

A PNEEPEI no contexto do ciclo de políticas: da identificação do problema à avaliação

The PNEEPEI in the context of the policy cycle: from the identification of the problem to the evaluation

Geovânia Fagundes Ribas
Ennia Débora Passos Braga Pires
Soane Santos Silva
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB
Vitória da Conquista – Bahia – Brasil

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI no contexto do ciclo de políticas públicas. A pesquisa buscou embasamento teórico nos estudos do ciclo de política apresentado por Frey (2000) e Secchi (2010), não descartando as contribuições de outros autores como Souza (2006) e Silva e Melo (2000) para o entendimento do conceito de política pública. Apropriamos da pesquisa bibliográfica para o aprofundamento teórico do objeto de estudo e, como instrumentos para coleta de dados, utilizamos da análise documental. A análise possibilitou, entre outros aspectos, a reflexão sobre os processos que envolvem a implementação de uma política pública, bem como da PNEEPEI, sinalizando como ponto positivo os avanços em relação as ações e metas estipuladas pela a agenda do governo e, como ponto negativo, os desafios para a efetivação dessa política nas escolas públicas.

Palavras-chave: Política Pública; Implementação; Educação inclusiva

Abstract

The purpose of this article is to examine the implementation of the National Special Education Policy from the Perspective of Inclusive Education - PNEEPEI in the context of the public policy cycle. The analysis sought theoretical basis in the studies of the policy cycle introduced by Frey (2000) and Secchi (2010), not letting aside the contributions of other authors such as Souza (2006) and Silva e Melo (2000) for the conceptualization of public policy. We did bibliographic research for the theoretical study of the object of study and, as instruments for data collection, we used document analysis. The analysis made viable, among other aspects, the reflection on the processes that involve the implementation of a public policy, as well as the PNEEPEI, demonstrating as a positive point the advances in relation to the actions and objectives stipulated by the government's agenda and, as a negative point, the challenges for the implementation of this policy in public schools.

Keywords: Public Policy; Implementation; inclusive education

Introdução

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), que foi lançada e sancionada em 2008, é resultante de um processo histórico marcado por lutas e reivindicações com intuito de assegurar sistemas educacionais inclusivos, tornando-se um documento orientador, que têm validado a perspectiva inclusiva. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar a implementação da PNEEPEI no contexto do ciclo de políticas públicas.

Fazer análise de uma política exige, inicialmente, compreender o conceito de política pública e sua origem. Souza (2006) afirma que não há um conceito ou um melhor conceito, sendo assim, se apropria de autores como Mead, Lynn, Peters e Dye para nos apresentar alguns deles:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2006, p. 24, grifos do autor).

Souza assevera que o conceito mais famoso sobre políticas públicas é de autoria de Harold Laswell, que prega que “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (SOUZA, 2006, p. 24).

Secchi (2010) apresenta três nós conceituais que considera importantes para o entendimento de política pública: o primeiro se refere ao protagonismo no estabelecimento de uma política. Segundo ele, alguns autores defendem a abordagem estatista, ou seja, uma política só pode ser considerada pública se for emanada de ator estatal (DYE, 1972; BUCCI, 2002; HOWLETT, RAMESH e PEARI, 2013, et al, apud SECCHI, 2010, p. 26). Por outro lado, há estudiosos que defendem a abordagem multicêntrica, esta considera a participação de organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, ou redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais (DROR, 1971; KOOIMAN, 1993; RHODES, 1997; REGONINI, 2001; HAJER, 2003, apud SECCHI, 2010, p. 27).

O segundo nó conceitual encontrado por Secchi (2010, p. 29) se instala na afirmação de Dye (citada anteriormente) que política pública “é tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”, nesse sentido ela passa a ser também uma omissão ou negligência.

Já o terceiro nó diz respeito ao posicionamento de alguns autores (COMPARATO, 1997; MASSA-ARZABE, 2002, apud SECCHI, 2010, p. 31) que não reconhecem os programas, planos e projetos como políticas públicas individualmente, mas apenas como elementos de uma política estruturante. Discordando desses autores, Secchi (2010) acredita que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes, quanto os processos intermediários.

Sobre essa questão, Souza (2006, p. 26) reitera que as políticas públicas:

[...] após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Atinente ao papel dos governos quanto à decisão e execução de políticas públicas, Souza (2006), citando Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), afirma que o Estado possui uma relativa “autonomia”, o que confere a ele um espaço de atuação próprio, que, apesar de sofrer influências internas e externas, gera capacidades que propiciam as condições para se implementar objetivos de políticas públicas.

Dentro desse contexto, faz-se necessário recorrer a alguns modelos de análise de políticas públicas que ajudam a entender a ação ou omissão dos governos. Existem vários, porém, vamos nos ater ao modelo de Lowi (1964 - 1972), que criou uma das mais relevantes tipologias sobre políticas públicas, utilizando a lógica de que cada tipo de política pública sofre apoios e resistências em diferentes espaços.

De acordo com Lowi (1964, apud SECCHI, 2010, p. 17-18), existem quatro tipos de políticas públicas, a saber:

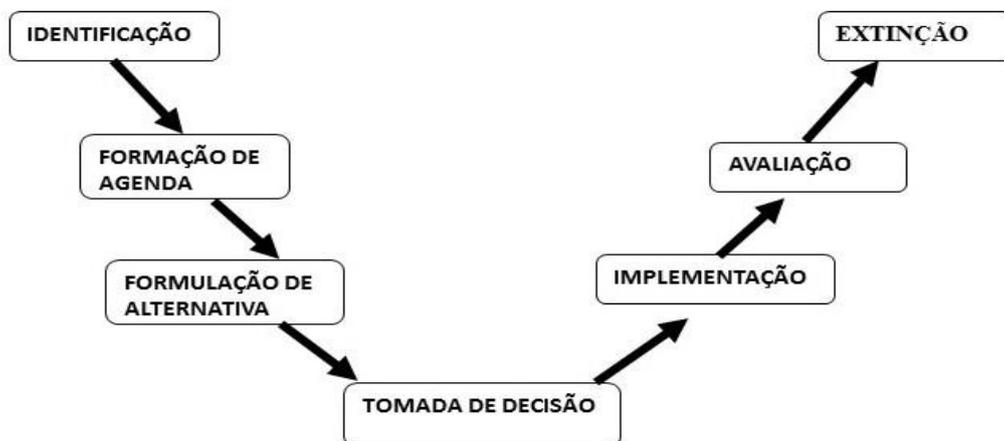
Políticas regulatórias que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. **Políticas distributivas** que geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. **Políticas redistributivas** que concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. **Políticas constitutivas** que

“são regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (SECCHI, 2010, p. 17-18, grifos nossos).

Portanto, conforme a tipologia desenvolvida por Lowi, a política pública de educação inclusiva se classifica no formato de política distributiva, haja vista que ela gera benefícios para um grupo específico e seus custos são rateados para toda a sociedade e não para um grupo isolado, o que faz com que sua implementação ocorra de forma menos conflituosa do que a política redistributiva, por exemplo, em que os benefícios são gerados para determinados grupos sociais e os custos de sua manutenção são lançados para outros grupos de pessoas.

Segundo Silva e Melo (2000, p. 3), as vicissitudes da implementação de programas têm sido entendidas como a principal variável para explicar o fracasso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos na formulação das políticas públicas. Mantoan e Pietro (2006) afirmaram que o nosso sistema educacional ainda apresenta dificuldade em equacionar a relação complexa que há entre oferta e qualidade da educação, e, no caso dos alunos com deficiência, essa situação se agrava. Nesse contexto, segundo as autoras, a inclusão dos alunos com deficiência e sua permanência nas escolas, perpassa por mudanças no sentido macro, das políticas públicas que garantam esse acesso e fiscalizem a qualidade dessa permanência, e micro, da transformação das práticas de ensino.

Frey (2000), após discutir conceitos básicos acerca da análise de políticas públicas, nos apresenta um modelo de ciclo de políticas, o “*policy cycle*”, como um elemento importante da abordagem da análise de política. Destaca que o *policy cycle*, ao dividir a ação pública em fases de um processo político-administrativo de resolução de um problema “se revela um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública”. Propõe uma subdivisão mais completa, buscando diferenciar-se das tradicionais: “percepção e definição de problemas, ‘*agenda-setting*’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (FREY, 2000, p. 226).

Figura 1 - Ciclo clássico de Políticas Públicas

Fonte: Secchi (2010)

Na seção seguinte apresentamos uma análise da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva - PNEEPEI, a partir no modelo do ‘policy cycle’, adaptado por Secchi (2010), conforme figura 1, visto que ele possibilita um “deslocamento sobre um tipo de análise centrado no conteúdo da política em direção à compreensão da ação política e do modo como esta funciona” (DYE, 2009, apud SANTOS, 2012).

A PNEEPEI no contexto do ciclo de políticas

Concebida como um paradigma respaldado nos direitos humanos, que defende a igualdade entre as pessoas, independentemente de suas particularidades, a Educação Inclusiva busca superar as condições históricas de exclusão vivenciadas dentro e fora da escola.

Secchi (2010, p. 34) define problema público como “a diferença entre a situação atual e uma situação possível para uma realidade pública”. Nesse sentido, o documento da PNEEPEI aponta que:

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

A PNEEPEI no contexto do ciclo de políticas: da identificação do problema à avaliação

cultural da escola para que todos os alunos tenham suas especificidades atendidas (BRASIL, 2008, p. 10).

Esse trecho reflete o momento da **identificação do problema**, quando se percebeu que o processo de democratização da escola, que universalizou o acesso ao ensino, não resolveu o problema da exclusão, pois os sistemas de ensino continuaram excluindo aqueles que não se “encaixavam” nos padrões uniformizadores da escola, ou seja, os diferentes. Embora Mészáros (2002, p. 11) já tenha afirmado que “o simples acesso à escola é necessário, mas não suficiente para tirar das sombras do esquecimento social milhões de pessoas cuja existência só é reconhecida nos quadros estatísticos”.

Sendo, portanto, identificado o problema, passa-se para a segunda etapa: solucioná-lo. A busca pela solução do problema exige que ele seja colocado na agenda. Agenda, segundo Secchi (2010), é um conjunto de problemas que algum órgão, alguma autoridade precisa tratar. Sendo assim, agenda governamental é aquele conjunto de problemas que é tido como prioritário para um órgão público.

Souza (2006) coloca um enorme destaque na definição da agenda e questiona o motivo de algumas questões entrarem na agenda, enquanto outras não recebem atenção dos governos, não fazendo parte da agenda governamental. A esse questionamento, segundo ela, podem ser obtidas três respostas diferentes:

A **primeira** focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A **segunda** resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. [...]. A **terceira** resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (SOUZA, 2006, p. 30, grifos nossos).

Nessa definição da agenda, os atores envolvidos no ciclo de políticas públicas atuam, ora como incentivo, ora como ponto de veto, a depender dos interesses em jogo e dos conflitos suscitados na arena social, que será mais ou menos conflituosa, de acordo com os problemas a serem alocados na agenda.

Nesse prisma, o Ministério da Educação/Secretaria de Educação Especial insere a Educação Inclusiva na **agenda do governo**, entendendo que ela é responsabilidade dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios, cabendo, portanto, à União a função redistributiva e supletiva, de garantir a igualdade de oportunidades educacionais e qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira a esses entes, conforme preconiza o artigo 211 da Constituição Federal (BRASIL, 2010).

Secchi (2010) apregoa que, estando o problema inserido na agenda governamental, a próxima fase é a **formulação de alternativa**, ou seja, as formas de se revolver um problema público. A formulação de alternativa perpassa pela elaboração de objetivos e estratégias e pelo estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução.

Nesse contexto, o Estado brasileiro, signatário da Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência aprovada pela organização das Nações Unidas – ONU, em 2006, assume o compromisso de assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis. Para cumprir com essa prerrogativa, precisa garantir a inclusão das pessoas com deficiência no sistema regular de ensino e traçar metas de efetivação desse acesso, para que ele aconteça de forma plena e em ambientes que venham a maximizar o desenvolvimento cognitivo e social desses alunos (BRASIL, 2010).

Então, com base nesse referencial, a Educação Especial passa a ser organizada em três eixos:

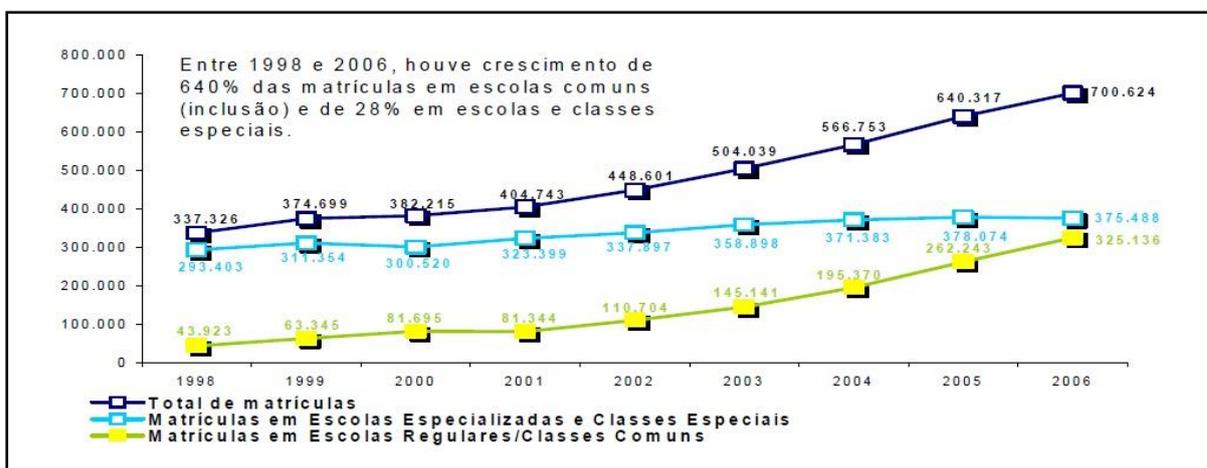
constituição de um arcabouço político e legal, fundamentado na concepção de educação inclusiva; institucionalização de uma política de financiamento para oferta de recursos e serviços para a eliminação das barreiras no processo de escolarização; e orientações específicas para o desenvolvimento das práticas pedagógicas inclusivas (BRASIL, 2010, p. 9).

Após a formulação de alternativa temos a **tomada de decisão**, que é o momento em que o executivo, ou o judiciário, ou o legislativo, ou mesmo as redes de política pública (sociedade, organizações não governamentais, ou até mesmo o mercado) tomam decisões de como enfrentar o problema público. Geralmente o momento da tomada de decisão é uma sanção presidencial, ou ele é uma decisão judicial, ou mesmo um decreto legislativo.

Nesse cenário é elaborada a **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**, a PNEEPEI, um documento que acompanha os avanços do conhecimento e das lutas sociais, visando constituir políticas públicas promotoras de uma educação de qualidade para todos os alunos (BRASIL, 2010). Segundo Santos (2012), o termo **política**, usado para a nomeação do documento, pode ser interpretado como um ‘marco de referência’, um texto orientador, que, apesar de ter sido publicado em 2008, “traz em seu corpo os marcos legais que dão sustentação à proposta” (SANTOS, 2012, p. 82), ou seja, vem ratificar normativas anteriores igualmente fundamentadas na perspectiva inclusiva, trazendo alguns avanços.

O documento da PNEEPEI foi elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial nº 555, de 05 de junho de 2007, constituído por membros da Equipe da Secretaria de Educação Especial e colaboradores (professores e pesquisadores de universidades federais e estaduais). O texto apresenta também um diagnóstico, realizado em âmbito nacional, o qual revelando aumento nas matrículas de alunos com deficiência nas classes comuns do ensino regular, conforme indica o gráfico a seguir retirado do texto da política.

Gráfico 1 - Matrículas ocorridas entre 1998 e 2006



Fonte: BRASIL, 2010.

É possível perceber, com base na leitura do gráfico 1, que além do crescente aumento da matrícula, houve uma estagnação da educação especial, como espaço substitutivo.

No contexto dos objetivos, a PNEEPEI visa o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares (BRASIL, 2010, p. 20). Como foi dito anteriormente, o documento da PNEEPEI é um texto orientador, e como tal orienta os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais especiais, garantindo:

- Transversalidade da educação especial, desde a educação infantil até a educação superior;
- Atendimento educacional especializado;
- Continuidade da escolarização nos níveis mais elevados do ensino;
- Formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão escolar;
- Participação da família e da comunidade;
- Acessibilidade urbanística, arquitetônica, nos mobiliários e equipamentos, nos transportes, na comunicação e informação;
- Articulação intersetorial na implementação das políticas públicas (BRASIL, 2010, p. 20).

É importante destacar que o documento da PNEEPEI explicita, de forma mais clara, o público a ser atendido pela educação especial, são os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Especificando que os alunos com deficiência são aqueles que têm impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; os alunos com transtornos globais do desenvolvimento são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo; os alunos com altas habilidades/superdotação são os que demonstram potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, psicomotora, artística e de liderança, além de apresentar grande criatividade e envolvimento nas tarefas de seu interesse (BRASIL, 2010).

Outro avanço do documento é que ele especifica também o que é o Atendimento Educacional Especializado (AEE), uma modalidade de ensino especializada que deve ser oferecida, preferencialmente, nas classes regulares de ensino. As atividades desenvolvidas no AEE diferenciam-se daquelas realizadas nas salas de aula comum, não sendo, porém, substitutivas à escolarização. O AEE deve

complementar e/ou suplementar a formação dos alunos, com o intuito de torná-los autônomos e independentes, dentro e fora da escola.

Santos (2012) reitera que o AEE se traduz em espaços, ou melhor, salas de recursos multifuncionais, que estarão solidificados como ambientes que agregam recursos didático-pedagógicos, além de equipamentos de informática, mobiliários especialmente direcionados à sua oferta na escola comum.

As diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva sinalizam que ela não apresenta algo “totalmente” novo, mas elucida novas formas de se compreender a educação especial. Apresentamos a seguir, de forma sintetizada, as diretrizes da PNEEPEI (BRASIL, 2010, p. 22):

* A educação especial é uma modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades [...].

* O atendimento educacional especializado tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas [...].

* Dentre as atividades de atendimento educacional especializado, são disponibilizados programas de enriquecimento curricular, o ensino de linguagens e códigos específicos de comunicação e sinalização e tecnologia assistiva [...].

* O acesso à educação tem início na educação infantil, na qual se desenvolvem as bases necessárias para a construção do conhecimento e desenvolvimento global do aluno [...].

* Do nascimento aos três anos, o atendimento educacional especializado se expressa por meio de serviços de estimulação precoce, que objetivam otimizar o processo de desenvolvimento e aprendizagem em interface com os serviços de saúde e assistência social [...].

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

* Na educação superior, a educação se efetiva por meio de ações que promovam o acesso, a permanência e a participação dos alunos [...].

* Para o ingresso dos alunos surdos nas escolas comuns, a educação bilíngue (Língua Portuguesa/Libras) desenvolve o ensino escolar na Língua portuguesa e na língua de sinais, o ensino da Língua portuguesa como segunda língua na modalidade escrita para alunos surdos, os serviços de

tradutor/intérprete de Libras e de Língua Portuguesa e o ensino de Libras para os demais alunos da escola [...].

* O atendimento educacional especializado é realizado mediante a atuação de profissionais com conhecimentos específicos no ensino da Língua Brasileira de Sinais, da Língua Portuguesa na modalidade escrita com segunda língua, do sistema Braille, do Soroban [...]

* A avaliação pedagógica como processo dinâmico considera tanto o conhecimento prévio e o nível atual de desenvolvimento do aluno quanto às possibilidades de aprendizagem futura, configurando uma ação pedagógica processual e formativa que analisa o desempenho do aluno em relação ao seu progresso individual, prevalecendo na avaliação os aspectos qualitativos que indiquem as intervenções pedagógicas do professor [...].

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

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

Dessa forma, a PNEEPEI orienta aos sistemas de ensino a se apropriarem das diretrizes propostas pelo documento para nortearem seus planos de educação, a substituírem as salas especiais pelas salas de recursos multifuncionais, a desenvolverem trabalho colaborativo reflexivo entre os professores e demais profissionais da educação, a buscarem parcerias com outros setores, a partilharem conhecimentos específicos da área, dentre outras recomendações.

Com o documento elaborado, revisado, “estabelecido os suportes legais, discutida a **implementação** com renomados especialistas, com operadores da educação especial, pais, familiares e a sociedade, a de se caminhar firme na direção da plena garantia da educação inclusiva a todos os alunos [...]” (BRASIL, 2010). A quinta fase, portanto, é implementação da política pública. A tomada de decisão, fase anterior, é apenas uma intenção, é um desejo do poder público ou dos atores políticos envolvidos para resolver um problema público. E como é que se implementa esse desejo, essa intenção?

Para Secchi (2010), implementar significa transformar intenções em ações. A implementação de uma política pública acontece com o burocrata, com o servidor

público, ou mesmo nos órgãos de empresa privada, que fazem algum tipo de intervenção para redução efetiva daquele problema público. Por exemplo, quando o professor está em sala de aula ensinando, ele está implementando uma política pública de educação, quando ele faz adaptação curricular e elabora atividades diversificadas para atender a seu aluno com deficiência, ele está implementando uma política pública de educação inclusiva.

Nesse sentido, com o propósito de transpor a política de educação inclusiva do campo da intenção para o campo da ação, o governo se mobiliza:

No intuito de promover a implementação dessa Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, instituído pelo Decreto nº 6.094/2007 e ratificado no âmbito da Agenda Social da Presidência da República, fortaleceu e ampliou a formação de professores para a educação especial na perspectiva inclusiva, a implantação de salas de recursos multifuncionais, a acessibilidade arquitetônica dos prédios escolares, acesso e a permanência das pessoas com deficiência na educação básica e superior e o monitoramento do acesso à escola dos favorecidos pelo Benefício da Prestação Continuada – BPC (BRASIL, 2016, p. 11)

Identificamos também como ações em prol da **implementação** da PNEEPEI:

- a instituição do Decreto Nº. 6571/2008, incorporado pelo Decreto Nº 7.611/2011, que dispõe sobre o atendimento educacional especializado complementar ao ensino regular para os alunos público alvo da educação especial e seu financiamento por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;
- o Decreto Nº. 6949/2009, que ratifica a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência com status de Emenda Constitucional, que adota o paradigma da educação inclusiva;
- Decreto nº 7612/2011, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite. Dentre as diversas ações previstas, integraram o eixo “Acesso à Educação”, ações destinadas à formação de professores bilíngues para os anos iniciais, ensino, tradução e interpretação da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS;

- a Resolução nº. 4/2009 do Conselho Nacional de Educação, que institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial.
- O financiamento da dupla matrícula de estudantes público-alvo da educação especial na educação básica é instituído, no âmbito do FUNDEB, de modo a fomentar a organização e oferta do Atendimento Educacional Especializado na perspectiva da educação inclusiva;
- o Plano Plurianual - PPA 2016/2019 que visa ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão;

Consideramos essas “políticas intermediárias” (SECCHI, 2010) como ações proativas da política estruturante, a PNEEPEI, que, interligadas, contribuem para a materialização da mesma. Nesse sentido, concordamos com Santos (2012) quando relata:

Tenho observado que, no campo das ações efetivas, ou seja, como “substância visível da política” (MULLER e SUREL, 2002, p. 14) – movimento que transcende ao texto escrito – os aspectos de materialização da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva parecem estar ligados, inicialmente, às seguintes ações: a ênfase na matrícula/presença dos alunos com deficiência na escola comum, a implementação do AEE em turno oposto ao de estudos do aluno por meio do **Programa de Implantação das salas de Recursos Multifuncionais**, bem como o desenvolvimento de parcerias, e o incentivo à formação por meio do **Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial – Modalidade à Distância**, dentre outros (SANTOS, 2012, p. 87, grifos do autor).

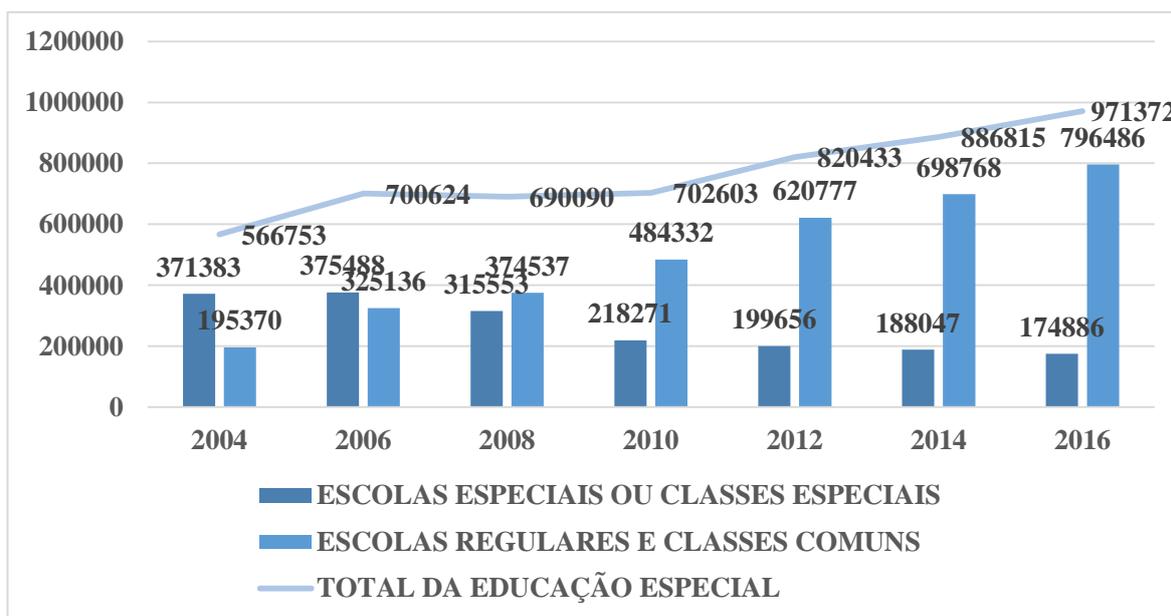
A sexta fase do ciclo é a avaliação da política pública. Depois de implementar, é hora de avaliar. Saber se está funcionando, se não está, o que pode estar dando errado, se o problema público está reduzindo. Secchi (2010) vem dizer que existem várias técnicas para fazer avaliação de impacto, avaliação de eficiência, avaliação de eficácia, avaliação de produtividade, assim como existe um conjunto de teorias, de conceitos, voltados para melhorar a política pública, afinal de contas, nem sempre as intenções são transformadas em ações e nem sempre a política pública reduz o

problema público. Então, a avaliação serve exatamente para isso, para saber se deve continuar ou não continuar, e de que forma se pode melhorar a política pública.

Quanto à **avaliação** da PNEEPEI, o documento “A Consolidação da Inclusão Escolar no Brasil 2003-2016”, elaborado no governo Dilma Rousseff, reúne um conjunto de 41 notas técnicas e 08 pareceres, construídos após a implementação da PNEEPEI, com o propósito de subsidiar as discussões e o controle social das ações. Esses subsídios legais são necessários para a plena efetivação da política, apoiando o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino.

No que tange ao acesso dos alunos com deficiência às classes regulares de ensino, a PNEEPEI tem sido avaliada positivamente, conforme indicam as estatísticas atuais comprovadas no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Matrículas da educação especial ocorridas entre 2004 e 2016



Fonte: Sinopses estatísticas da Educação Básica – INEP/ MEC

Outros aspectos considerados positivos são os que se referem à implantação de salas de recursos multifuncionais para a realização do AEE, além da mudança no financiamento, instituindo o duplo aporte de recursos do FUNDEB para os alunos com deficiência matriculados, e garantia de recursos para os projetos de acessibilidade e transporte.

Até então a PNEEPEI é considerada um eficiente instrumento de avanços conceituais, políticos e sociais, no âmbito da educação dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação (BRASIL, 2018). Mas, como toda política pública, precisa ser avaliada e, se necessário, atualizada e aperfeiçoada.

Desse modo, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)ⁱ, iniciou em 2016 um movimento para a atualização do documento. Segundo informações contidas no portal do referido ministério, foram contratadas, por meio de editais públicos, consultorias especializadas para irem a todas as regiões brasileiras entrevistar professores da educação básica e superior, gestores, profissionais do Ministério Público, conselhos estaduais e outras instâncias para conhecer o cenário de implementação da PNEEPEI. Após quase dois anos de estudos a SECADI identificou pontos que merecem ser atualizados na PNEEPEI com a finalidade de reafirmar o princípio da inclusão escolar, são eles:

[...] reverter as fragilidades ainda presentes e garantir que os serviços e recursos da educação especial sejam efetivos no ambiente educacional e propiciem não somente o acesso, mas a participação e aprendizagem aos estudantes; atualizar conceitos/terminologias aperfeiçoados nos novos marcos legais; e avaliar a estrutura, espaços e tempos dos recursos e serviços de educação especial em vista da perspectiva do desenho universal (BRASIL, 2018)

Sobre o Atendimento Educacional Especializado chegou-se a uma conclusão:

O atual desenho estabelecido para a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) tem conferido demasiada responsabilidade da educação especial ao professor e aos centros desse segmento, bem como aos núcleos de acessibilidade (universidades) e núcleos de apoio às pessoas com necessidades especiais (institutos federais). Nesse formato, porém o serviço não está sendo oferecido a todos os estudantes que precisam. Os dados do Censo Escolar de 2017 apontam que esse apoio está sendo ofertado a 37,6% dos estudantes da educação especial. O modelo de oferta do AEE, apenas no contraturno, não permite que outros arranjos e necessidades locais de alunos e escolas sejam contemplados. Propõe-se, como atualização, a redefinição da escola regular como lugar de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes da educação especial, onde os serviços devem ser planejados e geridos – retirando a centralidade apenas no contraturno e devolvendo à escola a responsabilidade pela aprendizagem de todos os alunos (BRASIL, 2018).

A PNEEPEI no contexto do ciclo de políticas: da identificação do problema à avaliação

Por outro lado, cresce um movimento contrário à proposta de atualização da política. O Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença (Leped), da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/Unicamp), em parceria com diversas instituições, universidades, pesquisadores e movimentos sociais de todo o país, publicaram, em maio de 2018, um documento em defesa da PNEEPEI. Coordenados por Mantoan, os autores, além de não concordarem com a Política Nacional de Educação Especial Equitativa, Inclusiva e ao Longo da Vida (novo nome proposto para a PNEEPEI), consideram-na um retrocesso para a Educação Especial.

Toda e qualquer mudança em uma política pública pressupõe que a orientação de seus documentos originais esteja defasada, esgotada. Segundo Mantoan (2018), este não é o caso da PNEEPEI.

A intenção de “atualizar” essa importante e bem sucedida política pública seria desejável caso houvesse o objetivo de monitorar e aperfeiçoar sua implementação com base em estudos e pesquisas sobre o processo de implantação de suas diretrizes, no âmbito das escolas. Todas as iniciativas que fogem do padrão de monitoramento nesse sentido tornam-se achismos e não revelam a situação real sobre os aspectos eventualmente a serem alterados. Isso torna toda e qualquer mudança uma mera reforma, que não implica “atualizar” ou “aprimorar” a PNEEPEI. Além disso, o fato de a atual gestão do MEC propor retirar do nome da Política o termo “na Perspectiva da Educação Inclusiva” revela o caráter retrógrado da proposta (MANTOAN, 2018, p. 6).

Segundo a autora, não houve um debate amplo entre professores, pesquisadores e demais sujeitos envolvidos nos processos de inclusão, especialmente as próprias pessoas com deficiência e suas famílias. Não procede, então, a informação do MEC de que o assunto foi amplamente discutido, pelo contrário, a proposta de atualização foi elaborada em reuniões com um número restrito de pessoas, “a maioria defensora das classes especiais” (MANTOAN, 2018, p. 11).

Sendo assim, cabe-nos questionar: a quem interessa essa proposta de atualização? Quais intenções estão por trás deste discurso? O trecho abaixo, retirado do documento em defesa da PNEEPEI, faz algumas ressalvas importantes:

Cabe informar que essa proposta de "atualização" é a segunda investida do Governo Federal contra os avanços da inclusão escolar. A primeira foi no texto de Introdução da Base Nacional Comum Curricular – BNCC,

homologado pelo MEC em 20 de dezembro de 2017. O texto final suprimiu integralmente as contribuições feitas por educadores, pesquisadores e membros da sociedade civil nas duas versões anteriores (de 2015 e 2016). Ao interferir diretamente no processo democrático de consulta pública, o MEC suprimiu um detalhado conteúdo que tratava dos seguintes temas subsidiários ao trabalho das escolas: Atendimento Educacional Especializado – AEE; estudo de caso; plano de AEE; ensino do Sistema Braille; ensino do uso do Soroban; estratégias para autonomia no ambiente escolar; orientação e mobilidade; ensino do uso de recursos de tecnologia assistiva; ensino do uso da Comunicação Alternativa e Aumentativa – CAA; estratégias para o desenvolvimento de processos cognitivos; estratégias para enriquecimento curricular; profissional de apoio; tradutor/intérprete da Língua Brasileira de Sinais/Língua Portuguesa; guia intérprete (MANTOAN, 2018, p. 7).

Percebe-se, a partir dessas afirmações, que os educadores já sinalizavam a necessidade de se criarem estratégias para garantir o que está posto na PNEEPEI, porém suas contribuições não foram consideradas. A avaliação da eficácia ou eficiência de uma política é necessária sim, porém após uma análise de sua implementação em todo território. Ora, se a PNEEPEI, em vários municípios brasileiros, ainda está na fase de implementação, e, segundo Secchi (2010), essa fase não é igual em toda política, pois depende da intervenção de diversos atores (burocratas, servidores públicos, setor privado, ou mesmo o terceiro setorⁱⁱ), como julgar a necessidade de sua atualização? O primeiro passo não seria investir, promovendo os recursos necessários à implementação dessa política?

A última fase do ciclo é a **extinção** da política pública. Chega algum momento da política pública que ela não tem mais porque continuar. Segundo Secchi (2010) existem quatro hipóteses para a extinção de uma política pública: 1ª) se o problema público foi resolvido; 2ª) se a política pública estiver sendo ineficaz ou gerando efeitos mais deletérios que a própria ‘ausência’ dessa política; 3ª) quando o problema sai da agenda dos atores relevantes, atores sociais, políticos, econômicos, ou as forças de trabalho; 4ª) quando a política pública já tinha um prazo determinado.

Como a PNEEPEI não é uma política que tem prazo para acabar; como a educação ainda não pode ser considerada ‘inclusiva’ em todas as escolas brasileiras, existindo ainda barreiras atitudinais e físicas impedindo esse processo; como a exclusão das pessoas com deficiência ainda preocupa a sociedade brasileira, o que faz com a educação inclusiva ainda tenha espaço nos debates políticos e lutas sociais;

como a PNEEPEI tem trazido avanços para a inclusão educacional, ainda que não sejam suficientes; acreditamos não haver motivos para a **extinção** dessa política.

Considerações finais

A análise da implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI, com base no ciclo de política adaptado por Secchi (2010), foi fundamental para compreensão do percurso da PNEEPEI, considerando todas as fases do processo de implementação de uma política pública.

A percepção de que o processo de democratização da escola, conforme instituído pela Constituição Federal, não garantia o direito de todos de acesso à educação, tornou-se o problema motivador para as discussões de políticas públicas que minimizassem os efeitos ocasionados pelo esquecimento de alguns grupos. Foi possível perceber que, apesar do problema ser claramente identificado, nem todas as questões que o envolvem foram evidenciadas na elaboração da agenda. Isso ocorre devido aos interesses sociais e políticos daqueles que estão envolvidos no processo.

A PNEEPEI surgiu como medida formulada pelo governo como alternativa para resolução da ineficiência do sistema educacional quanto ao acesso de todos à escola, visando a garantia de inclusão das pessoas com deficiência, no entanto, mesmo se tornando um texto orientador ao sistema de ensino, especificando o público considerado com deficiência, os espaços que o alunos devem receber o atendimento especializado e diretrizes para melhor compreensão da educação inclusiva, apresenta grandes desafios na sua implementação. Saí do campo da legislação e alcançar o campo da prática não é tarefa simples e requer um leque de ações exequíveis e eficientes. As ações criadas pelo governo nem sempre contemplam as necessidades da comunidade escolar ou disponibilizam os recursos humanos e materiais para execução.

Neste contexto, ao alcançar a fase da avaliação, as opiniões se dividem entre os que apoiam e os que são contrários à PNEEPEI. A preocupação diante deste embate gira em torno das reais intenções quanto a manutenção ou modificação do documento. Importante ressaltar que num processo democrático é extremamente significativo ouvir os principais envolvidos nesse processo: professores, alunos, pais e

comunidade. Situação constatada diante das reivindicações das partes envolvidas. A pesquisa revela poucos avanços, no que diz respeito a efetivação do que está posto no documento de implementação da PNEEPEI na prática educativa das escolas.

Por se tratar de uma política pública resultante de reivindicações e mobilizações sociais e direcionadas à inclusão daqueles que se tornaram invisíveis diante do direito de acesso à educação pública torna-se um documento ainda a ser estudado, compreendido e efetivado nas escolas, de forma que atenda a demanda do público que precisa cada vez mais de espaços inclusivos.

Referências

BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 07 de janeiro de 2008.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Marcos Político-Legais da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília: Secretaria de Educação Especial, 2010.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI. **A consolidação da inclusão escolar no Brasil 2003 a 2016**. Brasília, 2016.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI. **Sobre a proposta de atualização da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da educação inclusiva**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/65721-ministro-apresenta-panorama-sobre-educacao-especial-e-discute-necessidade-de-atualizacao>

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

MANTOAN, Maria Teresa Eglér; PRIETO, Gavioli Rosângela. **Inclusão Escolar: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2006.

MANTOAN, Maria Tereza Eglér (Org.) **Em defesa da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: análise e manifestação sobre a proposta do Governo Federal de reformar a PNEEPEI (MEC/2008)**. Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença (Leped) da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/Unicamp), 2018. Disponível em: < <http://paulopimenta.com.br/wp-content/uploads/2018/05/Texto-de-an%C3%A1lise-dos-slides-sobre-a-reforma-da-PNEEPEI-FINAL-1.pdf>> Acesso em: 17 Dez. 2018.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SANTOS, Kátia Silva. **A Política Educacional, a Perspectiva Inclusiva e a centralidade das Salas de Recursos Multifuncionais: a tessitura da rede municipal de educação de Vitória da Conquista-BA**. 2012. 203 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O Processo de Implementação de Políticas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno 48. Universidade de Campinas/NEPP**, 2000. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>.> Acesso em: 30 out. 2017

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n 16, p. 20-45 jul/dez. 2006.

Notas

ⁱ A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) foi extinta, no atual governo, por meio do Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.

ⁱⁱ Terceiro setor é formado por associações e entidades sem fins lucrativos, e é classificado como terceiro setor, em sociologia. O termo é de origem americana, Third Sector, muito utilizado nos Estados Unidos, e o Brasil utiliza a mesma classificação.

Sobre as autoras

Geovânia Fagundes Ribas

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) - Brasil. Egressa do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED/UESB). Docente do Instituto Federal de Ciências e Tecnologia da Bahia. Mestre em Educação pela UESB. Membro do Grupo de Pesquisa LUDIPPE – Ludicidade, Didática, Política e Práticas de ensino e GEPFP- Grupo de Estudos e Pesquisas em Formação de Professores. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8335-010> E-mail: geoeduca.ifba@gmail.com

Ennia Débora Passos Braga Pires

Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) - Brasil; Líder do Grupo de Pesquisa em Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional (LUDIPPE). E-mail: enniadebora@uesb.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3924-4996>

Soane Santos Silva

Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) - Brasil. Egressa do Programa de Pós Graduação em Educação - PPGED; Professora da Rede Municipal de Ensino de Itapetinga – Bahia. Membro do Grupo de Pesquisa em Ludicidade, Didática, Política e Práxis Educacional (LUDIPPE). E-mail: soanesilva@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3807-1798>

Recebido em: 17/07/2020

Aceito para publicação em: 08/10/2020