoio às redes para a implementação de sistemas inclusivos e de práticas pedagógicas inclusivas, atuando no contexto da prática, também compõem fios importantes na tecitura do processo de formulação da PNEEPEI. Ainda no que se refere às dinâmicas de contribuição do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade nessa tecitura do processo de formulação da PNEEPEI e no contexto de produção do seu texto, Delevati (2021) destaca os objetivos do encontro de gestoras/es da educação especial realizado em 23 e 24 de abril de 2007, em que se tinha como objetivo o levantamento de subsídios para a elaboração da política nacional de educação especial por meio de mesas temáticas, debates coletivos em grupo, discussões e elaboração de novos conceitos sistematizados pela equipe da SEESP.

Dessa forma, ressalta-se que os encontros com gestoras/es da educação especial realizados no âmbito dos seminários do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade eram organizados em dinâmicas que propunham a reflexão acerca da estruturação do sistema educacional nos estados e municípios no que se refere à implementação das políticas e ações do MEC que vinham sendo orientadas pela perspectiva inclusiva (LEODORO, 2008; DELEVATI, 2021). Os produtos desses debates foram tópicos importantes para a construção do texto preliminar da nova Política. Nesses espaços, conforme enfatiza Delevati (2021, p. 102):

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.

Evidencia-se, portanto, a relevância dos fios que se tramam a partir do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade no processo de formulação da PNEEPEI. Seja na dimensão de seu papel estratégico para a SEESP na constituição de uma política de educação

inclusiva no país, seja na sua dimensão de procedimento de democratização dos espaços e processos de construção das bases conceituais do novo texto orientador para a educação especial brasileira.

Tendo em vista a necessidade de sistematizar o acúmulo constituído até então e dar forma a uma nova política nacional de educação especial a partir dos pressupostos dos novos conceitos e da concepção da educação inclusiva que iam se consolidando nesse contexto, o MEC instituiu um grupo de trabalho para atuar na articulação e produção do novo texto orientador para a educação especial. Por meio da Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho 2007, prorrogada pela Portaria nº 948, de 9 de outubro de 2007, foi formado o referido grupo de trabalho, bem como foram definidos os pressupostos a partir dos quais esse grupo deveria se orientar com base na apresentação dos dispositivos legais que fundamentavam aquela Portaria. Assim, conforme a Portaria nº 555/2007:

Considerando o disposto na Constituição Federal, na Lei n.º 9394/1996, e no Decreto 3.956/2001; 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 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, 2007).

Nesse sentido, pode-se observar que o texto da Portaria já anunciava a perspectiva inclusiva como base da nova Política, a tendência de mudança do padrão de organização da educação especial para uma modalidade transversal e de caráter não substitutivo, assim como a busca de instituir um processo de elaboração do texto da Política em consonância com princípios participativos e democráticos de debate com diversos segmentos da sociedade. No entanto, ainda sobre o disposto naquela Portaria, Delevati (2021, p. 104) destaca que “a ideia de “atualizar” o documento Política de Educação Especial de 1994, “rever” e “sistematizar” a política sinalizam possíveis continuidades e rupturas” a se constituírem nas novas diretrizes nacionais para a política de educação especial brasileira, elemento que será discutido na seção de análise da PNEEPEI e nas considerações finais desse trabalho.

Esse Grupo de Trabalho foi composto por quatro representantes do órgão gestor da educação especial no MEC, a SEESP, e por nove pesquisadoras/es do campo da educação especial, apresentados no art. 2º da Portaria nº 555/2007, quais sejam:

- a) Claudia Pereira Dutra, Secretária de Educação Especial do MEC;

- b) Cláudia Maffini Griboski, Diretora de Políticas de Educação Especial MEC/SEESP;
- c) Denise de Oliveira Alves, Coordenadora Geral de Articulação da Política de Inclusão nos Sistemas de Ensino MEC/SEESP;
- d) Kátia Aparecida Marangon Barbosa, Coordenadora Geral da Política Pedagógica da Educação Especial MEC/SEESP;
- e) Antônio Carlos do Nascimento Osório, Professor da UFMS, Doutor em Educação pela PUC/SP;
- f) Claudio Roberto Baptista, Professor da UFRGS, Doutor em Educação pela Università degli Studi di Bologna - Itália, Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar - NEPIE/UFRGS;
- g) Denise de Souza Fleith, Professora da UNB, Doutora em Psicologia Educacional pela University Of Connecticut - EUA, Pós-Doutora pela National Academy for Gifted and Talented Youth - Inglaterra;
- h) Eduardo José Manzini, Professor da UNESP de Marília-SP, Doutor em Psicologia pela USP, Presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial, Editor da Revista Brasileira de Educação Especial;
- i) Maria Amélia Almeida, Professora da UFSCAR, Doutora em Educação Especial pelo Programa de PhD da Vanderbilt University - EUA, Vice-presidente da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial, Membro do editorial das publicações Journal of International Special Education e da Revista Brasileira de Educação Especial;
- j) Maria Teresa Eglér Mantoan, Professora da UNICAMP, Doutora em Educação pela UNICAMP, Coordenadora do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diversidade - LEPED;
- k) Rita Vieira de Figueiredo, Professora da UFC, Doutora (PhD) em Psicopedagogia pela Université Laval - Canadá, Pós-Doutora em linguagem escrita e deficiência mental na Universidade de Barcelona - Espanha;
- l) Ronice Muller de Quadros, Professora da UFSC, Doutora em Linguística e Letras pela PUC/RS, com estágio na University of Connecticut - EUA, COordenadora do Curso de Letras/Língua Brasileira de Sinais, Membro do Editorial das publicações Espaço - INES, Ponto de Vista - UFSC e Sign Language & Linguistics;

m) Soraia Napoleão Freitas, Professora da UFSM, Doutora em Educação pela UFSM, Coordenadora do Grupo de pesquisa do CNPq - Educação Especial: Interação e Inclusão Social.

O processo de formulação do texto da PNEEPEI, conduzido pelo GT referido acima, desenvolveu-se durante duzentos e dez dias ao todo, contabilizando o período da prorrogação feita pela Portaria nº 948/2007, e teve seus trabalhos coordenados pela SEESP. Em seu bojo de atuação constava a realização de debates com instituições da educação básica, do ensino superior e instituições não governamentais; constituía o repertório de atividades do processo de elaboração do texto encontros presenciais do GT, participação de seus integrantes em seminários nos estados, encontros de debates com especialistas de áreas específicas da educação especial, além de audiências públicas (DELEVATI, 2021).

Em entrevista para a Revista Inclusão em que foi publicada a versão final do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, as e os integrantes do GT de formulação do texto da Política destacaram alguns aspectos sobre esse processo (INCLUSÃO, 2008).

Nesse sentido, algumas questões ressaltadas pelas/os integrantes do GT na entrevista referida acima merecem atenção especial, como a ideia de que a Política é também o seu processo, anunciada por Claudio Baptista, que também dá pistas sobre os cuidados que o grupo tomou na construção dos conceitos, dos sentidos e nas representações da política ao dizer que reuniam profissionais “com responsabilidade de discutir as direções das “palavras” que compõem um texto orientador” (INCLUSÃO, 2008, p. 23). A identificação do processo de formulação da PNEEPEI como um exercício participativo de contribuição de diversos segmentos sociais comprometidos com a transformação do paradigma da assistência para a inclusão escolar no debate sobre a educação especial, enfatizada por Antônio Osório (INCLUSÃO, 2008). E, ainda, a ideia de que o processo constituído permitiu avançar na discussão no sentido de superação do paradigma integracionista e do entendimento assistencialista da educação especial, destacado por Soraia Napoleão (INCLUSÃO, 2008); além do entendimento de Rita Vieira de que conseguiu se chegar a uma “Política que representa o conjunto dos diferentes segmentos a quem ela se aplica” (INCLUSÃO, 2008, p. 32).

No que se refere aos encaminhamentos do processo de formulação do texto da política, foi publicada uma versão preliminar da PNEEPEI em setembro de 2007, que ficou disponível no site do MEC para receber contribuições da sociedade durante um mês. Após esse período, o GT (que havia tido sua atuação prorrogada) sistematizou as contribuições

recebidas e deu forma ao texto final, divulgado no primeiro semestre de 2008. Sobre as alterações realizadas da primeira versão para o texto final da Política, Delevati (2021, p. 109) destaca:

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.

Os elementos que constituíram o texto final da PNEEPEI, bem como suas concepções, conceitos, lacunas, discursos políticos, movimentos de ruptura e de continuidade serão discutidos na seção a seguir.

6.3. Apresentação e Análise do Documento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI)

“Ao reconhecer que as dificuldades enfrentadas nos sistemas de ensino evidenciam a necessidade de confrontar práticas discriminatórias e criar alternativas para superá-las, a educação inclusiva assume espaço central no debate acerca da sociedade contemporânea e do papel da escola na superação da lógica da exclusão.”
(Introdução PNEEPEI)

A escolha dessa passagem do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva para abrir este capítulo busca trazer à tona a relação do documento analisado com o contexto sociopolítico em que estava inserido, bem como seu posicionamento no âmbito de uma agenda política maior que anunciava a busca pela consolidação de uma sociedade democrática, compreendendo o papel da escola na inclusão e no combate às desigualdades como elementos-chave neste processo. Tendo em vista que a análise empreendida nesta pesquisa se utiliza das lentes do pensamento sistêmico, tomamos os contextos como produtores de significados, buscamos identificar os vestígios que apontam para os padrões que definem a organização do objeto observado e entendemos as relações que se estabelecem entre os processos, os atores e as dinâmicas políticas como imprescindíveis para compreensão das redes que se constituem e dos movimentos de interdependência que definem e são definidos por uma Política como aquela da qual nos ocupamos.

Dessa forma, o movimento de interpretação que empreendemos nesta análise assume as lentes citadas acima como orientadoras para a investigação das pistas expressas nos

enunciados, nos vestígios presentes nos silêncios e nas entrelinhas desse documento. Assim como na análise do documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994, apresentada no capítulo anterior, este movimento de interpretação se dá no campo do simbólico e assume a implicação do investigador no objeto investigado, conforme o entendimento de inseparabilidade de sujeito-objeto anunciada por Bateson (1986).

Ademais, é importante registrar que a análise apresentada neste capítulo toma por objeto a PNEEPEI na condição de texto e não na condição de processo, contudo, entendemos que os efeitos de sentido provocados pelo texto da Política nos sujeitos envolvidos no seu ciclo auxiliam a delinear os contornos que ela assume na sua condição de processo. Isso porque, especialmente, gestoras/es da educação e da educação especial das esferas estaduais e municipais, gestores escolares, profissionais da educação (professoras/es, monitoras/es, profissionais de apoio, etc.) e as e os estudantes público-alvo da ação da educação especial dão materialidade para a Política no contexto da prática, interpretando-a e reinterpretando seus dispositivos e as orientações de suas diretrizes, construindo novos significados e materializando-os na construção da escola.

O documento que apresenta a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva foi publicado em janeiro de 2008 e resultou de um processo de elaboração que envolveu um amplo debate em todas as regiões do país com os sistemas de ensino, conforme referido e discutido na seção anterior. Esses debates foram sistematizados e o texto foi elaborado pelo Grupo de Trabalho⁵¹ designado pela Portaria do MEC nº 555/2007, prorrogado pela Portaria do MEC nº 948/2007. Ademais, os trabalhos desse processo foram coordenados pela Secretaria de Educação Especial (SEESP/MEC).

O documento da PNEEPEI é organizado em seis capítulos, além das referências, sendo eles: Introdução, Marcos históricos e normativos, Diagnóstico da Educação Especial, Objetivo da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, Alunos Atendidos pela Educação Especial e Diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Em termos de temáticas, o texto é constituído, especialmente, pela discussão da educação inclusiva como nova perspectiva educacional e base teórica da Política, assim como o campo dos direitos humanos e a concepção de deficiência como dever, além dos eixos que podem ser considerados referenciais conceituais para a educação especial, tais quais: o objetivo da Política, a

⁵¹ A composição do referido Grupo de Trabalho, bem como a área de atuação de seus integrantes é apresentada e discutida na seção anterior deste capítulo.

definição do seu público-alvo, a definição de atendimento educacional especializado e de acessibilidade. Além disso, figuram como temáticas do documento, mas de forma superficial e sintética, a definição dos profissionais de apoio e a orientação da base de formação exigida para atuação na educação especial. Por fim, o tema das relações entre o setor público e privado aparece pontualmente nas diretrizes da Política.

No primeiro capítulo, “Introdução”, é apresentada a fundamentação da perspectiva da educação inclusiva, sua inserção no contexto sociopolítico, o grupo de interesse que a se propõe, bem como a proposição que anuncia para os sistemas educacionais construídos a partir de seus referenciais. Além disso, apresenta a educação inclusiva e sua relação com a educação especial, como uma proposta de mudança estrutural e cultural da escola e que se expressa a motivação da SEESP/MEC para a elaboração de novas diretrizes nacionais para a política de educação especial brasileira.

O segundo capítulo, “Marcos históricos e normativos”, ocupa-se de fazer um resgate histórico sintético da caracterização da escola brasileira, das visões de educação que a estruturaram, de como se organizou a educação especial brasileira, bem como quais foram seus movimentos iniciais de institucionalização e de normatização por parte do Estado brasileiro. Além disso, o capítulo traça uma linha histórica dos marcos normativos que compõem a trajetória da política de educação especial brasileira, desde que o Estado passa a reconhecer seu papel na oferta do atendimento educacional às pessoas com deficiência.

Pode-se destacar como a apresentação dos marcos históricos e normativos feita no capítulo é atravessada pela ótica de como opera o paradoxo inclusão/exclusão e sua relação com a naturalização do fracasso escolar, assim como é destacado o elemento de como os dispositivos políticos e legais anunciam a forma de organização da educação especial e a presença histórica do debate sobre o “lugar”⁵² da educação especial. O terceiro capítulo apresenta um breve diagnóstico da educação especial com base na análise comparativa dos dados do Censo Escolar/MEC/INEP de 1998 e 2006. Nesse sentido, elucida quais indicadores da educação especial podem ser acompanhados por meio do Censo Escolar e quais dados são coletados para comporem esses indicadores.

No que se refere às informações em si sobre os indicadores apresentados no diagnóstico⁵³, destacam-se:

⁵² No sentido de identificar se as disposições dos normativos apontam para a sala comum do ensino regular ou para as escolas e classes especiais como o espaço, o lugar da educação especial no sistema de ensino.

⁵³ Registra-se que essas informações estão presentes na discussão referente ao contexto de influência e de produção do texto da política, nas seções anteriores do capítulo.

a) a evolução das matrículas da educação especial, passando de 337.326, em 1998, para 700.624, em 2006, verificando-se um crescimento de 107%;

b) o crescimento de 640% das matrículas em classes comuns do ensino regular, que foram de 43.923 estudantes, em 1998, para 325.316 em 2006;

c) o aumento de 146% das matrículas nas escolas públicas, passando de 179.364 estudantes, em 1998, para 441.155 estudantes em 2006, bem como a redução de 9,8% das matrículas na rede privada nesse período;

d) o crescimento de 81% do número de municípios com matrículas da educação especial nesse período, que passaram de 2.738 municípios, em 1998, para 4.953 em 2006, correspondendo a 89% do total de municípios em 2006;

e) o aumento de 730% no número de escolas com matrícula de alunos público-alvo da educação especial entre 1998 e 2006, passando de 6.557 para 54.412 nesse período.

Além disso, são apresentados indicadores referentes à distribuição das matrículas por etapa de ensino em 2006⁵⁴; a evolução do indicador de acessibilidade arquitetônica entre 1998 e 2006 que, apesar de registrar um aumento de estabelecimentos com acessibilidade⁵⁵, ainda se manteve bastante reduzido em termos totais; e, por fim, os indicadores referentes à formação inicial dos professores que atuam na educação especial entre 1998 e 2006⁵⁶, que apresenta um avanço considerável no sentido de qualificação profissional com o crescimento de professores com ensino superior.

O quarto capítulo do documento versa sobre o Objetivo da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. O tema deste capítulo do documento atravessa a análise que faremos nesta seção, mas podemos destacar como elemento que merece atenção a orientação aos sistemas de ensino de garantia do acesso ao ensino regular e a ausência dos termos “preferencialmente” e “sempre que possível” que marcavam os dispositivos legais que antecedem a Política. Além disso, a orientação desse

⁵⁴ Em 2006, 112.988 (16%) estavam na educação infantil, 466.155 (66,5%) no ensino fundamental, 14.150 (2%) no ensino médio, 58.420 (8,3%) na educação de jovens e adultos, e 48.911 (6,3%) na educação profissional, ver em (BRASIL, 2008).

⁵⁵ Em 1998, 14% dos 6557 estabelecimentos de ensino com matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais possuíam sanitários com acessibilidade e, em 2006, 23,3% das 54.412 escolas com matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais tinham sanitários com acessibilidade, ademais, 16,3% desses estabelecimentos registraram ter dependências e vias adequadas (esse dado não fora coletado em 1998), ver em (BRASIL, 2008).

⁵⁶ Em 1998, 3,2% dos professores que atuam na educação especial possuíam ensino fundamental, 51% possuíam ensino médio e 45,7% possuíam ensino superior; já em 2006, dos 54.625 professores atuando na educação especial, 0,62% tinham ensino fundamental, 24% tinham ensino médio, e 75,2% tinham ensino superior. Também em 2006, 77,8% desses professores declararam ter curso específico na área de conhecimento da educação especial, ver em (BRASIL, 2008).

objetivo pode significar uma ruptura com um dos principais elementos do padrão histórico da organização da educação especial, relacionado ao debate sobre “o espaço da educação especial”, conforme será discutido mais à frente. Por fim, o capítulo quatro anuncia sete orientações específicas a serem garantidas pelos sistemas de ensino para promoção das respostas às necessidades educacionais especiais.

O quinto capítulo do documento, “Alunos Atendidos pela Educação Especial”, inicia com um breve resgate da concepção que marcou o entendimento de educação especial até os anos recentes e registra o processo de mudança de concepção ocorrido com o desenvolvimento e atualizações nos estudos no campo da educação e dos direitos humanos, que tiveram efeitos em documentos de diretrizes internacionais como a Declaração de Salamanca, orientando à inclusão de todas as crianças na escola. Em seguida é apresentada a mudança que a perspectiva da educação inclusiva visa provocar na concepção de educação especial e na escola, tema que será discutido na sequência, bem como a base conceitual da concepção de deficiência assumida pela PNEEPEI e quem são os alunos considerados público-alvo da ação da educação especial.

Assim, é interessante observar que a apresentação do público-alvo da política é feita em articulação com esse debate conceitual e de concepção, sendo anunciados como alunos atendidos pela educação especial os “alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (INCLUSÃO, 2008, p. 15), além de alunos com transtornos funcionais específicos. Ademais, encerra-se o capítulo com a elucidação da abrangência que os conceitos de pessoa com deficiência, de transtornos globais de desenvolvimento e de altas habilidades/superdotação abarca.

No quinto e último capítulo, são apresentadas as diretrizes políticas da PNEEPEI, apontando seu sentido orientador da reestruturação do sistema educacional como um todo no sentido de sistemas inclusivos. O texto traz uma abordagem das diretrizes mais vinculada ao seu posicionamento em termos de concepção e da definição de conceitos importantes para a estruturação da Política. Nesse sentido, destaca-se a definição de educação especial como modalidade transversal que perpassa todos os níveis e etapas de ensino; e a centralidade que o tema do atendimento educacional especializado assume no texto do capítulo, com a definição de sua conceituação, de sua função, sua caracterização como complementar ou suplementar ao trabalho específico de escolarização, seu objetivo, suas atividades possíveis e a orientação para articulação com a proposta pedagógica do ensino comum, bem como suas orientações específicas por modalidade e etapa de ensino.

Ainda, nesse capítulo de anúncio das diretrizes da política são abordadas as conceituações e orientações para a avaliação e a ação pedagógica; as funções de profissionais implicados na ação da educação especial⁵⁷, a base de formação a ser exigida de professoras/es a atuarem na educação especial. Por fim, apresenta-se como deve ser compreendida a acessibilidade e seu papel na organização de condições de acesso aos espaços, aos recursos pedagógicos e à comunicação de forma a atender as necessidades educacionais de todas/os alunas/os.

O documento da Política Nacional de Educação Especial da Perspectiva da Educação Inclusiva, de forma global, ocupa-se e se define mais centralmente pelo anúncio de diretrizes organizadoras dos investimentos a serem empreendidos para construção de mudanças nos sistemas educacionais no sentido de construção de sistemas inclusivos, bem como de quais devem ser os direcionamentos da política de educação especial. Assim, observa-se que se trata de um documento organizado dando ênfase a temáticas relacionadas à dimensão pedagógica da política, não estando presentes a discussão e apresentação das tipologias de deficiência, nem a caracterização de modalidades de atendimento educacional a partir das categorizações de deficiência.

Aspecto interessante de ser destacado é o meio de divulgação do documento da nova Política, pois, além da publicação do documento nos meios tradicionais de divulgação dos marcos normativos do Ministério da Educação, a PNEEPEI foi publicada em edição especial da Revista Inclusão - Revista da Educação Especial⁵⁸ para ser distribuída nas instituições e redes de ensino do país. Assim, o documento da Política integra o volume 4, nº 1, de janeiro/junho de 2008, da referida Revista, cuja edição teve uma tiragem de 100 mil exemplares.

Essa edição especial, além do documento da PNEEPEI, conta ainda com um editorial escrito pela Secretária de Educação Especial daquele momento, Claudia Dutra, que informa sinteticamente qual foi o processo de formulação do texto da Política e quais são os pressupostos sob os quais sua discussão se deu; uma entrevista com o então Ministro da Educação, Fernando Haddad; um diálogo com as e os integrantes do Grupo de Trabalho atuaram na formulação do texto da Política; artigos científicos da temática da educação inclusiva e a manifestação de opinião de entidades sobre a Política que estava sendo

⁵⁷ Quais sejam: instrutor, tradutor/intérprete de Libras e guia-intérprete, monitor ou cuidador, ver em (BRASIL, 2008).

⁵⁸ A Revista Inclusão consistia numa publicação semestral da SEESP/MEC, editada pela própria Secretaria, de distribuição gratuita, visando a promoção da reflexão e debate acerca da educação inclusiva. O primeiro volume da Revista data de outubro de 2005.

publicada. Pode-se inferir que a opção pela divulgação da Política por meio da Revista compõe uma estratégia de intensificação da divulgação do documento, da disponibilização de conhecimentos e reflexões pertinentes à adoção das novas diretrizes para quem atua diretamente na gestão e no contexto da prática em busca da formação de consensos. Sobre essa estratégia, Delevati (2021, p. 114-115) enfatiza:

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 estratégia para a disseminação de novas diretrizes por meio da formação de consensos.

Apresentado o documento, aventuramo-nos, agora, ao movimento de interpretá-lo, iniciando pela discussão dos valores, das motivações e das aspirações da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, apreendidos do que se expressa no texto e do seu posicionamento no contexto em que se inseria. Emerge de forma explícita no que é enunciado no texto da Introdução do documento a conjugação de igualdade e diferença como valores indissociáveis a partir dos quais se estrutura a PNEEPEI, conforme se verifica na passagem “a educação inclusiva constitui um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que **conjuga igualdade e diferença como valores indissociáveis**” (INCLUSÃO, 2008, p. 9, grifos meus).

Essa articulação, de forma sintética, pode ser explicada pelo imperativo anunciado por Santos (1995, p. 61), segundo o qual “temos o direito a ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza, temos o direito a ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza”. Trata-se, por um lado, da garantia do reconhecimento de que a diferença é parte da constituição da diversidade humana, da sua riqueza pela multiplicidade de possibilidades de ser e de existir. O direito à diferença como um valor caminha no sentido da contestação da idealização da homogeneidade, da padronização dos corpos, das comunicações, das formas e dos ritmos de aprendizagem. Esse reconhecimento deve assegurar o direito à igualdade de oportunidades por meio da promoção das condições de atendimento às especificidades que advém dessas diferenças, visando garantir a equidade no acesso a bens e serviços.

Ainda sobre a questão da articulação entre igualdade e diferença na composição valorativa que fundamenta a Política, Mantoan (2006, p. 16, grifos meus) aponta que

A inclusão escolar está articulada a movimentos sociais mais amplos, que exigem maior igualdade e mecanismos mais equitativos no acesso a bens e serviços. Ligada a sociedades democráticas que estão pautadas no mérito individual e na igualdade de oportunidades, **a inclusão propõe a desigualdade de tratamento como forma de restituir uma igualdade que foi rompida por formas segregadoras de ensino especial e regular.**

Assume-se, portanto, a partir dessa elaboração valorativa, que a escola é o espaço da diferença. Que estudantes e professoras/es são diferentes entre si, que as formas e tempos de aprendizagem são diferentes, assim como os interesses, os desejos, as capacidades, as potencialidades e que é com base nessas diferenças que deve se assegurar a igualdade de condições de acesso, permanência e aprendizagem no espaço escolar (MACHADO, 2020).

Pode-se observar a partir do posicionamento da PNEEPEI em seu contexto, assim como no que emerge do que é enunciável no seu texto, que a Política também se fundamenta nos valores dos direitos humanos e tem a democracia como um valor. Nesse sentido, toma-se como referência a afirmação da visão dos direitos humanos, bem como a identificação da contribuição dos estudos no campo dos direitos humanos como parte do movimento em que:

O desenvolvimento de estudos no campo da educação e dos direitos humanos vêm modificando os conceitos, as legislações, as práticas educacionais e de gestão, indicando a necessidade de se promover uma reestruturação das escolas de ensino regular e da educação especial (INCLUSÃO, 2008, p. 14-15).

Além disso, no movimento de interpretação do que é enunciável no texto, podemos observar que a visão de direitos humanos é afirmada para problematizar processos que estruturavam o modelo de educação escolar ao qual se anuncia, ao longo do documento, que a Política se contrapõe e buscará auxiliar a superar, conforme a passagem:

A partir da visão dos direitos humanos e do conceito de cidadania fundamentado no reconhecimento das diferenças e na participação dos sujeitos, decorre uma identificação dos mecanismos e processos de hierarquização que operam na regulação e produção das desigualdades. Essa problematização explicita os processos normativos de distinção dos alunos em razão de características intelectuais, físicas, culturais, sociais e linguísticas, entre outras, estruturantes do modelo tradicional de educação escolar (INCLUSÃO, 2008, p. 9).

No que se refere às motivações da publicação das “novas” diretrizes nacionais para a educação especial brasileira por meio da PNEEPEI, identifica-se a busca por acompanhar as mudanças e os avanços no campo de estudo da educação e dos direitos humanos, conforme anunciado na passagem do texto exposta acima. Essas mudanças e avanços podem ser observadas em pesquisas e trabalhos acadêmicos, inclusive apoiados pelo PROESP (apresentado na primeira seção desse capítulo), que apontavam para mudança da abordagem médico-clínica de deficiência para a abordagem social, para a compreensão do direito à educação como um direito humano inerente a todas as pessoas, independentemente de sua condição ou não de deficiência, a se materializar a partir do deslocamento do espaço de escolarização das pessoas com deficiência para a prioridade no ensino comum, entre outros.

Ademais, observa-se, também, a necessidade de acompanhar a evolução dos marcos legais e de declarações internacionais que atualizam a concepção de deficiência afirmando a

perspectiva social e orientam a construção de sistemas educacionais inclusivos, especialmente a Declaração da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006). Nesse sentido, podemos destacar outro excerto do texto em que é possível observar a manifestação dessas motivações, enunciado na Introdução do documento:

Nesta perspectiva, o Ministério da Educação/Secretaria de Educação Especial apresenta a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, que **acompanha os avanços do conhecimento e das lutas sociais**, visando constituir políticas públicas promotoras de uma educação de qualidade para todos os alunos (INCLUSÃO, 2008, p. 9, grifos meus).

A dimensão de inserção da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva como integrante de um momento histórico em que diretrizes políticas brasileiras se aproximam de proposições internacionais que ressignificam o conceito de deficiência e apontam para um novo desenho institucional para assegurar o direito à educação também é anunciada por Baptista (2019).

A partir do movimento de interpretação do texto da PNEEPEI, podemos dizer que emerge como uma de suas aspirações a busca por criar alternativas para superar práticas discriminatórias, como a categorização de estudantes em virtude da sua condição de deficiência e da determinação da modalidade de atendimento educacional com base no conceito de normalidade/anormalidade, por exemplo, que ainda se expressavam nas organizações escolares. Isso se expressa no texto por meio da problematização da organização tradicional da escola como privilégio de um grupo e da organização da educação especial como atendimento educacional substitutivo ao ensino comum, manifestado no segundo capítulo do documento, dos marcos históricos e normativos. Ademais, no silêncio do documento sobre as tipologias de deficiência e sobre a definição de modalidades de atendimento com base nesses elementos, também podemos encontrar uma pista que aponta no sentido dessa provável intenção da Política.

Observa-se na PNEEPEI a afirmação de diretrizes que orientem a promoção de uma reestruturação das escolas e da educação especial, tendo como objetivo promover uma mudança cultural e estrutural das escolas e a construção de sistemas educacionais inclusivos. Essas aspirações e motivações se anunciam no excerto:

Ao reconhecer que as dificuldades enfrentadas nos sistemas de ensino evidenciam a necessidade de confrontar as práticas discriminatórias e criar alternativas para superá-las, a educação inclusiva assume espaço central no debate acerca da sociedade contemporânea e do papel da escola na superação da lógica da exclusão. A partir dos referenciais para a construção de sistemas educacionais inclusivos, a organização de escolas e classes especiais passa a ser repensada implicando uma mudança estrutural e cultural da escola para que todos os alunos tenham suas especificidades atendidas (INCLUSÃO, 2008, p. 9).

Compreendendo o contexto em que ocorre a formulação do texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e observando o que é anunciado no documento, podemos considerar que a Política tem como referenciais teóricos e conceituais a Educação Inclusiva e a Declaração da Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006).

Nesse sentido, a concepção dos direitos humanos se constitui em contraposição às várias exclusões - de gênero, étnico-racial, por condição de deficiência etc. - por meio, primeiro, do reconhecimento de suas existências; segundo, a partir do reconhecimento de que se a escola é um agente ativo e participe na produção das exclusões, ela também pode ser um agente ativo na promoção da inclusão; terceiro, por meio da valorização das diferenças que constituem a diversidade humana. A partir disso, articula-se a tecitura da compreensão de que sendo o direito à educação um direito humano inalienável, ele deve ser assegurado enfrentando a questão da exclusão, da segregação e da naturalização do fracasso escolar de alguns sujeitos. Conforme destaca Delevati (2021, p. 124),

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”.

Na sua dimensão teórica, a educação inclusiva se vincula a uma perspectiva da filosofia da diferença não essencialista e não conservadora, que assume que “a diferença vem em primeiro lugar como condição de ser um devir” (MACHADO, 2020, p. 24), um sentido de diferença como instável, móvel, imprevisível e indefinida pelas relações de poder, um sentido de diferença como multiplicidade (MACHADO, 2020; MANTOAN, 2006). A partir do sentido de multiplicidade, a diferença se constitui em oposição ao projeto igualitarista e universalista da modernidade arraigado historicamente nas políticas educacionais no país, que tem por finalidade domesticar os que diferem do padrão (MANTOAN, 2006). Dessa forma, pode-se dizer que, ao assumir esse sentido de diferença como fundamento da inclusão escolar, propõe-se uma mudança na escola como um todo, pois, conforme afirma Mantoan (2006, p. 18-19):

A diferença propõe o conflito, o dissenso e a imprevisibilidade, a impossibilidade do cálculo, da definição, a multiplicidade incontrolável e infinita. Essas situações não se enquadram na cultura da igualdade das escolas, introduzindo nelas um elemento complicador que torna insuportável e delirante para os reacionários que as compõem e as defendem tal como ela ainda se mantém.

Na dimensão teórica da educação inclusiva, articula-se o direito à educação e o direito à diferença na compreensão de que a garantia do direito à diferença exige o questionamento de práticas pedagógicas que responsabilizem as e os estudantes pelas dificuldades de

aprendizagem, devendo-se construir propostas pedagógicas reconhecendo e valorizando as singularidades dos sujeitos e reconhecendo que todas e todos são capazes de aprender no seu tempo e do seu modo (MANTOAN, 2020; MACHADO, 2020).

A Declaração da CDPD (ONU, 2006) tem uma contribuição como referência da PNEEPEI especialmente na ressignificação da compreensão de deficiência com a afirmação da perspectiva social, do conceito de acessibilidade como uma dimensão relacional ao próprio conceito de deficiência e, sobretudo, pelo anúncio do direito à educação inclusiva. Sobre esse último, vale destacarmos o papel assumido pelo disposto no art. 24º da CDPD (ONU, 2006, grifos meus):

Os Estados Partes reconhecem o **direito das pessoas com deficiência à educação**. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, **os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis**, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida. [...] Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que: [...] 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**; [...] 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**.

O direito à educação, nesse contexto, também pode ser apreendido como uma das concepções que fundamentam a PNEEPEI. Essa concepção pode ser considerada como pilar de afirmação da própria função social da escola, em que sua qualidade deve estar relacionada à sua capacidade de atender ao preceito constitucional manifestado no artigo 205 da Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988; CAIADO, 2009; MANTOAN, 2020). Essa concepção também se relaciona ao direito a sistemas educacionais inclusivos evocado pela CDPD (ONU, 2006), afirmando a impossibilidade de justificar ou condicionar o pleno acesso das pessoas com deficiência à escola comum, optando-se por uma modalidade substitutiva de educação escolar organizada com base na condição de deficiência dos sujeitos (DUTRA; SANTOS, 2020). Assim, a concepção dos direitos humanos e a concepção do direito à educação se inter-relacionam no sentido de propor que uma escola boa precisa ser uma escola para todas as pessoas.

Ademais, os princípios gerais anunciados no Art. 3º da CDPD (ONU, 2006) atravessam o conjunto das diretrizes da PNEEPEI, com destaque para o princípio da não discriminação com base na deficiência, o princípio da não segregação e efetiva participação, e o princípio da igualdade de oportunidades. Além de estarem presentes na base de elaboração geral do texto da Política, esses princípios constituem e se anunciam, sobretudo, no objetivo da PNEEPEI, qual seja:

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, 2008, p. 14).

Sobre o objetivo da Política é importante destacar que o texto afirma a inclusão escolar como diretriz central, orientando os sistemas de ensino à garantia do acesso ao ensino regular para os estudantes público-alvo da ação da educação especial. Conforme Baptista (2019) ressalta, o direcionamento à escola comum e a afirmação da transversalidade da educação especial anunciam um sentido de continuidade, tendo em vista que já estavam dispostas na LDB de 1996, entretanto, o objetivo da PNEEPEI anuncia um movimento de inovação ao deixar de anunciar condições em que a escolarização no ensino comum poderia ser substituída por outras modalidades de atendimento.

No mesmo sentido, Delevati (2021, p. 117) identifica que o objetivo da Política anuncia um movimento de ruptura com a legislação educacional e a Constituição Federal de 1988,

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.

Vale ressaltar, portanto, a relevância da escolha e do sentido das palavras. Observa-se que a exclusão de termos que marcavam historicamente os dispositivos legais e normativos da educação especial como “preferencialmente” ou “sempre que possível” pode anunciar alterações de perspectivas da política e da efetivação ou não direito à educação. Esses termos foram determinantes, ao longo da história da educação especial brasileira, para a flexibilização da inclusão escolar e a manutenção da sustentação da segregação educacional e dos pilares do princípio designado “integracionista” (FAGLIARI, 2013; KASSAR; REBELO, 2018; DELEVATI, 2021).

Destacamos alguns conceitos que se referenciam na dimensão teórica da educação inclusiva e na CDPD (ONU, 2006) e que podem ser compreendidos como pilares estruturantes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, por atravessarem e se relacionarem com o conjunto das suas proposições e, principalmente, por engendram a conceituação de outros elementos fundamentais das

diretrizes apresentadas em 2008 para a política de educação especial brasileira. Constituem esses pilares:

- a) a compreensão de deficiência como um conceito em evolução;
- b) o conceito de acessibilidade como a eliminação das diversas barreiras que se interpõem entre os sujeitos com deficiência e seu ambiente/contexto dificultando ou obstruindo sua plena participação na escola e/ou sociedade;
- c) o conceito de direito à educação inclusiva orientando para a construção de sistemas educacionais inclusivos, fundados na ideia de inclusão plena.

Dessa forma, no documento da Política, assume-se como pessoa com deficiência “aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental ou sensorial que, em interação com diversas barreiras, podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade” (INCLUSÃO, 2008, p. 15), além de destacar que tais pessoas “se modificam continuamente, transformando o contexto no qual se inserem. (INCLUSÃO, 2008, p. 15). A nova definição do conceito de deficiência deve ser destacada pela dimensão de ressignificação ampla que provoca, conforme ressalta Caiado (2009, p. 333):

o foco da deficiência se desloca de um impedimento puramente orgânico e patológico e passa a ser o da existência de barreiras sociais que impedem a participação plena na vida social. Ou seja, a criança surda não se alfabetizou porque a escola não proporcionou as condições necessárias para ensiná-la; a pessoa cega vive da assistência, porque não houve preocupação social em prepará-la para o mundo do trabalho.

O conceito de acessibilidade anunciado na PNEEPEI assume a dimensão de eliminação de barreiras diversas que se interpõem entre o sujeito com deficiência e seu contexto, num sentido relacional e articulado com a compreensão de deficiência, visando assegurar a plena participação desse sujeito na escola e na sociedade (CORREIA; BAPTISTA, 2019). Desse modo, o documento traz nas Diretrizes Políticas para a PNEEPEI a referência à acessibilidade como devendo “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” (INCLUSÃO, 2008, p. 17).

De acordo com Caiado (2009), a acessibilidade, portanto, deve ser entendida como uma ferramenta para que as pessoas com deficiência atinjam sua autonomia em todos os aspectos da vida, incluindo sua participação nos contextos escolares (CAIADO, 2009). Assim, esse conceito passa a ser compreendido como orientador de políticas para mudar os contextos, promovendo a ideia da acessibilidade plena. Em consonância com isso, Correia e Baptista (2019, p. 727-728) afirmam que

Para que a escola como um todo ofereça condições para a convivência equânime de todos os sujeitos da aprendizagem, é importante que se mantenha ativa a reflexão sobre as possibilidades do conceito de acessibilidade, que pode estar simplificado ao ser vinculado tão somente a adequações prediais, mobiliários e recursos específicos. Esse conceito, inicialmente simplificado, se potencializa quando se insere nas discussões relativas ao currículo a forma como este se articula para manter ou para transformar a ordem estabelecida por um contexto socioeconômico excludente.

O conceito de direito à educação inclusiva, por sua vez, é anunciado desde o capítulo de introdução do documento, afirmando-se a educação inclusiva como base de “referenciais para a construção de sistemas educacionais inclusivos” (INCLUSÃO, 2008, p. 9), até as definições de educação especial e de atendimento educacional especializado, discutidas a seguir. Sobretudo, esse conceito se constitui como um pressuposto que fundamenta as diretrizes gerais anunciadas pelo documento.

Esses três conceitos que consideramos pilares estruturantes da PNEEPEI, conforme referido acima, articulam-se e se relacionam com a definição de educação especial e de atendimento educacional especializado, dois pontos centrais no que se refere à dimensão pedagógica da Política. O conceito de educação especial é apresentado na abertura do capítulo das Diretrizes Políticas da PNEEPEI como

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 (INCLUSÃO, 2008, p. 15, grifos meus).

Observa-se que, nessa definição, o pressuposto do direito à educação inclusiva se relaciona à sua constituição como modalidade transversal de ensino. Essa mudança nos contornos da educação especial, associada ao objetivo da Política discutido acima, anuncia o que Delevati (2021) chama de uma singularidade da PNEEPEI, ao propor diretrizes que abarcam o ensino superior também, tendo em vista que em documentos anteriores o ensino superior não era contemplado ou era condicionado às condições da/o aluna/o com deficiência.

Ainda sobre os delineamentos assumidos pela educação especial, no capítulo referente às Diretrizes da PNEEPEI, o texto anuncia que “na perspectiva da educação inclusiva, a educação especial passa a integrar a proposta pedagógica da escola regular, promovendo o atendimento às necessidades educacionais especiais” (INCLUSÃO, 2008, p. 15). Nesse sentido, suas ações são direcionadas “para o atendimento às especificidades desses alunos no processo educacional e, no âmbito de uma atuação mais ampla na escola, orienta a organização de redes de apoio, a formação continuada, a identificação de recursos, serviços e o desenvolvimento de práticas colaborativas” (INCLUSÃO, 2008, p. 15).

Em diálogo com esses movimentos de reconfiguração da educação especial anunciados nas diretrizes do documento da PNEEPEI associado ao processo que já estava em curso de criação de programas e dispositivos de apoio à inclusão escolar, com ênfase para as Salas de Recursos Multifuncionais, Santos (2012) aponta que poderia se possibilitar transformações expressivas nas ações desenvolvidas cotidianamente nas práticas escolares, favorecendo a aprendizagem da/o estudantes com deficiência.

Outro elemento pedagógico central é o conceito de atendimento educacional especializado (AEE) apresentado no documento da PNEEPEI, que se fundamenta na articulação entre os conceitos de acessibilidade na sua relação com a compreensão de deficiência e o conceito de direito à educação inclusiva, conforme se verifica no texto:

O atendimento educacional especializado tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que **eliminam 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**. [...] Ao longo de todo o processo de escolarização esse **atendimento deve estar articulado com a proposta pedagógica do ensino comum** (INCLUSÃO, 2008, p. 15-16).

Sobre essa definição de AEE, vale destacar a designação do seu caráter não substitutivo ao ensino comum, mas sim como atendimento educacional complementar e/ou suplementar oferecido aos estudantes público-alvo da Política, assim como sua afirmação como atendimento articulado com a proposta pedagógica do ensino comum em todo o processo de escolarização. De acordo com as Diretrizes anunciadas no documento da PNEEPEI, portanto, orienta-se que em todas as etapas e modalidades da educação básica seja ofertado o atendimento educacional especializado, devendo esse ser realizado no turno inverso da classe comum (FAGLIARI, 2013).

Diversas produções discutem as diretrizes políticas do AEE anunciadas no documento da PNEEPEI, bem como de que forma ele tem se configurado. Uma das abordagens que merece destaque e com a qual dialogamos propõe uma visão ampliada desse conceito, o compreendendo como serviço focado na promoção da acessibilidade curricular para as/os estudantes com deficiência, constituindo-se como um dispositivo pedagógico central da Política (HAAS, 2016; HAAS; BAPTISTA, 2014; HAAS; BAPTISTA, 2019). Sobre a articulação do trabalho do professor do AEE e do professor do ensino comum, Haas (2016, p. 94) sugere que

o tratamento docente do conteúdo associado ao seu objetivo e à reflexão acerca das operações mentais que são mobilizadoras dos processos de aprendizagem, por sua

vez, são aspectos norteadores da comunicação entre o trabalho do professor do AEE e do professor do ensino comum.

A autora propõe chamar de “acessibilidade curricular” esse trabalho colaborativo entre as/os professoras/es do AEE e do ensino comum pelos caminhos e em busca de apoios possíveis para a construção de aprendizados e promoção do acesso a conhecimentos para estudantes público-alvo da educação especial (HAAS, 2016). Em sintonia com essa ideia, Haas e Baptista (2019) sugerem que, por meio da articulação entre currículo e AEE, pode-se garantir a efetivação do direito à aprendizagem das/os estudantes com deficiência.

O conceito de educação especial e de atendimento educacional especializado articulados entre si e associados ao objetivo da política discutido anteriormente, podem apontar para uma reorganização e redimensionamento da educação especial. Nesse sentido que podemos considerar que representam uma ruptura no padrão de organização da educação especial brasileira como modalidade de educação escolar⁵⁹, apartada do debate geral da educação e organizada de forma paralela à educação comum, passando a se configurar como modalidade que perpassa todas as etapas, modalidades e níveis de ensino, afirmando a inclusão escolar como diretriz e o atendimento educacional especializado como dispositivo pedagógico de acesso ao currículo e promoção de mudanças nos contextos escolares. Ou seja, essa dimensão de alteração se constitui ao tomarmos a afirmação da escolarização como diretriz educacional como princípio analítico.

Essa identificação também é apontada por Delevati (2021) como uma dimensão singular da PNEEPEI, segundo ela

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” (DELEVATI, 2021, p. 117-118).

Em diálogo com isso, Fagliari (2013) destaca que o documento da PNEEPEI representa um marco na educação especial brasileira, ao se contrapor à oferta de atendimentos educacionais especializados substitutivos e ao expressar como objetivo o acesso, a participação e a aprendizagem do público-alvo da educação especial nas escolas regulares.

⁵⁹ O entendimento de educação especial como modalidade de educação escolar, substitutiva ao ensino comum, produzia efeitos também na dimensão das práticas pedagógicas, que enfatizavam mais os aspectos relacionados à deficiência numa perspectiva clínico-terapêutica do que os aspectos pedagógicos de promoção das potencialidades e do desenvolvimento dos sujeitos.

Em seu capítulo de apresentação das Diretrizes Políticas da PNEEPEI, o documento destaca, também, a definição de avaliação pedagógica como um processo dinâmico, que “considera tanto o conhecimento prévio e o nível atual de desenvolvimento do aluno quanto às possibilidades de aprendizagem futura” (INCLUSÃO, 2008, p. 16). Em consonância com isso, assume-se uma concepção de ação pedagógica processual e formativa que se orienta a partir das singularidades dos sujeitos e considera o seu progresso em relação a si próprio.

No quinto capítulo do documento é apresentado o alunado da educação especial como aqueles “alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” fazendo referência, ainda, a alunos que “implicam em transtornos funcionais específicos” (INCLUSÃO, 2008, p. 15). A definição do público-alvo de uma política pública é sempre um aspecto fundamental, tendo em vista que se constitui como fator que determina estratégias, ações e definição da dimensão de recursos a serem direcionados para a sua implementação. No que se refere à PNEEPEI, esse também se constitui como um tema relevante porque, na construção desse texto orientador para a educação especial brasileira, buscou-se reduzir o contingente de estudantes a configurarem o alunado da Política, ao abandonar o conceito “aluno com necessidades educacionais especiais”.

Além disso, para a educação especial essa definição se constitui como uma questão complexa por envolver “disputas quanto a concepções de educação, de pessoa com deficiência, de aprendizagem e de parâmetros de identificação” (DELEVATI, 2021, p. 127). Sobre o processo de elaboração dessa definição na construção do texto da Política, Baptista (2019, p. 12) registra que,

após um longo debate acerca das vantagens e dos riscos de um conceito amplo como necessidades educativas ou educacionais especiais, que marcou a educação especial brasileira no início dos anos 2000, a política define um grupo mais específico de sujeitos, resgatando a tríade já enfatizada pela Política Nacional de Educação Especial de 1994: pessoas com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades.

Dessa forma, a definição anunciada no texto do documento refere-se a um grupo mais específico de sujeitos destinados a receberem os apoios abarcados pela ação pedagógica da educação especial. Contudo, o texto também manifesta certa fragilidade ao anunciar, sem aprofundar, a definição de quem são os sujeitos considerados com transtornos funcionais específicos.

Sobre a Formação de Docente, a abordagem do texto da PNEEPEI tende a ser bastante genérica. O tema aparece pontualmente como uma das orientações aos sistemas de ensino que constituem o objetivo da Política, apontando a necessidade da garantia de “formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação

para a inclusão escolar” (INCLUSÃO, 2008, p. 14). Além disso, no capítulo das Diretrizes da Política, faz-se referência superficial à base de formação, inicial e continuada, necessária para atuação docente na educação especial, indicando serem necessários:

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 (INCLUSÃO, 2008, p. 17).

Dessa forma, em razão de sua generalidade, pode-se identificar que a Formação se constitui como uma lacuna do texto da PNEEPEI. Essa temática pode ser considerada também como uma fragilidade que se mantém nos documentos normativos da educação especial ao longo da trajetória da política, mantendo a possibilidade de um/a docente que possua conhecimentos complementares associados e diferentes percursos formativos: uma graduação específica, um curso de especialização ou ainda um curso de capacitação como complementação de estudos. Sobre os problemas relativos à formação docente, bem como as possibilidades de novas formas de pensá-la, alguns trabalhos podem ser identificados como referências, como Michels (2011), Milanesi (2012), Garcia (2013), Silva (2015) e Silva (2020). Tais estudos abordam questões como a fragilidade do conhecimento pedagógico as propostas predominantes e os riscos de uma formação excessivamente técnica que tenha a deficiência como eixo organizador.

Por fim, duas questões constituem as questões disparadoras dessa pesquisa e, portanto, configuram-se como eixos de análise dos textos dos documentos e das diretrizes propostas. Estas aparecem de forma bastante sutil na dimensão de texto da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, porém, caracterizam significativamente os contextos de influência e o contexto de produção do texto da Política, além de serem aprofundados pelos dispositivos normativos e políticos que surgem como efeito do novo texto orientador, quais sejam: como é compreendido o papel do Estado na oferta de ações da educação especial? E como se configuram as relações entre os setores público e privados?

Sobre o papel do Estado, o texto da PNEEPEI evoca a ideia de aumento desse papel ao definir como objetivo central da Política a transformação dos sistemas educacionais em sistemas inclusivos (INCLUSÃO, 2008), tendo em vista que para isso é necessário um esforço político e um investimento financeiro elevado para fornecer os apoios necessários nesse processo, com o fortalecimento a educação pública. Entretanto, não há referências

textuais diretas que apresentem quais seriam as dimensões do papel do Estado no texto desse documento. Em sintonia com isso, Delevati (2021) aponta que um dos principais avanços engendrados pela PNEEPEI foi o Estado assumir o seu papel para assegurar o direito à educação, acesso, permanência, aprendizagem e acessibilidade para todas as pessoas. Nesse sentido, presume-se que tais objetivos devem estar subordinados ao papel de cada ente federado na ação relativa à política educacional.

No que se refere às fronteiras entre o setor público e o setor privado, a PNEEPEI na condição de texto anuncia brevemente essa relação em uma de suas Diretrizes, em que afirma que “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 especializado públicos ou conveniados” (INCLUSÃO, 2008, p. 16). O plano normativo, em particular o Decreto n. 7.611 de 2011 (BRASIL, 2011), mostra que além desse acompanhamento, continua havendo investimento financeiro no setor privado. Nesse sentido, “ressalta-se que, mesmo com a política de valorização da sala de aula comum para escolaridade dos alunos da Educação Especial, há a manutenção dos dispositivos de financiamento público das instituições privadas de Educação Especial” (KASSAR; REBELO, 2018, p. 63).

Podemos considerar que a manutenção do direcionamento dos recursos públicos para o setor privado fragiliza as condições de investimento nas escolas públicas, constituindo-se como uma contradição com a dimensão do papel do Estado que a Política anuncia. Nas duas seções anteriores desse capítulo, referente ao contexto de influência e ao contexto e processo de produção de texto da PNEEPEI, discutiu-se como se apresentaram, por meio de políticas, ações e documentos legais, a questão do papel do Estado e das disputas sobre os recursos públicos entre o setor privado e o setor público. Ademais, no próximo capítulo, iremos retomar essa discussão numa dimensão de como esses elementos aparecem, modificam-se e/ou se mantêm inalterados ao longo da história da educação especial brasileira.

Por fim, a análise discutida nessa seção nos permite identificar que os discursos políticos que representam e sustentam a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva são:

- a) o discurso do direito à educação inclusiva, em que a escola é compreendida como um espaço de direito que deve ser assegurado a todas as pessoas, indistintamente;
- b) o discurso dos direitos humanos, relacionado à ideia de reconhecimento das diferenças como constitutivas da diversidade humana e à garantia da igualdade de direitos a todas as pessoas;

c) o discurso da cidadania, associado à ideia de garantia de plena participação das pessoas com deficiência em todas as esferas da sociedade, relacionados à construção de contextos sociais inclusivos e democráticos;

d) o discurso da promoção da inclusão social e redução das desigualdades e de processos de exclusão históricos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Não devemos alimentar ilusões. Os embates vão recomeçar, de modo negativo, tanto na Comissão, quanto na sociedade. É uma pena, permaneceremos presos ao passado. Só que nos cumpre fazer tudo o que for possível para não ficarmos com 'meia vitória'. Precisamos cortar o nó górdio de nossa história. Os conservadores escolheram a educação como o terreno de luta principal. Façamos a sua vontade. Porém, para vencermos de uma vez por todas!”
(Florestan Fernandes)

O estudo da história da educação especial é fundamental para compreendermos o processo do seu desenvolvimento no Brasil na condição de área de conhecimento e na condição de política pública. Da mesma forma, para entender o delineamento da educação direcionada às pessoas com deficiência, é essencial observar como essa se insere na história da educação e na construção histórica do país de forma geral (BUENO, 1993; KASSAR, 2011; MAZZOTTA, 2011). Esse movimento de contextualização sócio-histórica atravessou a discussão realizada nessa pesquisa no que se refere à análise do documento da Política Nacional de Educação Especial de 1994 e do documento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008, que são tomados como referências de análise do objeto da pesquisa, qual seja, a política de educação especial na condição de processo entre os anos 1994 e 2016.

Dessa forma, foram investigados os movimentos e contornos assumidos pela política de educação especial brasileira no período referido, por meio da análise dos dois documentos que se anunciam como diretrizes nacionais para a área, considerando que a divulgação de um texto orientador de diretrizes nacionais se constituía como elemento inédito na história da educação especial no país até a publicação da Política Nacional de Educação Especial de 1994. Tem-se como tema de fundo a identificação da atualidade da defesa do direito à educação das pessoas com deficiência no Brasil. As lentes da pesquisa se definiram a partir de um pensamento em termos de rede, que articula e é constituída pelos domínios do pensamento decolonial, das epistemologias do sul e do pensamento sistêmico. A essa rede de relações que constituiu a base epistêmica do trabalho, associou-se, ainda, a mobilização de alguns instrumentos de análise que compõem o ciclo de políticas de acordo com as

proposições de Stephen Ball e Richard Bowe e o referencial teórico-metodológico da análise de discurso.

Sendo assim, buscou-se extrair do movimento de interpretação dos documentos que anunciam a Política Nacional de Educação Especial de 1994 e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 o que podemos considerar como propriedades essenciais que delineiam a trajetória que a educação especial assume a partir dessas publicações. Para isso, questionamos os documentos sobre as seguintes questões: como são identificados os sujeitos alvo da ação da educação especial e quais as premissas definidoras do conceito de deficiência? Qual a concepção de ação pedagógica e como ela se aproxima e define o atendimento educacional especializado? Como pode ser compreendido o papel do Estado na oferta de ações e propostas vinculadas à educação especial? Quais as fronteiras das relações entre o setor público e o setor privado?

Essas questões e suas respostas possíveis foram compreendidas como necessariamente relacionadas umas às outras, bem como entendemos que seus pontos de conexão é que produzem os contornos que a política vai assumindo nesse período. Assim, a partir do pensamento sistêmico (CAPRA, 1996; CAPRA; LUIGI, 2014), entendemos que nenhuma dessas questões podem ser isoladas para anunciar as propriedades essenciais da política de educação especial, pois as propriedades essenciais são a propriedade do todo, que nenhum desses eixos de análise, ou partes, possuem em si; tratando-se de propriedades que surgem, justamente, das interações e relações que se estabelecem entre cada uma e todas essas questões mobilizadoras. Além disso, nossa investigação considerou marcos políticos e normativos que influenciaram e que foram efeitos dessas Políticas, constituindo os movimentos da área no período que define o marco temporal da pesquisa.

A análise dos documentos, a partir da rede epistêmico-teórico-metodológica da pesquisa, portanto, considerou serem essenciais os contextos, as relações, o processo, o padrão⁶⁰ e a organização de cada documento, de seus textos possíveis e de cada conjunto de diretrizes que anunciaram. No movimento de interpretação dos textos dos documentos consideramos as interações e as relações entre as diretrizes e os elementos pedagógicos anunciados como propriedades essenciais que constituem o princípio organizador de cada Política, de acordo com as designações habituais propostas pela literatura especializada, quais sejam: o da integração (Política de 1994) e o da inclusão (PNEEPEI). Apesar dessa identificação, questionamos a ideia de que tais conceitos sejam desprovidos de uma

⁶⁰ Entendido como uma configuração de relações ordenadas (CAPRA, 1996).

continuidade que torna menos definido o contorno que também permite uma diferenciação entre eles. Nesse sentido, foram investigadas e consideradas as concepções, os conceitos, os princípios, os discursos políticos que sustentaram as políticas e os sentidos que produziram. Para isso, os contextos foram essenciais para significar as Políticas reconhecendo um todo maior que define o cenário econômico-político-social em que se inseriam e as condições de seus tempos históricos⁶¹.

Sobre as nossas condições sócio-histórico-políticas de construção dessa pesquisa, a partir do pensamento decolonial, afirmamos as marcas das desigualdades e dos processos de exclusão estruturais originados pela colonização que vivemos como povos latino-americanos, que perduram até hoje, e pela nossa posição como Estado da periferia do sistema interestatal capitalista. Marcas essas que engendram os processos políticos que levam à necessidade da afirmação da educação como um direito de todas as pessoas e como papel do Estado assegurá-la. Marcas que, também, constituem os processos político-culturais vinculados a lutas por direitos e emancipação que levam ao reconhecimento das pessoas com deficiência como sujeitos de direitos e que evidenciam a necessidade de políticas para atendimento das demandas sociais desses sujeitos.

A análise da Política Nacional de Educação Especial de 1994 e da PNEEPEI de 2008, compreendendo os instrumentos normativos e políticos que lhes influenciam ou auxiliam a dar materialidade a suas diretrizes, aponta para um movimento de deslocamento de conceitos e, sobretudo, de transição de princípio organizador que engendra alterações importantes na organização e na trajetória da educação especial nesse período. Tem-se, nesse processo, o deslocamento de premissas que condicionavam o acesso à classe comum do ensino regular àqueles sujeitos que tivessem as condições de acompanhar as atividades do ensino comum, no mesmo ritmo das/os estudantes dita/os normais (BRASIL, 1994), para a afirmação do princípio da inclusão, que define a inclusão escolar como diretriz organizadora da política de educação especial e a construção de sistemas educacionais inclusivos como orientação geral (INCLUSÃO, 2008).

Esse movimento está associado à transição referente às premissas definidoras do conceito de deficiência que passam de uma vinculação à abordagem médica ou biomédica e psicológica da deficiência⁶², anunciado nas entrelinhas do texto da Política de 1994 a partir

⁶¹ Aqui, poderíamos nos arriscar a pensar os contextos das Políticas como “níveis de complexidade” (CAPRA, 1996), em que a natureza de suas relações, de suas configurações e dos elementos sócio-históricos que as constituem não podem ser observados, da mesma forma, em outros níveis?

⁶² Concepção fundamentada na dicotomia do anormal e patológico em contraposição ao normal e funcional. O modelo médico ou biomédico de compreensão da deficiência tem como uma de suas premissas a

dos movimentos de interpretação do conjunto das definições apresentadas no seu capítulo de “Revisão Conceitual”, para uma abordagem de afirmação da perspectiva social⁶³ e dos direitos humanos⁶⁴, que compreende a deficiência como um conceito contextual e em evolução, que é anunciada na PNEEPEI como relacionada às interações entre as pessoas com deficiência e as barreiras sociais que se interpõem à plena participação desses sujeitos na escola e na sociedade. Nesse sentido, tendo em vista que a história da educação especial brasileira, é marcada pelas abordagens médica e psicológica da deficiência, podemos considerar que a Política de 1994 representa uma continuidade nessa vinculação e a PNEEPEI, por sua vez, como um ponto de inflexão nesse percurso.

Observa-se que esse movimento de deslocamento e transições seguia uma tendência internacional anunciada na Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), que se pretende incidir sobre todas as políticas públicas de forma geral, porém, também se desenvolvia a partir de um compromisso assumido nacionalmente com uma política educacional vinculada ao projeto de desenvolvimento como meio e fim da redução de desigualdades e valorização das diferenças. Esse processo de transição conceitual se expressa nos contornos que a política de educação especial vai assumindo na virada do século, que redimensionam as políticas da área, reposicionam a educação especial no debate geral da educação, movimentam o sentido de matrículas em direção ao ensino regular e apontam para uma trajetória de reorganização da educação especial e da escola regular para atender ao preceito constitucional do Estado garantir o direito de todas as pessoas à educação com igualdade de oportunidades.

ideia de que as lesões e doenças são desvantagens naturais e indesejadas que impõem restrições à participação social de uma pessoa (DINIZ, 2007), e por isso são alvo de práticas de habilitação ou reabilitação que visem à busca da “normalidade” (DINIZ; BARBOSA; RUFINO; 2009; DINIZ, 2007).

⁶³ Surgido na década de 1960, o modelo social da deficiência teve como um de seus precursores o sociólogo Paul Hunt e o grupo, por ele proposto, Liga dos Lesados Físicos Contra a Segregação (UPIAS). A UPIAS foi a primeira organização política a ser formada e gerenciada por pessoas com deficiência, tendo surgido como um espaço de articulação de uma resistência política e intelectual ao modelo médico da deficiência, reconhecendo a deficiência como uma questão social e não como uma “tragédia pessoal” (DINIZ, 2007). Assim, seu debate acerca da deficiência propunha o deslocamento da opressão como responsabilidade do indivíduo e a transferia para a hostilidade do ambiente social ao reconhecimento e incorporação da diversidade (DINIZ, 2007). Nesse sentido, esse modelo propõe uma separação entre a deficiência e a lesão, entendendo a primeira como um fenômeno sociológico e a segunda como uma expressão biológica. (BAMPI; GUILHEM; ALVES, 2010). Dessa forma, lesão seria objeto de discussão sobre saúde e alvo das ações biomédicas, e deficiência seria uma questão da sociedade, da ordem dos direitos, da justiça social e das políticas de bem-estar (DINIZ, 2007).

⁶⁴ Abordagem anunciada pela CDPD/ONU, 2006, que se relaciona com o modelo social. Segundo sua concepção, a deficiência é um conceito em evolução e que resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras atitudinais e ambientais que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas (ONU, 2006). Dessa forma, a deficiência passa a ser compreendida como um fenômeno produzido na interação recíproca entre o sujeito e seu meio, diante da incapacidade de abranger a diversidade humana (CAIADO, 2009).

No que se refere à identificação dos sujeitos alvo da ação da educação especial, o documento da Política de 1994 e o documento da PNEEPEI enfatizam a mesma tríade de categorias, porém, anunciam textualmente seu alunado, respectivamente, como aqueles que apresentam “necessidades educacionais especiais”, abarcando “estudantes portadores de deficiência, portadores de condutas típicas e portadores de altas habilidades” (BRASIL, 1994, p. 13), e como “estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (INCLUSÃO, 2008, p. 15). Aqui, é interessante destacar duas questões: a primeira é que a referência ao conceito de necessidades educacionais especiais, reafirmada na LDB de 1996, Lei nº 9.394 e na Resolução nº 2/2001 do CNE-CEB, que instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, abrangia um universo mais diverso e numeroso, que incluía categorias como estudantes com dificuldades de aprendizagem entre os sujeitos alvo da ação da educação especial; a segunda é que, no texto da PNEEPEI, há uma clara definição dessa tríade – deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades -, com uma breve referência aos estudantes com “transtornos específicos de aprendizagem” como um público que demandaria apoios concebidos como parte da dinâmica de trabalho em sala de aula, porém, não há clareza sobre quais sujeitos essa categoria abrangeria, constituindo-se este como um aspecto lacunar da Política.

Sobre o período em que se adotou o conceito de necessidades educacionais especiais como definidor do público-alvo das ações e serviços da educação especial, Manzini (2018) destaca aspectos importantes como as dificuldades da identificação estatística das características da população a ser atendida pela área devido às imprecisões e problemas da definição, sobretudo, de estudantes com dificuldades de aprendizagem. Outro fator interessante é a dimensão das condições de aportes financeiros para que a política atinja seus objetivos que, ao se estabelecer uma definição mais ampla de estudantes a serem atendidos pela educação especial sem aumentar os recursos orçamentários geridos pela SEESP (como observamos na análise do período), prejudica a implementação da política e compromete seu atendimento às demandas de todas as categorias que abarca (MANZINI, 2018). Assim, podemos considerar que, ao definir um grupo mais específico como seu alunado, a PNEPEEI buscou, principalmente, assegurar que os recursos financeiros geridos pela Secretaria de Educação Especial pudessem dar suporte aos objetivos pretendidos e anunciados pelas novas diretrizes que eram apresentadas pelo documento.

Pode-se considerar que as construções terminológicas e conceituais a respeito dos sujeitos alvo da ação da educação especial e das premissas definidoras do conceito de

deficiência anunciadas no documento de 1994 se aproximam dos parâmetros do discurso capacitista⁶⁵, que condiciona, atravessa e constitui sujeitos,

produzindo formas de se relacionar baseadas um ideal de sujeito que é performativamente produzido pela reiteração compulsória de capacidades normativas que consideram corpos de pessoas com deficiência como ontológica e materialmente deficientes (GESSER; BOCK; LOPES, 2020, p. 18).

Ressaltamos que as premissas definidoras do conceito de deficiência se relacionam diretamente à concepção de ação pedagógica e à organização do atendimento educacional proposto aos estudantes público-alvo da educação especial pelas diretrizes que se anunciam nos documentos. Isso porque, conforme destaca Plaisance (2015), no campo da educação das pessoas com deficiência, as terminologias, os conceitos e as concepções guiam a ação, constroem as práticas pedagógicas e, inclusive, justificam instituições. Nesse sentido, as concepções de ação pedagógica que se anunciam nos documentos analisados apontam tendencialmente para uma concepção de ação pedagógica de base diagnóstica e instrucional na Política de 1994 e uma concepção de ação pedagógica processual e articulada ao currículo do ensino comum na Política de 2008.

Dessa forma, no documento de 1994, anuncia-se uma visão procedimentalista associada à ideia de individualização do atendimento em busca, principalmente, de habilitação ou reabilitação dos sujeitos (BRASIL, 1994; PINHEIRO, 2003). Assim, tem-se o foco em métodos, técnicas e equipamentos voltados aos sujeitos e não aos seus contextos, ressaltando a organização do trabalho e do atendimento educacional a partir de bases funcionalistas. A partir da concepção de ação pedagógica anunciada no documento de 1994, dispositivos pedagógicos como classes e escolas especiais, que atravessam a história da educação especial, são reafirmados e, inclusive, fortalecidos como modalidades de atendimento educacional. Caiado (2009) aponta para essa relação entre o modelo médico da deficiência e a justificção de espaços exclusivos como escolas especializadas. Anuncia-se, assim, uma tendência de continuidade com a trajetória da política no país, marcada por encaminhamentos expressivos de estudantes público-alvo da educação especial para sistemas segregados de ensino.

O documento da PNEEPEI, por sua vez, anuncia uma organização do atendimento educacional especializado que valorize as dimensões de estratégias e apoios individualizados, considerando os conhecimentos prévios das e dos estudantes, para auxiliar seu processo de aprendizagem; e de intervenção no contexto escolar, no sentido de organizar

⁶⁵ Ver mais sobre o conceito e a construção do discurso capacitista em (GESSER; BOCK; LOPES, 2020).

e elaborar estratégias e recursos para eliminação das diversas barreiras que se interpõem à participação e aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial nas escolas (INCLUSÃO, 2008; CAIADO, 2009). Sobre as dimensões da ação pedagógica e das definições do atendimento educacional especializado no documento da PNEEPEI, contudo, é importante registrar que se observa certa fragilidade, pois as referências à organização do trabalho têm características mais tecnicistas e menos focada às estratégias a possibilitarem acessibilidade ao currículo.

É importante destacar que, ao caracterizar o atendimento educacional especializado como complementar ou suplementar à escolarização, não substitutivo ao ensino comum, a PNEEPEI apresenta um sentido de ruptura com os dispositivos que a precedem, afirmando a inclusão escolar como orientação geral. Outro aspecto importante e que caminha nesse mesmo sentido é que o documento da PNEEPEI não orienta para a abertura de salas e escolas especiais, nem mesmo faz referência a esses espaços como possibilidades de modalidade de atendimento educacional para o público-alvo da Política. Esse é um elemento que também podemos considerar uma ruptura com as legislações e documentos educacionais anteriores, tendo em vista que esses dispositivos pedagógicos sempre estiveram presentes como possibilidade de serviço e atendimento educacional.

Os principais instrumentos de regulamentação do Atendimento Educacional Especializado (AEE) proposto pela PNEEPEI, contudo, surgem como efeitos da Política, devendo se destacar o Decreto nº 6.571/2008, que regulamentou o financiamento do atendimento educacional especializado apenas aos alunos que frequentassem a classe comum; a Resolução nº 4 de 2009 do CNE-CEF, que instituiu as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica reiterando o caráter não substitutivo deste atendimento e o seu financiamento condicionado à matrícula do aluno no ensino regular; e o Decreto nº 7611/2011 (BRASIL, 2011), que revogou o Decreto de 2008, alterando substantivamente suas disposições, ao admitir que a dupla matrícula para recebimento dos recursos do Fundeb pudesse contemplar também o atendimento educacional especializado oferecido por instituições privadas de ação exclusiva na educação especial.

Podemos dizer que essa substituição do Decreto 6.571/2008 pelo Decreto nº 7611/2011 expressa, dessa forma, a atuação dos grupos de interesse que disputam os contornos e os rumos da Política não só em seus textos orientadores de diretrizes, mas também em cada instrumento e documento legal e político que regulamenta as diferentes dimensões da Política. Essa dimensão da educação especial como terreno de disputa

permanente, sobretudo entre perspectivas privatistas e perspectivas públicas, é outro elemento que atravessa a histórica da área no país.

Outro elemento importante de ser retomado se refere à mudança da definição da educação especial como modalidade de educação escolar para modalidade de ensino transversal, perpassando, sem substituir, todas as etapas e modalidades de ensino. Esse movimento se dá no processo da política compreendido entre os dois textos orientadores de diretrizes nacionais, e se vincula ao debate sobre o lugar da escolarização das pessoas com deficiência. No que se refere aos textos dos documentos das Políticas, é importante recuperarmos que ambos apresentam a ideia da educação especial abranger os diferentes níveis do sistema de ensino e de integrar o sistema educacional, o que pode ser visto como uma aproximação entre eles. Contudo, as diretrizes da Política de 1994 mantém o condicionamento da inclusão nas salas comuns do ensino regular a partir do conceito de normalidade/anormalidade, afirmam a possibilidade de modalidades de atendimentos especializados substitutivos à escolarização e, assim, constituem uma continuidade na tendência de um modelo de educação especial como modalidade de ensino paralelo, segrega e que não se relaciona ao trabalho e currículo do ensino comum.

As diretrizes da PNEPEEI, por sua vez, alteram essa tendência afirmando como seu objetivo central assegurar o acesso do seu público-alvo ao ensino regular e anunciando como orientação geral e meta a transformação dos sistemas de ensino em sistemas inclusivos. Pesquisas como as de Delevati (2021) anunciam que a Política de 2008 apresenta uma singularidade ao abarcar o ensino superior em suas diretrizes, dimensão que não era contemplada em documentos anteriores como diretriz e responsabilidade da ação da educação especial; assim como representa uma ruptura com a tendência de flexibilização da inclusão escolar ao não fazer referência a termos como “preferencialmente” ou “sempre que possível”, que também marcam os documentos e legislações da educação especial brasileira.

Aqui vale uma reflexão sobre a força, a potência e os efeitos das palavras. Termos como “no que for possível” e “preferencialmente” presente nas legislações anteriores justificaram, durante mais de quarenta anos, a restrição do acesso de estudantes com deficiência ao ensino regular. Com isso, mesmo a legislação brasileira dispendo sobre o papel do Estado na garantia da oferta do atendimento educacional das pessoas com deficiência desde a LDB de 1961 e o direito de todas as pessoas à educação ser um preceito constitucional da Carta Magna de 1988, a interpretação dessas palavras, em seus contextos, de alguma forma contiveram o processo de inclusão escolar antes da adoção da perspectiva da educação inclusiva.

Outra consideração importante é que os documentos de 1994 e de 2008 anunciam um movimento no sentido de aumento do papel do Estado no âmbito de ações vinculadas à educação especial e na garantia do direito à educação das pessoas com deficiência. Esse é um elemento que aparece no texto da Política de 1994 bastante vinculado à tendência do seu contexto político-econômico de hegemonia do paradigma neoliberal e de uma Reforma Administrativa no sentido do Estado gerencial. Assim, naquele documento, anuncia-se uma perspectiva de descentralização, de publicização e de privatização da ação do Estado na oferta de ações e serviços da educação especial. A partir de 2003 e da afirmação da transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos como meta do governo brasileiro, anuncia-se uma tendência de aumento do papel do Estado na garantia do direito à educação para todas as pessoas. Essa perspectiva é reafirmada no texto da PNEEPEI e se materializa nos contornos que a política assume de aumento de programas ações vinculadas à educação especial ofertadas pelo Estado para apoiar os processos inclusivos nas escolas.

A natureza das relações entre o setor público e o setor privado são elemento fundamental ao longo da história da educação especial brasileira. A disputa pelo direcionamento do financiamento público, na verdade, é tema central em qualquer política pública, debate permanente das políticas educacionais e constitui o que podemos considerar o “padrão que liga”⁶⁶ da política de educação especial brasileira, ao longo de sua história. Nesse sentido, o financiamento da educação especial é influenciado pelas correlações de forças políticas, econômicas e sociais de seus contextos, por meio da atuação de grupos de interesse que disputam e definem as políticas, produzindo efeitos no avanço ou não na consolidação de direitos, como o direito à educação (FRANÇA, 2015).

Na educação especial, na disputa dos rumos da política, as disputas pelos recursos públicos são diretamente relacionadas com as disputas sobre qual deve ser o espaço de escolarização das pessoas com deficiência, conforme se observou com o Decreto nº 7611/2011, entre outros instrumentos, tendo em vista o histórico de atuação das instituições especializadas privadas na oferta de atendimentos organizados como substitutivos ao ensino comum, configurando uma modalidade segregada e paralela. Diversos estudos apontam para esses dois debates, “o lugar da educação especial” e “o direcionamento dos recursos públicos” como constitutivos das propriedades essenciais da política (FRANÇA, 2015;

⁶⁶ A partir de Bateson (1986), compreendemos “padrão que liga” como um metapadrão, que pode ser considerado o padrão que é o padrão da organização da política de educação especial brasileira nesse estudo. Ou seja, é o padrão de todos os padrões.

KASSAR; REBELO, 2018). O cenário de tensão e disputa entre as instituições privadas e o poder público, dessa forma, atravessam os movimentos da política em todo seu percurso. Além disso, no âmbito da educação especial, há disputas entre as diferentes etapas e modalidades pelo orçamento.

O documento da Política de 1994 anuncia uma relação entre o setor público e o setor privado que abarca o intercâmbio de técnicos, a cedência de professores e, também, o financiamento de atividades das instituições especializadas que assumem, sobretudo, o atendimento educacional daqueles estudantes considerados “mais comprometidos”, ditos incapazes de acompanhar as atividades da sala comum no ritmo dos demais estudantes (BRASIL, 1994; KASSAR, 1998; MELETTI, 2006). Constitui-se, portanto, uma relação estreita e de natureza de “corresponsabilização” entre o poder público e entidades privadas, vinculada ao discurso neoliberal na educação, de convocação de setores externos ao Estado para “melhorar a educação”. O Estado, assim, transfere sua responsabilidade por parte do atendimento do seu alunado para o setor privado, o que lhe é conveniente por permitir uma economia, porém, fortalece o papel centralizador das instituições especializadas na centralização dos serviços da educação especial, conforme ressalta Baptista (2019).

O documento da Política de 2008 faz uma referência pontual à relação com o setor privado em suas diretrizes sobre a oferta do atendimento educacional especializado. Tendo em vista sua afirmação da inclusão na escola regular e da construção de sistemas educacionais inclusivos, fica compreendido que os investimentos públicos deveriam se orientar substantivamente para as escolas públicas, visando atender as demandas advindas desse processo. Assim, o texto da PNEPEI não aponta condições favoráveis às instituições especializadas privadas, entretanto, os dispositivos políticos e normativos que são publicados após o documento de 2008, alguns referidos acima⁶⁷, de regulamentação das diretrizes anunciadas na PNEPEI, apontam para a continuidade da influência das instituições privadas nas decisões referentes ao financiamento da educação especial, mesmo que em condições menos favoráveis, garantindo repasse para sustentar suas atividades.

A partir desses elementos, consideramos que a manutenção das relações público-privadas na oferta do atendimento educacional especializado e a capacidade de incidência das instituições especializadas na disputa pelo financiamento público podem ser definidas

⁶⁷ O PNE de 2014 não foi mencionado, porém, é um dos marcos simbólicos da disputa da educação especial pelas instituições especializadas tanto no que se refere aos recursos públicos, como à organização da política de educação especial. Em ambas questões as instituições especializadas vencem a disputa e imprimem suas marcas retomando o termo “preferencialmente” para a inclusão no ensino regular e asseguram o repasse de recursos públicos por meio do art. 5º, inciso 4º da Lei Federal nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024).

como o padrão que liga na política de educação especial brasileira. Diversos estudos mostram que, mesmo com as mudanças no padrão de organização da educação especial provocados pelos movimentos que a política teve, inclusive os contornos orientados pelas diretrizes da PNEEPEI, as terceirizações do atendimento educacional especializado seguiram como uma tendência. Para isso, as instituições privadas redimensionaram e reorganizaram suas atividades, visando manter a possibilidade de recepção de recursos públicos⁶⁸.

Sobre essa capacidade de adaptação de instituições especializadas, destacadamente a FENAPAES, aos contextos da educação da educação especial brasileira, Baptista (2019) aponta essa como uma estratégia para se manter hegemoneizando a área como instituição paralela ao Estado, tendo seu reconhecimento como detentora do conhecimento sobre a educação especial e, assim, mantendo-se como parceira prioritária do Estado.

Os movimentos e contornos que a política de educação especial assume no período do marco temporal da pesquisa, considerando as orientações dos documentos das Políticas analisados, especialmente após as diretrizes da PNEEPEI, evocam desafios novos e nem tão novos, mas que se mantêm. Um desafio fundamental que emerge, e que está especialmente relacionado ao contexto da prática, é a discussão a respeito da configuração e da organização do trabalho do atendimento educacional especializado. Para além das diretrizes políticas que o definem no texto da PNEEPEI e dos instrumentos normativos que o regulamentam que orientam sua abordagem inclusiva, faz-se necessário aprofundar as discussões sobre sua dimensão de dispositivo pedagógico para promoção do acesso ao currículo e sobre as estratégias de intervenção e trabalho na dimensão de mudança dos contextos escolares. Nesse sentido, é importante que o AEE não seja reduzido à dimensão clínica do atendimento e, tampouco, como um espaço físico diferenciado como a Sala de Recursos Multifuncionais.

Além disso, considerando as diretrizes vigentes, associadas à PNEEEI de 2008, seria preciso aumentar a oferta de atendimento educacional especializado nas escolas públicas e reconfigurar efetivamente todas as escolas especiais e instituições especializadas no sentido de se reorganizarem como centros de atendimento educacional especializado que ofereçam apoios à promoção dos processos de transformação estrutural nas escolas regulares. Avançando, assim, no sentido desses serviços e recursos serem disponibilizados para auxiliar na elaboração de projetos políticos-pedagógicos inclusivos para as escolas, na produção de materiais específicos, em orientações, formações e debates com as e os profissionais da educação que atuam no contexto escolar visando auxiliar na eliminação das barreiras

⁶⁸ Sugere-se a leitura de (FENAPAES, 2001; JANNUZZI; CAIADO, 2013; KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019)

atitudinais e sociais que se interpõe ao processo de ensino-aprendizagem das e dos estudantes com deficiência nos contextos escolares.

A formação inicial e continuada, que se mostra uma lacuna histórica da área e uma dimensão de certa fragilidade nas diretrizes da Política de 1994 e da PNEEPEI, a partir das lentes dessa pesquisa, é compreendida como um processo permanente de “tornar-se”, de acordo com as ideias de Silva (2020), e, portanto, constitui-se também como um desafio constante. Do ponto de vista da formação inicial, seria importante aumentar o papel e o espaço de discussões referentes à educação especial e aos processos de inclusão escolar nos cursos de pedagogia e de licenciatura das Instituições de Ensino Superior. No que se refere à formação continuada, os investimentos e esforços deveriam se orientar, sobretudo, no sentido de provocar a ressignificação das práticas educativas, visando repensar dimensões como o currículo, o planejamento, a ação e a avaliação pedagógica, abarcando o reconhecimento das diferenças e a valorização das singularidades nos processos de aprendizagem.

Chegando ao fim do movimento de pesquisa que delinea e organiza essa dissertação, propomos algumas reflexões que nos parecem provocadoras. Se refletirmos a partir da ideia de que sistemas vivos têm a capacidade de regenerar sua totalidade a partir de suas partes (CAPRA, 1996), podemos dizer que a manutenção de alguns elementos que fundamentam determinada perspectiva da educação especial pode provocar a reascensão do princípio organizador ao qual esses elementos se vinculam? E, assim, pensar que, a manutenção de espaços exclusivos como escolas especiais, assim como dos investimentos públicos nas instituições especializadas privadas, pode auxiliar no atualizado fortalecimento de premissas seletivas baseadas na suposta “capacidade da pessoa” como princípio organizador de diretrizes para a política de educação especial brasileira? Especialmente, ao reconhecermos que esses são pontos que se referem a elementos constitutivos do padrão de organização da educação especial e que, portanto, estão sempre presentes e vão assumindo melhores ou piores condições de influenciar os contornos da política a depender dos seus contextos sócio-político-econômicos.

Além disso, pensar a partir da monocultura do reconhecimento, provoca-nos a pensar como as diferenças aparecem estabelecendo hierarquias entre os sujeitos no documento da Política de 1994 e que a superação dessas hierarquias, mais do que novas formulações conceituais, pressupõe uma ecologia do reconhecimento, em que todas as formas de existências e de experiências de vida humana sejam reconhecidas e valorizadas como sujeitos de direitos. Refletimos que, a partir da monocultura das produtividades, constitui-se o olhar sobre o corpo da pessoa com deficiência como improdutivo. Assim, a

ecologia das produtividades pode nos fornecer pistas para a produção de sentidos que apontem para a promoção da inclusão escolar e social das pessoas com deficiência, reconhecendo-as como aprendentes e como capazes de contribuir socialmente.

Consideramos, ainda, que o olhar sobre a aprendizagem dos sujeitos público-alvo da ação da educação especial se relaciona com as dinâmicas que são engendradas a partir de uma visão da ecologia ou da monocultura dos saberes e da ecologia ou da monocultura das temporalidades. Essas visões definem se o processo educativo e de aprendizagem é pensado a partir de uma ótica da homogeneidade de tempos e de conhecimentos considerados válidos ou a partir da metáfora de uma “orquestra”, como um coletivo que tem sua existência condicionada às diferenças que a constitui, que compreende diferentes tempos, modos e características do aprender e do que se considera conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Joyce Fernanda Guilanda. **Pessoas com Deficiências na Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988):** reivindicações no campo educacional. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, SP.

AMORIM, Joyce Fernanda Guilanda de; RAFANTE, Heulália Charalo; CAIADO, Kátia Regina Moreno. The political organization of people with disabilities in Brazil and their demands in the educational field. **Revista Educação Especial**, [S.L.], v. 32, p. 108, 12 nov. 2019. Universidad Federal de Santa Maria. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5902/1984686x38129>. Acesso em: 13, mar. 2021.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na era lula. **Dados**, [S.L.], v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0011-5258201411>. Acesso em: 14, mar. 2021.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABREU, Caio Fernando. **Porto Xarope**. 1977. Disponível em: <https://www.revistabula.com/4786-as-cartas-perdidas-de-caio-fernando-abreu/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.

_____. O Brasil de Lula. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 91, p. 23-52, Nov. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10, fev. 2021.

ARAÚJO, Marta Maria de. A Pedagogia da Qualidade Total: o novo modo (empresarial) de organização da educação escolar. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 8, n. 1, p. 33-45, jan. 1998.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo** - Anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

BALDIJÃO, Carlos; TEIXEIRA, Zuleide. **A Educação no Governo Lula**. São Paulo: Perseu Abramo, 2011. (Brasil em Debate). Volume 6.

BALL, S.J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L.H. A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.

BALL, S.J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. Currículo sem fronteiras, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2001.

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. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política 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.

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 J. Entrevista com Stephen Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. Entrevista concedida a Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes.

BAMPI, Luciana Neves da Silva; GUILHEM, Dirce; ALVES, Elíoenai Dornelles. Social Model: a new approach of the disability theme. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, [S.L.], v. 18, n. 4, p. 816-823, ago. 2010. FapUNIFESP (SciELO).

BAPTISTA, Claudio Roberto. Batesonianas: uma aventura entre a epistemologia e a educação. In: BAPTISTA, Claudio Roberto. **Educação Especial**: diálogo e pluralidade. Porto Alegre: Mediação, 2008. p. 71-86.

_____. Política pública, Educação Especial e escolarização no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 1-18, 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1678-4634201945217423>. Acesso em: 15, abr. 2021.

BAPTISTA, Claudio Roberto; CAIADO, Katia Regina Moreno; JESUS, Denise Meyrelles de (org.). **Educação Especial**: diálogo e pluralidade. Porto Alegre: Mediação, 2008.

BAPTISTA, Claudio Roberto; CHRISTOFARI, Ana Carolina; ANDRADE, Simone Girardi. Movimento, Expectativas e Tendências: inclusão escolar no ensino municipal de porto alegre. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: Anped, 2007. p. 1-17.

BAPTISTA, C.R.; SILVA JUNIOR, E.M.; FREITAS, C.R.. Trajetórias Escolares e Atendimento Especializado Precoce em Escolas Especiais. **Comunicações**, [S.L.], v. 23, n. , p. 137-150, 29 dez. 2016. Instituto Educacional Piracicabano da Igreja Metodista. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15600/2238-121x/comunicacoes.v23nespp137-150>. Acesso em: 05, jan. 2021.

BARBOSA, Maria Carmen S.; MOLL, Jaqueline. Escola de Qualidade Total: a consolidação do projeto neoliberal em educação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 239-248, jan. 1995.

BATESON, Gregory. **Mente e Natureza: A unidade necessária**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.

BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Rev. Inst. Estud. Bras.**, São Paulo, n. 58, p. 263-288, June 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0020-38742014000100012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15, fev. 2021.

BUENO, José Geraldo Silveira. **Educação Especial Brasileira: integração/segregação do aluno diferente**. São Paulo: Educ, 1993.

CAIADO, Kátia Regina Moreno. Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiências: destaques para o debate sobre a educação. **Educação Especial**, Santa Maria, v. 22, n. 35, p. 329-338, set. 2009, Santa Maria. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/revistaeducacaoespecial>> acesso em: 09 out. 2019

CAIADO, Katia Regina Moreno; LAPLANE, Adraiana Lia Frizman de. Programa Educação inclusiva: direito à diversidade - uma análise a partir da visão de gestores de um município-polo. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 303-315, maio 2009.

CANDAU, Vera Maria. **Educação em Direitos Humanos: desafios atuais**. In: Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos. SILVEIRA, Rosa Maria Godoy (org). Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, 2010.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 26, n. 3, p. 535-550, set. 2010.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt et al. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. **XXIX Encontro Anual da Anpocs**, p. 1-35, 2005.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. São Paulo: Editora Cultrix, 1982.

_____. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas**. São Paulo: Cultrix, 2014.

CAREGNATO, Rita Catalina Quino; MUTTI, Regina. Pesquisa Qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 4, n. 15, p. 679-684, abr. 2006.

CARVALHO, Rosita Edler de. A POLÍTICA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL. **Em Aberto**, Brasília, n. 60, p. 93-102, out. 1993.

CASTRO, Nils. **As esquerdas latino-americanas**: em tempo de criar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.

CHAUÍ, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação. **Análise à Emenda Constitucional 59/2009**. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/analise_ec_59_09.pdf. Acesso em: 10, fev. 2021.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo 2002**: um Brasil para todos. São Paulo: Comitê Lula Presidente, 2002. Programa Eleitoral. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

CORREIA, Gilvane Belem. **DEFICIÊNCIA, CONHECIMENTO E APRENDIZAGEM**: uma análise relativa à produção acadêmica sobre educação especial e currículo. 2016. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação Especial e Processos Inclusivos, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Ufrgs, Porto Alegre, 2016.

CORREIA, Gilvane Belem; BAPTISTA, Claudio Roberto. Política nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva de 2008. **Revista On Line de Política e Gestão Educacional**, [S.L.], v. 22, n. 2, p. 716-731, 1 dez. 2018. Revista Eletronica Política e Gestao Educacional. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11905>. Acesso em: 13, dez. 2020.

COSTA, Valdelúcia Alves da; LEME, Erika Souza. **EDUCAÇÃO INCLUSIVA E PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**: percurso entre direito e experiência formativa. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED**, 37., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Anped, 2015. p. 1-17.

CUNHA, Luiz Antonio. Educação na transição para a democracia: o caso do brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 23-38, jun. 1988.

D'ARAÚJO, Maria Celina. (2009), **A Elite Dirigente do Governo Lula**. Rio de Janeiro.

DASSO JR., Aragon. **Globalização e Ultraliberalismo**. Capítulo 1 da Tese de Doutorado, In: **Estado com Participação Cidadã? Déficit Democrático das Agências Reguladoras Brasileiras**. Florianópolis: UFSC, 2006.

DASSO JR., Aragon. “Nova Gestão Pública” (NGP): a teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal. [S. l.]. 2014. Online. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?%20cod=d05c25e6e6c5d489>. Acesso em: 12 mar. 2021.

DELEVATI, Aline de Castro. **POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA (2007-2018)**: desafios para a constituição de sistemas educacionais inclusivos no brasil. 2021. 290 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação Especial e Processos Inclusivos, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Ufrgs, Porto Alegre, 2021.

DINIZ, Débora. **O que é deficiência?** São Paulo: Brasiliense, 2007. (Coleção Primeiros Passos).

DINIZ, Debora; BARBOSA, Lívia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, [S.L.], v. 6, n. 11, p. 64-77, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1806-64452009000200004>. Acesso em: 10, mai. 2021.

DUARTE, Marisa R. T.; SANTOS, M. Rosimary Soares. SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out. 2021.

DUTRA, Claudia Pereira. **Políticas Educacionais: uma análise na perspectiva dos Direitos Humanos**. Apresentação no Seminário Internacional de Educação Inclusiva: cenários atuais do Brasil e Portugal. São Paulo, 2016.

DUTRA, Claudia Pereira; SANTOS, Martinha Clarete Dutra dos. Após dez anos da convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência, o que mudou no Brasil? In: MACHADO, Rosângela; MANTOAN, Maria Teresa Eglér (org.). **Educação e Inclusão: entendimento, proposições e práticas**. Blumenau: Edifurb, 2020. p. 111-122. (Saberes em Diálogo).

EDUCAÇÃO, Conferência Brasileira de. **Carta de Goiânia**. Goiânia: IV Conferência Brasileira de Educação, 1986.

ESCHENHAGEN, Maria Luisa. ¿El "Buen Vivir" en las universidades?: posibilidades y limitaciones teóricas. **Integra Educativa**, La Paz, v. 6, n. 3, p. 89-105, dez. 2013.

FAGLIARI, Solange Santana dos Santos. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ÂMBITO MUNICIPAL: ajustes, reinterpretações e tensões. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 36., 2013, Goiânia. **Anais [...]**. Goiânia: Anped, 2013. p. 1-14.

FARENZENA, Nalú. **ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: tópicos**. Porto Alegre: Faced/Ufrgs, 2018. Texto didático elaborado para a disciplina Organização da Escola Básica.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. O Valor do Conceito de Hegemonia para as Relações Internacionais. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 209-232, Jan/Jul. 2013. Disponível em:

<seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/download/36047/23977>. Acesso em: 05 nov. 2020

FENAPAES, Federação Nacional das Apaes. **APAE EDUCADORA: a escola que buscamos - proposta orientadora das ações educacionais**. Brasília: Fenapaes, 2001. 56 p. Disponível em: <http://www.eev.com.br/apaemiracatu/APAE%20Educadora.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

FERNANDES, Florestan. **A Transição Prolongada**. São Paulo: Cortez, 1990.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: entre complexas tramas e permanentes contradições. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Anped, 2015. p. 1-17.

_____. O financiamento da educação especial no âmbito dos fundos da educação básica: fundef e fundeb. **Educar em Revista**, [S.L.], n. 58, p. 271-286, dez. 2015. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.42415>. Acesso em: 14, fev. 2021.

FREIRE, Paulo Reglus Neves. O Papel da Educação na Humanização. **Revista Paz e Terra**, Ano IV, nº 9, Outubro, 1969, p. 123-132.

FREITAS, Marcos Cesar. **O aluno incluído na educação básica**. São Paulo: CORTEZ, 2013.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Porto Alegre: L&Pm, 2010.

_____. **De Pernas pro Ar**: a escola do mundo ao avesso. Porto Alegre: L&Pm, 2009.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. 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. 101-119, jan. 2013.

_____. Políticas Inclusivas na Educação: do global ao local. In: BAPTISTA, Claudio Roberto; CAIADO, Katia Regina Moreno; JESUS, Denise Meyrelles de (org.). **Educação especial: diálogo e pluralidade**. Porto Alegre: Mediação, 2008. p. 11-24.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; MICHELS, Maria Helena. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT15 – educação especial da ANPED. **Rev. bras. educ. espec.**, Marília, v.17, n. spe1, p. 105-124, Ago. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382011000400009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 Set. 2018.

GARRIDO, Solenilda Guimarães. UM PANORAMA SOBRE A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL: uma política de atendimento educacional ou uma mera prestação de serviços?. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED**, 37., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Anped, 2015. p. 1-17.

GENTILI, Pablo. O que há de novo nas novas formas de exclusão na educação?: neoliberalismo, trabalho e educação. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 191-202, jan. 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2021.

HAAS, Clarissa. A ARTICULAÇÃO ENTRE O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO E O CURRÍCULO ESCOLAR: identificando premissas e tensões. In: X REUNIÃO CIENTÍFICA DA ANPED SUL, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2014, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Anped Sul, 2014. p. 1-16.

_____. **AÇÃO PEDAGÓGICA E INCLUSÃO ESCOLAR: uma análise sobre a função ?complementar? do atendimento educacional especializado (aee).** **Cadernos de Pesquisa em Educação**, Vitória, n. 43, p. 88-104, jul. 2016.

_____. **O PAPEL “COMPLEMENTAR” DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (AEE): implicações para a ação pedagógica.** In: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL DA ANPED SUL, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2016, Curitiba. **XI Reunião Científica Regional da ANPED SUL.** Curitiba: Anped Sul, 2016. p. 1-14.

HAAS, Clarissa; BAPTISTA, Claudio. A articulação entre o Atendimento Educacional Especializado e o Currículo Escolar: identificando premissas e tensões. Anais... X Anped Sul. Anais... Florianópolis: UDESC, 2014. Disponível em: http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/673-0.pdf. Acesso em: 23/11/2020

HAAS, Clarissa; BAPTISTA, Claudio Roberto. Democratização da escola e processos escolares inclusivos: a potência da trama narrativa currículo e atendimento educacional especializado nos cotidianos. **Revista Educação Especial**, [S.L.], v. 32, p. 110, 12 dez. 2019. Universidad Federal de Santa Maria. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5902/1984686x41104>. Acesso em: 21, jan. 2021.

HINZ, Andréas, Boban, Inês Da integração para a inclusão?. **Revista Educação Especial [en linea]**. 2005, (26), 1-4[fecha de Consulta 21 de Marzo de 2021]. ISSN: 1808-270X. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=313127396005>. Acesso em: 13, mar. 2021.

INCLUSÃO. Brasília: Secretaria de Educação Especial, v. 4, n. 1, jun. 2008.

JANNUZZI, Gilberta de M. **A Educação do Deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

JANNUZZI, Gilberta Sampaio de Martino. **História da Educação do "Deficiente Mental" no Brasil: 1876 a 1935.** 1985. 157 f. Tese (Doutorado) - Curso de História da Educação, Unicamp, Campinas, 1985.

JANNUZZI, G.S.M. **"Política estatal oscilante de educação especial e a produção de conhecimento"**. V Seminário de pesquisa em Educação Especial. Niterói, 1996.

JANNUZZI, G. M. **A educação do deficiente no Brasil: dos Primórdios ao Início do Século XXI.** Campinas: Autores Associados, 2004. (Coleção Educação Contemporânea).

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 27, n. 41, p. 61-79, jul. 2011.

_____. Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. **Cadernos Cedex**, [S.L.], v. 19, n. 46, p. 16-28, set. 1998. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-32621998000300003>. Acesso em: 13, abr. 2021.

_____. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial** [online]. 2011, v. 17, n. spe1 [Acessado 28 Janeiro

2021] , pp. 41-58. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-65382011000400005>>. Epub 07 Out 2011. ISSN 1980-5470. Acesso em: 13, jan. 2021.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos. Abordagens da Educação Especial no Brasil entre Final do Século Xx e Início do Século XXI. **Revista Brasileira de Educação Especial**, [S.L.], v. 24, n. , p. 51-68, 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-65382418000400005>. Acesso em: 14, jun. 2020.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. **Educação e Pesquisa**, [S.L.], v. 45, p. 1-19, 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1678-4634201945217170>. Acesso em: 17, abri. 2021.

LAGARES, Rosilene; ALMEIDA, Greice Quele Mesquita de; SANTOS, Jocyleia Santana dos. CONGRESSOS E CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: espaços sociais democráticos de interlocução e planejamento. **Revista Signos**, [S.L.], v. 39, n. 1, p. 1-26, 23 jul. 2018. Editora Univates. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v39i1a2018.1610>. Acesso em: 19, jan. 2021.

LAPLANE, Adriana Lia Frizzman de; CAIADO, Katia Regina Moreno; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. 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. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/25497/18546>>. Acesso em: 08 junho 2020.

LEODORO, J. (2008). **A inclusão escolar e a formação continuada: O programa Educação Inclusiva: Direito à diversidade** (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 44, p. 81-106, 1998. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451998000200005>. Acesso em 30, jan. 2021.

LINZ, Juan José. The Perils of Presidentialism. **Journal Of Democracy**, Baltimore, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

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.

MACHADO, Antonio. **Caminante, No Hay Camino**. 2021. Disponível em: http://1.bp.blogspot.com/-gGaNVIaFOqE/VJWocaEFeyI/AAAAAAAAAHXw/pV01uXV2-Fs/s1600/10881558_10204853656495645_4921967401487371745_n.jpg. Acesso em: 13 jan. 2021.

MACHADO, Rosângela. Diferença e Educação: deslocamentos necessários. In: MACHADO, Rosângela; MANTOAN, Maria Teresa Eglér (org.). **Educação e Inclusão: entendimento, proposições e práticas**. Blumenau: Edifurb, 2020. p. 19-44. (Saberes em Diálogo).

_____. **Educação Especial na Escola Inclusiva: políticas, paradigmas e práticas.** São Paulo: Cortez, 2009.

MACHADO, Rosângela; MANTOAN, Maria Teresa Eglér (org.). **Educação e Inclusão: entendimento, proposições e práticas.** Blumenau: Edifurb, 2020. (Saberes em Diálogo).

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, abr. 2006.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 28-29, p. 21-74, abr. 1993. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451993000100003>. Acesso em: 13, mar. 2021.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Escola Boa é Escola para Todos. In: MACHADO, Rosângela; MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Educação e Inclusão: entendimento, proposições e práticas.** Blumenau: Edifurb, 2020. p. 77-90.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér; PRIETO, Rosângela Gavioli; ARANTES, Valeria Amorim (Org.). **Inclusão Escolar: pontos e contrapontos.** São Paulo: Summus, 2006.

MANZINI, E. J. Política de educação especial: considerações sobre público-alvo, formação de professores e financiamento. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 810–824, 2018. DOI: 10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11914. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/11914>. Acesso em: 3 jan. 2021.

MARQUEZAN, Reinoldo. **O Deficiente no Discurso da Legislação.** Campinas: Papirus, 2009.

MATURANA, Humberto. (Orgs.). **Cognição, Ciência e Vida Cotidiana.** Tradução de Cristina Magro, Víctor Paredes. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

_____. **Emoções e Linguagem na Educação e na Política.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

MAZZOTTA, Marcos J. S.. **Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MELETTI, Sílvia M. F. **Educação escolar da pessoa com deficiência mental em instituições de educação especial: da política à instituição concreta.** 2006. 125f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001

MICHELS, M. H. (2011). O que há de novo na formação de professores para a Educação Especial? **Revista de Educação Especial**, 24(40), 219-232.

MILANESI, J. B. (2012). **Organização e funcionamento da sala de recursos multifuncionais em um município paulista** (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, Brasil.

MOREIRA, Camila. Marcos históricos e legais da Educação Especial no Brasil. **Jusbrasil**. Ago. 2013. Disponível em: <<https://cmoreira2.jusbrasil.com.br/artigos/111821610/marcos-historicos-e-legais-da-educacao-especial-no-brasil>>. Acesso em: 05 Ago. 2018.

NUERNBERG, Adriano Henrique. O capacitismo, a educação especial e a contribuição do campo de estudos sobre deficiência para Educação Inclusiva. In: MACHADO, Rosângela; MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Educação e Inclusão: entendimento, proposições e práticas**. Blumenau: Edifurb, 2020. p. 45-60. (Saberes em Diálogo).

PINHEIRO, H.L. **As políticas públicas e as pessoas portadoras de deficiência**. In: SILVA, S.; VIZIM, M. (Orgs.). **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiência**. Campinas: Mercado de Letras, 2003.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Elementos para uma Análise de Discurso Político**. 2005? Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/viewFile/%20821/605>>. Acesso em: 01 Set. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 25, n. 2, abr. 2011. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpac/article/view/19491>>. Acesso em: 25 abr. 2021. doi:<https://doi.org/10.21573/vol25n22009.19491>.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social**. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: Administração dos sistemas públicos de educação básica**. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 69-97.

OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro; AMARAL, Cláudia Tavares do. **POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÂNEAS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL: inclusão ou exclusão?**. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED**, 111., 2222, Florianópolis. Anais [...] . Nao Sei: Anped, 2222. p. 50-70.

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/czonventionfull.shtml>. Acesso em: 03, jan. 2021.

ORLANDI, Eni Pulcinelli. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos**. Campinas: Pontes, 2005.

QUIJANO, Aníbal. “América Latina en la Economía Mundial.” **Problemas del desarrollo**, 24.95, 1993a, p.43-59.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **La Colonialidad del saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 1993b, p. 201-246.

QUIJANO, Anibal. "Bien vivir": entre ele "desarrollo" y la des/colonialidade del poder. **Ecuador Debate**, Quito, v. 1, n. 84, p. 77-87, dez. 2011.

PADILHA, C. A. T. A política de educação especial na era Lula (2003-2011): uma opção pela inclusão. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 15, n. 66, p. 160-177, 2016. DOI: 10.20396/rho.v15i66.8643708. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8643708>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PALMA FILHO, José Cardoso. **Legislação Educacional**: a organização legal da educação básica. São Paulo: Unesp/Univesp, 2012.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e Discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas: Editora da Unicamp, 2016.

PLAISANCE, Eric. Da educação especial à educação inclusiva: esclarecendo as palavras para definir as práticas. **Educação**, [S.L.], v. 38, n. 2, p. 230, 10 nov. 2015. EDIPUCRS. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2015.2.20049>. Acesso em: 14, mar. 2021.

PLETSCH, Marcia. A dialética da inclusão/exclusão nas políticas educacionais para pessoas com deficiências: um balanço do governo Lula (2003-2010). **Revista Teias**, [S.L.], v. 12, n. 24, p. 17 pgs., abr. 2011. ISSN 1982-0305. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24189/17168>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

POCHMANN, MÁRCIO. Políticas Sociais e o padrão de mudança no Brasil durante o governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

PRIETO, Rosângela Gavioli. Sobre Mecanismos de (re)produção de sentidos das políticas educacionais. In: BAPTISTA, Claudio Roberto; CAIADO, Katia Regina Moreno; JESUS, Denise Meyrelles de. **Educação Especial**: diálogo e pluralidade. Porto Alegre: Mediação, 2008. p. 25-36.

RAFANTE, Heulalia Charalo. POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL: A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO, A SOCIEDADE CIVIL E AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS NA CRIAÇÃO DO CENESP. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED**, 37., 2015, Florianópolis. Anais [...] . Florianópolis: Anped, 2015. p. 1-17.

RAFANTE, Heulalia Charalo; SELINGARDI, Sergio Cristóvão; SILVA, Sonia de Oliveira da; SILVA, Lenaye Valvassori. Impactos da política de educação especial (2008) no Ceará e em Fortaleza. **Educação e Pesquisa**, [S.L.], v. 45, p. 1-21, 2019. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1678-4634201945218350>. Acesso em: 17, mar. 2021.

REBELO, Andressa Santos. A TRANSMUTAÇÃO DO CONCEITO DE ATENDIMENTO ESPECIALIZADO NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA (1988-2011). In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED**, 36., 2013, Goiânia. Anais [...] . Goiânia: Anped, 2013. p. 1-15.

_____. A educação especial no Brasil: indicadores educacionais de atendimento especializado (1973-2014). 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2016.

SANTOS, Alexandre Dourado. **OS EFEITOS DO TRABALHO SIMBÓLICO NOS DISCURSOS DAS ONG'S AMBIENTALISTAS INTERNACIONAIS**. 2016. 71 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Mestrado Acadêmico em Letras,, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2016. Disponível em: <http://www.mestradoemletras.unir.br/uploads/91240077/Dissertacoes%20defendidas/Turma%202013/2.%20Alexandre%20Dourado%20Santos%20Os%20efeitos%20do%20trabalho%20simbolicos%20das%20ongs%20ambientalistas%20internacionais.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova**, São Paulo, n. 39, p. 105-124, 1997. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451997000100007&lng=en&nrm=iso>. access on 21 Apr. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000100007>.

_____. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. (trad. Mouza Benedito). São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. Politizar a política e democratizar a democracia. [Entrevista concedida a] Antoni Jesús Aguiló Bonet. **Revista Internacional de Filosofia Política**, Madrid, n. 35, p. 119-157, out. 2010.

_____. A Construção Multicultural da igualdade e da diferença. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 7., 1995, Rio de Janeiro. **Palestra**. Rio de Janeiro: Congresso Brasileiro de Sociologia, 1999. p. 1-61.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. (Orgs.) **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Editora Cortez. 2010.

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 (ba). 2012. 203 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação Especial e Processos Inclusivos, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Ufrgs, Porto Alegre, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Do senso comum à consciência filosófica**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SILVA, Mayara Costa da. **Formação continuada e educação especial**: a experiência como constitutiva do formar-se. 2015. 123 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação., Ufrgs, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/128922>. Acesso em: 13 jun. 2021.

_____. **Conhecer o conhecer na formação de professores em educação especial no Brasil**: tendências e desafios. 2020. 158 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-

Graduação em Educação., Ufrgs, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/216873>. Acesso em: 13, fev. 2021.

SILVA, João Henrique da. Mapeamento da produção científica veiculada em periódicos sobre a temática APAE (2000-2015). **Perspectivas em Diálogo: Revista de Educação e Sociedade**, Campo Grande, v. 4, n. 7, p. 64-79, jul. 2016.

SOLANO-ALPÍZAR, José. Descolonizar la educación o el desafío de recorrer un camino diferente. **Revista Electrónica Educare**, [S.L.], v. 19, n. 1, p. 117-129, 1 jan. 2015. Universidad Nacional de Costa Rica. <http://dx.doi.org/10.15359/ree.19-1.7>.

SOUZA, Juliana dos Anjos de. **Obstáculos à Integração Autônoma e Antissistêmica da América do Sul**. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em:

<<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116326/000963732.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 Set. 2018

SOUZA, Marcia Maurilio et al. Educação especial e o Fundeb: histórico, balanço e desafios. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.L.], v. 10, out. 2020. ISSN 2236-5907. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/103690>>. Acesso em: 07, mar. 2021.

SOUZA, Jaiçon Luiz de. **Mostra Estudantil Reveladora da Arte (M.E.R.D.A)**. Porto Alegre: Ceue, 1982.

SOUZA, Marcia Maurilio; FRANÇA, Marileide Gonçalves; CASTRO, Vanessa Dias Bueno de; PRIETO, Rosângela Gavioli. Educação especial e o Fundeb: histórico, balanço e desafios. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, [S.L.], v. 10, n. 28, p. 1-19, 2 out. 2020. Tikinet Edicao Ltda. - EPP. <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-103690>.

SOUZA, Sirleine Brandão de. EDUCAÇÃO ESPECIAL E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: algumas contribuições. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis**. Anais [...]. Florianópolis: Anped, 2015. p. 1-17.

TEZZARI, Mauren Lúcia. **Educação Especial e Ação Docente: da medicina à educação**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21389/000737095.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 Mar. 2018

TEZZARI, Mauren Lúcia; BAPTISTA, Claudio Roberto. **A Medicina como Origem e a Pedagogia como Meta da Ação Docente na Educação Especial**. In Professores e Educação Especial: formação em foco. Org Kátia Regina Moreno Caiado, Denise Meyrelles de Jesus e Claudio Roberto Baptista. Porto Alegre: Mediação, 2011.

TUMULO, Paulo Sérgio. **Trabalho, vida social e capital na virada do milênio: apontamentos de interpretação**. Educação e Sociedade. São Paulo: Cortez, v. 23, n. 80, setembro 2002, p. 159-178

VIEGAS, Luciane Torezan; BASSI, Marcos Edgar. A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA DE FUNDOS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 57-83, jun. 2009. ISSN 1982-9949. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/776>>. Acesso em: 07 jun. 2021. doi:<https://doi.org/10.17058/rea.v17i1.776>.

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. 333 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação Especial e Processos Inclusivos, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Ufrgs, Porto Alegre, 2014.

VIEGAS, Luciane Torezan. **Educação Especial no Rio Grande do Sul**: uma análise da oferta e das políticas educacionais no período de 1988 a 2002. 2005. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação Especial e Processos Inclusivos, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Ufrgs, Porto Alegre, 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil**: de vargas a lula. 3. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: 1971.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial**. Brasília: MEC/SEESP, 1994.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 1996.

_____. **Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001**. Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Brasília: 2001.

_____. 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. 2002a

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Especial. **Política e resultados educação especial (1995 – 2002)**. Brasília, DF: MEC, 2002b.

_____. **Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade**. 2003. Disponível em:<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17434 &Itemid=817>. Acesso em 26 Mai. 2015.

_____. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão 2004**. Brasília: Secretaria de Educação Especial, 2004.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade**. Brasília, 2006. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em 21 setembro de 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Decreto nº 555, de 05 de junho de 2007**. POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA. Brasília: MEC/SEESP, 2007a.

_____. **Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Brasília, 24 abr. 2007b

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. 2007c. **DOCUMENTO DA VERSÃO PRELIMINAR DO TEXTO DA POLÍTICA**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/informacao-e-comunicacao/informativos-pfdc/edicoes-2007/outubro/politica-nacional-de-educacao-especial-contribuicoes-ate-dia-20>. Acesso em 21 setembro de 2018.

_____. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação**. 2007d.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, Princípios e Programas**. Brasília: MEC, 2007e.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo a passo**, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008a.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008**. Atendimento Educacional Especializado. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial (SEESP). **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008c.

_____. Decreto nº 6.949 de 25 de agosto de 2009. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 163, ago. 2009a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009**. Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2009b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Portaria nº 948, de 09 de outubro de 2010**. PRORROGA A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA. Brasília: MEC/SEESP, 2010.

_____. **Decreto Presidencial nº 7.611, de 17 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília: 2011.

_____. Lei 13005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.. **Plano Nacional de Educação.** Brasília, Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005>. Acesso em: 04 out. 2020.

REFERÊNCIAS CONSULTADAS

ALBUQUERQUE, Ednea Rodrigues de; ALBUQUERQUE, Lia Matos Brito. **INCLUSÃO:** discurso legal e atendimento educacional especializado(aee) no cotidiano escolar. In: **REUNIÃO NACIONAL DA ANPED**, 37., 2015, Florianópolis. Anais [...] . Florianópolis: Anped, 2015. p. 1-16.

MEIRIEU, Philippe. **A pedagogia entre o dizer e o fazer: a coragem de começar.** Tradução de Fátima Murad. Porto Alegre: Artmed, 2002.

PISTÓIA, Lenise Henz Caçula. **Gregory Bateson e a educação:** possíveis entrelaçamentos. 2009. 192 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação Especial e Processos Inclusivos, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Ufrgs, Porto Alegre, 2009.